Plan stratégique 2001-2004

de la Commission québécoise des libérations conditionnelles

Année 2001

Québec

Cette publication a été rédigée par
la Commission québécoise des libérations conditionnelles

Cette édition a été produite par
Traitex inc.

Dépôt légal – 2001
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN : 2-550-37269-7
© Gouvernement du Québec, 2001

PRÉAMBULE

Le plan stratégique de la Commission québécoise des libérations conditionnelles a été réalisé conformément aux prescriptions de la nouvelle Loi sur l'administration publique qui fut sanctionnée le 30 mai 2000. Il traite ainsi de la mission, de la clientèle et des partenaires de la Commission. Il comprend également un état de situation ainsi qu'une description du contexte et des enjeux qui sont les siens. Enfin, il énonce les orientations, axes d'intervention et objectifs définis par la Commission pour la période 2001-2004.

Ce plan stratégique est le fruit d'une réflexion concertée de la direction, des membres et du personnel de la Commission.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1 : MISSION 7

1.1 Mission et valeurs 9
1.2 Composition 9
1.3 Créneaux d'activité 9
1.4 Leviers d'intervention 10
1.5 Clientèle 10
1.6 Partenaires 10

CHAPITRE 2 : ÉTAT DE SITUATION 11

2.1 Réalisations majeures 13
2.1.1 Implantation d'une nouvelle structure administrative et opérationnelle ..13
2.1.2 Bonification de la formation des membres 13
2.1.3 Implantation d'un système d'enregistrement sonore des audiences 13
2.1.4 Développement d'outils de communication 14
2.2 Évolution des grands dossiers 14
2.2.1 Entente administrative avec la Direction générale des services correctionnels 14
2.2.2 Développement d'un concept de semi-liberté préparatoire à la libération conditionnelle 14
2.3 Éléments de continuité par rapport au Plan d'action 1998-2000 15

CHAPITRE 3 : CONTEXTE ET ENJEUX 17

3.1 Contexte externe 19
3.1.1 Incohérence entre les processus de mise en liberté sous condition 19
3.1.2 Qualité de l'information nécessaire à la prise de décision 20
3.1.3 Insuffisance et disparité des programmes d'intervention en milieu ouvert 20
3.1.4 Attitude de la population face à l'objectif de protection de la société et vision négative des programmes de mise en liberté sous condition 20
3.1.5 Professionnalisme et transparence du processus décisionnel en matière de libération conditionnelle 21
3.2 Contexte interne 21
3.2.1 Analyse des capacités organisationnelles 21
3.3 Enjeux 22

CHAPITRE 4 : ORIENTATIONS, AXES D'INTERVENTION ET OBJECTIFS 23

CHAPITRE 1

MISSION

1. MISSION

1.1 Mission et valeurs

Créée en 1978, avec l'adoption par l'Assemblée nationale du Québec de *la Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus et modifiant la loi sur la probation et sur les établissements de détention* (L.R.Q., c. L-1.1), la Commission décide en toute indépendance et impartialité, et avec la participation de la communauté, de la mise en liberté sous condition des personnes détenues dans les établissements provinciaux. Elle contribue à la protection de la société de même qu'à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes.

Dans le cadre de la réalisation de sa mission, la Commission croit au potentiel de changement et d'évolution de la personne contrevenante. Elle croit en outre au respect de cette dernière et de ses représentants, de même qu'à un partenariat fort et efficace avec les diverses composantes du système de justice pénale.

1.2 Composition

La Commission est composée de 70 membres, soit 9 membres à plein temps, dont une présidente et un vice-président, et 61 membres à temps partiel, désignés sous le vocable « commissaires communautaires », tous nommés par le gouvernement. Les commissaires communautaires proviennent du milieu — de régions déterminées par règlement — et représentent la communauté dans le cadre du processus décisionnel menant à la libération conditionnelle. Ils sont habituellement reconnus pour leur implication sociale. Leur contribution est particulièrement utile lors de l'analyse du projet de sortie de la personne admissible à la libération conditionnelle. Ainsi, leur connaissance de la communauté où ils résident permet notamment une plus juste appréciation des ressources existantes. La présence des commissaires communautaires est donc importante et précieuse pour la Commission puisqu'elle favorise une prise de décision éclairée.

