

POUR RENDRE PLUS SÉCURITAIRE UN RISQUE NÉCESSAIRE

Rapport de l'examen,
effectué à la demande du ministre de la Sécurité publique du Québec,
du processus décisionnel et des modalités d'encadrement appliqués
lors de l'élargissement des personnes contrevenantes

par

CLAUDE CORBO

Avec la collaboration de Ygal Leib

Montréal
Le 30 avril 2001

TABLE DES MATIÈRES

LETTRE DE TRANSMISSION	i
TABLE DES MATIÈRES	iii
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I DONNÉES ET PROCESSUS	7
I.1 Mesure du phénomène d'élargissement des personnes contrevenantes au Québec.....	7
I.1.1 Nature des infractions	8
I.1.2 Antécédents correctionnels.....	10
I.1.3 Évolution de la capacité de détention et des admissions	12
I.1.4 Évolution des admissions selon le statut et le motif d'admission	15
I.1.5 Évolution de la population condamnée	16
I.1.6 Répartition des détenus selon la durée des sentences et le type de peine	18
I.1.7 Population moyenne quotidienne.....	20
I.1.8 Évolution des absences temporaires et des libérations conditionnelles.....	21
I.1.9 Évolution des effectifs et des dépenses des Services correctionnels du Québec.....	25
I.1.10 Données correctionnelles de l'Ontario.....	27
I.2 Dispositions législatives, règlements et procédure en vigueur.	29
I.2.1 La <i>Loi sur les services correctionnels</i>	30
I.2.2 La <i>Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus</i>	35
I.2.3 Le <i>Règlement sur les établissements de détention</i>	36
I.2.4 Le <i>Règlement sur la libération conditionnelle des détenus</i>	37
I.2.5 L'Instruction sur les absences temporaires.....	38
I.3 Processus décisionnel d'élargissement en absence temporaire.....	40
I.3.1 Le processus de décision global.....	41
I.3.2 La collecte d'information et la constitution des dossiers des personnes contrevenantes.....	44
I.3.3 L'évaluation des personnes contrevenantes.....	52
I.3.4 Recommandation, décision et suivi de la décision d'absence temporaire	57
I.3.5 Les rapports entre l'élargissement en absence temporaire et la surpopulation carcérale.....	67
I.4 Le point de vue des Services correctionnels du Québec.....	72
I.4.1 La constitution des dossiers et la collecte d'information sur les personnes incarcérées.....	72
I.4.2 Décision d'élargissement en absence temporaire et suivi de la décision.....	76
I.4.3 Recrutement et formation des personnels.....	81
I.4.4 Absences temporaires, capacité et surpopulation carcérales.....	82
I.4.5 Pistes de solutions envisagées par les Services correctionnels.	88
Notes du chapitre I	89

CHAPITRE II	PERCEPTIONS, OPINIONS ET PROPOSITIONS DES ORGANISMES ET DES MILIEUX INTÉRESSÉS	93
II.1	Perceptions, opinions et propositions antérieures au présent mandat.....	94
II.1.1	Vérificateur général du Québec	94
II.1.2	Protecteur du citoyen du Québec	97
II.1.3	Vérification interne et enquêtes du ministère de la Sécurité publique.....	101
II.1.4	Enquête administrative.....	105
II.2	Perceptions, opinions et propositions exprimées dans le cadre du présent mandat.....	112
II.2.1	Milieus policiers.....	112
II.2.2	Organismes représentant les victimes d'actes criminels	118
II.2.3	Milieus juridiques.....	123
II.2.4	Milieus de criminologie.....	126
II.2.5	Les ressources communautaires.....	133
II.2.6	Syndicats représentant les personnels des Services correctionnels.....	142
II.2.7	Commission québécoise des libérations conditionnelles.....	149
Notes du chapitre II		156
CHAPITRE III	DES CONDITIONS PLUS SÉCURITAIRES POUR UN RISQUE NÉCESSAIRE - RECOMMANDATIONS	165
III.1	Idées directrices	167
III.2	Orientations de principe	177
III.2.1	La question de l'élargissement avant terme.....	178
III.2.2	Le recours à l'emprisonnement	182
III.3	L'absence temporaire et la libération conditionnelle	185
III.3.1	La notion d'absence temporaire.....	186
III.3.2	Mécanismes et procédures de décision pour l'absence temporaire.....	194
III.3.3	Les suites à l'octroi d'un congé ou d'une libération conditionnelle.....	203
III.3.4	Cas particulier	206
III.4	L'information sur les personnes contrevenantes et leur évaluation	209
III.4.1	Évaluation des personnes contrevenantes.....	210
III.4.2	L'information sur les personnes contrevenantes.....	214
III.4.3	Problèmes courants en matière d'information	228
III.5	Les Services correctionnels.....	231
III.5.1	Le mandat des Services correctionnels	232
III.5.2	Le directeur général des Services correctionnels.....	235
III.5.3	L'organisation administrative supérieure des Services correctionnels.	237
III.5.4	Les personnels des Services correctionnels.....	251
III.5.5	Programmes d'aide aux personnes contrevenantes	264
III.5.6	Relations avec les publics.....	268

III.6	La Commission québécoise des libérations conditionnelles.....	271
III.6.1	Mandat de la Commission québécoise des libérations conditionnelles	271
III.6.2	Les membres de la Commission	275
III.6.3	Politiques et pratiques de la Commission.....	279
III.6.4	Un esprit de recherche.....	285
III.7	Les ressources communautaires.....	286
III.8	Mécanismes de concertation et d'encadrement	295
III.8.1	La concertation et l'articulation des Services correctionnels et de la Commission québécoise des libérations conditionnelles.....	298
III.8.2	L'inspection du système correctionnel.....	301
III.8.3	L'encadrement d'ensemble et l'articulation avec la société	304
III.9	Actions législatives, réglementaires et administratives	309
III.9.1	Actions législatives	309
III.9.2	Actions réglementaires.....	312
III.9.3	Actions administratives.....	317
III.10	Consultation	320
	Notes du chapitre III	321
	Liste des annexes et annexes.....	325
	Notes biographiques de Claude Corbo	

INTRODUCTION

Le 26 septembre 2000, par voie de communiqué, le ministre de la Sécurité publique du Québec, monsieur Serge Ménard, rendait publique sa décision de confier au soussigné le mandat d'effectuer une « *analyse complète et détaillée du processus décisionnel menant à l'élargissement en milieu ouvert ou en absence temporaire et à la libération conditionnelle des personnes contrevenantes sous la responsabilité de la Direction générale des services correctionnels du ministère.* » Ce mandat comportait donc la tâche d'« *examiner et de revoir chacune des étapes de ce processus, le rôle et les responsabilités des divers intervenants y étant impliqués ainsi que les interactions qui les lient* », et aussi d'« *étudier les modalités d'encadrement et de contrôle auxquelles sont soumises les personnes contrevenantes, dans le cadre de ces mesures.* »

Afin de préciser la nature du mandat, le ministre ajoutait aussi que « *dans l'exercice de son mandat, le mandataire veillera à recueillir les opinions des intervenants, des regroupements, des organismes et des associations ayant un intérêt en cette matière.* » Le ministre signalait, par ailleurs, que le Ministère poursuivait ses propres travaux pour établir des mesures concrètes destinées à assurer « *une surveillance plus étroite des contrevenants bénéficiant d'une ordonnance d'emprisonnement avec sursis.* » Ceci eu pour effet de mieux baliser le mandat d'analyse confié au responsable du présent rapport, et des mesures relatives aux sentences avec sursis ont effectivement été rendues publiques le 18 janvier 2001. On trouvera en Annexe 1 le communiqué du ministre définissant le mandat à l'origine du présent rapport.

La réalisation de ce mandat a débuté à la mi-octobre 2000. Dans un premier temps, le responsable du mandat a pris contact, par voie de lettre, avec les intervenants, les regroupements, les organismes et les associations susceptibles d'apporter un éclairage ou de fournir des avis sur les diverses dimensions du mandat. On trouvera, en Annexe 2, la lettre adressée aux fins de solliciter une collaboration à la réalisation du mandat. La liste des destinataires de cette lettre, que l'on trouvera en Annexe 3, a été établie en concertation avec le cabinet du ministre et la Direction générale des services correctionnels du Québec. Parallèlement, le responsable du mandat a entrepris l'examen d'une abondante

documentation fournie par le ministère de la Sécurité publique et a tenu des rencontres, qui se sont poursuivies tout au long du mandat, avec des personnes ou des groupes susceptibles d'apporter un éclairage utile; on trouvera, en Annexe 4, la liste des personnes, organismes ou groupes rencontrés et des visites effectuées. On trouvera en Annexe 5 une liste des documents reçus de ces divers interlocuteurs dans le cadre du mandat. Dans la mesure des moyens et des échéances du mandat, tous les efforts ont été mis en œuvre pour recueillir les opinions des divers intervenants susceptibles de s'avérer éclairantes pour l'accomplissement du mandat.

À compter de janvier 2001, le responsable du mandat a bénéficié de la collaboration d'un adjoint, monsieur Ygal Leib, ancien directeur du Bureau d'études et ancien registraire de l'Université du Québec à Montréal. Ce dernier a assumé un certain nombre de travaux d'analyse relatifs aux composantes du mandat; il a accompagné le responsable du mandat dans les rencontres avec divers intervenants; il a étudié l'ensemble de la documentation reçue, et il a contribué à la préparation du rapport et des recommandations.



La structure même du présent rapport met en lumière les travaux effectués dans le cadre du mandat imparti par le ministre.

Le premier chapitre du rapport comporte un ensemble d'analyses sur les données statistiques générales et sur les processus et les pratiques qui caractérisent le fonctionnement des Services correctionnels québécois en regard du processus décisionnel menant à l'élargissement en milieu ouvert ou en absence temporaire et à la libération conditionnelle des personnes contrevenantes.

Le deuxième chapitre est consacré à l'examen d'un ensemble de perceptions, d'opinions et de propositions formulées en regard des pratiques en vigueur. Il faut signaler que deux catégories d'opinions ont été considérées. D'une part, avant même que ne soit arrêtée et rendue publique la décision du ministre de la Sécurité publique de faire procéder à une analyse externe des processus décisionnels en matière d'absence temporaire et de libération conditionnelle et des pratiques d'encadrement et de contrôle des personnes contrevenantes, des études de ces questions avaient été réalisées par des organismes publics dont le Vérificateur général du Québec et le Protecteur du citoyen du Québec. Le responsable du présent mandat a pris connaissance des avis formulés par ces organismes publics et s'est efforcé d'en tirer tout le profit possible pour son

propre mandat. D'autre part, le mandat imparti par le ministre a été l'occasion, pour de multiples intervenants, d'exprimer à nouveau leurs perceptions et leurs opinions et de formuler de nombreuses propositions. Le souci du responsable du mandat a été, là encore, d'exploiter le plus complètement possible le fruit de l'expérience et de la réflexion de ces intervenants qui, souvent, ont une riche connaissance des questions en cause. Certes, les idées dont la consultation menée par le soussigné a favorisé l'expression ne sont pas toutes compatibles entre elles ni toutes également recevables ou réalisables dans le court terme ou dans le contexte actuel et prévisible de la société québécoise. Cependant, les opinions, les arguments, les suggestions et les propositions présentés dans le cadre du présent mandat ont grandement contribué à la réflexion du responsable.

Le troisième chapitre du rapport formule un ensemble de recommandations et ce, dans un esprit d'humilité devant la complexité des questions étudiées. Il convient de dire, tout d'abord, que le responsable du mandat n'a pas recherché, en formulant des recommandations, l'originalité à tout prix. Cela eût été bien présomptueux; cela aurait fait table rase de la réflexion de nombreux intervenants qui ont gracieusement répondu à l'appel lancé en novembre 2000. En outre, il y avait lieu de considérer avec le plus grand souci les opinions déjà formulées par des organismes publics ayant pour mandat, en vertu de lois de l'Assemblée nationale, d'examiner le fonctionnement effectif des services publics québécois et d'identifier les moyens de l'améliorer et de le rendre plus conforme aux lois les constituant. Dans la formulation des recommandations que constituent le troisième chapitre, le soussigné a été guidé par trois règles : (1) il faut rendre explicites les principes fondamentaux qui devraient inspirer la société québécoise, le ministère de la Sécurité publique et les services responsables en matière d'absences temporaires, de libération conditionnelle et d'encadrement des personnes contrevenantes. On a bien écrit « rendre explicite » ces principes, car ils se trouvent souvent présents dans la documentation ou les débats sur les questions inhérentes au présent mandat ou suggérés dans ce contexte; cependant, il est apparu nécessaire d'établir un cadre conceptuel d'ensemble pour bien situer les diverses recommandations particulières et contribuer à un rafraîchissement et, si possible, à un enrichissement de la problématique; (2) les recommandations s'efforcent de considérer les multiples aspects de la problématique au cœur du mandat : ainsi, les recommandations traitent aussi bien de la législation et de la réglementation en vigueur que de l'organisation et des pratiques des services concernés, de leurs procédures, de leurs liens avec les partenaires et la société dans son ensemble, de l'information, etc.; et (3) les recommandations se veulent réalistes et opérationnelles : le ministère de la Sécurité publique, les Services correctionnels, la Commission québécoise des libérations conditionnelles

doivent composer avec un ensemble de contraintes – législatives, financières, administratives, etc. – dont il faut aussi tenir compte dans la recherche de moyens et de façons d'améliorer les pratiques et les décisions dont ils sont responsables. Les recommandations de ce rapport s'efforcent de réconcilier désirabilité et faisabilité à la lumière tant du poids du concret que de l'appel des principes fondamentaux.

