



Le 14 mars 2017

Par courrier électronique : mcu@justice.gc.ca

L'honorable Jody Wilson-Raybould, C.P., députée
Ministre de la Justice et procureur général du Canada
284, rue Wellington
Ottawa (Ontario) K1A 0H8

Objet : Préserver l'enquête préliminaire

Madame la Ministre,

La présente fait suite à la correspondance récente qui vous a été adressée par les procureurs généraux de l'Ontario et du Manitoba (les « PG »), demandant une limitation importante, voire l'élimination, des enquêtes préliminaires en matière criminelle.

Le point de vue de la Section du droit pénal de l'Association du Barreau canadien (la « Section ») à ce sujet se fonde sur l'expérience quotidienne de ses membres dans les tribunaux partout au pays, tant à titre de procureurs que d'avocats de la défense. Plutôt que d'être source de retards pour les cours supérieures, l'enquête préliminaire leur épargne temps et argent. Avant d'agir sur cette question, nous vous invitons à faire l'examen complet et minutieux des différents défis auxquels fait face le système de justice pénale canadien, à la lumière des perspectives de l'ensemble de ses intervenants et des recherches les plus récentes.

Même si le débat sur la valeur de l'enquête préliminaire ne date pas d'hier, la décision de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Jordan*¹ a augmenté la pression exercée sur les gouvernements pour qu'ils trouvent les causes profondes des retards dans les tribunaux. On craint de plus en plus que des accusations sérieuses ne soient suspendues et que des accusés ne soient libérés en toute impunité. Cette inquiétude du public au sujet des retards dans les cours criminelles, par ailleurs légitime, a rouvert le débat sur l'enquête préliminaire.

Tout lien causal entre les retards dans les tribunaux et l'enquête préliminaire est au mieux hautement spéculatif. En fait, une étude canadienne récente se conclut comme suit :

[Nous ne trouvons pas] de motifs clairs pour rouvrir ce débat. L'enquête préliminaire semble réduire l'utilisation de ressources judiciaires dispendieuses,

¹ 2016 CSC 27 (CanLII).

soit en modifiant le cours de dossiers destinés à la cour supérieure, soit en éliminant les accusations faibles. Ses coûts, en ce qui concerne les retards au tribunal et les ressources précieuses, sont significativement limités par son usage peu fréquent et par peu de comparutions devant le tribunal. À tout le moins, cet article suggère qu'une étude empirique plus approfondie serait justifiée (voire requise) avant de modifier l'enquête préliminaire².

L'ABC a défendu sans relâche l'enquête préliminaire pour les avantages qu'elle apporte au système de justice pénale sur le plan pratique³. Cinq grands arguments militent contre son élimination.

1. L'enquête préliminaire n'est pas le problème

On ne peut établir qu'un lien de preuve ténu entre l'élimination de l'enquête préliminaire et la réduction des retards dans les tribunaux, alors qu'au contraire, les avantages qu'elle apporte à la justice sur les plans de l'efficacité et de l'équité sont bien étayés par des données probantes et confirmés par notre expérience professionnelle collective.

Une étude récente indique les faits suivants :

- On mène une enquête préliminaire dans seulement 25 % des causes qui y sont admissibles.
- La proportion des causes pour lesquelles une enquête préliminaire est menée ne dépasse pas 5 % du volume total des causes, et ce, n'importe où au Canada.
- Les enquêtes préliminaires ne constituent qu'au plus 2 % des comparutions.
- La grande majorité des enquêtes préliminaires prennent deux jours ou moins⁴.

Des données recueillies par le programme d'aide juridique du Manitoba pour les années 2014 à 2016 mettent en lumière l'incidence des enquêtes préliminaires sur le système de justice pénale. Moins de 1 % des affaires criminelles vues par le personnel du programme dans cette période ont comporté une enquête préliminaire (96 causes sur 12 397). De ces 96 causes, 72 *n'ont pas fait l'objet d'un procès*. Tel qu'il appert de ces données récentes, on n'opte pour une enquête préliminaire que dans peu de causes, qui sont pour la plupart réglées sans qu'un procès soit nécessaire⁵.

Le PG et les représentants judiciaires du Manitoba prétendent que l'enquête préliminaire améliorerait l'accès à la justice, particulièrement pour un nombre disproportionné d'autochtones longuement gardés en détention. À notre connaissance, aucune preuve empirique ne soutient cette position. Toutefois, nous sommes conscients des problèmes systémiques responsables de l'incarcération abusive et du traitement discriminatoire des peuples autochtones au Canada. En fait, l'enquête préliminaire leur permet de bénéficier des mêmes avantages que quiconque en les aidant

² WEBSTER, Cheryl M. et Howard H. Bebbington. « [Why Re-open the Debate on the Preliminary Inquiry? Some Preliminary Empirical Observations](http://ow.ly/GB5K309QVEJ) », *Revue canadienne de criminologie et de justice pénale*, vol. 55, n° 4 (2013), p. 513 (<http://ow.ly/GB5K309QVEJ>).