Les audiences se tiennent dans les 17 établissements de détention répartis sur le territoire du Québec.

La Commission est dotée du personnel qualifié — notamment d'agents de liaison et d'agents de bureau — pour planifier et organiser les audiences, garantir un soutien aux commissaires et assurer le suivi des décisions.

1.3 Créneaux d'activité

La Commission est un tribunal d'origine législative, dont la compétence a été déléguée par le gouvernement fédéral en vertu de *la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* C-44.6 (1992, c. 20). Celle-ci est limitée aux sentences de détention de deux ans moins un jour et six mois et plus relatives à une infraction à une loi ou à un statut fédéral. Elle s'exerce généralement à compter du tiers de la peine d'emprisonnement prononcée par le tribunal.

La Commission statue également en appel d'une décision rendue, en matière d'absence temporaire, en vertu des articles 22.2 et 22.14.1 de la *Loi sur les services correctionnels* (L.R.Q., c. S-4.01).

1.4 Leviers d'intervention

La Commission dispose de différents leviers d'intervention pour agir dans son secteur d'activité. Au premier plan, elle dispense plusieurs services aux personnes détenues et aux personnes libérées conditionnellement. Elle le fait par le biais des différents types d'audience — libération conditionnelle, nouvel examen, étape en surveillance intensive et postsuspension — de même que lorsqu'elle répond aux demandes ponctuelles qui lui sont adressées par ces dernières. De plus, la Commission offre certains services aux victimes, le tout en conformité avec la *Politique d'intervention en matière de violence conjugale*, adoptée par le gouvernement en 1995.

La Commission dispense chaque année de nombreuses formations destinées à ses membres, à ses personnes désignées et aux agents de probation. Elle effectue aussi plusieurs conférences à l'extérieur de son réseau afin de mieux faire connaître sa mission et ses activités.

En outre, la Commission participe à différents forums, dont la table de concertation en matière criminelle et pénale de la région de Québec. Elle est également membre de plusieurs associations, telles que la Société de criminologie du Québec, l'Association québécoise Plaidoyer-victimes, l'Association canadienne des commissions de libération conditionnelle, l'Association internationale des commissions de libération conditionnelle et l'Association canadienne de justice pénale.

1.5 Clientèle

La clientèle directe de la Commission est essentiellement composée de personnes détenues, de personnes libérées conditionnellement et de victimes d'infractions commises par des contrevenants relevant de sa compétence. En raison du volet de protection du public de sa mission, la population en général fait également partie de la clientèle de la Commission.

1.6 Partenaires

Le principal partenaire de la Commission est le ministère de la Sécurité publique plus particulièrement, la Direction générale des services correctionnels. La Commission entretient également des rapports avec le réseau des ressources communautaires, les corps policiers, le Service correctionnel canadien, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada, les autres commissions de libération conditionnelle (fédérale et provinciales) et enfin, avec les substituts du Procureur général.

CHAPITRE 2

ÉTAT DE SITUATION

2. ÉTAT DE SITUATION

La Commission doit s'acquitter de sa mission dans un contexte bien particulier. Son intervention se situe aux confins du système de justice pénale, dans le domaine de la gestion de la sentence d'incarcération, une fois que les policiers, les tribunaux et les établissements de détention sont intervenus. Son champ d'action est décisionnel. Il consiste à évaluer si la personne détenue peut bénéficier d'une libération conditionnelle dans la communauté, et ce, sans représenter un risque indu pour la sécurité de la population.

Tribunal d'origine législative exerçant une fonction d'enquête pour évaluer ce risque et le potentiel de réhabilitation de la personne détenue en libération conditionnelle, la Commission doit examiner tous les renseignements sûrs et convaincants disponibles avant de rendre une décision.

