



NATIONAL
POLICE
FEDERATION



FÉDÉRATION
DE LA POLICE
NATIONALE TM

Initiative intelligente de mise en liberté sous caution :

**Une approche progressiste
pour réformer le système
canadien de mise en
liberté sous caution**

Juillet 2023

Contributions

Nous remercions sincèrement tous ceux qui ont enrichi ce document de travail de leur point de vue et de leurs connaissances, et qui nous ont aidés à cerner les défis du système canadien de mise en liberté sous caution dans une perspective à la fois juridique et académique. En collaboration avec vous, nous avons identifié quelques initiatives de première étape qui peuvent avoir un effet durable.

Gordon S. Campbell, B.A. LL.B. B.C.L.

Nicole Myers, PhD, M.A., B.A., professeure agrégée, criminologue, Université Queen's

À propos de la Fédération de la police nationale

La Fédération de la police nationale (FPN) est le seul agent négociateur accrédité représentant environ 20 000 membres de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). La FPN est la plus importante organisation canadienne de relations de travail dans la police et le premier syndicat national indépendant à représenter les membres de la GRC. La FPN cherche à améliorer la sécurité publique au Canada en augmentant les ressources, l'équipement, la formation et d'autres formes de soutien pour ses membres.



Résumé

La réforme du cautionnement a déjà fait l'objet de multiples discussions et débats au cours des dernières années. Les appels à la réforme sont revenus sur le devant de la scène en raison du nombre élevé de meurtres de policiers au Canada et des reportages médiatiques sur les auteurs de ces crimes et d'autres délits ayant récidivé pendant leur mise en liberté provisoire (sous caution).

Bien que le discours public ait attiré l'attention sur la nécessité de réformer l'approche du Canada en matière de mise en liberté sous caution, une grande partie de ce débat a été axée sur des solutions législatives qui, selon nous, ne devraient avoir que des effets limités sur la résolution de nombreux problèmes fondamentaux du système de justice pénale (SJP).

L'amélioration du système canadien de mise en liberté sous caution, surtout pour résoudre les problèmes associés aux récidivistes violents, peut avoir plusieurs effets bénéfiques sur les ressources policières et la sécurité publique. Lorsqu'un récidiviste est libéré sous caution et commet d'autres délits, les organismes d'application de la loi doivent consacrer beaucoup de temps et de ressources pour le localiser, l'appréhender et le traduire en justice. La mise en œuvre d'initiatives intelligentes de mise en liberté sous caution permettrait aux services de police de réorienter leurs énergies vers la prévention du crime, la mobilisation communautaire et d'autres activités importantes du maintien de l'ordre.

Lorsque le SJP sera perçu comme un outil efficace de gestion des cas de récidive, la confiance du public envers les forces de l'ordre et le système judiciaire en sera améliorée d'autant. Lorsqu'elles constatent que le système donne la priorité à leur sécurité et à leur notion de l'équité, les collectivités se sentent plus en sécurité et se montrent plus favorables aux efforts des forces de l'ordre.

Alors que beaucoup recommandent des modifications législatives plus complexes et plus longues, le présent document de travail examine les défis à multiples facettes de notre système actuel de mise en liberté sous caution et propose des solutions intelligentes fondées sur des données probantes et qui visent à améliorer la collecte de données, l'analyse, l'échange d'information et les ressources des tribunaux. La FPN propose des recommandations axées sur les initiatives intelligentes de mise en liberté sous caution et sur les moyens par lesquels les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux peuvent collectivement relever les défis du SJP au Canada.

Table des matières

01 Contributions

À propos de la Fédération de la police nationale

02 Résumé

04 Introduction

05 Contexte

07 Défis actuels

- 07 Sécurité publique
- 08 Collectivités rurales et éloignées
- 08 Équité et surreprésentation

10 Recommandations

- 10 Instaurer un processus décisionnel judiciaire éclairé et fondé sur des données
- 11 Améliorer la surveillance après la mise en liberté sous caution
- 12 Améliorer les ressources et les normes applicables aux enquêtes sur la mise en liberté sous caution
- 13 Dispositions relatives à l'inversion du fardeau de la preuve
- 14 Harmoniser la supervision et les conditions de remise en liberté
- 15 Adopter une approche d'équipe pour les décisions et le suivi en matière de mise en liberté sous caution

16 Appel à l'action

18 Références

Introduction

Pour relever pleinement les nombreux défis auxquels fait face un système de mise en liberté sous caution qui est demeuré relativement inchangé pendant des décennies, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devront se concerter pour adopter des mesures plus intelligentes assorties d’actes concrets et d’outils de mise en œuvre spécifiques. Ces mesures plus intelligentes, décrites ci-dessous, doivent rendre le processus judiciaire plus efficace, en particulier par une réduction du délai de règlement des affaires, tout en améliorant la surveillance communautaire, ce qui nécessitera de nouvelles ressources.

Le débat actuel a pour cadre les perceptions du public sur la relation entre le taux de criminalité et la mise en liberté sous caution. Les données criminologiques actuelles permettent de vérifier les craintes entourant l’augmentation des taux de criminalité violente et des crimes commis par des récidivistes violents. Le taux de criminalité violente au Canada a augmenté de 5 % en 2020-2021 et de 7 % entre 2011 et 2021, atteignant dans certains cas des niveaux alarmants.¹

Crimes déclarés par la police pour certaines infractions violentes, Canada, 2021 ²

	2021	2021	2020 à 2021	2011 à 2021
	Nombre	Taux	Variation en %	Variation en %
Homicide	788	2,06	3	18
Agression sexuelle (niveau 1)	33 521	88	18	41
Extorsion	6 747	18	19	297
Harcèlement criminel	27 055	71	10	12
Menaces	87 701	229	3	10

Ces données sont préoccupantes, compte tenu surtout de plusieurs inconnues importantes concernant le véritable bilan du SJP du Canada. Par exemple, il n’existe que très peu de données, voire aucune, sur le taux de crimes violents commis par des personnes en liberté sous caution et sur le taux de respect des conditions imposées par le tribunal pour une mise en liberté sous caution. Il est urgent de coordonner la collecte et le partage des données entre tous les acteurs du SJP, car ces lacunes critiques empêchent les législateurs et les responsables politiques de mettre en place des réformes efficaces.