Il convient de dire un mot du titre du présent rapport, *Pour rendre plus sécuritaire un risque nécessaire*. L'élargissement avant le terme des sentences, et même au terme des sentences, de personnes contrevenantes comporte une mesure de risque; les taux de récidive incitent, à cet égard, à la lucidité. Mais, il s'agit d'un risque nécessaire. La société québécoise n'a pas vraiment d'autre choix que de rechercher la réhabilitation et la réinsertion des personnes contrevenantes; renoncer à cet objectif imposerait de s'engager dans une politique de répression durable des personnes contrevenantes; une telle politique serait économiquement et socialement coûteuse et aboutirait à un cul-de-sac ne laissant d'autre possibilité que de nourrir la répression par une répression sans cesse plus dure. L'élargissement sous forme d'absences temporaires et de libération conditionnelle, est ordonné à la recherche de la réhabilitation et de la réinsertion et il s'accompagne d'un élément de risque que l'on peut chercher à réduire constamment en sachant qu'il ne se réduira jamais à zéro. D'où la préoccupation centrale de ce rapport d'identifier les moyens les plus susceptibles de réduire ce risque ou de le rendre plus sécuritaire.



De nombreuses collaborations ont grandement facilité la préparation de ce rapport. Le responsable tient donc à remercier de leur collaboration la direction et les membres des Services correctionnels; la Commission québécoise des libérations conditionnelles; les membres du cabinet du ministre de la Sécurité publique; la direction de ce ministère; et l'ensemble des personnes, des organismes publics et privés, des associations, des groupes et des spécialistes qui ont bien voulu contribuer à la démarche d'examen requise par le mandat. Le responsable veut aussi remercier de façon toute particulière les deux personnes qui l'ont quotidiennement soutenu et accompagné au cours du mandat. Madame Manon Beauchamp, du ministère de la Sécurité publique, a assuré la permanence, assuré la correspondance et la tenue de l'agenda, ordonné et conservé la documentation et rendu de constants services avec beaucoup de disponibilité, d'initiative et de compétence. De plus, en raison d'une tenace complaisance du responsable du présent mandat en faveur de l'usage de la plume comme moyen d'écriture, Madame Beauchamp s'est consacrée avec

ténacité, habileté et bonne humeur, à transformer des manuscrits d'une calligraphie parfois rebutante en un texte pleinement lisible. Monsieur Ygal Leib, pour sa part, s'est astreint à des tâches exigeantes d'analyse de données statistiques abondantes mais souvent d'un abord revêche, à décortiquer des procédures compliquées, à interroger une documentation complexe et les commentaires entendus des interlocuteurs, à soutenir un effort de réflexion tantôt hésitant, tantôt inquiété par la complexité des enjeux, à scruter avec rigueur des hypothèses de recommandation qu'il a grandement contribué à raffermir et à peaufiner. Sans la collaboration de ces deux personnes, la tâche aurait été beaucoup plus ardue et ses résultats plus incertains. Qu'elles reçoivent donc l'expression non seulement des remerciements, mais aussi de la plus grande gratitude du responsable du présent rapport.

CHAPITRE I DONNÉES ET PROCESSUS

Il apparaît opportun de débiter ce rapport par un examen du phénomène d'élargissement des personnes contrevenantes dans le système correctionnel québécois ainsi que des conceptions qui inspirent l'action des Services correctionnels du Québec, l'un des principaux acteurs dans ce processus.

La première section de ce chapitre s'emploie à mettre en lumière un certain nombre de données relatives à l'incarcération des personnes contrevenantes et à leur élargissement, notamment par le moyen des absences temporaires. Cette section vise ainsi à apprécier les actions des Services correctionnels en regard des ressources qui leur sont consenties.

La deuxième section présente les dispositions législatives et réglementaires en vigueur au Québec en matière d'absences temporaires et de libérations conditionnelles. Lorsque les lois et les règlements sont muets sur certains aspects des pratiques en vigueur, on y suppléera par la présentation des procédures administratives qui en tiennent lieu.

La troisième section décrit les processus en vigueur de prise de décision en matière d'absences temporaires et de libérations conditionnelles. La quatrième et dernière section présentera le point de vue des Services correctionnels du Québec sur les problèmes identifiés.

I.1 Mesure du phénomène d'élargissement des personnes contrevenantes au Québec

La première section de ce chapitre s'emploie donc à répondre à un certain nombre de questions élémentaires que peuvent se poser les citoyens, telles que :

- Quelle est l'ampleur du phénomène de la détention correctionnelle au Québec et comment a-t-il évolué durant les dernières années ?

-
- Quelle est l'ampleur des absences temporaires et des libérations conditionnelles comparées aux nombre d'incarcérations et comment évoluent-elles ?
 - Compte tenu des données existantes, peut-on établir des taux d'absences temporaires et de libérations conditionnelles, par rapport aux incarcérations ? Si oui, comment ces taux évoluent-ils ?
 - Existe-t-il un phénomène de surpopulation carcérale québécoise, étant données la capacité carcérale et les ressources mises à la disposition des Services correctionnels du Québec ? Si oui, quels sont les mécanismes de régulation de la surpopulation ?
 - Quelles sont les ressources que l'État québécois consacre à l'administration des sentences et des peines imposées par les tribunaux, comparées à celles d'autres juridictions, par exemple l'Ontario.

Pour mesurer le phénomène d'élargissement des personnes contrevenantes au Québec, nous avons utilisé les *Statistiques correctionnelles du Québec*, publiées par la Direction générale des services correctionnels. Au moment de la rédaction de ce rapport, la plus récente édition disponible des *Statistiques correctionnelles du Québec* contenant des séries complètes de données était l'édition 1998-1999. Bien que nous ayons eu connaissance de certaines données de l'année 2000-2001, leur caractère fragmentaire et incomplet nous ont incité à nous en tenir aux données officielles publiées jusqu'en 1998-1999. Le lecteur est prié de se référer au glossaire de l'Annexe 6, tiré des *Statistiques correctionnelles du Québec*, pour la définition des termes utilisés dans les statistiques. Il faut noter que, pour des fins de concordance et pour une meilleure compréhension des données, nous avons conservé la numérotation et les titres des tableaux tirés de l'édition 1998-1999 des *Statistiques correctionnelles du Québec*, même si nous les avons regroupés dans des sections et sous des thèmes propres à cet examen.

I.1.1 Nature des infractions

La première question qu'on peut se poser est de savoir quel type de population contrevenante se retrouve dans le système correctionnel québécois, c'est-à-dire quelle est la nature des infractions pour lesquelles on emprisonne au Québec.

Le tableau qui suit montre qu'en 1998-1999, le tiers de la population carcérale au Québec était formé de contrevenants aux lois québécoises et aux règlements municipaux, alors que deux tiers représentaient des infractions aux statuts fédéraux. Entre 1994-1995 et 1998-1999, la proportion des personnes

incarcérées pour infraction aux lois québécoises et aux règlements municipaux est passée de 16 % à 34 %.

Ces données sont importantes si l'on souhaite se doter de leviers pour diminuer le nombre de personnes incarcérées et, par le fait même, combattre les fluctuations de la population carcérale et les phénomènes conjoncturels de surpopulation des détenus.

Tableau 2.2.2

Composition de la clientèle correctionnelle qui a été admise en 1998-1999, Selon le délit et selon le sexe (en %)

	Femmes	Hommes	Total
Infractions contre l'État	0.08	0.72	0.80
Homicide	0.00	0.06	0.06
Homicide involontaire	0.01	0.04	0.05
Tentative de meurtre	0.02	0.10	0.12
Infractions d'ordre sexuel	0.03	1.98	2.01
Voies de fait	0.54	6.22	6.76
Autres infractions contre la personne	0.16	2.58	2.74
Vol qualifié	0.13	2.72	2.85
Introduction par effraction	0.23	8.04	8.27
Extorsion	0.01	0.33	0.34
Vol	1.45	6.26	7.71
Méfait, incendie et dommage	0.25	3.05	3.30
Recel	0.04	1.16	1.20
Autres infractions contre la propriété	0.03	0.23	0.26
Infractions liées aux armes à feu	0.01	0.35	0.36
Fraude, corruption et escroquerie	0.37	1.21	1.58
Pari, prostitution et mœurs	0.27	0.19	0.46
Outrage	0.00	0.02	0.02
Complot, complicité et tentative	0.19	2.23	2.42
Évasion	0.34	2.52	2.86
Circulation (code criminel)	0.39	7.22	7.61
Autres infractions au code criminel	0.58	4.33	4.91
Stupéfiants	0.92	7.81	8.73
Aliments et drogues	0.02	0.12	0.14
Immigration	0.01	0.05	0.06
Assurance-chômage	0.02	0.06	0.08
Loi sur les Indiens	0.02	0.25	0.27
Autres infractions aux Statuts fédéraux	0.03	0.45	0.48
Lois québécoises	0.94	17.94	18.88
Règlements municipaux	2.35	12.32	14.67
Total	9.44	90.56	100.00

Source : *Statistiques correctionnelles du Québec 1998-1999*, p. 25

I.1.2 Antécédents correctionnels

Il est important de savoir, pour la bonne gestion de la peine et de la population carcérale, quelle est la proportion des personnes contrevenantes détenues qui ont déjà fait un ou plusieurs séjours dans le système carcéral québécois.

En 1998-1999, près du tiers des personnes incarcérées au Québec avaient déjà été incarcérées plus de dix fois et plus de la moitié d'entre elles avaient été incarcérées cinq fois. 28 % des personnes contrevenantes incarcérées en 1998-1999 avaient fait un séjour en prison provinciale avant 1988. 53 % de la population féminine et 68 % de la population masculine incarcérée en 1998-1999 avait déjà été incarcérée avant 1977.

Il s'agit là de données essentielles pour la manière dont on constitue les dossiers physique et informatique des détenus, pour la nature et la qualité de l'information qu'on y recueille et qu'on y conserve. En effet, plus le taux de retour en prison est élevé, plus il faut mettre de soin dans le recueil, dans la validation, dans la mise à jour et dans la conservation de l'information sur les détenus. À la lumière des données observées au Québec, investir dans la constitution de dossiers de qualité sur support informatique, accessibles en tout temps et en tout lieu par les personnels autorisés dans l'exercice légitime de leurs fonctions s'avère indispensable tant pour les détenus, pour le personnel des Services correctionnels et de la CQLC, que pour la sécurité de la population. En effet, une information de qualité sur les détenus résulterait en des décisions plus rapides, plus sûres et plus fondées en matière d'absences temporaires et de libérations conditionnelles.

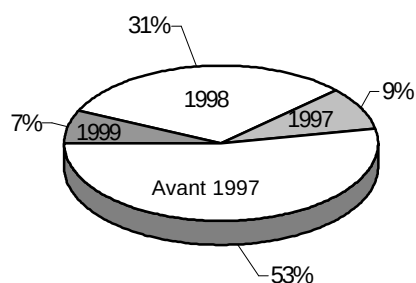
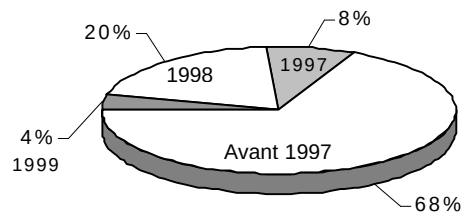
Tableau 2.2.3			
Composition de la clientèle correctionnelle en 1998-1999, selon le nombre d'antécédents correctionnels ¹ dans les activités de la DGSC et le sexe (en %)			
	Femmes	Hommes	Total
Aucun antécédent correctionnel	2.77	14.20	16.97
1 antécédent correctionnel	1.33	10.34	11.67
2 antécédents correctionnels	0.86	7.20	8.06
3 antécédents correctionnels	0.67	5.84	6.51
4 antécédents correctionnels	0.46	5.04	5.50
5 antécédents correctionnels	0.36	4.39	4.75
6 antécédents correctionnels	0.32	3.83	4.15
7 antécédents correctionnels	0.22	3.23	3.45
8 antécédents correctionnels	0.20	2.95	3.15
9 antécédents correctionnels	0.21	2.86	3.07
10 antécédents correctionnels	0.18	2.47	2.65
Plus de 10 antécédents correctionnels	1.86	28.21	30.07
	9.44	90.56	100.00

¹ Admission antérieure à l'admission présente (peut être liée à la même cause)

Source : *Statistiques correctionnelles du Québec 1998-1999*, p. 26

Tableau 2.2.1**Composition de la clientèle correctionnelle en 1998-1999, selon le sexe et selon l'année du premier service fourni par la DGSC à la personne contrevenante¹ (en %)**

Années	Femmes	Hommes	Total
Avant 1988	1.47	26.32	27.79
1988	0.31	2.83	3.14
1989	0.30	3.05	3.35
1990	0.34	3.20	3.54
1991	0.38	4.19	4.57
1992	0.40	3.94	4.34
1993	0.37	4.12	4.49
1994	0.39	4.22	4.61
1995	0.48	4.40	4.88
1996	0.57	5.30	5.87
1997	0.80	7.33	8.13
1998	2.93	17.94	20.87
1999	0.70	3.72	4.42
Total	9.44	90.56	100.00

¹ Basé sur le numéro de dossier unique de la personne contrevenante**Composition de la clientèle selon l'année de la première arrivée à la DGSC****FEMMES****HOMMES**Source : *Statistiques correctionnelles du Québec 1998-1999*, p. 24.

