

**LES SYSTÈMES
INTÉGRÉS D'INFORMATION DE JUSTICE
AU CANADA ET AUX ETATS-UNIS**

PAR

KARIM BENYEKHFLEF

PROFESSEUR À LA FACULTÉ DE DROIT,
UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

Les systèmes intégrés d'information de justice constituent certes le plus important chantier des prochaines années au Canada et aux Etats-Unis dans le monde judiciaire. La présente contribution se limitera donc à une brève description des efforts en la matière dans le domaine de la justice. Il importe également de rappeler, au bénéfice des lecteurs européens, que le système judiciaire, au Canada et aux Etats-Unis, est unifié dans le sens où le même tribunal peut être saisi de litiges de nature civile, criminelle ou pénale, administrative, fiscale ou constitutionnelle. Il n'existe donc pas de catégorisation judiciaire fondée sur le droit matériel ou substantiel. Un système judiciaire unifié se prête sans doute à une plus grande intégration électronique. Les tribunaux administratifs existent bien entendu au Canada et aux Etats-Unis mais ils n'incarnent pas le pouvoir judiciaire de l'État. Ils constituent plutôt, comme l'a déjà signalé la jurisprudence américaine, des appendices du pouvoir législatif.

Nous nous pencherons, dans un premier temps, sur la définition appropriée de certains termes associés à ces systèmes et sur les développements concrets desdits systèmes au Canada et aux Etats-Unis. Dans un deuxième temps, il conviendra de présenter sommairement les incidences sur les droits et le droit du déploiement des systèmes intégrés d'information de justice.

I. - Sur le sens et le développement des systèmes intégrés d'information de justice

Avant d'aborder les expériences en cours au Canada et aux États-Unis, il convient tout d'abord de se livrer à un rapide exercice de définition.

A. - LA TERMINOLOGIE

Il existe un grand nombre d'initiatives au Canada et aux États-Unis concernant l'automatisation, dans son sens le plus large, de la justice. Il convient de distinguer deux champs principaux d'initiatives : les systèmes intégrés d'information et les systèmes de « *case management* ». Malgré cette distinction, il importe de noter que les systèmes intégrés d'information de justice, tels qu'ils sont définis par les acteurs, englobent le « *case management* ». Le « *National Criminal Justice Association* » des États-Unis définit ainsi les systèmes intégrés d'information de justice :

As it is used in this document, the term « integrated justice systems » encompasses interagency, interdisciplinary, and intergovernmental information systems that access, collect, use, and disseminate critical information at key decision points throughout the justice process, including building or enhancing capacities to automatically query regional statewide and national databases and to report key transactions regarding people and cases to local, regional, statewide and national systems. Generally, the term is employed in describing justice information systems that eliminate duplicate data entry, provide access to information that is not otherwise available, and ensure the timely sharing of critical information.

L'expression est donc très large et vise finalement tous les acteurs du processus judiciaire : les agences gouvernementales, les forces de police, les services correctionnels, les commissions de libération conditionnelle, les agences locales, provinciales ou étatiques, les tribunaux, les huissiers, les juges, les avocats etc. Il s'agit de faciliter la construction d'un réseau électronique permettant à tous les acteurs de communiquer, d'échanger des informations, de consulter un dossier, de prendre des décisions, de signifier ces dernières, bref de faciliter la gestion électronique des affaires de justice.

Le cheminement d'un rapport de police en droit canadien illustre cette chaîne informationnelle : le policier rédige un rapport d'enquête sur une infraction et le transmet ensuite au procureur de la Couronne. Ce dernier détermine si une plainte sera ou non portée.

Ce rapport sera également utile à la comparution du prévenu afin de déterminer notamment sa libération durant les procédures ou la nécessité de tenir un examen psychiatrique. Ce document servira également, le cas échéant, à la préparation d'un rapport pré-sentenciel par un fonctionnaire du ministère du Solliciteur général. Le rapport d'enquête pourra également servir au juge dans la détermination de la sentence. Le prévenu une fois condamné, le rapport d'enquête servira au classement pénitentiaire du détenu (classe de prison ou de pénitencier). Finalement, ce même rapport d'enquête sera étudié par les membres de la Commission des libérations conditionnelles le temps venu. On aura vite compris que la mise en réseau de tous ces intervenants ne pourra que faciliter une transmission rapide des informations.