En outre, l’opinion publique est très préoccupée par la récidive des personnes mises en liberté sous caution, 75 % des Canadiens estiment que les gouvernements doivent s’attaquer au problème des récidivistes violents, selon un sondage réalisé en décembre 2022 par Pollara Strategic Insights.³

Nous pensons que le moyen le plus efficace, et en fait le seul, de réformer notre système actuel de mise en liberté sous caution consiste à prendre des décisions plus judicieuses plutôt que de créer une nouvelle loi qui, dans le meilleur des cas, aurait pour résultat de rendre encore plus difficile l’obtention d’une telle remise en liberté tout en bénéficiant des droits constitutionnels que sont la présomption d’innocence et le droit à une mise en liberté sous caution raisonnable.

L’efficacité d’un « système de mise en liberté sous caution plus intelligent » est fondamentalement :

- Une équation de la qualité et de la quantité des ressources humaines consacrées au processus,
- de la qualité et de la quantité des données qui servent de base aux décisions,
- de la qualité de la politique créée pour guider ces décisions de mise en liberté sous caution,
- et de la qualité de la surveillance sur le terrain effectuée pour vérifier en permanence à quel point le système a été « intelligent » dans la prise de décisions.

Tous les gouvernements, en particulier ceux des provinces et des territoires, doivent être prêts à s’engager dans des réformes plus intelligentes qui vont au-delà des mesures législatives. De simples réformes et une amélioration des ressources pourraient avoir une influence considérable et permettre au système de mise en liberté sous caution d’atteindre les objectifs du SJP, de protéger les droits de l’accusé et de garantir la sécurité de nos collectivités. La FPN est déterminée à collaborer avec les gouvernements pour assurer la mise en œuvre de ces réformes.



Contexte

Le système de mise en liberté sous caution est un élément fondamental du SJP du Canada. L'alinéa 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*) prévoit la présomption d'innocence, et l'alinéa 11e)) le droit de ne pas être privé sans juste cause d'une mise en liberté assortie d'un cautionnement raisonnable. Le droit à une mise en liberté assortie d'un cautionnement raisonnable s'étend non seulement au montant de la caution, mais aussi aux conditions de la mise en liberté. Pour la plupart des accusés, le *Code criminel* prévoit une présomption de mise en liberté inconditionnelle (par. 515(1)) et réaffirme au par. 515(2.01) qu'une ordonnance plus restrictive ne peut être imposée que si le poursuivant démontre pourquoi une forme moins sévère de mise en liberté serait inadéquate. Le paragraphe 515(10) du *Code criminel* stipule que trois motifs peuvent justifier la détention d'un accusé.

Le premier motif de détention (al. 515(10)a)) est le risque que l'accusé, s'il est libéré, ne revienne pas devant le tribunal comme il se doit. Le deuxième motif de détention (al. 515(10)b)) concerne la probabilité marquée que l'accusé commette une infraction, y compris le manquement à une condition de sa mise en liberté. Le troisième motif de détention (al. 515(10)c)) évoque la possibilité que la mise en liberté de l'accusé jette le discrédit sur l'administration de la justice.

Le SJP doit trouver un équilibre entre les droits juridiques de l'accusé, consacrés par la *Charte*, et la nécessité d'assurer la sécurité publique. Cependant, l'équité et l'efficacité du système canadien de mise en liberté sous caution ont suscité des inquiétudes. Il s'agit notamment des récentes infractions tragiques commises avec une arme à feu par des personnes en liberté sous caution et de la question importante et de longue date voulant qu'il y ait plus d'accusés (et d'innocents présumés) dans les prisons provinciales du Canada que dans les centres de détention après condamnation.

Le système actuel de mise en liberté sous caution ne fonctionne pas, depuis 2005-2006 au Canada, le nombre de personnes en détention provisoire a dépassé le nombre de personnes condamnées à une peine d'emprisonnement dans un établissement provincial. En 2021-2022, 70,5 % (n=14 414) de la population carcérale provinciale au Canada était en détention avant procès. Le taux de détention avant procès a plus que doublé au cours des 40 dernières années, et le nombre de personnes détenues avant procès a quadruplé au cours de cette même période.⁴ Ce recours à la détention avant procès a touché les communautés marginalisées dans une mesure disproportionnée.

Malgré les inégalités flagrantes du système de mise en liberté sous caution, il subsiste de sérieuses inquiétudes quant à sa capacité à protéger le public. Selon le témoignage du chef Myron Demakis, du Service de police de Toronto (SPT), devant le Comité permanent de la justice à Queen's Park, le système actuel de mise en liberté sous caution a créé une porte tournante pour les criminels violents récidivistes.

Selon le chef Demakis, en 2021, ce sont 772 personnes accusées par le SPT d'infractions liées aux armes à feu qui ont été libérées sous caution. De ce nombre, 21 %, soit 165 personnes, ont été arrêtées de nouveau pendant qu'elles étaient en liberté sous caution pour d'autres accusations liées aux armes à feu, et parmi ces personnes arrêtées de nouveau par le SPT et libérées pour une deuxième fois, 60 %, soit 98 personnes, ont encore été arrêtées pour une autre nouvelle infraction liée aux armes à feu. De ce nombre, 47 personnes, ou 50 % ont bénéficié d'une troisième mise en liberté sous caution.⁵

Les solutions législatives répétées manquent de données empiriques

Le projet de loi C-75, « *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents et d'autres lois et apportant des modifications corrélatives à certaines lois* », qui a reçu la sanction royale en 2019, portait sur la réforme du système de justice pénale et comprenait un large éventail de modifications au système de justice pénale canadien, y compris aux dispositions concernant la mise en liberté sous caution. Bon nombre des dispositions relatives à la mise en liberté sous caution codifient certains aspects de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R. c. Antic*⁶, dont un principe de retenue comme l'obligation d'imposer la forme la moins sévère de mise en liberté (*Code criminel*, par. 515(2.01)), et l'obligation de libérer l'accusé à la première occasion (art. 493.1). Le projet de loi C-75 exige que soit portée une attention particulière à la situation des prévenus autochtones et des prévenus appartenant à d'autres populations vulnérables qui sont surreprésentées au sein du système canadien de justice pénale⁷ et qui souffrent d'un désavantage lorsqu'il s'agit d'obtenir une mise en liberté (art. 493.2 du *Code criminel*).