Au cours des dernières années, la Commission est demeurée très active au plan corporatif et organisationnel afin d'améliorer les différents outils pour réaliser sa mission de contribuer à la protection du public de même qu'à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes.

2.1 Réalisations majeures

Dans le but de dispenser de meilleurs services à sa clientèle, la Commission a procédé à quatre réalisations majeures au cours de la dernière année.

2.1.1 Implantation d'une nouvelle structure administrative et opérationnelle

La Commission a procédé à l'implantation d'une nouvelle structure opérationnelle. Essentiellement, elle a centralisé l'ensemble de ses opérations à son siège social de Québec pour ne conserver à Montréal qu'un point de service. Cette réalisation avait pour objet de lui permettre de mieux desservir sa clientèle et de fournir un meilleur soutien à ses membres dans la prise de décision. La Commission a également révisé sa structure administrative en vue d'atteindre une plus grande efficacité dans sa gestion.

2.1.2 Bonification de la formation des membres

Dans le but de maintenir la compétence et l'excellence de ses membres dans la prise de décision, la Commission a procédé à une révision de son plan de formation continue. Elle l'a notamment adapté à l'apparition d'une clientèle présentant des problématiques de plus en plus complexes.

2.1.3 Implantation d'un système d'enregistrement sonore des audiences

Par souci de transparence et en respect avec les règles d'équité procédurale, la Commission a procédé à l'implantation d'un système d'enregistrement sonore de ses audiences régi par un ensemble de procédures énoncées dans son *Manuel des politiques et des pratiques*.

2.1.4 Développement d'outils de communication

La Commission a procédé au développement d'outils de communication adaptés aux différents partenaires et à la population dans le but de mieux faire connaître la libération conditionnelle et l'organisme chargé de son application.

2.2 Évolution des grands dossiers

La qualité décisionnelle et la cohérence des processus de mise en liberté sous condition sont demeurées au centre des préoccupations de la Commission. Ce sont deux éléments essentiels à la réalisation de sa mission de protection du public et de réinsertion sociale graduelle des personnes détenues dans la communauté. Ainsi, la Commission a accordé une attention toute particulière à deux grands dossiers qu'elle estime prioritaires, soit la qualité de l'information nécessaire à la prise de décision et le développement d'une proposition visant à restaurer la cohérence et la complémentarité des processus de remise en liberté sous condition.

2.2.1 Entente administrative avec la Direction générale des services correctionnels

En vertu de sa loi constitutive, la Commission est largement tributaire de la Direction générale des services correctionnels, ci-après appelée les « Services correctionnels » pour la collecte de l'information nécessaire à la prise de décision, pour l'évaluation de la personne détenue et pour la préparation de son dossier préalablement à l'audience en vue de l'octroi ou du refus d'une libération conditionnelle. La *Loi sur les services correctionnels* confie à l'agent de probation la surveillance des libérés conditionnels dans la communauté.

La Commission a conséquemment entrepris une démarche de négociation d'une entente administrative avec les Services correctionnels pour notamment obtenir dans les délais prescrits toute l'information pertinente disponible pour évaluer adéquatement le risque de récidive et le potentiel de réinsertion sociale de la personne détenue. Ce projet d'entente a également pour but de circonscrire les besoins de la Commission en matière de surveillance des libérés conditionnels.

2.2.2 Développement d'un concept de semi-liberté préparatoire à la libération conditionnelle

La Commission est demeurée très préoccupée par les critiques adressées à la gestion du programme d'absence temporaire au cours des dernières années, tant par le Vérificateur général du Québec que par le Protecteur du citoyen et par la Cour d'appel du Québec.