L'expression couvre également les systèmes de « case management ». On peut aussi parler de « e-filing » bien que cette expression ne recouvre pas toutes les fonctionnalités que le « case management » suppose. Ces derniers constituent, en quelque sorte, un sous-ensemble : les systèmes de « case management » peuvent être définis comme l'automatisation et la mise en réseau des procédures judiciaires proprement dites (dans la classification nord américaine : droit civil, droit criminel, jeunesse et faillite). Dans ce cas, l'information est également mise en réseau mais ces systèmes permettent surtout de faciliter la gestion des procédures (requêtes, motions, déclarations etc.) et l'interaction des acteurs d'un procès. On vise évidemment à accélérer le processus et à diminuer les coûts. Ce faisant, on peut envisager la comparution à distance, l'étude de requêtes ou autres motions préliminaires ou interlocutoires hors présence physique, la signification électronique des procédures, voire de certaines décisions, etc.

B. - LES DÉVELOPPEMENTS AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS

Au Canada, le gouvernement fédéral est en train de mettre sur pied le Réseau canadien d'information pour la sécurité publique (RCISP), « lequel servira de base à un réseau national d'information moderne qui reliera les diverses sources d'information aux praticiens de la justice pénale » (Plan d'action concernant l'information de la justice intégré 1999-2004, Ottawa, 31 mars 1999). On notera que ce réseau vise exclusivement les acteurs du secteur pénal et criminel.

Ceci s'explique par des considérations constitutionnelles puisque l'autorité fédérale possède une compétence exclusive sur le droit criminel alors que les provinces ont une compétence exclusive en matière de propriété et de droit civil.

Consulter :

- Plan d'action concernant l'information de la justice intégrée 1999-2004, Ottawa, 31 mars 1999. Disponible à : <http://www.sgc.gc.ca>
- L'intégration de l'information de la justice. Rapport d'étape 2001, Ottawa, juin 2001. Disponible : <http://www.sgc.gc.ca>

Ainsi, au Québec, le gouvernement provincial met sur pied son propre système intégré d'information de justice qui vise les données du secteur civil, jeunesse, criminel et pénal. Dans ce dernier cas, il faut comprendre que la création des infractions de nature criminelle relève de l'autorité fédérale, ainsi que nous l'avons précisé, mais que l'administration de la justice criminelle, tenter des poursuites, relève des provinces. Il faut bien reconnaître qu'il y a des risques de duplication.

Consulter :

- Étude d'opportunité sur les systèmes intégrés de justice, Gouvernement du Québec, Mars 2000. Disponible à : <http://www.justice.gouv.qc.ca/francais/pdf/sijj-rap.pdf>
- Lancement des travaux de l'analyse préliminaire du système intégré d'information de justice, Gouvernement du Québec, 26 novembre 2001

Aux États-Unis, la situation s'avère encore plus complexe en raison de la structure constitutionnelle du pays et de la multiplicité des acteurs (autorité fédérale + 50 autorités fédérées). Il existe aux États-Unis une initiative semblable à celle menée au Canada visant à intégrer et à centraliser les activités d'information de justice criminelle : Global Criminal Justice Information Network Initiative (GLOBAL). Cette initiative devrait prendre de l'importance suite à la tragédie du 11 septembre 2001.

Consulter :

- Final report of the National Integration Resource Center. Task Force. The Lisle Report, US Department of Justice, 1999 : Disponible à : http://www.ojp.usdoj.gov:80/archive/topics/integrated_justice/lisle-fn.htm#chap1

- An Overview of OJP [Office of Justice Programs] Bureaux, Offices and COPS Information Technology Initiative, US Department of Justice, June 2001. Disponible à : <http://www.ojp.usdoj.gov:80/BJA/txt/NCJ18909.pdf>
- Integrated Justice Information Systems, US Department of Justice, 12 avril 2000 : <http://www.ojp.usdoj.gov:80/archive/topics/integratedjustice/ag-draft.htm>
- Integrated Justice Information Technology Initiative, Office of Justice Programs : <http://www.ojp.usdoj.gov:80/archive/topics/integratedjustice/welcome.html>
- P.F. Kradall et A.E. Gardner, « Legislation : A New Design for Justice Integration », (1998) 30 *McGeorge L.Rev.* 9.
- Global Justice Information Network : <http://www.it.ojp.gov/global/>

Au niveau fédéral, l'autorité chargée d'assurer l'automatisation et la mise en réseau des tribunaux est le « Judicial Conference Committee ». Il revient donc aux juges eux-mêmes de déterminer les modalités d'accès électronique aux informations judiciaires (« case management »). Cette autonomie des juges ne saurait étonner lorsque l'on sait que l'administration est, aux États-Unis, un élément constitutif de l'indépendance judiciaire (pour les juges fédéraux). Le principal outil technologique mis sur pied est l'index des causes PACER (Public Access to Court Electronic Records) :