De plus, le projet de loi C-75 a créé un « régime des comparutions pour manquement », une option supplémentaire que les policiers doivent envisager lorsqu'ils répondent à des allégations de non-conformité. Par contre, de nombreuses municipalités et provinces ont fait remarquer que ces changements n'ont pas permis de résoudre le problème des récidivistes violents.

Les premiers ministres du Canada, les représentants des services de police, les victimes d'actes criminels et le public ont exprimé leurs craintes au sujet du système actuel et exigé une réforme.

Ces préoccupations sont justifiées, mais les récentes réformes proposées par le gouvernement fédéral ne s'attaquent toujours pas aux problèmes les plus pressants auxquels le système de mise en liberté sous caution doit faire face. En janvier 2023, les premiers ministres de tout le Canada ont lancé au gouvernement fédéral un appel à l'action le priant instamment de prendre des mesures pour renforcer le système canadien de mise en liberté sous caution.

En mai 2023, le gouvernement fédéral a présenté le projet de loi C-48, « *Loi modifiant le Code criminel (réforme sur la mise en liberté sous caution)* », qui crée des dispositions supplémentaires d'inversion du fardeau de la preuve pour certaines infractions avec violence, celles commises envers les partenaires intimes et celles liées aux armes à feu. Rien n'indique que les dispositions sur l'inversion du fardeau de la preuve constituent un mécanisme approprié pour améliorer la sécurité du public. En effet, l'inversion du fardeau de la preuve peut avoir une influence relativement faible sur la prise de décisions, tout en augmentant la proportion excessive d'incarcération parmi les groupes marginalisés.

À elles seules, les modifications législatives fédérales ne suffiront pas à résoudre les problèmes complexes et de longue date du système de mise en liberté sous caution. Le SJP est une responsabilité partagée. Tandis que le gouvernement fédéral poursuit activement ses réformes législatives des dispositions du Code criminel sur la mise en liberté sous caution, il appartient aux provinces et territoires de contribuer grandement au renforcement du système de mise en liberté sous caution.



Défis actuels

Sécurité publique

En vue des réformes du système de justice pénale, l'une des plus grandes difficultés auxquelles sont confrontés les décideurs politiques, c'est qu'il n'existe aucun moyen précis et fiable de prédire qui va commettre un crime pendant une période de liberté sous caution, surtout des infractions graves avec violence. Ce qui est plus inquiétant encore, c'est que toute tentative de prédire le risque peut se révéler discriminatoire pour les peuples autochtones, les Noirs et les autres communautés racialisées.⁸ Il existe certains marqueurs ou indices précurseurs qui rendent ce risque moins incertain ou moins imprévisible. Par exemple, les accusations en cours et la conduite passée peuvent mettre en lumière le risque que présente une personne, ce dont le plan de remise en liberté rend également compte tout en démontrant l'efficacité des efforts d'atténuation. Ces mesures sont toutefois imparfaites, puisqu'il est impossible de prédire avec certitude le risque que pose une personne dans toutes les circonstances de sa liberté sous caution.⁹

Il faudrait mieux doter notre SJP d'informations et de données lui permettant d'identifier, de prendre en compte et d'atténuer les risques futurs par une prise de décisions éclairée et prévoir des ressources suffisantes pour les programmes de surveillance des mises en liberté sous caution. Par contre, les informations précises font totalement défaut et aucun effort véritable n'a été fait pour recueillir et analyser les données qui permettraient de déterminer si les pratiques actuelles du système canadien de mise en liberté sous caution qui sont réfractaires au risque assurent aux citoyens une plus grande sécurité que celle dont jouissent les bénéficiaires de la liberté sous caution.

De nombreux intervenants ont lancé un avertissement sur les conséquences des problèmes actuels entourant la mise en liberté sous caution, qui aboutissent à une criminalisation accrue des populations vulnérables. Qui plus est, parmi les solutions jugées les plus simplistes, il semble que la seule qui soit envisagée à l'heure actuelle consiste à rehausser les critères de mise en liberté sous caution. Une telle mesure entraînera inévitablement une augmentation de la proportion déjà élevée de détentions provisoires dans les provinces.

La détention préventive, même de courte durée, est associée à plusieurs effets indésirables, notamment une recrudescence des récidives, des problèmes de santé mentale et des difficultés d'accès à une représentation juridique. En plus d'être criminogène, la détention ne réduit pas la probabilité qu'une personne commette des infractions à l'avenir, elle l'aggrave.¹⁰ Cette situation s'explique par différentes raisons. Les centres de détention avant procès sont des lieux surpeuplés, rudes et dangereux¹¹, où les programmes de réadaptation sont pratiquement inexistantes. Il est extrêmement déstabilisant de séparer une personne de sa communauté générale, car cela rompt ses liens avec la collectivité, la famille et les soutiens sociaux.¹² Cette criminalisation accrue des populations vulnérables dans le cadre du système de mise en liberté sous caution crée de nouveaux problèmes de sécurité publique, encore plus difficiles à résoudre.



Collectivités rurales et éloignées

Il faut absolument savoir que certaines des collectivités les plus vulnérables au Canada vivent dans des régions nordiques et éloignées et sont confrontées à des défis sociologiques uniques qui influent sur la prestation des services du SJP et l'accès aux programmes de déjudiciarisation. Il est régulièrement souligné que dans les collectivités les plus éloignées du Canada, les principaux facteurs d'inefficacité des services de justice pénale sont la géographie, les distances, les retards dans les mesures formelles de lutte contre la criminalité, le caractère inapproprié des peines et le manque de ressources humaines et d'autres ressources. À ces défis s'ajoutent les besoins uniques de chaque collectivité, la priorité accordée à la justice réparatrice et le rôle des membres de la collectivité et de ses dirigeants dans la prestation des services de justice.