C'est pourquoi la Commission a entrepris une réflexion qui l'a conduite à développer, au cours de la dernière année, un concept de semi-liberté préparatoire à la libération conditionnelle au sixième de la sentence, et ce, en remplacement de l'absence temporaire pour motif de réinsertion sociale. Cette proposition et d'autres recommandations ont été exprimées dans le cadre du mandat confié, en septembre 2000, à monsieur Claude Corbo par le ministre de la Sécurité publique. Ce mandat porte sur l'examen des processus décisionnels menant à l'absence temporaire et à la libération conditionnelle.

2.3 Éléments de continuité par rapport au Plan d'action 1998-2000

Deux éléments sont demeurés en continuité par rapport au Plan d'action 1998-2000. Il s'agit du développement d'une stratégie de communication ciblant les principaux partenaires de la Commission et le public. De plus, il est essentiel de poursuivre le travail de développement de meilleurs outils informatiques d'une part, pour la prise de décision par les commissaires et d'autre part, pour une saine gestion.

CHAPITRE 3

CONTEXTE ET ENJEUX

3. CONTEXTE ET ENJEUX

L'environnement en matière de justice pénale et en matière correctionnelle est depuis quelques années en profonde mutation.

Dans un tel contexte, la Commission a notamment apporté des modifications législatives à sa loi constitutive en juin 1998 afin de se conformer à plusieurs articles introduits lors de la réforme apportée ces dernières années à la loi-cadre fédérale en matière de mise en liberté sous condition[1].

Elle doit également tenir compte de la réforme correctionnelle en cours depuis quelques années. Cette réforme concerne notamment la révision des processus d'évaluation et de surveillance de la clientèle en libération conditionnelle. Elle a également donné lieu à une nouvelle structure administrative récemment mise en place par les Services correctionnels.

De plus, force est de constater que le profil de la clientèle admissible à une libération conditionnelle s'est sensiblement alourdi depuis l'introduction au *Code criminel*, en 1996, des dispositions relatives à l'emprisonnement avec sursis comme alternative à l'incarcération. L'emprisonnement est véritablement devenu une sentence de dernier recours, notamment en raison de l'impact des récentes décisions de la Cour suprême du Canada en matière de détermination de la peine[2] et de l'usage fréquent que font les tribunaux du Québec de cette nouvelle mesure. Il en résulte que la clientèle incarcérée pour des périodes de six mois et plus est de plus en plus fréquemment aux prises avec des problématiques de délinquance complexes. Elle ne peut conséquemment bénéficier d'une libération conditionnelle sans une évaluation adéquate des risques de récidive et de ses problèmes criminogènes, ainsi que des mesures d'intervention requises.

3.1 Contexte externe

3.1.1 Complémentarité entre les processus de mise en liberté sous condition

Dans un contexte où la clientèle incarcérée pour des périodes de six mois et plus, soit celle de la Commission, présente des problématiques de plus en plus complexes, il devient nécessaire de restaurer la complémentarité et la continuité d'intervention dans l'application des deux volets de la mise en liberté sous condition, soit l'absence temporaire et la libération conditionnelle. Il est essentiel de redonner son véritable sens au concept de réinsertion sociale graduelle et sécuritaire de la personne détenue dans la communauté.

Le Vérificateur général, le Protecteur du citoyen et la Cour d'appel du Québec ont largement fait état des problèmes existant dans la gestion actuelle du programme d'absence temporaire, lequel doit en principe être préparatoire à la libération conditionnelle.

1. *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* C-44.6 (1992, c. 20)
2. R. c. Proulx [2000] 1 R.C.S.

3.1.2 Information nécessaire à la prise de décision

La Commission constate qu'il manque souvent des informations nécessaires à la prise de décision dans les dossiers et que l'évaluation de la clientèle se trouve de ce fait incomplète. Cette situation engendre des reports d'audience, ce qui pénalise les personnes détenues admissibles à la libération conditionnelle.

Les besoins de la Commission en ce qui a trait à la qualité de l'information nécessaire à la prise de décision ont été exprimés aux Services correctionnels. D'ailleurs, des dispositions précises en cette matière sont actuellement à l'étude dans le cadre des négociations devant mener à la conclusion de l'entente administrative projetée.