The courts plan to provide public access to electronic files, both at the courthouse and beyond the courthouse, through the Internet. The primary method to obtain access will be through Public Access to Court Electronic Records (or « PACER »), which is a web-based system that will contain both the dockets (a list of the documents filed in the case) and the actual case file documents. Individuals who seek a particular document or case file will need to open a PACER account and obtain a login and password. After obtaining these, an individual may access case files – whether those files were created by imaging paper files or through CM|ECF [Case management|Electronic Case Files] – over the Internet. Public access through PACER will involve a fee of \$0,07 per page of a case file document or docket viewed, downloaded or printed. This compares favorably to the current \$.50 per page photocopy charge. Electronic case files also will be available at public computer terminals at courthouses free of charge. (Report on Privacy and Public Access to Electronic Case Files, Judicial Conference Committee on Court Administration and Case Management, September 2001).

Les tribunaux fédéraux sont également en train de déployer le CM-ECF, c'est-à-dire le Case Management-Electronic Case Files qui devrait permettre aux acteurs impliqués dans un procès relevant de

l'autorité fédérale de recourir aux réseaux électroniques pour intenter une action, produire des pièces, soumettre des requêtes préliminaires et interlocutoires, déposer des documents, échanger avec le juge président le procès et l'autre partie, etc. Ce système est déjà assez bien implanté dans les tribunaux de faillites. Pour les « district courts », le déploiement débute en 2002 et en 2003 pour les cours d'appel fédérales.

Consulter :

- Report on Privacy and Public Access to Electronic Case Files, Judicial Conference Committee on Court Administration and Case Management, September 2001. Disponible à : <http://www.uscourts.gov/Press-Releases/att81501.pdf>
- Administrative Office of the U.S. Courts, PACER (Public Access to Court Electronic Records) Service Center : <http://pacer.psc.uscourts.gov/>

Pour les États fédérés, une étude note que 17 % des États (soit 9 États) utilisent le programme « dial-up access » pour obtenir l'accès aux dossiers des tribunaux d'États alors que 31 % (soit 16 États) offrent un accès Web plus ou moins important à ces mêmes dossiers. Un peu plus de la moitié des États américains (52 % - 26 États) n'offrent pas un accès électronique aux dossiers ou alors un accès très limité (State and Federal Policy on Electronic Access to Court Records, Maryland Judicial Committee, 2001).

Consulter :

- State and Federal Policy on Electronic Access to Court Records, Maryland Judicial Committee, 2001. Disponible à : <http://www.courts.state.md.us/b&t-ccfinal.pdf>
- Case Management-Electronic Case Files : <http://www.uscourts.gov/cmecf/cmecf.html>
- Systems Development Life Cycle. Guidance Document, U.S. Department of Justice, March 200 : <http://www.usdoj.gov/jmd/irm/lifecycle/table.htm>
- A listing of integrated justice system projects completed by National Center's : disponible à : <http://www.ncsc.dni.us/NCSC/TIS99/CASEMGMT/CJISindex.htm>
- Integrated Justice Information Systems : un site Web portant exclusivement sur ces sujets et administré par le National Consortium for Justice Information and Statistics. Disponible à : <http://www.search.org/integration/>

On peut remarquer que les efforts américains d'automatisation et de mise en réseau portent en grande partie sur le « case management » et l'accès public aux documents judiciaires. Ceci soulève bien entendu des questions quant au respect du droit à la vie privée. Nous y reviendrons.

II. - Sur les incidences juridiques des systèmes intégrés d'information de justice

La conception et le déploiement de systèmes électroniques complexes visant d'une part à relier tous les acteurs impliqués dans les processus judiciaires et à faciliter les flux informationnels et, d'autre part, à permettre la gestion en ligne des procédures judiciaires ne sont pas sans soulever d'importantes questions juridiques. Examinons brièvement, dans un premier temps, les effets juridiques de l'application de ces technologies au secteur de la justice. Ensuite, il conviendra de proposer des moyens susceptibles d'atténuer les éventuelles atteintes aux libertés que la mise en place désordonnée et trop enthousiaste de tels systèmes pourrait entraîner.

A. - LES EFFETS JURIDIQUES

Les effets juridiques des systèmes intégrés d'information de justice sont doubles. Il y aurait, d'une part, les effets que l'on pourrait qualifier de micro-juridiques et, d'autre part, les effets macro-juridiques.