³ Voir la résolution 2002-06-A de l'ABC.

⁴ Ne s'applique pas au Québec. Voir Webster et Bebbington, *supra*, note 2.

⁵ Données fournies par l'Aide Juridique du Manitoba au Comité d'intervenants pour l'accès à la justice de la Société du Barreau du Manitoba en novembre 2016. Voir aussi, Webster and Bebbington, *ibid.*, dont l'étude indique qu'en Ontario, il y a deux fois plus de causes réglées en cour provinciale que de causes inscrites pour un procès.

à rapidement faire jaillir la vérité sur une affaire, et à la régler sans avoir à mener un procès à terme.

2. La tenue d'enquêtes préliminaires superflues a été considérablement limitée

Parmi d'autres, le PG de l'Ontario soutient que les pratiques courantes de communication et d'approbation des mises en accusation rendent l'enquête préliminaire désuète. L'argument est que l'enquête préliminaire ne sert plus son but originel, consistant entre autres en la communication préalable et en l'élagage des causes mal fondées. Toutefois, cet argument ne tient pas compte de l'utilité actuelle de l'enquête préliminaire et des mesures prises par le gouvernement fédéral pour limiter la tenue d'audiences superflues.

S'il semble qu'une enquête préliminaire causerait des retards injustes, quelques outils permettent de rester sous les « plafonds » de l'arrêt *Jordan* :

- Le ministère public peut présenter un acte d'accusation directement, en passant outre à l'enquête préliminaire (art. 577)⁶.
- Dans les cas où l'enquête préliminaire entraînerait un processus de communication en double, le ministère public peut demander de se fonder sur les dépositions des témoins et d'autres documents, en délaissant les témoignages de vive voix et les délais qui y sont associés (l'option « préliminaire papier » – art. 540).
- Même si des témoins sont entendus lors de l'enquête préliminaire, on peut exiger des parties qu'elles limitent les témoignages aux points pertinents de celle-ci (art. 536.3 à 536.5).
- En outre, le juge qui préside l'enquête préliminaire jouit de pouvoirs discrétionnaires sur la conduite de celle-ci, notamment celui d'ordonner la cessation de tout contre-interrogatoire abusif, répétitif ou autrement inapproprié (art. 537(1.1), et art. 537 plus généralement).

Ainsi, le ministère public et les tribunaux jouissent déjà d'un pouvoir important quant à la tenue et au déroulement des enquêtes préliminaires. Selon nous, il n'est pas nécessaire de restreindre davantage, voire d'éliminer, cette pratique, en particulier parce qu'elle s'avère souvent utile et qu'elle favorise l'efficacité de la justice.

3. L'enquête préliminaire limite les retards dans les tribunaux

Même lorsque l'enquête préliminaire n'entraîne pas la résolution précoce ou le rejet du dossier, elle peut grandement réduire le temps passé en cour supérieure. Par exemple, si la défense demande l'exclusion d'un élément de preuve en vertu de la *Charte*, l'enquête préliminaire permet souvent de contre-interroger les témoins dont le témoignage est pertinent pour déterminer le bien-fondé de la demande. Les plaidoiries écrites des avocats du ministère public et de la défense qui se fondent sur des transcriptions d'enquêtes préliminaires, et les transcriptions elles-mêmes, sont alors déposées à la cour supérieure, sans les délais supplémentaires associés aux témoignages de vive voix ou d'autres retards.

L'enquête préliminaire est aussi une « pratique » importante pour le ministère public comme pour la défense. Une erreur commise à cette étape peut être corrigée, ce qui permet d'éviter d'éventuels retards. Sans enquête préliminaire, une erreur ou un manque de préparation en cour supérieure peuvent faire avorter le procès ou l'alourdir de retards supplémentaires, et donc gaspiller du temps d'audience. L'enquête préliminaire aide le procureur à évaluer les causes et à découvrir quelles

⁶ La Section croit cependant que ce pouvoir doit être utilisé avec parcimonie.

défenses seront présentées, permettant au ministère public de présenter une cause plus solide. De plus, elle informe les parties à l'avance de tous les témoins et de leurs dépositions, de sorte à leur éviter les périls d'une communication tardive, immédiatement avant le procès ou pendant celui-ci. L'enquête aide par ailleurs à déterminer s'il est toujours satisfait au critère d'approbation des accusations, le cas échéant.