I.1.3 Évolution de la capacité de détention et des admissions

Entre 1989-1990 et 1998-1999, la capacité carcérale du système correctionnel québécois a varié entre environ 3 000 et 3 200 places annuellement. Avec l'addition de la capacité de support et de la capacité occasionnelle, la capacité carcérale totale au Québec a varié durant cette période entre 3 680 et 3 807 places, avec une pointe de 3 901 places en 1990-1991. On verra plus loin que le fait de garder la capacité carcérale à peu près constante alors que la population carcérale connaît des fluctuations significatives, comporte des conséquences importantes sur les pratiques d'élargissement en absence temporaire, seule soupape de contrôle de la surpopulation carcérale par la DGSC et par les directeurs d'établissements de détention.

La volumétrie de la population carcérale au Québec peut être mesurée selon plusieurs dimensions. Les incarcérations peuvent être distinguées selon le statut des personnes incarcérées (personnes contrevenantes prévenues ou condamnées), selon le motif d'incarcération, selon la durée des sentences, selon le type de peine (peine continue ou peine intermittente). Les tableaux suivants présentent les données d'incarcération selon ces dimensions. Que peut-on en conclure ?

Premièrement, on constate que, après avoir connu des pointes en 1993-1994, 1994-1995 et 1995-1996, le nombre total des admissions dans les prisons au Québec est passé de 44 720 en 1989-1990 à 49 791 en 1998-1999, soit une augmentation de 11.3 % en une décennie. Durant la même période, le nombre total des places passait de 3 680 à 3 807, soit une augmentation de 3.4 %. La capacité carcérale augmente donc moins vite que la population en détention, ce qui engendre un phénomène chronique de surpopulation.

Deuxièmement, on constate que la catégorie d'infraction qui contribue le plus à l'inflation carcérale est le défaut de payer l'amende : les incarcérations pour défaut de payer des amendes passent de 11 435 en 1994-1995 à 12 140 en 1998-1999, après avoir connu des pointes en 1996-1997 (15 938 admissions pour ce motif d'infraction) et en 1997-1998 (14 818 admissions pour ce motif). Fait encore plus significatif, durant cette période ce motif d'incarcération représente entre 17.4 % et 18.6 % avec une pointe de 24.4 % en 1996-1997. Il est évident que l'incarcération pour défaut de payer l'amende constitue un fardeau grandissant pour les Services correctionnels du Québec.

Il s'agit là de constatations extrêmement importantes, dans la mesure où le législateur a décidé, et les tribunaux ont réaffirmé à plusieurs reprises, que

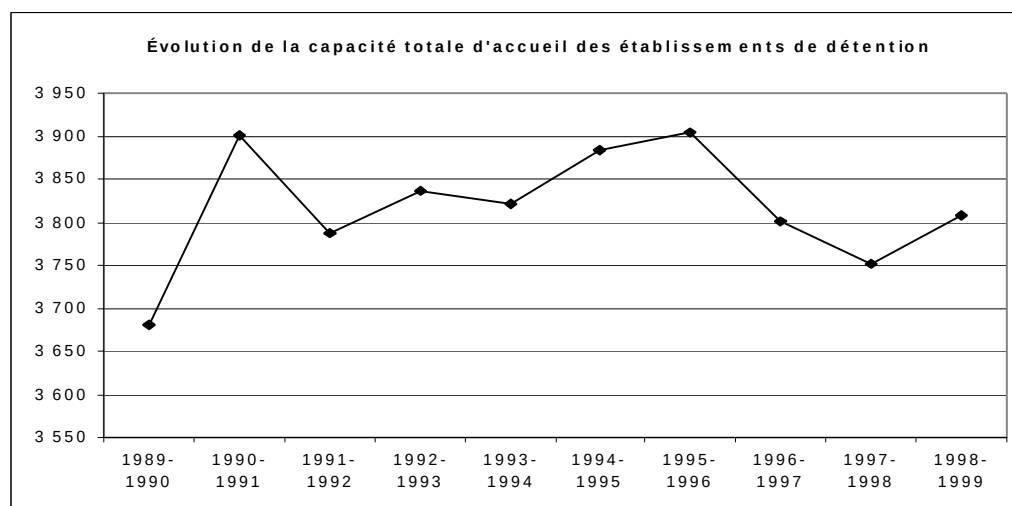
l'emprisonnement devrait être une mesure de dernier recours, réservée aux crimes violents contre la personne.

Les données de 2000-2001 sont éloquentes à ce sujet : sur un total de 46 528 incarcérations il y avait, en 2000-2001, 10 643 incarcérations, soit 23 %, pour défaut de payer l'amende. De ce nombre, 6 480 incarcérations pour défaut de payer l'amende, soit 14 % de toutes les incarcérations, étaient des infractions aux lois québécoises et aux règlements municipaux, dont 75 % des infractions à des règlements de la circulation. À la DGSC, on estime que ces 6 480 admissions ont occupé, en 2000-2001, 210 places de la capacité totale des établissements de détention du Québec. (1)

Tableau 3.1.3

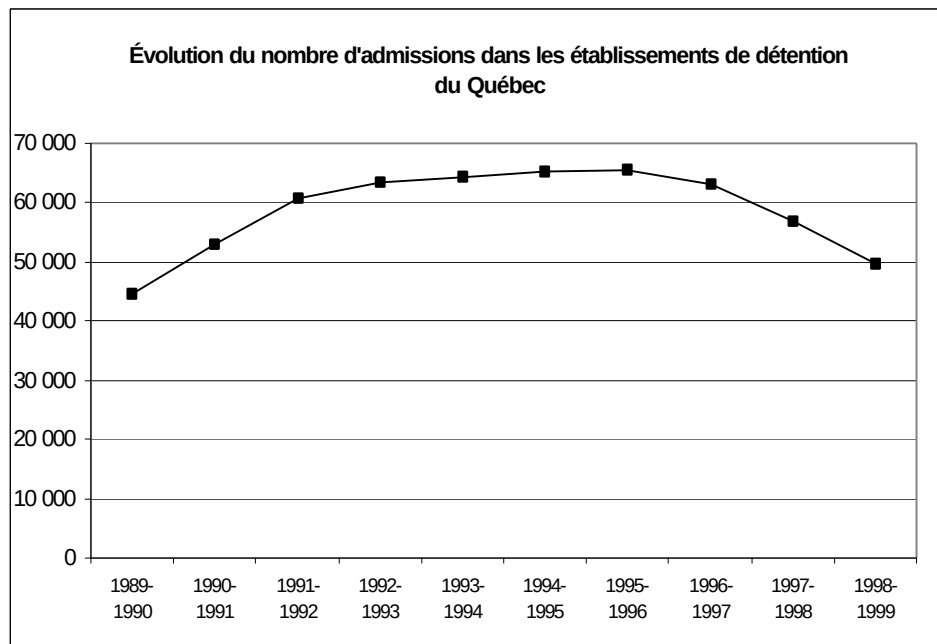
Série chronologique de la capacité totale d'accueil des établissements de détention du Québec

	Capacité normale	Capacité support	Capacité occasionnelle	Capacité totale
1989-1990	2 980	431	269	3 680
1990-1991	3 151	446	304	3 901
1991-1992	3 156	379	252	3 787
1992-1993	3 167	381	288	3 836
1993-1994	3 131	338	353	3 822
1994-1995	3 106	373	405	3 884
1995-1996	3 106	373	425	3 904
1996-1997	3 297	315	189	3 801
1997-1998	3 239	324	189	3 752
1998-1999	3 189	317	301	3 807



Source : *Statistiques correctionnels du Québec 1998-1999*, p. 32.

Tableau 3.2.6	
Série chronologique des admissions dans les établissements de détention du Québec	
1989-1990	44,720
1990-1991	52,970
1991-1992	60,807
1992-1993	63,358
1993-1994	64,320
1994-1995	65,357
1995-1996	65,461
1996-1997	62,985
1997-1998	56,954
1998-1999	49,791



Source : *Statistiques correctionnelles du Québec 1998-1999*, p. 45

I.1.4 Évolution des admissions selon le statut et le motif d'admission

Si l'on compare les personnes contrevenantes qui ont été incarcérées à titre de personnes prévenues avec celles qui l'ont été à titre de personnes condamnées, on constate que, entre 1994-1995 et 1998-1999, le nombre des prévenus a diminué de 6 % alors que celui des personnes condamnées a augmenté de 47 %. Jusqu'en 1996-1997 ces deux catégories évoluaient inversement, alors que depuis cette année les deux catégories évoluent en parallèle, en diminuant à peu près dans les mêmes proportions.

Le tableau 3.2.5 indique l'évolution de la répartition des admissions selon le motif d'admission. Outre le défaut de payer l'amende, que nous avons commenté plus haut, la cause remise ou pendante est le motif d'admission le plus fréquent avec 17 437 admissions en 1994-1995, soit 17,4 % du total des admissions, et 14 506 admissions en 1998-1999, soit 29,1 % du total des admissions.

	Personnes prévenues	Personnes condamnées	Autres
1989-1990	29,847	14,772	101
1990-1991	35,344	17,496	130
1991-1992	40,201	20,498	108
1992-1993	40,019	23,258	81
1993-1994	39,468	24,763	89
1994-1995	39,456	25,812	89
1995-1996	37,361	28,052	48
1996-1997	34,194	28,760	31
1997-1998	30,735	26,186	33
1998-1999	28,039	21,728	24

Source : *Statistiques correctionnelles du Québec 1998-1999*, p. 39.

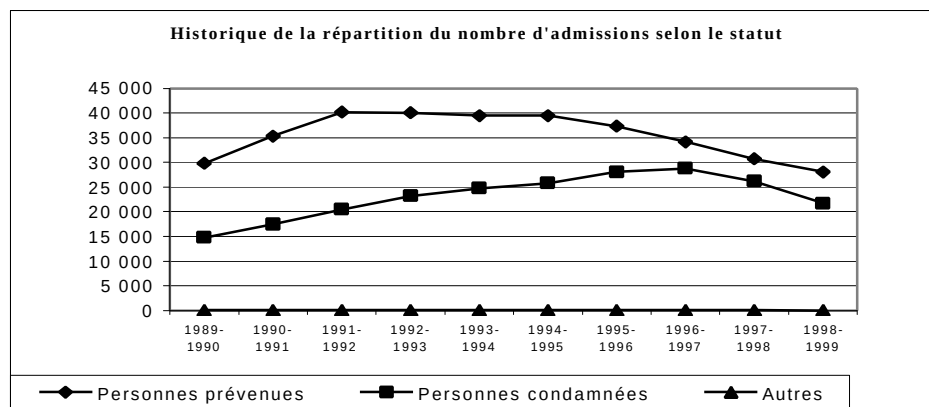


Tableau 3.2.5 Évolution du nombre des admissions dans les établissements de détention du Québec selon le motif d'admission					
	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999
Sentence de 2 ans et plus	411	431	358	306	323
Sentence de moins de 2 ans	10 638	10 646	9 203	8 690	7 894
Examen psychiatrique	145	182	192	165	161
Cause en appel	31	18	23	12	13
Cause remise ou pendante	17 437	15 807	16 094	14 616	14 506
Ordonnance du lieutenant-gouverneur	2	5	6	2	1
Demande déferée	0	0	0	0	0
Transfert reçu d'une autre province	108	105	145	118	85
Impossibilité d'offrir des travaux compensatoires	282	220	374	262	0
Comparution ou témoin du pénitencier	1 551	1 212	1 098	907	822
Défaut de payer l'amende	11 435	13 558	15 938	14 818	12 140
Entente fédérale-provinciale	15	16	7	6	1
Immigration ou déportation	246	217	199	250	129
Travaux compensatoires refusés	3	30	52	21	5
Suspension libération conditionnelle fédérale	1 030	1 234	1 313	1 349	1 325
Suspension libération conditionnelle québécoise	429	425	456	441	470
Révocation libération conditionnelle fédérale	28	27	18	21	9
Révocation libération conditionnelle québécoise	0	0	0	0	0
Demande d'assistance à l'administrateur	17 193	16 580	13 571	12 024	9 963
Examen médical	80	74	46	24	13
Télex	968	1 323	1 389	938	98
Retour d'une évasion d'un établissement	129	88	38	21	12
Retour d'une évasion d'une garde légale	30	40	18	13	14
Retour d'une absence illégale	2 261	2 230	1 728	1 241	1 124
Autres	905	993	719	709	683
Total	65 357	65 461	62 985	56 954	49 791