Les effets micro-juridiques soulèvent certes de complexes questions de cohérence et d'harmonisation mais peuvent être facilement identifiées et réglées. Il s'agit essentiellement d'assurer l'adéquation des technologies avec les exigences législatives et réglementaires formelles et processuelles. Il importe donc que les fonctionnalités déployées soient permises par les législations applicables. Au-delà de ces considérations strictement juridiques, il importe également d'assurer l'adhésion des acteurs au déploiement de tels systèmes. On pense ici en particulier aux juges, avocats, parties et autres acteurs intimement impliqués qui auront à utiliser les systèmes de « case management ».

Consulter :

- Fredric I. Lederer « The Road to the Virtual Courtroom? Consideration of Today's – and Tomorrow's – High Technology Courtrooms 2000 ». Disponible à : [http://www.ncsc.dni.us/NCSC/TIS/TIS99/CTC6/CTC6 %20-%20302%/20-%20Session.htm](http://www.ncsc.dni.us/NCSC/TIS/TIS99/CTC6/CTC6%20-%20302%/20-%20Session.htm)

C'est au plan macro-juridique que les questions apparaissent les plus complexes. L'architecture établie par ces systèmes électroniques ne peut manquer d'avoir une sérieuse incidence sur les équilibres souvent délicats des droits des citoyens face à la puissance publique. Cette mise en réseau et cette automatisation peuvent avoir des incidences dans les domaines suivants :

- Droit à la vie privée;
- Accès à l'information;
- Droits judiciaires et garanties juridiques (articles 23 à 38 de la Charte québécoise des droits et libertés et articles 7 à 14 de la Charte canadienne des droits et libertés);
- Indépendance judiciaire;
- Propriété intellectuelle.

Les promoteurs canadiens et américains des systèmes intégrés d'information de justice n'ont pas manqué de noter que le droit à la vie privée pouvait faire l'objet d'atteintes importantes par la mise en place de ce type de système. En effet, l'accès aux données personnelles contenues dans les dossiers judiciaires ou quasi judiciaires par un grand nombre d'acteurs et, dans plusieurs cas, par le public en général, soulève de sérieuses questions quant au respect du droit à la vie privée. Les acteurs gouvernementaux peuvent prendre connaissance de données auxquelles ils n'ont normalement pas accès. Sans parler bien évidemment des croisements permis par de puissants outils de recherche.

Consulter :

- Office of the Ontario Information and Privacy Commissioner and the United States Department of Justice, « Privacy Design Principles for an Integrated Justice System », Avril 2000. Disponible à : <http://www.ipc.on.ca/english/pubpress/papers/designpr.htm>
- Report on Privacy and public Access to Electronic Case Files, Judicial Conference Committee on Court Administration and Case Management, September 2001. Disponible à : <http://www.uscourts.gov/Press-Releases/att81501.pdf>

Les droits judiciaires des parties risquent également d'être mis en cause par le développement et le déploiement de méga-systèmes qui

peuvent réduire la portée de droits comme le droit au contre-interrogatoire, le droit contre les arrestations et détentions abusives et même la présomption d'innocence. Le projet canadien RCISP et le projet américain GLOBAL précisent chacun que leur premier objectif est d'assurer la sécurité du public. Cet objectif est certes légitime, voire même louable. Son énonciation devrait cependant s'accompagner de mesures propres à assurer le respect des droits et libertés des individus. Mais au-delà des énoncés de principe, il convient d'assurer que le développement technologique s'accompagne d'une prise en compte des principes juridiques fondamentaux.

B. - LA RÉGULATION PAR L'ARCHITECTURE

Ainsi, plutôt que de construire des systèmes intégrés d'information de justice en laissant la parole aux seuls ingénieurs et autres programmeurs, il importe d'associer étroitement les juristes à la conception, au design, à la mise en œuvre et au déploiement de ces systèmes. En effet, nous savons tous que la technologie n'est pas neutre. L'architecture des systèmes informatiques a des incidences réglementaires indéniables :

[...] an analog for achitecture regulates behavior in cyberspace - code. The software and hardware that make cyberspace what it is constitute a set of constraints on how you can behave. The substance of these constraints may vary, but they are experienced as conditions on your access to cyberspace. In some places (online services such as America Online for instance) you must enter a password before you gain access; in other places you can enter whether identified or not. In some places the transactions you engage in produce traces that link the transactions (the « mouse droppings ») back to you; in other places this link is achieved only if you want it to be. In some places you can choose to speak a language that only the recipient can hear (through encryption); in other places encryption is not an option. The code or software or achitecture or protocols set these features; they are features selected by code writers; they constrain some behavior possible, or impossible. The code embeds certain values or makes certain values impossible. In this sense, it too is regulation, just as the architectures of real-space codes are regulations (Lawrence LESSIG, Code and other Laws of Cyberspace, New York, Basic Books, 1999, p. 89)