3.1.3 Insuffisance et disparité des programmes d'intervention en milieu ouvert

La remise en liberté graduelle et sécuritaire des personnes en libération conditionnelle passe non seulement par une évaluation adéquate des problèmes criminogènes de la personne détenue à partir de l'information appropriée, mais également par un réseau adéquat de ressources spécialisées dans la communauté pour traiter ces problématiques et les aider à se réhabiliter. Comme déjà mentionné, les personnes contrevenantes dirigées en détention sont aux prises avec des problématiques de plus en plus complexes.

Force est de constater qu'il existe, dans plusieurs régions situées en périphérie des grands centres, des manques importants à ce niveau, qu'il s'agisse de ressources pour le traitement de la toxicomanie, de la santé mentale, de l'agressivité ou de la déviation sexuelle.

3.1.4 Attitude de la population face à l'objectif de protection de la société et vision négative des programmes de mise en liberté sous condition

Plusieurs sondages récents révèlent que la population demeure craintive pour sa sécurité malgré le fait que le taux de criminalité a diminué de façon constante et significative depuis les six dernières années.

De plus, la population est de façon générale défavorable aux programmes de mise en liberté sous condition, qu'ils soient de compétence fédérale ou provinciale, comme les permissions de sortir ou les absences temporaires, la semi-liberté et la libération conditionnelle. Cette situation est en grande partie attribuable au fait que les quelques cas d'échec sont très largement médiatisés alors que les taux de succès, en général très élevés, ne le sont pas.

La population ignore par surcroît tous les rouages complexes du fonctionnement de tous ces programmes de réinsertion sociale graduelle dans la communauté, et peut difficilement faire la distinction entre l'un ou l'autre.

3.1.5 Professionnalisme et transparence du processus décisionnel en matière de libération conditionnelle

De plus en plus, le public réclame professionnalisme et transparence de la part des commissions de libération conditionnelle chargées de la gestion de la mise en liberté sous condition. Pour ces raisons, la Commission nationale des libérations conditionnelles a donné au public, lors de récentes réformes législatives, accès au registre de la grande majorité de ses décisions en matière de mise en liberté sous condition. De plus, elle a permis aux victimes et au public intéressés, d'assister, à titre d'observateurs, à ses audiences. Elle envisage présentement, à la suite de recommandations du *Comité permanent de la justice et des droits de la personne*, de modifier sa loi en vue de permettre à la victime qui le désire de lui faire des représentations avant qu'elle ne rende une décision. Les commissions de libération conditionnelle de l'Ontario et de la Colombie-Britannique s'orientent également dans le même sens.

Au Québec, les décisions de la Commission sont présentement confidentielles, et ce, en raison des prescriptions de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.R.Q., c. A-2.1). De plus, les audiences sont tenues à huis clos.

Il existe de plus en plus de pression, tant de la part du public qu'en raison de ce qui se fait ailleurs au Canada, pour que le Québec fasse preuve de plus d'ouverture et de transparence dans le processus décisionnel en matière de libération conditionnelle. Il est également essentiel d'examiner la possibilité de permettre aux victimes qui le désirent de faire des représentations à la Commission avant qu'elle ne rende une décision.

3.2 Contexte interne

Dans le cadre de sa réorganisation opérationnelle, la Commission a procédé à une redéfinition de la tâche des professionnels - agents de liaison. Ces derniers agiront notamment en soutien à la prise de décision par les commissaires en s'assurant, entre autres, de la présence et de la qualité de l'information nécessaire à la prise de décision, particulièrement dans les dossiers des personnes jugées plus à risque. De plus, ils s'assureront, en collaboration avec les Services correctionnels et les ressources communautaires, du respect des décisions de la Commission.

Il existe de façon générale une bonne collaboration avec ces principaux partenaires, mais celle-ci mérite d'être optimisée par l'implantation de mécanismes plus efficaces de collaboration et de consultation.