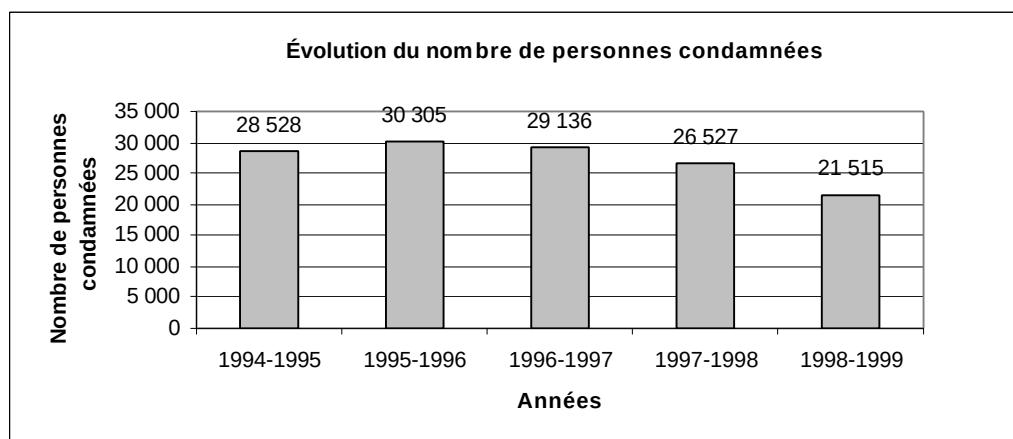
Source : *Statistiques correctionnelles du Québec 1998-1999*, p.44

I.1.5 Évolution de la population condamnée

La population carcérale purgeant des sentences de détention est passée de 28 528 en 1994-1995 à 21 515 en 1998-1999, après avoir connu deux pointes en 1995-1996 avec 30 305 détenus et en 1996-1997, avec 29 136 détenus.

Tableau 3.5.1 (b)					
Évolution du nombre de personnes condamnées à une sentence de détention selon l'établissement					
	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999
Amos	851	825	707	577	602
Baie-Comeau	365	302	257	211	226
Centre de détention de Québec (s. féminin)	437	443	442	401	375
Centre de détention de Québec (s. masculin)	3 988	3 802	3 790	3 683	2 829
Centre de prévention de Montréal	1 711	1 524	792	0	0
Centre de réhabilitation de Waterloo	367	291	61	0	0
Centre Henri Bourassa (détention de jour)	960	1 221	731	603	564
Chicoutimi	564	486	523	583	506
Cowansville	253	388	139	0	0
Établissement de détention de Montréal	7 576	8 733	8 677	7 802	5 890
Havre-Aubert	35	46	48	28	36
Hull	1 694	1 713	1 912	1 711	1 403
Joliette	891	872	88	0	0
Laval	34	2	0	0	0
Maison Tanguay	1 352	1 412	1 276	1 183	936
New Carlisle	406	483	420	439	330
Rimouski	456	466	732	614	496
Rivière-des-Prairies	0	0	699	1 354	1 136
Rivière-du-Loup	255	270	63	0	0
Roberval	272	304	372	294	271
Saint-Hyacinthe	787	968	195	0	0
Saint-Jérôme	1 483	1 859	2 742	2 844	2 327
Sept-Îles	357	333	263	254	256
Sherbrooke	920	1 022	1 521	1 440	1 195
Sorel	273	269	656	673	572
Trois-Rivières	1 351	1 285	1 164	1 003	746
Valleyfield	890	986	866	830	819
Total	28 528	30 305	29 136	26 527	21 515

Source : Statistiques correctionnelles du Québec 1998-1999, p.61



I.1.6 Répartition des détenus selon la durée des sentences et le type de peine

La proportion des hommes dans la population carcérale est constante entre 1994-1995 et 1998-1999, se situant à 91 %.

La proportion des peines discontinues ou intermittentes est en baisse, en passant de 19.4 % en 1994-1995 à 11 % en 1998-1999.

La durée des sentences est une des variables les plus importantes qui conditionnent le style de gestion des Services correctionnels et son *modus operandi*. La durée des sentences varie entre 1 jour et 24 mois moins un jour. Plus de trois quarts des sentences sont de moins de 3 mois et près de la moitié des sentences sont de moins de 30 jours.

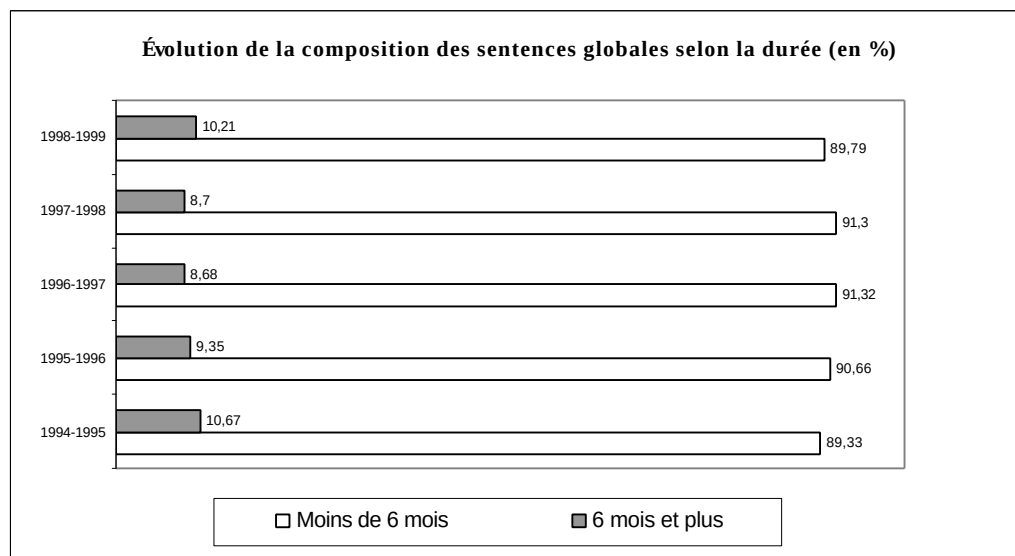
Les sentences durant entre 1 et 3 mois sont les plus nombreuses : elles représentent 25.6 % du total en 1994-1995 et 27 % en 1998-1999, après avoir connu trois années d'augmentation successive entre ces deux dates. La seconde place est occupée par les sentences de 1 à 7 jours, avec 20.2 % en 1994-1995 et 13.9 % en 1998-1999.

Les sentences de plus de six mois ne représentent que 10.67 % en 1994-1995, que 9.35 % en 1995-1996, que 8.68 % en 1996-1997, que 8.70 % en 1997-1998, et qu'un peu plus de 10 % en 1998-1999. Cette donnée d'environ 10 % de la population carcérale québécoise qui purge des sentences de plus de six mois est capitale pour la gestion des absences temporaires et des libérations conditionnelles. D'une part, la population condamnée à six mois de prison ou plus ne représente qu'une faible partie de la population totale incarcérée au Québec. D'autre part, dans le contexte où l'emprisonnement est traité par la magistrature et par l'administration de la justice comme un dernier recours, la durée des sentences de ces cas reflète le caractère sérieux des infractions commises. Il s'ensuit que le processus de prise de décision d'élargissement, tant en absence temporaire qu'en libération conditionnelle, devrait dans ces cas bénéficier d'une attention particulière.

Enfin, seulement 3.3 % en 1994-1995 et 3.45 % des sentences en 1998-1999 sont entre 12 et 24 mois. On invoque ce fait pour expliquer sinon pour justifier l'absence de programmes internes d'aide à la réhabilitation aux Services correctionnels du Québec.

Tableau 3.2.7		Évolution des statistiques sur les admissions de personnes condamnées (en %)				
		1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999
Sexe	Femmes	8.87	8.27	8.22	8.51	8.85
	Hommes	91.13	91.73	91.78	91.49	91.15
Type de peine	Continue	80.52	80.75	88.09	90.23	89.00
	Discontinue	19.48	19.25	11.91	9.77	11.00
Durée des Sentences Globales	1 à 7 jours	20.23	16.72	14.63	12.25	13.91
	8 à 14 jours	13.41	13.76	14.64	16.23	16.54
	15 à 29 jours	14.57	16.21	18.52	19.66	18.09
	entre 1 et moins de 3 mois	25.62	27.80	29.56	29.33	27.00
	entre 3 et moins de 6 mois	15.50	16.17	13.97	13.83	14.25
	entre 6 et moins de 12 mois	6.24	5.50	5.29	5.05	5.98
	entre 12 et moins de 24 mois	3.39	3.18	3.06	3.22	3.43
	24 mois et plus	1.04	0.67	0.33	0.43	0.80
Durée médiane ¹		30 j	30 j	30 j	30 j	30 j
Durée moyenne ¹		72,40 j	69,80 j	65,75 j	67,32 j	71,50 j

¹ La durée médiane et la durée moyenne excluent les sentences globales de 24 mois et plus.



Source : Statistiques correctionnelles du Québec 1998-1999, p.46

I.1.7 Population moyenne quotidienne

En 1998-1999, la population moyenne quotidienne totale était de 5 420 personnes contrevenantes alors que le nombre des personnes contrevenantes à l'extérieur pour divers motifs était de 2 098. Cela signifie que la population carcérale en détention était de 3 332 personnes. Rappelons que la même année la capacité carcérale normale était de 3 187 places et que la capacité carcérale totale était de 3 807 places. On constate que, malgré la proportion importante de personnes contrevenantes élargies en moyenne quotidiennement (39 % de la population totale incarcérée), il existe un phénomène de surpopulation carcérale chronique car le nombre de personnes détenues dépasse de manière constante la capacité carcérale normale. Cet indice donne à penser que l'élargissement en absence temporaire peut constituer le mécanisme de régulation par excellence de la surpopulation carcérale.

Tableau 3.4.1(b)						
Population moyenne quotidienne totale en détention en 1998-1999 selon l'établissement						
	Personnes présentes à 23h59				Personnes à l'extérieur	Population totale
	Personnes prévenues	Personnes condamnées	Femmes	Hommes		
Amos	36,04	32,26	1,13	67,17	57,33	125,63
Baie-Comeau	13,24	59,68	0,54	72,38	9,89	82,81
Centre de détention de Québec (féminin)	15,32	30,13	45,45	0,00	26,13	71,59
Centre de détention de Québec (masculin)	213,32	341,37	0,00	554,69	291,92	846,61
Centre Henri Bourassa (détention de jour)	0,00	0,72	0,08	0,64	222,68	223,40
Chicoutimi	20,47	39,55	0,59	59,43	58,94	118,96
Établissement de détention de Montréal	131,93	673,65	0,00	805,58	437,92	1 243,50
Havre-Aubert	0,16	0,30	0,00	0,46	2,73	3,19
Hull	46,17	116,26	4,72	157,72	113,41	275,84
Maison Tanguay	36,77	53,35	89,46	0,66	46,57	136,69
New Carlisle	16,59	43,64	0,29	59,94	36,63	96,86
Rimouski	33,95	64,36	0,60	97,70	57,06	155,36
Rivière-des-Prairies	391,17	41,92	0,03	433,06	33,75	466,84
Roberval	11,72	40,24	0,12	51,84	40,87	92,82
Saint-Jérôme	94,67	252,97	1,92	345,72	269,34	616,98
Sept-Îles	6,36	16,75	0,41	22,70	9,40	32,51
Sherbrooke	47,85	116,95	0,95	163,85	125,37	290,17
Sorel	25,88	47,14	0,12	72,90	80,28	153,31
Trois-Rivières	60,26	102,23	2,62	159,87	92,65	255,15
Valleyfield	17,24	28,79	0,44	45,59	86,02	132,05
Total	1 219,12	2 102,26	149,48	3 171,89	2 098,89	5 420,26

Source : *Statistiques correctionnelles du Québec 1998-1999*, p.53

I.1.8 Évolution des absences temporaires et des libérations conditionnelles

Étant donné l'objet du présent rapport – les processus décisionnels conduisant à l'élargissement des personnes contrevenantes en absence temporaire et en libération conditionnelle – nous avons cherché à obtenir le maximum d'information statistique sur ces deux catégories. Aussi avons-nous cherché à déterminer des taux d'absence temporaires et des taux de libérations conditionnelles par catégorie d'infraction. Cela aurait permis de savoir s'il existe des taux plus élevés d'élargissement pour certaines catégories et lesquelles, ce qui en retour aurait permis de tirer des conclusions basées sur des observations statistiques à l'égard des processus décisionnels en vigueur. Malheureusement, les Services correctionnels du Québec n'ont pas été en mesure de produire ces données dans des délais et à des coûts raisonnables, sans doute à cause de la désuétude et de la piètre performance du système d'information DACOR (Dossier Administratif Correctionnel). Aussi devons-nous nous contenter de taux agglomérés produits par les SCQ.