Équité et surreprésentation

Les données criminologiques corroborent les conclusions selon lesquelles une culture de mise en liberté sous caution réfractaire¹³ au risque a pour conséquence que les personnes autochtones, racisées, de sexe féminin et financièrement défavorisées se retrouvent en détention dans des proportions bien supérieures à celles des Canadiens qui ne font pas partie de ces catégories et qui sont accusés des mêmes infractions, voire d'infractions plus graves.¹⁴ Cette situation s'explique par la tendance actuelle à exiger des cautions, des gages de propriété et des dépôts en espèces pour la mise en liberté dans l'attente d'un procès.

L'une des principales préoccupations concernant le système de mise en liberté sous caution est le nombre élevé de personnes placées en détention provisoire. En 2021-2022, sur l'ensemble des admissions dans les établissements correctionnels provinciaux et territoriaux au Canada, une proportion de 62 % était constituée de personnes en détention provisoire.¹⁵ En moyenne, 70,5 % des détenus des prisons provinciales et territoriales du Canada sont en détention provisoire.¹⁶

Le nombre de personnes racialisées en détention provisoire est disproportionné. Même si les tribunaux au Canada ne recueillent pas systématiquement de données sur l'identité raciale et n'en dressent pas de bilan, quelques indicateurs révèlent que la dimension raciale exerce une influence sur l'issue des procédures judiciaires.

En ce qui concerne les données des services correctionnels, en 2012-2013 et de nouveau en 2021-2022¹⁷, le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) a noté que la croissance de la population carcérale fédérale est imputable à l'augmentation de la population racialisée. Entre 2003 et 2013, la population carcérale autochtone a augmenté de 46,4 % et la population carcérale noire, de 90 %. La surreprésentation des femmes autochtones est encore plus marquée, puisqu'elles représentent 37,6 % de la population carcérale fédérale.



Recommandations

Le système canadien de justice pénale reste sous-financé, ce qui se traduit par une insuffisance dans les ressources et dans la collecte et l'analyse des données. Pour résoudre ces problèmes, tous les acteurs du SJP doivent collaborer afin de déterminer et de mettre en œuvre des initiatives intelligentes en matière de mise en liberté sous caution, avec des solutions pratiques, efficaces et fondées sur des données qui garantiront une prise de décisions rapide sur la mise en liberté sous caution, réduiront le recours à la détention et faciliteront le respect des conditions de mise en liberté sous caution dans la collectivité, tout en protégeant le public et les agents chargés de l'application de la loi. En l'absence d'une réforme sérieuse et globale, les administrations de tout le Canada risquent de se retrouver avec un système de mise en liberté sous caution définitivement irréparable.

Instaurer un processus décisionnel judiciaire éclairé et fondé sur des données

Une préoccupation persistante, à laquelle les mesures législatives récentes n'ont pas remédié, est l'accès en temps voulu à des données pertinentes pour éclairer les décisions relatives à la mise en liberté sous caution. L'amélioration de la collecte et du partage des données entre les tribunaux et les services du maintien de l'ordre permettrait de mieux renseigner les juges et les procureurs de la Couronne pour leur examen d'un dossier, ce qui faciliterait la prise de décisions appropriées en matière de mise en liberté sous caution.

Le *Code criminel* et la *Charte* du Canada exigent que les enquêtes sur la mise en liberté sous caution soient tenues rapidement pour toute personne arrêtée et détenue en raison d'accusations portées contre elle. Le ministère public peut demander une détention provisoire de trois jours, mais les tribunaux hésitent à accorder une telle prolongation. Cette précipitation vers la mise en liberté sous caution oblige souvent les procureurs et les tribunaux à se contenter de renseignements limités sur l'infraction présumée, sur toute autre infraction pour laquelle l'accusé est peut-être déjà en liberté sous caution (surtout celles commises à l'extérieur du secteur de compétence) et sur le casier judiciaire de l'accusé, y compris les détails des infractions antérieures récentes. La collecte actuelle est effectuée par de multiples organismes qui appliquent des politiques différentes et elle ne rapporte souvent que des données de qualité inégale.

Par exemple, il arrive souvent que les dossiers du Centre d'information de la police canadienne (CIPC) soient privés des données relatives aux infractions qui figurent uniquement dans les bases de données de la police locale. Cela signifie qu'un accusé pourrait en réalité avoir un casier judiciaire plus lourd que celui qui est présenté au tribunal.

Pour adapter efficacement le système actuel, les services de police et la Couronne doivent cesser de travailler en vase clos. Pour passer à un système de mise en liberté sous caution du XXI^e siècle, axé sur les données probantes et le renseignement, il faut pouvoir compter sur la collaboration de tous les paliers de gouvernement, en particulier des provinces et des territoires. Bien que la protection des renseignements personnels et les privilèges de confidentialité soient parfois invoqués pour justifier le cloisonnement du système, il est possible d'élaborer des habilitations de sécurité, des politiques et des protocoles appropriés pour éliminer les obstacles et accroître le partage des renseignements.

De plus, pour rendre plus efficaces le traitement des causes et l'accès à la justice, il faut augmenter le financement de l'aide juridique afin d'assurer une représentation juridique des accusés en temps utile, et de réduire la fréquence des ajournements, le nombre de personnes en détention provisoire et la durée de la détention ou des conditions de mise en liberté dans la collectivité.¹⁸ Le fait d'accélérer le règlement des affaires garantira que les accusés reconnus coupables répondent de leurs actes dans les meilleurs délais et permettra de libérer au plus tôt ceux qui n'ont pas été condamnés.

Recommandation 1:

Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux coordonnent la création d'un comité national sur le partage des données du SJP canadien, chargé de recenser les tendances actuelles et les meilleures pratiques, de les analyser et d'en rendre compte. Les rapports devraient présenter des recommandations de réforme des politiques et des programmes et il faudrait permettre à tous les fonctionnaires concernés par l'administration de la justice d'accéder directement aux données partagées.