Ainsi la conception et le design de ces systèmes doivent absolument impliquer des juristes afin que ceux-ci puissent guider les architectes de systèmes et les codeurs dans ces tâches. Les considérations micro et macro juridiques doivent être aussi présentes à l'esprit des concepteurs que celles relatives à la sécurité, l'interopérabilité, les « workflows » etc. Les choix techniques ne peuvent manquer d'avoir des incidences de nature normative. Afin d'éviter de devoir

refaire des pans entiers des systèmes en raison d'incidences juridiques non appréhendées, il convient plutôt de réfléchir à ces questions au stade de la conception.

C'est ce à quoi nous invitent d'ailleurs le Commissariat à la vie privée de l'Ontario et le Department of Justice des Etats-Unis en ce qui touche la vie privée :

The second tool is a Privacy Impact Assessment for Justice Information Systems (PIA). The PIA is designed to help justice agencies follow applicable privacy law and apply the intent of the Privacy Design Principles [les principes fondamentaux en matière de gestion de l'information personnelle tels qu'ils apparaissent dans la Directive européenne sur la protection des données personnelles, par exemple] in their component agency systems and throughout information sharing mechanisms established with other agencies. The purpose of the following PIA document is to : (1) describe the importance and the process of undertaking a Privacy Impact Assessment; (2) develop a series of questions to assess privacy risks in state, local, and tribal justice information systems; (3) develop a process to assist state, local, and tribal governments in addressing privacy risks associated with information systems. (Office of the Ontario Information and Privacy Commissioner and the United States Department of Justice, Privacy Impact Assessment for Justice Information Systems, Août 2000)

Consulter :

- Office of the Ontario Information and Privacy Commissioner and the United States Department of Justice, « Privacy Impact Assessment for Justice Information Systems », Août 2000. Disponible à : <http://www.ipc.on.ca/english/pubpress/papers/pia.htm>

Les systèmes intégrés d'information de justice ouvrent des perspectives fascinantes pour l'avenir de la justice. L'accès à la justice, principe fondamental de l'idéal démocratique, devrait être facilité par le déploiement des systèmes de « case management ». Toutefois, il importe d'éviter d'appréhender ces phénomènes dans leurs dimensions simplement technique et administrative. Les considérations juridiques apparaissent fondamentales dans la mesure où ces systèmes risquent, au-delà de l'atteinte potentielle aux droits, de modifier nos rapports au droit qui, jusqu'ici, ont été fondés sur le papier. Le professeur Ethan Kasth a démontré que la modification du médium de communication/transmission de la règle ne peut manquer d'avoir des conséquences sur l'appréhension de la règle elle-même. Ces facteurs, ajoutés à ceux énumérés plus haut, notamment la question cruciale de la régulation par l'architecture, nous poussent donc, non pas à ralentir le phénomène mais plutôt à tout faire pour l'appréhender dans toute la multiplicité de ses facettes. L'ob-

servateur notera à cet égard l'abondance de la littérature technique et administrative en la matière mais une rareté certaine en ce qui touche la réflexion juridique que devrait normalement induire ce type de développement. Cette situation pour le moins singulière s'explique peut-être par le fait que les promoteurs de ces projets entretiennent des préoccupations techniques et administratives (diminution des coûts, accélération des procédures etc.) certes légitimes mais dont le caractère unidimensionnel risque d'entraîner des coûts incalculables à moyen terme.

Consulter :

- Ethan Kasth, *Law in a Digital World*, New York, Oxford University Press, 1995
- Ethan Katsh, *The Electronic Media and the Transformation of Law*, New York, Oxford University Press, 1989

Références complémentaires

Kelly HARRIS, *Governance Structures, Roles, and Responsibilities*, National Consortium for Justice Information and Statistics, Septembre 2000. Disponible à : <http://www.search.org/images/pdf/Governance.pdf>

A Search Special Report, *Integration in the Context of Justice Information Systems : A Common Understanding*, National Consortium for Justice Information and Statistics, Octobre 2001. Disponible à : [http://www.search.org/integration/pdf/Integration %20def.pdf](http://www.search.org/integration/pdf/Integration%20def.pdf)

Planning the Integration of Justice Information Systems : Developing Justice Information, National Consortium for Justice Information and Statistics, Mars 2000. Disponible à : <http://www.search.org/integration/pdf/ExchangePoints.pdf>