On peut établir deux types de taux d'élargissement, l'un par rapport au nombre des personnes contrevenantes condamnées à des sentences d'emprisonnement, l'autre par rapport au nombre de personnes contrevenantes admises dans le système carcéral. Des difficultés d'ordre technique ont fait que le comptage des absences temporaires n'a pu être effectué strictement par détenu et par sentence, mais a dû être fait plutôt par détenu et par année. De plus, des absences temporaires accordées aux personnes prévenues ont également dû être comptées. C'est ce qui explique que dans le cas du taux d'absences temporaires par rapport au nombre des personnes contrevenantes condamnées à des sentences, les résultats sont parfois supérieurs à 100 %.

Malgré ces difficultés méthodologiques, on peut néanmoins constater que, par rapport aux sentences, la proportion des absences temporaires passe de 82.7 % en 1994-1995 à 97.5 % en 1996-1997, alors que celle des libérations conditionnelles passe de 12 % en 1994-1995 à 12.5 % en 1998-1999. La croissance des absences temporaires est plus rapide que celle des libérations conditionnelles. Pour la période de référence considérée (les cinq années de 1994-1995 à 1998-1999), le taux moyen d'absences temporaires – sentences est de 94.3 % alors que le taux moyen de libérations conditionnelles – sentences est de 10.9 %.

Par rapport aux admissions, la proportion des absences temporaires passe de 36.1 % en 1994-1995 à 46.4 % en 1998-1999, alors que celle des libérations conditionnelles passe de 5.2 % en 1994-1995 à 5.4 % en 1998-1999. Encore là,

il s'avère que la croissance des absences temporaires est plus rapide que celle des libérations conditionnelles. Pour la période de référence considérée (les cinq années de 1994-1995 à 1998-1999), le taux moyen d'absences temporaires – admissions est de 42.7 % alors que le taux moyen de libérations conditionnelles – admissions est de 4.9 %.

On peut faire l'hypothèse que, quelle que soit la façon de les comptabiliser, la croissance plus rapide des absences temporaires que celles des libérations conditionnelles s'explique par le fait que les absences temporaires servent de soupape de régulation de la surpopulation carcérale.

Évolution des activités versus l'admission

	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	Total
Absence temporaire*						
Nombre	23 590	26 426	28 403	26 764	23 105	128 288
Pourcentage	36,1%	40,4%	45,1%	47,0%	46,4%	42,7%
Libération conditionnelle						
Nombre	3 418	3 139	2 900	2 666	2 682	14 805
Pourcentage	5,2%	4,8%	4,6%	4,7%	5,4%	4,9%
Admissions						
Nombre	65 357	65 461	62 985	56 954	49 791	300 548

* Absence temporaire : le nombre d'absences temporaire est le nombre de détenus qui au cours d'une année ont obtenu au moins 1 jour d'absence

Évolution des activités versus la sentence

	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	Total
Absence temporaire*						
Nombre	23 590	26 426	28 403	26 764	23 105	128 288
Pourcentage	82,7%	87,2%	97,5%	100,9%	107,4%	94,3%
Libération conditionnelle						
Nombre	3 418	3 139	2 900	2 666	2 682	14 805
Pourcentage	12,0%	10,4%	10,0%	10,1%	12,5%	10,9%
Sentence						
Nombre	28 528	30 305	29 136	26 527	21 515	136 011

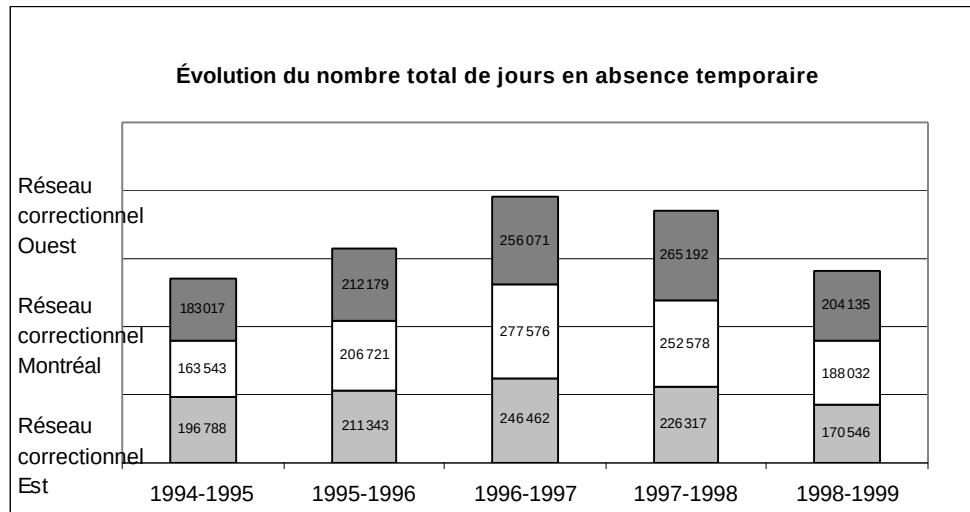
* Absence temporaire : le nombre d'absence temporaire est le nombre de détenus qui au cours d'une année ont obtenu au moins 1 jour d'absence

Source : Infocentre, Services correctionnels du Québec, communication du 16 mars 2001

Tableau 3.3.2 Évolution du nombre de libérations					
Dans les établissements de détention du Québec selon le motif de libération					
	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999
Peine expirée	22 463	25 433	28 645	27 004	22 206
Amende payée	4 271	3 572	2 829	1 918	1 870
Liberté provisoire	9	2	12	19	4
Libération conditionnelle fédérale	16	13	18	8	14
Libération conditionnelle québécoise	3 527	3 258	2 992	2 771	2 713
Libération conditionnelle fédérale maintenue	115	113	107	66	79
Probation	336	354	396	478	531
Acquitté	115	134	120	149	120
Condamné sans prison	43	44	88	61	55
Peine purgée	109	84	58	46	40
En appel	57	56	43	38	35
Cautionnement	1 267	1 225	1 105	1 229	1 197
Peine discontinuée	0	0	19	141	135
Condamné au pénitencier	1 494	1 364	1 215	1 135	1 322
Retour au pénitencier	3 245	2 946	2 891	2 733	2 664
Remis à l'immigration	451	379	328	413	265
Décès	28	35	27	27	20
Sursis pour payer l'amende	323	255	320	393	294
Centre psychiatrique	119	115	82	83	173
Tribunal de la jeunesse	10	6	4	6	6
Assistance à l'administrateur	1 852	2 225	1 310	1 576	1 685
Suicide	7	10	4	4	8
Évasion d'un établissement	125	86	33	8	5
Engagement ou promesse	12 945	11 846	11 525	9 672	9 679
Autres	1 137	947	872	657	430
Ordonnance de sursis	0	0	79	320	303
Évasion d'une garde légale	34	38	14	17	15
Absence illégale	2 710	2 862	2 184	1 704	1 585
Libération conditionnelle québécoise maintenue	332	392	426	421	340
Admis dans un autre centre du Québec	581	663	681	508	372
Transfert à une autre province	213	158	185	141	140
Transfert à un autre pays	6	7	5	6	6
Restitution	1	1	0	0	0
Ordonnance du lieutenant-gouverneur	138	116	126	127	148
Travaux compensatoires acceptés	30	27	26	12	8
Relevé du défaut de comparaître	38	31	44	55	43
Pris en charge par un corps policier	6 751	5 900	4 865	3 744	2 146
Non indiqué	3	1	3	1	0
Total	64 901	64 698	63 681	57 691	50 656

Source : *Statistiques correctionnelles du Québec 1998-1999*, p.46

Tableau 3.8.2 (a)					
Évolution du nombre total de jours en absence temporaire, Selon les directions régionales et les réseaux correctionnels					
	1994-1995	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999
Région Estrie et Centre-du-Québec	15 128	16 055	37 598	38 479	29 570
Région Outaouais	26 503	28 728	39 941	39 857	35 386
Région Abitibi- Témiscamingue et Nord-du-Québec	22 546	23 003	22 476	17 980	17 102
Région Laval/Lanaudière/Laurentides	71 039	81 519	105 305	121 921	83 187
Région Montérégie	47 801	62 874	50 751	46 955	38 890
Total réseau correctionnel Ouest du Québec	183 017	212 179	256 071	265 192	204 135
Région et réseau correctionnel de Montréal	163 543	206 721	277 576	252 578	188 032
Région Bas Saint-Laurent	14 734	14 650	23 223	16 904	13 093
Région Saguenay - Lac Saint-Jean	15 605	18 106	21 700	26 173	22 721
Région Québec et Chaudière-Appalaches	108 500	118 987	135 652	121 382	89 326
Région Mauricie et Centre-du-Québec	36 022	36 983	38 142	37 527	29 078
Région Côte-Nord	8 528	7 778	8 739	7 670	4 802
Région Gaspésie - Îles-de-la-Madeleine	13 399	14 839	19 006	16 661	11 526
Total réseau correctionnel Est du Québec	196 788	211 343	246 462	226 317	170 546



Source : Statistiques correctionnelles du Québec 1998-1999, p.78

I.1.9 Évolution des effectifs et des dépenses des Services correctionnels du Québec

Entre 1994-1995 et 1998-1999, les effectifs totaux des SCQ sont passés de 3 165 employés à 2 782 employés, soit une baisse de 12 %. Pendant la même période, le budget de fonctionnement des SCQ passait de 230 770 200 \$ à 223 678 000 \$, soit une baisse de 3.0 %. Or, nous avons constaté que durant cette période, la population carcérale avait augmenté de 11.3 %. De toute évidence, les ressources n'ont pas suivi la courbe de la charge de travail.

Tableau 5.1.3				
Effectif régulier et occasionnel autorisés à la Direction générale des services correctionnels du Québec en 1998-1999				
Catégorie	Milieu fermé	Milieu ouvert	Central¹	Total
Cadres supérieurs	0,0	0,0	11,0	11,0
Cadres intermédiaires	250,0	4,0	11,0	265,0
Professionnels - Agents de probation	0,0	211,0	0,0	211,0
- Autres	37,5	0,0	68,5	106,0
Employés de bureau, techniciens	135,5	64,0	99,5	299,0
Agents des services correctionnels	1 710,0	30,0	13,7	1 753,7
Ouvriers	62,6	0,0	73,4	136,0
Total	2 195,6	309,0	277,1	2 781,7

1. En 1998-1999, le central comprend le siège social (Bureau de la sous-ministre, la Direction de l'administration et des programmes, la Direction de la vérification et de la sécurité) ainsi que les réseaux correctionnels et les directions régionales. L'augmentation du personnel qui travaille pour le central est du strictement à une comptabilisation différente suite à la restructuration administrative.

Source : *Statistiques correctionnelles du Québec 1998-1999*, p.103

Tableau 5.1.1					
Évolution de l'effectif régulier et occasionnel à temps complet autorisé à la Direction générale des services correctionnels selon la catégorie d'emploi					
Au 1er avril	Agentes et agents des services correctionnels	Personnel de soutien	Personnel professionnel	Gestionnaires	Total
1993	1 907	512	347	399	3 165
1994	1 709	551	363	374	2 997
1995	1 876	536	361	347	3 120
1996	1 740	532	358	323	2 953
1997	1 716	507	348	280	2 851
1998	1 754	435	317	276	2 782