Améliorer la surveillance après la mise en liberté sous caution

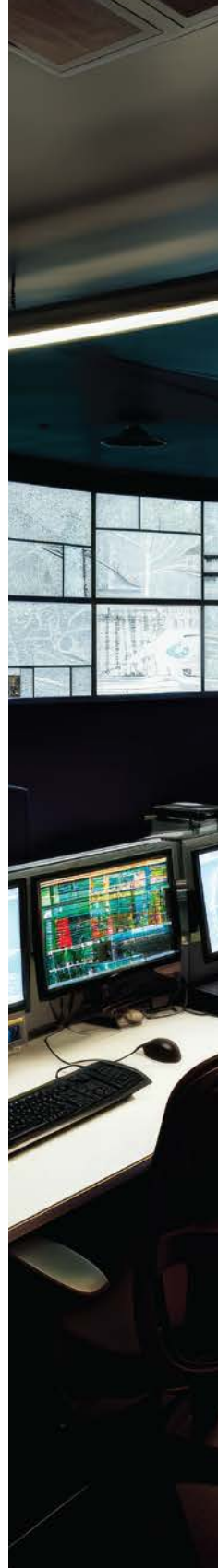
Alors que le Canada dispose de solides systèmes de surveillance de la probation et de la libération conditionnelle, les ressources humaines affectées au contrôle actif du respect des conditions de mise en liberté sous caution sont plutôt limitées. Le Canada dispose tout au plus d'un assemblage disparate de systèmes de surveillance des mises en liberté sous caution : certains services de police disposent de ressources pour vérifier les couvre-feux et d'autres font de la surveillance électronique (SE), mais le système repose principalement sur l'honnêteté des personnes en liberté sous caution, leur crainte d'être réincarcérées, et la surveillance de leurs cautions.

Il serait possible d'améliorer l'interopérabilité et l'intégration de la sécurité publique en tirant parti des données, de la technologie et des outils d'analyse de façon à faire concorder les dispositions relatives à la mise en liberté dans l'ensemble du Canada. Cette démarche devrait se faire en coordination avec des systèmes de surveillance qui se sont montrés efficaces dans diverses circonstances individuelles. Au fil des ans, de nombreuses administrations ont utilisé des technologies telles que des bracelets munis d'émetteurs GPS, des bracelets munis d'un émetteur radiofréquence et des dispositifs biométriques. Ces outils assurent aux personnes libérées sous caution le soutien de la collectivité et la surveillance nécessaires en attendant une audience au tribunal.

La première administration qui a adopté la surveillance électronique est la Colombie-Britannique, en 1987. En raison du succès des projets pilotes de SE en Colombie-Britannique, la Saskatchewan (1990), Terre-Neuve (1994) et l'Ontario (1996) ont introduit des programmes de SE et des essais similaires se poursuivent partout au pays. Les données sur la SE sont relativement peu nombreuses, et pour en améliorer l'efficacité, il faut mener davantage d'études sur les programmes. Ces technologies ne sont pas infaillibles, mais il faudrait y avoir recours plus souvent, sachant surtout qu'elles permettent de libérer des ressources policières. Si la supervision et la surveillance demeurent nécessaires, il est possible de créer des unités spéciales d'application de la loi sans qu'il s'agisse nécessairement d'agents assermentés. Dans les régions couvertes par la GRC, il pourrait s'agir d'agents spéciaux chargés de la surveillance physique et électronique de la mise en liberté sous caution.

Recommandation 2:

Le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires devraient investir dans le déploiement des technologies qui se sont révélées efficaces pour surveiller les conditions de mise en liberté sous caution. Il s'agirait en l'occurrence de procéder à un examen approfondi de toutes les technologies disponibles en matière de surveillance après la remise en liberté, et éventuellement de mettre au point de nouvelles technologies.





Améliorer les ressources et les normes applicables aux enquêtes sur la mise en liberté sous caution

Les tribunaux de mise en liberté sous caution sont une composante essentielle du SJP du Canada. Par conséquent, il faut privilégier l'affectation de procureurs et de fonctionnaires judiciaires expérimentés qui ont reçu une formation adéquate et qui ont eu suffisamment de temps pour se préparer. Dans la plupart des administrations, les juges de paix sont nommés par décret. Cependant, même si les juges de paix président presque toutes les audiences de mise en liberté sous caution dans une grande partie du Canada, il n'y en a presque aucun qui soit titulaire d'un diplôme de droit ou expérimenté en tant qu'avocat. Ils fondent leurs décisions sur une interprétation des faits présentés et sur les manuels fournis par leur ministère respectif, et non sur l'analyse d'un point de droit. Ainsi, en droit pénal et selon son ressort, le juge de paix peut être appelé à présider la première comparution de l'accusé, à se prononcer sur sa mise en liberté sous caution ou à délivrer des mandats de perquisition.

Par comparaison, les avocats qualifiés peuvent devenir juges après un minimum de 10 ans de pratique. Les avocats sont titulaires d'un diplôme en droit d'une école reconnue et d'un diplôme de premier cycle. Ils ont suivi un stage d'une durée maximale de 12 mois avant d'être autorisés à exercer une activité juridique indépendante et ils ont réussi un ou plusieurs examens du barreau. Bien que les qualifications des juges de paix varient considérablement d'une administration à l'autre, la Nouvelle-Écosse présente un exemple prometteur, soit la mise en place d'un système à plusieurs niveaux pour les juges de paix en leur demandant, hormis ceux qui célèbrent des mariages civils, d'être des juristes en exercice ou ayant exercé, qui comptent un minimum de cinq ans d'expérience professionnelle. Ils sont ensuite autorisés à exercer des fonctions relevant de certains domaines du droit pénal, comme la délivrance de mandats et la tenue de mises en accusation et de procès pour certains types de cas.¹⁹

Plutôt que de confier aux juges les décisions sur la mise en liberté sous caution, il serait beaucoup plus efficace et rentable de demander à tous les juges de paix d'acquérir des compétences juridiques. Une première approche consisterait à modifier les exigences de recrutement et de veiller à affecter au tribunal de la mise en liberté sous caution uniquement les juges de paix ayant des compétences juridiques. De plus, pour rendre plus efficaces le traitement des causes et l'accès à la justice, il faut augmenter le financement de l'aide juridique afin d'assurer une représentation juridique des accusés en temps utile, et de réduire la fréquence des ajournements, le nombre de personnes en détention provisoire et la durée de la détention ou des conditions de mise en liberté dans la collectivité.