3.2.1 Analyse des capacités organisationnelles

La Commission dispose d'un modeste budget annuel de 2,5 M $. Au-delà de 90 % de ce budget est consacré à la préparation, à l'organisation et à la tenue des audiences, ainsi qu'au suivi des décisions prises par les commissaires.

La marge de manœuvre à consacrer à son développement organisationnel et opérationnel demeure, à toutes fins pratiques, nulle. De plus, elle doit compter sur la collaboration du ministère de la Sécurité publique pour l'assister dans la réalisation de certains mandats,

notamment dans les domaines des communications et des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles.

La Commission ne dispose que de peu d'autonomie au plan budgétaire. De surcroît, elle est largement tributaire des Services correctionnels pour la préparation des dossiers, la transmission des informations nécessaires à la prise de décision et pour la surveillance des personnes en libération conditionnelle.

3.3 Enjeux

Dans le respect de sa capacité organisationnelle, la Commission limite son engagement pour la période 2001-2004 et dégage les grands enjeux suivants :

- Qualité décisionnelle qui assure une meilleure protection de la société dans un contexte où le profil de la clientèle est de plus en plus complexe ;
- Cohérence des processus du système de remise en liberté sous condition ;
- Crédibilité et transparence du processus décisionnel de la Commission, tant auprès de la clientèle que des victimes, des principaux partenaires et du public en général.

CHAPITRE 4

ORIENTATIONS, AXES D'INTERVENTION ET OBJECTIFS

4. ORIENTATIONS, AXES D'INTERVENTION ET OBJECTIFS

Orientation 1

Optimiser les moyens relatifs à l'évaluation du risque dans le cadre du processus décisionnel en matière de libération conditionnelle

Axe d'intervention : Qualité de l'information nécessaire à la prise de décision dans les dossiers d'agression sexuelle, de violence conjugale et de crime organisé

Objectif stratégique :
D'ici 2005, tous les dossiers des détenus admissibles à la libération conditionnelle qui ont été condamnés pour agression sexuelle, violence conjugale ou crime organisé rencontrent les critères de qualité de la Commission

Indicateurs :	Point de départ :	Cible stratégique :
• Entente administrative avec la Direction générale des services correctionnels signée	Février 2001	85 % des dossiers sont conformes d'ici mars 2004
• % de dossiers conformes aux critères de qualité de la Commission	Discussions en cours avec la Direction générale des services correctionnels sur le contenu de l'entente administrative	

Orientation 2

Viser une plus grande transparence du processus décisionnel en matière de libération conditionnelle

Axe d'intervention : Transparence décisionnelle

Objectif stratégique :
1. Proposer au ministre de la Sécurité publique des modifications législatives

Indicateurs :	Point de départ :	Cible stratégique :
• Mémoire présenté au ministre de la Sécurité publique	Février 2001	Dépôt du mémoire d'ici octobre 2002
	Analyse de la situation en cours	

Objectif stratégique :
2. Permettre aux victimes identifiées de faire des représentations devant la Commission

Indicateurs :	Point de départ :	Cible stratégique :
• Nombre de victimes identifiées et contactées	Février 2001	100 % des victimes identifiées sont informées de la possibilité de faire des représentations d'ici mars 2004
• % de représentations faites à la Commission	Consultation effectuée auprès des principaux partenaires et des membres de la Commission	

Orientation 3
Améliorer la connaissance du programme de libération conditionnelle

Axe d'intervention : Communications publiques

Objectif stratégique :
Mieux faire connaître la mission et les activités de la Commission aux personnes détenues, aux intervenants du système de justice pénale et à la population

Indicateurs :	Point de départ :	Cible stratégique :
• Rapports publics, journaux, etc.	Février 2001	Réalisation du plan de communication d'ici mars 2004
• Nombre d'interventions de communication	Plusieurs outils de communication sont déjà développés Plan de communication inexistant	