Source : *Statistiques correctionnelles du Québec 1998-1999*, p.101

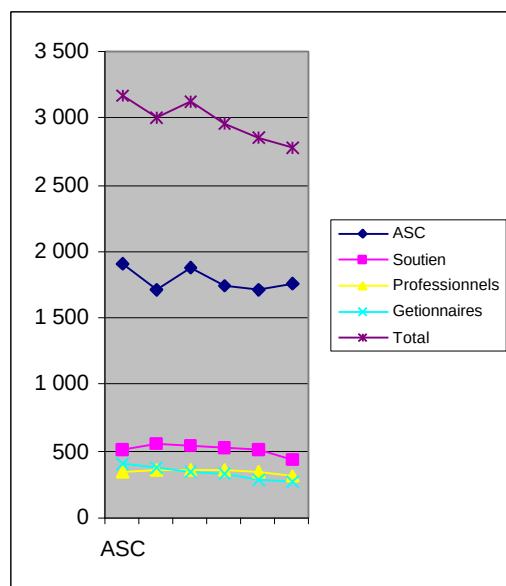
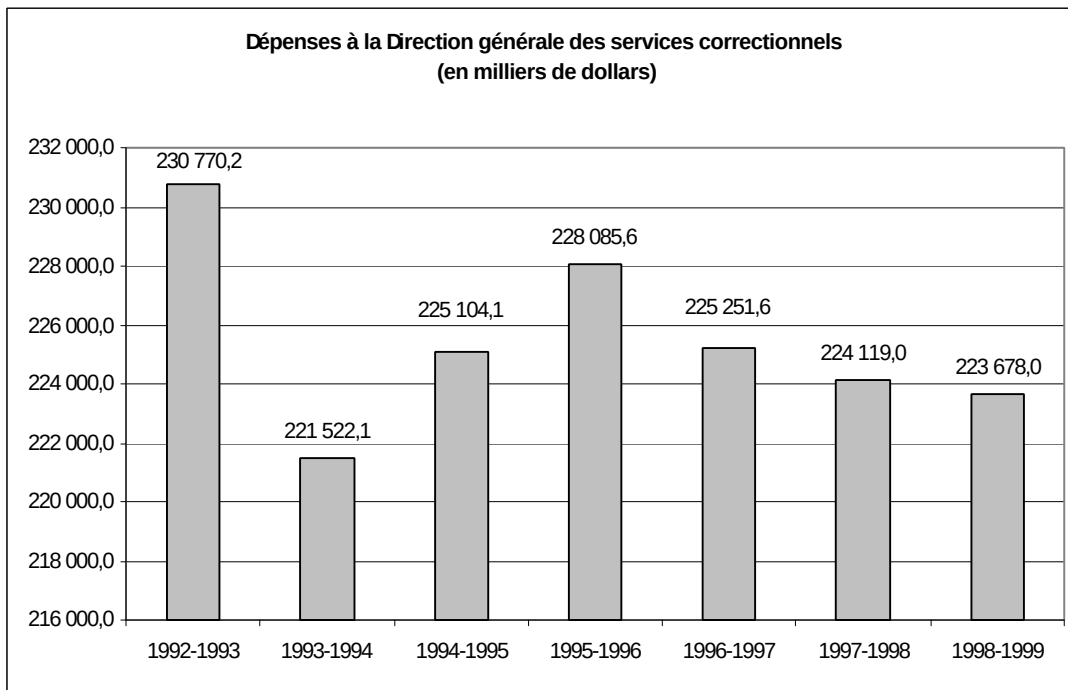


Tableau 5.2.1	
Évolution des dépenses à la Direction générale des services correctionnels (en milliers de dollars)	
Année	\$
1992-1993	230 770,2
1993-1994	221 522,1
1994-1995	225 104,1
1995-1996	228 085,6
1996-1997	225 251,6
1997-1998	224 119,0
1998-1999	223 678,0

Source : *Statistiques correctionnelles du Québec 1998-1999*, p.105



Source : Statistiques correctionnelles du Québec 1998-1999, p.105

I.1.10 Données correctionnelles de l'Ontario

Il existe de nombreuses raisons pour lesquelles une comparaison stricte des données du Québec et de l'Ontario en matière correctionnelle est truffée de dangers : les législations des deux juridictions en cette matière diffèrent, même si elles ont les mêmes assises légales; les approches correctionnelles s'y inspirent de philosophies fondamentalement différentes; les pratiques de gestion sont tributaires de contextes économiques et financiers différents. Néanmoins, il semble utile de mettre en parallèle les données similaires des deux juridictions. Voici donc comment ont évolué en Ontario, durant la période considérée, les admissions dans les établissements de détention, les absences temporaires, la capacité carcérale, le budget de fonctionnement des Services correctionnels ontariens, le nombre d'employés des Services correctionnels ontariens et le coût moyen journalier des établissements de détention ontariens. Dans tous les cas les informations proviennent du ministère des Services correctionnels de l'Ontario.

Tableau 1 – Évolution des admissions dans les établissements de détention ontariens

1994 – 1995	85,409
1995 – 1996	80,306
1996 – 1997	81,359
1997 – 1998	78,766
1998 – 1999	78,166
1999 – 2000	77,384

Tableau 2 – Évolution des absences temporaires dans le système correctionnel ontarien

1994 – 1995	20,172
1995 – 1996 *	12,127
1996 – 1997	6,793
1997 – 1998	6,098
1998 – 1999	4,429

* La baisse des données pour 1995–1996 et les années subséquentes s'explique par la fermeture des Centres des ressources communautaires en octobre 1995 ainsi que par l'application de mesures plus strictes d'approbation des absences temporaires « *Figures for 1995-1996 and later are lower due to the closure of the Community Resource Centres in October 1995 and the implementation of more stringent selection and approval practices* ».

Tableau 3 – Évolution de la capacité carcérale ontarienne (nombre de lits au 31 mars)

1994 – 1995	7,813
1995 – 1996	7,668
1996 – 1997	8,024
1997 – 1998	8,036
1998 – 1999	7,765

Tableau 4 – Évolution du budget de fonctionnement des Services correctionnels ontariens

1994 – 1995	550 233 400 \$
1995 – 1996	520 912 300 \$
1996 – 1997	509 817 800 \$
1997 – 1998	530 505 400 \$
1998 – 1999	521 245 800 \$

Tableau 5 – Évolution du nombre d'employés des Services correctionnels ontariens

	Détention	Milieu ouvert
1994 – 1995	6,764	1,015
1995 – 1996	6,721	1,037
1996 – 1997	6,579	1,030
1997 – 1998	6,474	1,033
1998 – 1999	6,479	1,046

Tableau 6 – Évolution du coût moyen journalier des établissements de détention ontariens

1994 – 1995	120.97 \$
1995 – 1996	116.48 \$
1996 – 1997	129.16 \$
1997 – 1998	126.80 \$
1998 – 1999	128.04 \$

Les coûts moyens journaliers correspondants au Québec durant la même période étaient les suivants. (2)

1994 – 1995	144.00 \$
1995 – 1996	151.00 \$
1996 – 1997	149.00 \$
1997 – 1998	155.00 \$
1998 – 1999	149.00 \$

I.2 Dispositions législatives, règlements et procédure en vigueur.

Afin d'éclairer la suite de ce rapport, il convient de rappeler les principales dispositions régissant les absences temporaires et les libérations conditionnelles.

La *Loi sur les services correctionnels* (L.R.Q., c. S-4.01) et la *Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus* (L.R.Q., c. L-1.1) comportent des dispositions relatives à l'élargissement des personnes contrevenantes respectivement en absence temporaire et en libération conditionnelle. Il existe également un *Règlement sur les établissements de détention*, qui traite de plusieurs aspects de la vie carcérale dont les absences temporaires et un *Règlement sur la libération conditionnelle des détenus*, qui aborde notamment l'« Appel en matière d'absence temporaire. » Enfin, une procédure

administrative interne de la Direction générale des services correctionnels apporte des précisions au sujet du programme d'absences temporaires.

I.2.1 La *Loi sur les services correctionnels*

La section V.1 de la *Loi sur les services correctionnels* traite des absences temporaires. En voici la teneur *in extenso*. Il y lieu d'attirer l'attention sur les passages générateurs de certains problèmes de fonctionnement qui ressortent de l'examen du processus de prise de décision d'élargissement.

« SECTION V.1 - ABSENCE TEMPORAIRE

Détenu

22.1 *Pour l'application de la présente section, un détenu est une personne incarcérée dans un établissement de détention pour une peine d'emprisonnement à la suite d'une condamnation en vertu d'une loi ou d'un règlement en vigueur au Québec. »*

Il faut noter que les dispositions relatives à l'absence temporaire ne s'appliquent qu'aux personnes contrevenantes condamnées, et non aux personnes prévenues, soit seulement à moins de la moitié de la population incarcérée.

« Absence temporaire pour réinsertion sociale

22.2 *Le directeur général peut, pour faciliter la réinsertion sociale d'un détenu, lui permettre, aux conditions qu'il détermine, de s'absenter temporairement de l'établissement de détention. »*

Cet article couvre la première de trois catégories d'absences temporaires, les deux autres étant les absences temporaires pour raisons humanitaires (art. 22.4) et les absences temporaires pour raisons médicales (art. 22.13). À la lecture de ces articles, on note que les catégories elles-mêmes ne sont pas définies. Ce manque de précision est source d'ambiguïté et laisse une large place à l'interprétation et à la discrétion des administrateurs. En l'absence de contraintes légales, on observe une utilisation indifférenciée des diverses catégories d'absence temporaire, par exemple de celle pour raisons humanitaires en lieu et place de celle pour réinsertion sociale ou inversement.

Tant la documentation consultée, y compris des documents officiels en provenance des Services correctionnels, que les témoignages entendus montrent que, pour concilier l'obligation d'héberger des personnes contrevenantes référées par les tribunaux, dont le niveau fluctue grandement, avec une capacité carcérale finie et à peu près constante durant les dix dernières années, on utilise

les absences temporaires pour réguler les surplus de population carcérale par rapport à la capacité d'hébergement. En somme, le mutisme de la loi quant aux définitions et quant aux usages appropriés des divers types d'absences temporaires, comme l'ont souligné plusieurs intervenants dans le cadre de la consultation, offre aux Services correctionnels, aux prises avec des ressources inférieures au niveau nécessaire pour accueillir la population incarcérée, un mécanisme occulte de régulation de la surpopulation carcérale. Plusieurs témoignages laissent entendre qu'il serait préférable, pour assurer la sécurité de la population, d'une part, de réguler les phénomènes épisodiques ou récurrents de surpopulation par un mécanisme connu, ouvert et transparent, d'autre part de prendre les décisions d'élargissement en absence temporaire en toute indépendance de contraintes financières et administratives. Autrement dit, la loi actuelle rend possible une situation de conflit d'intérêt pour les administrateurs d'établissements de détention, en leur donnant une si large discrétion (cf. l'art. 22.11 ci-dessous) dans les décisions d'élargissement en absence temporaire pour réinsertion sociale et pour raisons humanitaires, particulièrement dans le cas des personnes condamnées à six mois de prison et plus, soit dans le cas d'environ 10 % de la population incarcérée.

« Admissibilité.

Ce détenu y est admissible s'il a purgé le sixième de la peine d'emprisonnement, inférieure à deux ans, imposée par le tribunal.

Restriction.

Toutefois, le détenu qui purge une peine d'emprisonnement de six mois et plus cesse d'être admissible à l'absence temporaire lorsqu'il devient admissible à la libération conditionnelle. »

Cette disposition crée un chevauchement et, indirectement, un conflit de juridiction entre les Services correctionnels du Québec, qui ont autorité pour décider de l'élargissement entre le sixième et le tiers de la peine, d'une part, et la Commission québécoise des libérations conditionnelles, laquelle a seule autorité pour décider, au tiers de la peine, de l'élargissement en libération conditionnelle de toute personne condamnée.

Les témoignages reçus convergent sur le fait que dans de nombreux cas de sentences de prison de six mois et plus des détenus sont élargis en absence temporaire au sixième de la peine par les Services correctionnels, alors que, par la suite, la libération conditionnelle de ces mêmes personnes incarcérées leur est refusée au tiers de la peine par la Commission québécoise des libérations conditionnelles ou que la décision de la Commission est reportée. Néanmoins, ces mêmes détenus peuvent de nouveau être élargis, souvent sous des motifs différents de ceux du premier élargissement, par exemple pour des raisons humanitaires plutôt que pour réinsertion sociale, par les administrateurs

d'établissements de détention, en vertu de leur autorité. Lorsque cela arrive, et selon les témoignages reçus ces cas sont fréquents, le système d'administration de la justice nage en pleine confusion aux yeux des contribuables. Les événements de l'été 2000 illustrent cette situation.

« Raisons humanitaires.

22.4. Le directeur général peut, pour des raisons humanitaires, aux conditions qu'il détermine, autoriser un détenu à s'absenter temporairement, quelle que soit la durée de son emprisonnement et même si le détenu n'est pas admissible à l'absence temporaire visée à l'article 22.2. »

Les commentaires ci-dessus concernant le manque de définition précise des absences temporaires pour réinsertion sociale et le conflit d'intérêt potentiel des administrateurs d'établissements de détention dans le processus décisionnel à cet égard, s'appliquent *mutatis mutandis*.

« Durée.

22.5. Une absence temporaire visée dans les articles 22.2 ou 22.4 ne peut excéder 60 jours. Elle peut être renouvelée, après réexamen du dossier, pour des périodes additionnelles d'au plus 60 jours chacune.

Décision.

22.6. Dans les cas prévus par les articles 22.2 ou 22.4, le directeur général rend sa décision sur recommandation d'un comité d'absence temporaire lequel doit être institué dans chaque établissement de détention.

Comité.

Ce comité est formé de deux personnes désignées par l'administrateur de l'établissement de détention, conformément aux règlements. »

Au cours de l'examen, des points de vue variés ont été entendus sur la composition idéale, du point de vue de leur efficacité, des comités d'absences temporaires. Mais tous s'accordent pour dire que l'examen des demandes d'absences temporaires de détenus condamnés pour certaines infractions contre les personnes, et la recommandation de les élargir ou non en absence temporaire, devraient être effectués par des comités d'absence temporaires renforcés.

« Recommandation.