Recommandation 3:

Toute administration qui fait appel à des juges de paix pour présider les audiences de mise en liberté sous caution doit établir pour ces postes une norme de qualification fondée sur la scolarité et la formation juridique, comme un diplôme en droit et cinq ans d'expérience dans la pratique du droit.

Dispositions relatives à l'inversion du fardeau de la preuve

Selon les dispositions du *Code criminel* relatives à l'inversion du fardeau de la preuve, c'est à l'accusé qu'il incombe de démontrer qu'il devrait être libéré, et non à la Couronne de démontrer qu'il faut le garder en détention.

Le projet de loi C-48 prévoit comme mesure importante l'élargissement de la portée des dispositions relatives à l'inversion du fardeau de la preuve. C'est lorsqu'un accusé fait face à des accusations pour des crimes graves ou violents que les tribunaux peuvent prendre ces dispositions en considération. Il importe de se rappeler que, sans égard aux dispositions d'inversion du fardeau de la preuve, les tribunaux doivent toujours déterminer s'il est possible de remettre l'accusé en liberté sans risque pour la sécurité publique et s'il se présentera aux prochaines audiences du tribunal.

Il n'existe aucune preuve criminologique que les dispositions relatives à l'inversion du fardeau de la preuve, comme celles qui figurent dans le projet de loi C-48, rendront les collectivités plus sûres. Ces dispositions répondent en partie aux demandes légitimes des services de police suite aux récents décès de leurs agents, soit de garder en détention provisoire les personnes accusées de certaines infractions avec violence ou liées aux armes à feu. Dans le passé, des demandes similaires ont abouti à des modifications législatives qui ont eu pour effet de renverser pour certaines infractions criminelles le fardeau de la preuve pour la mise en liberté sous caution, dans l'espoir de réduire le taux des crimes comme la violence entre partenaires intimes et les infractions liées à la drogue après la libération. Il n'existe pas de données exhaustives démontrant que ces dispositions réduisent la criminalité.

En pratique, le fardeau de la preuve n'est pas le facteur déterminant pour les audiences de mise en liberté sous caution et joue généralement un rôle limité dans les décisions qui s'y rapportent. Ce qui demeure essentiel dans les audiences de mise en liberté sous caution, c'est la gravité des accusations, la présence d'un casier judiciaire et son contenu, les motifs de détention et le plan de libération présenté par l'accusé.

Recommandation 4:

Que le gouvernement fédéral entreprenne une étude nationale et systématique du système de mise en liberté sous caution et fasse ressortir les dispositions efficaces qui favorisent la sécurité publique et répondent aux objectifs du système canadien de justice pénale, notamment la garantie des comparutions futures devant les tribunaux et la sécurité publique.

Recommandation 5:

Les provinces et les territoires doivent consacrer davantage de ressources à la collecte et au partage de données criminologiques qui peuvent servir à éclairer les décisions de mise en liberté sous caution, plutôt que de s'en remettre aux dispositions relatives à l'inversion du fardeau de la preuve.



Harmoniser la supervision et les conditions de remise en liberté

Il n'apparaît pas clairement que l'exigence d'un nantissement en espèces ou en biens immobiliers, d'une surveillance de la sûreté ou d'autres conditions de mise en liberté renforcent la sécurité publique en prévenant les manquements aux conditions de la mise en liberté sous caution. En revanche, ces critères habituels de remise en liberté désavantagent généralement les personnes autochtones, racialisées, démunies, souffrant de problèmes de santé mentale ou de toxicomanie. Si les cautions peuvent constituer un mécanisme utile pour le suivi de l'accusé en liberté sous caution, il existe un conflit d'intérêts inhérent au fait que les personnes qui se portent caution sont généralement des membres de la famille ou des amis de l'accusé. En raison de cette relation étroite, il est peu probable qu'ils dénoncent le non-respect des règles par l'accusé.²⁰ En raison de cette difficulté, il faut prévoir d'autres mesures de suivi de la mise en liberté sous caution.

Le montant de la caution devrait être fixé en fonction d'un montant significatif pour l'accusé ou sa caution, plutôt qu'en fonction de la gravité de l'infraction ou du risque que représente l'accusé. Le montant de la caution peut conduire à des résultats injustes, puisque les particuliers, surtout ceux issus de groupes marginalisés, n'ont pas toujours les moyens de payer les sommes qu'il faut promettre au tribunal pour obtenir la remise en liberté. Les ordonnances de mise en liberté provisoire peuvent aussi aggraver la marginalisation sociale et la criminalisation.

Il existe différents modèles, par exemple en Ontario, où ces programmes sont généralement administrés par des tiers, alors qu'en Colombie-Britannique, la surveillance de la mise en liberté sous caution est assurée par des agents de probation. Ces programmes assurent une surveillance dans la collectivité, assortie de contacts avec l'assuré pour vérifier son respect des conditions, sans les difficultés inhérentes à une relation personnelle. Certains programmes facilitent le rapprochement de l'accusé avec les ressources de soutien dans la collectivité. Il faut toutefois faire preuve de prudence quant au degré de discrétion accordé aux programmes de surveillance des personnes en liberté sous caution pour « approuver » ou « rejeter » une ordonnance de surveillance, imposer des cautions, des dépôts en espèces et des conditions de mise en liberté sans surveillance judiciaire.²¹

Il est possible d'améliorer le système de mise en liberté sous caution en harmonisant la surveillance aux conditions de mise en liberté à l'aide de programmes qui normalisent les exigences et les attentes en matière de surveillance dans la collectivité, tout en confiant aux tribunaux, plutôt qu'aux programmes, la décision sur la pertinence de la surveillance. Parmi les autres moyens de réforme, mentionnons la réduction ou l'élimination du recours à la caution en espèces ou à la promesse d'argent liquide pour certains accusés, ainsi que le recours à des cautions, et l'utilisation d'outils d'évaluation des risques pour orienter les décisions de remise en liberté.