En résumé, les procureurs, devant cette chance d'entendre des témoins vitaux et de les contre-interroger, peuvent éliminer du système les causes vouées à l'échec. De même, les avocats de la défense, ayant pu juger de la solidité de la cause du ministère public lors de l'enquête préliminaire, peuvent encourager leurs clients à plaider coupable en temps utile. Ces réalités simplifient le processus judiciaire et favorisent la rapidité et l'efficacité du système.

4. L'élimination de l'enquête préliminaire ne réduira pas le nombre de suspensions

Les PG prétendent que l'élimination des enquêtes préliminaires laissera plus de temps pour préparer les causes en vue de procès, sans égard au fait crucial que les limites temporelles de l'arrêt *Jordan* s'appliquent au *temps nécessaire à la conduite d'une enquête préliminaire*. On peut s'attendre à ce que les limites temporelles appliquées en vertu de l'arrêt *Jordan* soient réduites compte tenu de l'élimination d'une étape procédurale importante. Cela diffère de l'état de fait actuel, où le ministère public favorise une mise en accusation directe pour accélérer le processus, mais soutient que le plafond de 30 mois devrait tout de même s'appliquer.

Advenant l'élimination ou la limitation importante des enquêtes préliminaires, la défense prétendrait inévitablement que les procès en cour supérieure devraient être menés dans un plus court délai (par exemple, 18 mois), ce qui aurait pour effet de mettre en péril des causes plus complexes en cours d'instance.

5. L'élimination de l'enquête préliminaire négligerait les vrais problèmes d'efficacité

L'idée que l'élimination de l'enquête préliminaire réglerait les problèmes soulignés dans l'arrêt *Jordan* est spéieuse. Les complexités des retards judiciaires et de l'efficacité de la justice sont au-delà de toute « solution rapide », et nécessitent l'intervention concertée de tous les intervenants du milieu, y compris les avocats de la défense. Comme la Section le suggérait au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, nombre de mesures productives peuvent être mises en œuvre pour simplifier le processus sans avoir à en exclure l'enquête préliminaire et les avantages prouvés qu'elle apporte au système de justice pénale⁷. Ces mesures comprennent des meilleures pratiques de communication de la preuve, des pratiques plus robustes de gestion des instances pour mieux estimer le temps qu'elles demandent, l'utilisation généralisée de protocoles de tri des accusations, le comblement rapide des postes de juge vacants, la prise de dispositions favorisant l'efficacité des préavis de sorte à promouvoir la bonne préparation et la bonne justification des requêtes préalables au procès, le financement adéquat de l'aide juridique partout au Canada, l'élimination des enquêtes prolongées sur le cautionnement, l'utilisation des nouvelles technologies pour réduire au maximum les comparutions avant procès, et l'élaboration de processus visant à retirer du rôle les infractions moins sérieuses et celles ayant trait à l'administration de la justice.

⁷ La Section a comparu à deux occasions au cours de l'étude sur les délais judiciaires du Comité sénatorial, et a déposé des mémoires proposant des solutions pratiques : [Étude sur les délais dans le système de justice pénale au Canada](http://ow.ly/c9hb309QVIm), février 2016 (<http://ow.ly/c9hb309QVIm>) et [Les délais dans le système de justice pénale du Canada](http://ow.ly/zRY3309QVkk), octobre 2016 (<http://ow.ly/zRY3309QVkk>).

En conclusion, nous soulignons une fois de plus que les problèmes soulevés par la Cour suprême dans l'arrêt *Jordan* ne sont pas récents, et que cette décision n'a déclenché de crise nulle part au pays. Elle a rappelé la nécessité d'approcher la réforme du droit criminel de manière minutieuse et pratique plutôt qu'en se limitant à « élaguer » des éléments importants du système de justice pénale qui s'avèrent par ailleurs utiles, comme l'enquête préliminaire.

Nous serions heureux de vous fournir des précisions sur ces suggestions. Merci de l'attention que vous porterez à notre position.

Je vous prie d'agréer, Madame la Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

(Lettre originale signée par Gaylene Schellenberg au nom Loreley Berra)

Loreley Berra
Présidente, Section du droit pénal de l'ABC

- c. c. L'honorable Yasir Naqvi, procureur général et leader parlementaire du gouvernement de l'Ontario (attorneygeneral@ontario.ca)
L'honorable Heather Stefanson, ministre de la Justice et procureure générale du Manitoba (minjus@leg.gov.mb.ca)