22.7 Le comité, dans sa recommandation, et le directeur général, dans sa décision, tiennent compte notamment de la personnalité et du comportement du détenu, de son habilité à remplir ses obligations, de ses projets, de ses relations familiales et sociales, de ses emplois antérieurs, de ses aptitudes au

travail, de son casier judiciaire ou de sa conduite pendant une période de détention, d'absence temporaire ou de libération conditionnelle. »

Les critères qui président à la prise de décision d'élargissement en absence temporaire sont identiques à ceux qui président à la prise de décision en matière de libération conditionnelle (*Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus*, chapitre III, section 1, art. 23). Or, comme on l'a vu, nonobstant des critères de décision identiques, nonobstant des informations identiques concernant un même détenu tirées de son dossier carcéral, deux instances de décision différentes arrivent fréquemment à des décisions opposées concernant un même individu. Ce conflit d'interprétation tient aux conceptions différentes de leurs mandats et de leurs rôles respectifs que se font les Services correctionnels et la Commission québécoise des libérations conditionnelles. Les chevauchements et le conflit de juridictions portent préjudice à une saine administration des peines imposées par les tribunaux et, à l'évidence, appellent une solution.

« Demande écrite.

22.8. Le détenu doit présenter au comité une demande écrite. »

L'examen et les décisions sur les demandes d'absences temporaires pour réinsertion sociale et pour des raisons humanitaires se heurtent souvent aux obstacles posés à l'obtention d'information pertinente par des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels*.

« 22.9. Le détenu a droit, s'il en fait la demande, de présenter ses observations et d'être représenté devant le comité par la personne de son choix ou d'en être assisté, sauf par un détenu incarcéré dans un autre établissement de détention.

Examen de la demande.

22.10. Dans le plus bref délai suivant la réception de la demande, le comité en fait l'examen et les consultations nécessaires et transmet au directeur général sa recommandation et le dossier dont le contenu est déterminé par règlement. S'il n'y a pas unanimité, un nouveau comité formé de trois personnes réexamine la demande d'absence temporaire et transmet sa recommandation au directeur général.

Décision.

22.11. Le directeur général rend une décision écrite et motivée et en avise par écrit le détenu dans le plus bref délai suivant la réception de la recommandation du comité.

Décision.

Il n'est pas lié par la recommandation du comité. »

Étant donné l'ensemble des responsabilités et obligations des administrateurs d'établissements de détention, dont l'imputabilité budgétaire, il apparaît difficile d'échapper à l'idée que cet article de la loi les placent en situation potentielle de conflit d'intérêt, en leur laissant une très grande discrétion pour décider des absences temporaires alors qu'ils sont tenus en même temps de respecter les ressources qui leur sont allouées.

« 22.12. Dans les cas prévus par les articles 22.2 et 22.14.1, le détenu peut contester la décision rendue par le directeur général conformément à la Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus (chapitre L-1.1). »

Absence temporaire pour raisons médicales

22.13. Le directeur général peut, pour des raisons médicales, aux conditions qu'il détermine, autoriser une personne incarcérée à s'absenter temporairement de l'établissement de détention, quelle que soit la durée de son emprisonnement et même si elle n'est pas admissible à l'absence temporaire visée à l'article 22.2. »

Les commentaires ci-dessus concernant le manque de définition précise des absences temporaires pour réinsertion sociale comme pour raisons humanitaires s'appliquent *mutatis mutandis*.

La loi comporte, enfin, un ensemble de dispositions, s'inscrivant dans la suite d'une décision d'absence temporaire, qui n'apparaissent pas aussi problématiques que certaines des précédentes.

« Révocation du permis d'absence.

22.14. Le directeur général peut, s'il a un motif raisonnable de croire que la personne incarcérée a violé une condition de son absence temporaire ou qu'il est nécessaire d'intervenir pour prévenir une telle violation, révoquer l'absence temporaire et aviser la personne qu'elle doit réintégrer l'établissement de détention dans le délai qu'il détermine.

Motifs.

La personne incarcérée doit être informée par écrit, dans les meilleurs délais, des motifs de cette révocation.

Réexamen des faits.

22.14.1. Suite à sa décision de révoquer l'absence temporaire en vertu de l'article 22.14, le directeur général doit réexaminer les faits dans les

meilleurs délais et peut maintenir sa décision de révoquer l'absence temporaire de la personne incarcérée ou réviser sa décision et annuler la révocation.

La personne incarcérée a le droit, si elle en fait la demande, de présenter ses observations avant que le directeur général ne rende sa décision.

Délégation.

22.15. Les pouvoirs du directeur général en vertu de la présente section peuvent être exercés par une personne qu'il désigne par écrit.

Peine d'emprisonnement.

22.16. Une personne condamnée à plus d'une peine d'emprisonnement ou à une peine d'emprisonnement pendant une période de détention est réputée purger une seule peine qui commence le jour où la première de ces peines prend effet et qui se termine à l'expiration de la dernière des peines à purger.

Application.

22.17. La présente section s'applique également lorsque le directeur général exerce les pouvoirs visés dans l'article 22.0.3. »

1.2.2 La Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus

On se souviendra que les Services correctionnels ont autorité pleine et entière sur toutes les décisions d'élargissement en absence temporaire. La *Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus* fait de la Commission québécoise des libérations conditionnelles l'organisme d'appel en matière d'absence temporaire. La section II du chapitre I de cette loi traite de l'appel des décisions du directeur général des Services correctionnels à cet égard. À prime abord, ces dispositions paraissent à la fois fonctionnelles et respectueuses du droit d'en appeler de la décision d'une instance administrative.

« SECTION II

APPEL EN MATIÈRE D'ABSENCE TEMPORAIRE

Appel

40. Un détenu, par avis écrit adressé au secrétaire de la Commission, peut, devant un membre à plein temps de la Commission, appeler de la décision du directeur général rendue, en matière d'absence temporaire, en vertu des

articles 22.2 et 22.14.1 de la Loi sur les services correctionnels (Lois refondues du Québec, chapitre S-4.01).

Dossier

41. La secrétaire transmet dans le plus bref délai copie de l'avis visé dans l'article 40 au directeur général qui remet alors le dossier à la Commission.

Contenu de l'avis

42. L'avis de l'appel contient un exposé des motifs et tout fait nouveau, s'il en est.

Décision

43. Le membre de la Commission qui entend l'appel peut, après examen du dossier et des faits nouveaux, s'il en est, confirmer ou infirmer la décision du directeur général et, dans ce dernier cas, rendre la décision qui aurait dû être rendue. »

I.2.3 Le Règlement sur les établissements de détention

Le chapitre IV de ce *Règlement* traite des absences temporaires, mais de façon assez limitée, et surtout sous l'angle du cheminement des demandes.

« SECTION I

DEMANDE D'ABSENCE TEMPORAIRE

59. La personne qui purge une peine doit, pour faire une demande d'absence temporaire, remplir une demande dans laquelle elle indique son nom et sa date de naissance, les motifs de sa demande ainsi que l'adresse de son lieu de séjour.

SECTION II

COMITÉ D'ABSENCE TEMPORAIRE

60. Les membres de comité d'absence temporaire sont désignés par l'administrateur parmi les fonctionnaires. »

Sur cet élément important, on constate que le règlement est passablement laconique.

« SECTION III

DOSSIER D'ABSENCE TEMPORAIRE

61. *Le dossier qui est transmis au directeur général comprend les documents suivants dûment remplis :*

- a) la demande d'absence temporaire;*
- b) la recommandation du comité d'absence temporaire concernant l'absence temporaire, laquelle indique le nom, la date de naissance et le numéro de dossier de la personne incarcérée, l'analyse de la demande d'absence temporaire et la recommandation du comité d'absence temporaire;*
- c) tout autre document pertinent, s'il y a lieu, notamment une confirmation d'emploi ou une lettre de recommandation.*

62. *Lors de l'appel en vertu de l'article 40 de la Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus (Lois refondues du Québec, chapitre L-1.1), le dossier qui est transmis par le directeur général à la Commission québécoise des libérations conditionnelles comprend les documents suivants dûment remplis :*

- a) la demande d'absence temporaire;*
- b) la recommandation du comité d'absence temporaire concernant l'absence temporaire;*
- c) la décision du directeur général concernant une absence temporaire, laquelle indique le nom, la date de naissance et le numéro de dossier de la personne incarcérée, la nature de la recommandation et de la décision;*
- d) tout autre document pertinent, s'il y a lieu, notamment une confirmation d'emploi ou une lettre de recommandation. »*

On doit noter que ni la *Loi* ni le *Règlement* ne précisent les motifs pour lesquels on peut accorder des absences temporaires.

I.2.4 Le *Règlement* sur la libération conditionnelle des détenus

Le paragraphe 6 de la section V de ce *Règlement* précise les règles de procédure applicables à l'appel en matière d'absence temporaire. Ici encore, les dispositions réglementaires apparaissent fonctionnelles et correctes sur le plan procédural.

« V.6 Appel en matière d'absence temporaire

25. Un détenu qui, conformément à l'article 40 de la Loi, veut faire une demande d'appel en matière d'absence temporaire doit le faire dans un délai de 14 jours suivant la date où la décision de refuser ou de révoquer l'absence temporaire lui a été communiquée.

Une demande d'appel en matière d'absence temporaire indique le nom, la date de naissance et le numéro de dossier de la personne incarcérée, la décision frappée d'appel et les motifs justifiant l'appel de la décision.

26. Sur réception de la demande, la Commission en informe le Directeur général des services correctionnels afin que celui-ci transmette à la Commission le dossier relatif au refus ou à la révocation de l'absence temporaire.

27. Sur réception du dossier transmis par le directeur général, une copie de la décision doit être transmise au détenu dans un délai de 14 jours. »

I.2.5 L'Instruction sur les absences temporaires

C'est dans une politique interne des Services correctionnels que l'on trouve un ensemble de précisions relatives aux absences temporaires, qui viennent en quelque sorte pallier les silences de la loi et des règlements à cet égard. La directive 4A1 sur le programme d'absence temporaire de la Direction générale des services correctionnels, date de juin 1992. Révisée en juin 1997, elle comporte 15 sections et deux annexes :

- | | |
|---|--|
| 1. « But | 11. Conditions de l'absence temporaire |
| 2. Sources | 12. Annulation |
| 3. Définition et raisons d'absence temporaires | 13. Révocation |
| 4. Comité d'absence temporaire | 14. Interventions et notes au dossier |
| 5. Critères pour autoriser une absence temporaire | 15. Interprétation légale |
| 6. Types d'absence temporaire | 16. Annexe 1 |
| 7. Décision concernant l'absence temporaire | Absence temporaire - Instruction |
| 8. Appel en matière d'absence temporaire | 17. Annexe 2 |
| 9. Certificat d'absence temporaire | Emprisonnement pour défaut de paiement d'amende et programme d'absences temporaires. » |
| 10. Durée de l'absence temporaire | |

La section 3 de l'Instruction mérite un examen plus attentif. Elle se formule comme suit :

« 3. Définition et raisons d'absence temporaire.

L'absence temporaire est une mesure qui permet à la personne incarcérée de s'absenter temporairement de l'établissement pour une des raisons suivantes, dans le cadre d'une absence de type humanitaire, médical ou de réinsertion sociale.

A) Type humanitaire

- 01. support à la famille*
- 02. visite à la famille*
- 03. événement significatif*
- 04. responsabilités sociales*
- 05. éviter la perte d'emploi*
- 06. responsabilités civiles*
- 07. activités du Fonds social*
- 08. évaluation académique*
- 09. évaluation d'admissibilité en ressource communautaire d'hébergement*
- 10. préparation de sortie à l'expiration de la peine*
- 11. sortie préparatoire à un nouvel examen de la CQLC*
- 12. séjour à l'extérieur de l'établissement – sentence intermittente*

B) Type médical

- 41. évaluation – traitement*
- 42. soins de santé*

C) Type réinsertion sociale

- 61. évaluation d'admissibilité en ressource communautaire d'hébergement*
- 62. ressource communautaire d'hébergement*
- 63. ressource communautaire (S.S.S., autres)*
- 64. préparation de sortie*
- 65. PEMO – détention*
- 66. PEMO – communautaire »*

Cette directive administrative est intéressante à plusieurs égards. En premier lieu, en l'absence de précisions légales ou réglementaires sur les définitions des divers types d'absences temporaires, la directive offre une définition générale et des définitions des trois types d'absence temporaire ainsi que, pour chacun des types, une liste de motifs pour lesquels l'absence temporaire peut être accordée. Aussi la directive administrative tient-elle lieu à toute fin pratique de règlement

ou de texte législatif en la matière, alors qu'elle peut être modifiée par simple acte administratif. Deuxièmement, on note que les raisons indiquées dans trois listes de motifs valables d'octroi d'absence temporaire de trois types, dont la codification est utilisée dans le système d'information DACOR (Dossier Administratif Correctionnel) lequel sert surtout à gérer la capacité carcérale, ne sont pas très rigoureuses, dans le sens qu'elles sont interchangeables et qu'elles ne sont pas mutuellement exclusives. Ainsi des raisons d'octroi d'absence temporaire de type humanitaire telle que la raison « *évaluation académique* » ou la raison « *évaluation d'admissibilité en ressource communautaire d'hébergement* » ou encore la raison « *préparation de sortie à l'expiration de (la) peine* » etc., peuvent légitimement être considérées comme étant des raisons d'absence temporaire de type réinsertion sociale. D'autre part, des raisons répertoriées sous la rubrique « *type réinsertion sociale* », telle la raison « *évaluation d'admissibilité en ressource communautaire d'hébergement* » ou la raison « *préparation de sortie* » ont déjà été répertoriées sous la rubrique « *type humanitaire*. »

La conclusion tend à s'imposer que les raisons répertoriées ne sont pas rigoureuses, ni précises, et qu'elles sont interchangeables et non mutuellement exclusives, comme elles devraient normalement l'être. Dans ces conditions de manque de précision des concepts, les pratiques d'octroi ne peuvent pas elles non plus être davantage rigoureuses.