Recommandation 6:

Les gouvernements devraient s'engager à adopter des réformes fondées sur des données probantes et qui prévoient des solutions de rechange à la garantie financière et aux cautions, comme des programmes de mise en liberté avant procès qui évaluent le niveau de risque d'un défendeur et assurent une surveillance plutôt que la détention.



Adopter une approche d'équipe pour les décisions et le suivi en matière de mise en liberté sous caution

Au Canada, le système de surveillance des mises en liberté sous caution repose généralement sur la capacité de l'accusé de respecter les conditions, avec ou sans supervision de la part de sa caution ou d'un programme de surveillance des personnes en liberté sous caution. La garantie d'obtempérer est confortée par la menace de perdre le montant de la caution promise, d'une nouvelle arrestation et d'un retour en détention.

Pour surveiller l'accusé dans la collectivité, il peut être utile de mettre en place des équipes intégrées de collaboration étroite composées de procureurs et d'agents de police, semblables aux Unités mixtes des produits de la criminalité et aux équipes de lutte contre les armes à feu et les gangs. Le concept d'« équipe » est fondé sur la cohabitation dans le même espace de bureau avec les procureurs participant à l'enquête dès les premières étapes, plutôt que sur la structure plus traditionnelle au Canada de cloisonnement entre les procureurs et la police, selon laquelle la police mène l'enquête et ne transmet le dossier aux procureurs qu'après l'avoir terminée, afin qu'ils engagent des poursuites. Cette approche par équipe n'a toutefois servi jusqu'à présent que pour les cas plus complexes. Pour faciliter l'échange de renseignements et les consultations entre la police et la Couronne, il pourrait être utile de former des équipes intégrées de mise en liberté provisoire par voie judiciaire.

Certaines administrations comme l'Alberta et le Manitoba, ont développé pour la surveillance des mises en liberté sous caution un mode de travail d'équipe qui a amélioré la coordination au sein du SJP, avec des mesures comme la comparution aux audiences de mise en liberté sous caution de représentants de l'application de la loi ayant une connaissance directe des allégations. Des approches axées sur le travail d'équipe, comme celle de mise en liberté provisoire par voie judiciaire, pourraient aider à développer une plus grande expertise policière sur les règles de droit relatives à la mise en liberté sous caution. Peut-être plus important encore, l'équipe intégrée pourrait améliorer la collecte de renseignements auprès de tous les secteurs afin que les tribunaux de mise en liberté sous caution disposent des renseignements dont ils ont besoin, plutôt que de se limiter à ceux concernant les casiers judiciaires, les autres remises en liberté, ou même les allégations actuelles devant le tribunal qui ne sont pas disponibles ou qui ne parviennent pas au tribunal en temps utile.

Recommandation 7:

Il faut que tous les ordres de gouvernement investissent dans la création d'un système de surveillance de la mise en liberté sous caution sur le terrain, d'unités spécialisées dans l'application de la loi et partout au Canada, d'une technologie de pointe qui fournira des renseignements en temps réel sur les manquements potentiels ou réels à la mise en liberté sous caution auxquels les autorités pourront réagir rapidement, notamment en empêchant la multiplication des infractions mineures qui se transforment en nouvelles infractions criminelles graves.

Appel à l'action

La FPN reconnaît que le présent document de travail est la première étape d'un processus beaucoup plus long visant à améliorer le système canadien de mise en liberté sous caution. Il importe de noter que l'efficacité de ces changements dépend de divers facteurs, notamment la mise en œuvre et l'application de politiques révisées en matière de mise en liberté sous caution, de ressources adéquates pour assurer la surveillance des délinquants libérés, l'échange de renseignements et la collaboration entre les organismes d'application de la loi, les autorités judiciaires et les autres parties prenantes concernées.

C'est pourquoi nous demandons aux gouvernements provinciaux et territoriaux de collaborer avec le gouvernement fédéral pour prendre les prochaines mesures permettant de mettre en œuvre les Initiatives intelligentes de mise en liberté sous caution. Ces initiatives doivent être accompagnées de ressources suffisantes, tant humaines que financières, ainsi que d'une collecte de données plus étendue, afin de garantir la mise en œuvre des mesures adéquates qui ont le plus de chances de succès. La FPN recommande à tous les gouvernements de mettre en œuvre sans tarder les recommandations ci-dessous.

Recommandation 1: Que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux coordonnent la création d'un comité national chargé de superviser le partage des données du SJP canadien, qui recense et analyse les tendances actuelles et les meilleures pratiques, et en fait rapport. Les rapports devraient présenter des recommandations de réforme des politiques et des programmes et il faudrait permettre à tous les fonctionnaires concernés par l'administration de la justice d'accéder directement aux données partagées.

Recommandation 2: Le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires devraient investir dans le déploiement des technologies qui se sont révélées efficaces pour surveiller les conditions de mise en liberté sous caution. Il s'agirait en l'occurrence de procéder à un examen approfondi de toutes les technologies disponibles en matière de surveillance après la remise en liberté, et éventuellement de mettre au point de nouvelles technologies.

Recommandation 3: Toute administration qui fait appel à des juges de paix pour présider les audiences de mise en liberté sous caution doit établir pour ces postes une norme de qualification fondée sur la scolarité et la formation juridique, comme un diplôme en droit et cinq ans d'expérience dans la pratique du droit.

Recommandation 4: Que le gouvernement fédéral entreprenne une étude nationale et systématique du système de mise en liberté sous caution et fasse ressortir les dispositions efficaces qui favorisent la sécurité publique et répondent aux objectifs du système canadien de justice pénale, notamment la garantie des comparutions futures devant les tribunaux et la sécurité publique.

Recommandation 5: Les provinces et les territoires doivent consacrer davantage de ressources à la collecte et au partage de données criminologiques qui peuvent servir à éclairer l'exercice du pouvoir discrétionnaire pour les décisions de mise en liberté sous caution, plutôt que de s'en remettre aux dispositions relatives à l'inversion du fardeau de la preuve.

Recommandation 6: Les gouvernements devraient s'engager à adopter des réformes fondées sur des données probantes et qui prévoient des solutions de rechange à la garantie financière et aux cautions, comme des programmes de mise en liberté avant procès qui évaluent le niveau de risque d'un défendeur et assurent une surveillance plutôt que la détention.

Recommandation 7: Il faut que tous les ordres de gouvernement investissent dans la création d'un système de surveillance de la mise en liberté sous caution sur le terrain, d'unités spécialisées dans l'application de la loi et partout au Canada, d'une technologie de pointe qui fournira des renseignements en temps réel sur les manquements potentiels ou réels à la mise en liberté sous caution auxquels les autorités pourront réagir rapidement, notamment en empêchant la multiplication des infractions mineures qui se transforment en nouvelles infractions criminelles graves.



Références

- 1 Statistique Canada, (2021). Crimes déclarés par la police, certaines infractions. Accessible en ligne : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/220802/t001a-fra.htm>
- 2 Statistique Canada, (2021). Crimes déclarés par la police, certaines infractions. Accessible en ligne : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/220802/t001a-fra.htm>
- 3 Fédération de la police nationale, (2022). Pollara Strategic Insights.
- 4 Statistique Canada, (2023). Comptes moyens des adultes dans les programmes correctionnels provinciaux et territoriaux. Tableau 35-10-0154-01. Accessible en ligne : <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3510015401>
- 5 Comité permanent de la justice, Assemblée législative de l'Ontario, Un rapport sur la modernisation du système de mise en liberté sous caution pour une sécurité accrue, janvier 2023. Accessible en ligne : https://www.ola.org/sites/default/files/node-files/committee/report/pdf/2023/2023-03/Canadian%20Bail%20Reform_Final_French.pdf
- 6 R c. Antic, 2017 CSC 27.
- 7 R c. Morris, 2021. ONCA 680.; R c. Anderson, 2014. CSC 41, 2 R.C.S. 167.
- 8 Michael Tonry, (2019). "Predictions of Dangerousness in Sentencing: Déjà Vu All Over Again" P. 48 Crime & Just 439.
- 9 Myers, N. (2023). Principled guidance and radical change: Lessons learning from youth bail practices and the YCJA. Criminal Law Quarterly (à paraître).
- 10 William D. Bales et Alex R. Piquero (2012). "Assessing the impact of imprisonment on recidivism", Journal of Experimental Criminology P. 71-101.
- 11 Holly Pelvin, (2017). Doing uncertain time: Understanding the experiences of punishment in pre-trial custody. Accessible en ligne : https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/80896/3/Pelvin_Holly_201711_PhD_thesis.pdf; Commission des droits de la personne de l'Ontario, Rapport sur les conditions de détention au Centre de détention du Sud de Toronto, en ligne : <https://www.ohrc.on.ca/fr/rapport-sur-les-conditions-de-detention-au-centre-de-detention-du-sud-de-toronto>; East Coast Prison Justice Society, Conditions of Confinement in Men's Provincial Jails in Nova Scotia, en ligne : <https://www.eastcoastprisonjustice.ca/conditions-of-confinement-report.html>; Protecteur du citoyen, « Des conditions de détention inacceptables » (29 novembre 2018), en ligne : <https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/nouvelles/communiqués/rapport-annuel-2017-2018-conditions-detention-inacceptables>.
- 12 Mark T. Berg et Beth M. Huebner, (2011). "Reentry and the Ties that Bind: An Examination of Social Ties, Employment and Recidivism" 28:2 JQ 382; Daniel S Nagin, Francis T Cullen & Cheryl Lero Jonson, (2009) "Imprisonment and Reoffending" 38:1 Crime & Just 115.
- 13 Myers, N.M. (2019). 9). "Jailers in the Community: Responsibilizing Private Citizens as Third-Party Police." Le Journal Canadien de la Criminology, 61(1), 66-85.
- 14 Statistique Canada (2020). Statistique Correctionnelles pour adultes et adolescents au Canada, 2018/2019. Accessible en ligne : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2020001/article/00016-eng.htm>
- 15 Statistique Canada (2023). Admissions des adultes aux programmes des services correctionnels. Tableau 35-10-0014-01. Accessible en ligne : <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3510001401>
- 16 Statistique Canada, 2023. Comptes moyens des adultes dans les programmes correctionnels provinciaux et territoriaux. Tableau 35-10-0154-01. Accessible en ligne : <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3510015401>
- 17 Rapport annuel du Bureau de l'enquêteur correctionnel 2012-2013. (2013). Accessible en ligne : <https://oci-bec.gc.ca/cnt/rpt/annrpt/annrpt20122013-eng.aspx?texthighlight=annual+report#s3>; Rapport annuel du Bureau de l'enquêteur correctionnel 2021-2022. <https://www.oci-bec.gc.ca/cnt/rpt/annrpt/annrpt20212022-eng.aspx#s11>
- 18 Myers, N. (2023). "The Crisis in Canada's bail system is not one of an overly lax or lenient system: Standing Committee on Justice and Human Rights Study of Canada's Bail System." Accessible en ligne : <https://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/44-1/JUST/reunion-53/temoignages>
- 19 Ministère de la Justice de la Nouvelle-Écosse, 2023, Services judiciaires; Juge de paix. Accessible en ligne : https://novascotia.ca/just/Court_Services/peace-fr.asp
- 20 Myers, N.M et McDermott, J. (2023). Légalement un Goeliens, pratiquement une carrière : libération sous caution.
- 21 IDEM



NATIONAL
POLICE
FEDERATION

FÉDÉRATION
DE LA POLICE
NATIONALE TM



npf-fpn.com



[@NPFFPN](https://twitter.com/NPFFPN)



info@npf-fpn.com



[@NPF_FPN](https://www.instagram.com/NPF_FPN)



[nationalpolicefederation](https://www.facebook.com/nationalpolicefederation)