I.3 Processus décisionnel d'élargissement en absence temporaire

Les observations qui suivent sont basées sur les représentations reçues lors de l'examen et sur la documentation consultée, en provenance des Services correctionnels. Le chapitre II traitera de façon détaillée des perceptions, des opinions et des propositions reçues dans le cadre de la consultation. Les deux grandes sources d'information du chapitre I permettent d'entrevoir deux versants des pratiques administratives en matière d'élargissement, en absence temporaire, des personnes contrevenantes dans le système correctionnel québécois.

- Un cheminement et des pratiques administratives exemplaires, telles que les souhaite la Direction générale des services correctionnels et telles qu'elle cherche à les faire appliquer, notamment à l'aide de la réforme des processus entamée en 1995-1996, mais qui, au moment de la rédaction de ce rapport, n'est toujours pas complètement implantée, entre autres en raison des restrictions budgétaires survenues dans l'intervalle. Ce portrait idéal ressort en particulier de la documentation sur la réforme des processus de prestation

de services par les Services correctionnels, sur ses objectifs et sur les moyens préconisés pour la réaliser.

- Des pratiques de la réalité quotidienne, avec le lot de contraintes, de contradictions et de difficultés auxquelles est confronté le système correctionnel, telles qu'elles ressortent des rapports, des mémoires et des témoignages reçus.

Il faut noter que la diversité des conditions telles que la taille, les ressources disponibles, etc. des dix-neuf établissements de détention, ainsi que la variété des pratiques due à la fois aux situations différentes prévalant dans diverses régions et aux rythmes de transition différents entre les modes historiques d'opération et les processus révisés en cours d'implantation, par exemple à l'égard de l'activité essentielle d'évaluation des personnes contrevenantes, rendent périlleuse la généralisation des observations. Néanmoins, la richesse des témoignages reçus a permis de dégager, malgré sa complexité, un portrait fidèle du processus de décision général actuel et de ses lacunes structurelles.

I.3.1. Le processus de décision global

Voici comment la Direction générale des services correctionnels représente, de manière schématique, le processus global de prise de décisions d'élargissement en absence temporaire et en libération conditionnelle.

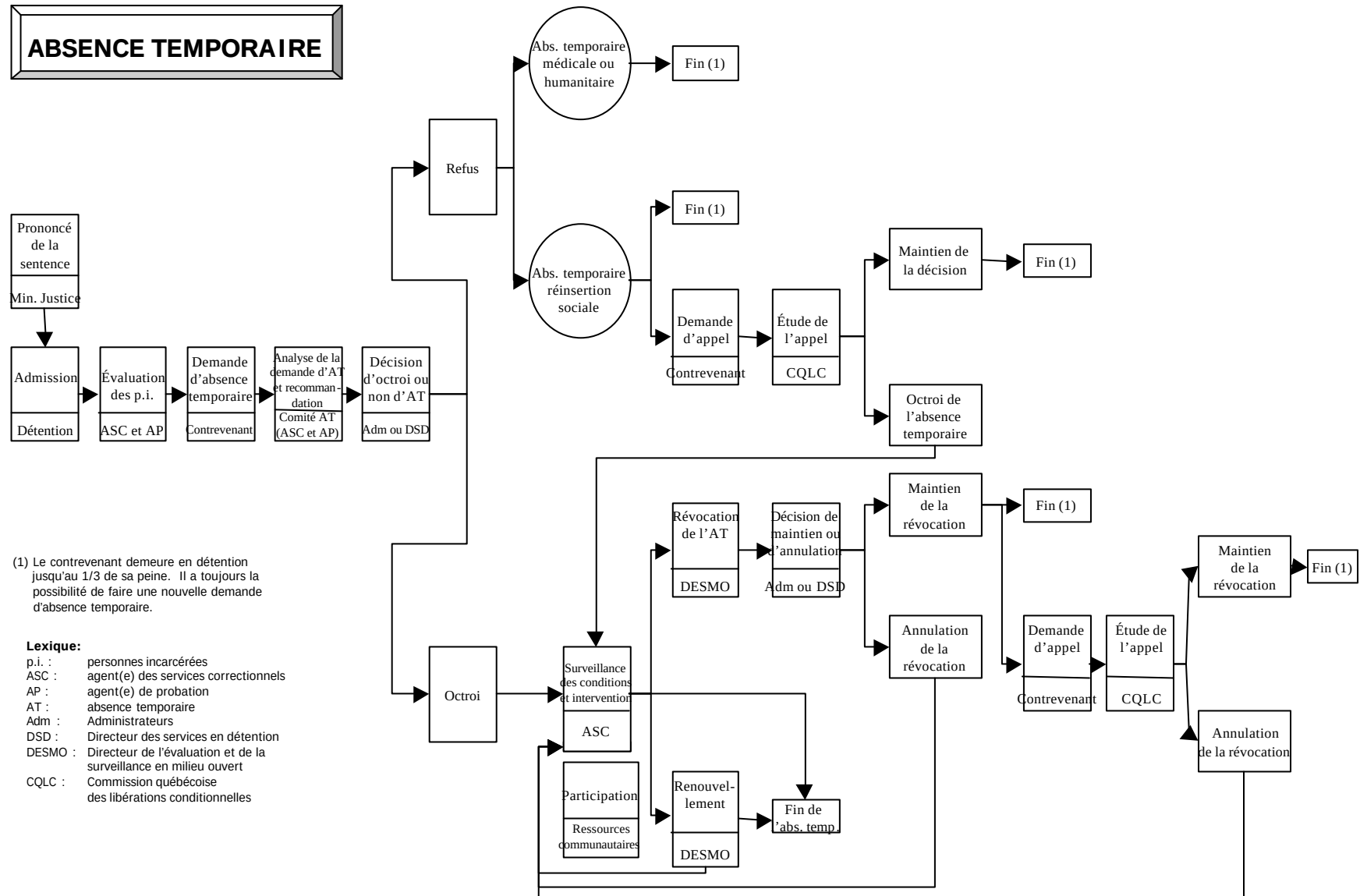
Selon leurs auteurs, les diagrammes ci-dessous « *reflètent la réalité mise à jour en fonction des processus révisés. Comme le processus d'implantation de ces nouvelles façons de faire n'est pas complété, la réalité sur le terrain peut présenter certains écarts en rapport avec ces diagrammes, notamment en ce qui concerne les rôles et responsabilités des intervenants impliqués.* » (3)

Il s'agit donc d'une représentation idéale, souhaitée pour l'ensemble du système correctionnel québécois, mais qui n'est pas encore réalité dans l'ensemble des établissements de détention.

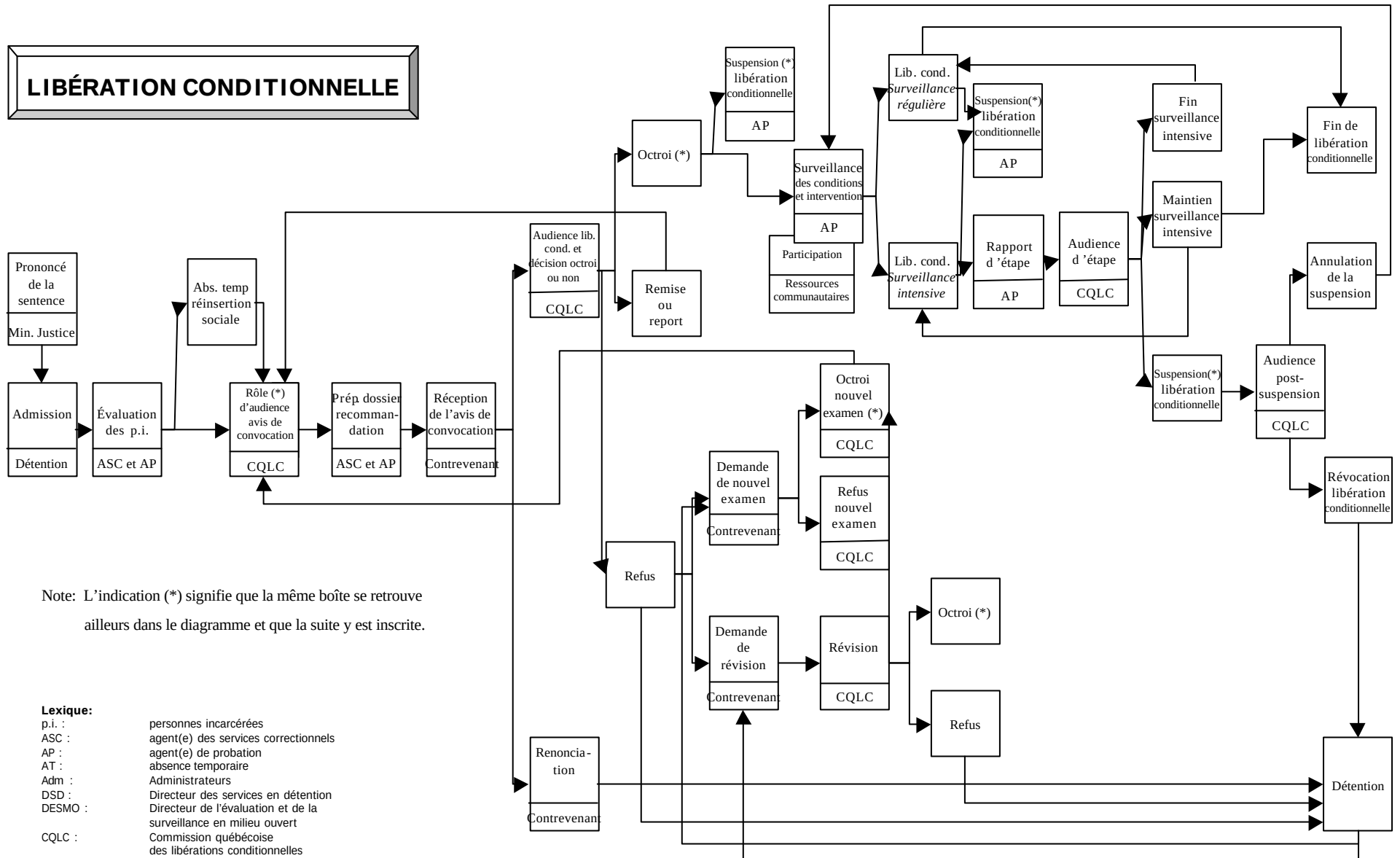
A. Diagramme du processus de prise de décision d'absence temporaire

B. Diagramme du processus de prise de décision de libération conditionnelle

ABSENCE TEMPORAIRE



LIBÉRATION CONDITIONNELLE



I.3.2 La collecte d'information et la constitution des dossiers des personnes contrevenantes

Il existe plusieurs instructions, guides et procédures, qui encadrent et documentent le processus de recueil d'information et de constitution des dossiers des personnes incarcérées, par les Services correctionnels.

L'instruction 4C3, de février 1985, stipule la création et le maintien, pour chaque personne incarcérée, de trois catégories de dossiers : un dossier administratif, un dossier social (connu auparavant sous le nom de « *dossier traitement* ») et un dossier médical et son résumé.

Selon cette instruction, le dossier administratif se composait à l'époque des éléments d'information suivants :

- *« le mandat d'emprisonnement;*
- *fiche comptable (au moment du transport);*
- *la formule d'admission et une photo;*
- *la formule du service d'identité judiciaire;*
- *la feuille de route;*
- *les rapports disciplinaires;*
- *les télex, ordonnances, mandats de dépôt ou de remise;*
- *avis initial de réduction de peine;*
- *avis périodique de réduction de peine;*
- *liste des effets personnels;*
- *tout autre document légal ou documentation pertinente telle que la correspondance »*

Le dossier social se composait quant à lui des pièces suivantes :

- *« une copie du mandat d'emprisonnement ou un résumé de la situation judiciaire, si les mandats sont trop nombreux;*
- *une copie du formulaire d'admission;*
- *les rapports de comportement;*
- *les formulaires relatifs aux demandes d'absences temporaires;*
- *le formulaire grille d'exploration clinique;*
- *le formulaire plan de séjour;*
- *le formulaire (d') admissibilité à la libération conditionnelle;*
- *le rapport présentenciel;*
- *tout autre documentation pertinente. »*

Le dossier médical était formé, selon la même instruction, des éléments suivants :

- « la fiche d'identification;
- les rapports d'analyse médicale;
- les rapports sommaires de l'infirmier;
- le formulaire « note de départ »;
- les expertises;
- tout autre document jugé pertinent »

Enfin, le résumé du dossier médical était formé

- « du formulaire « note de départ »;
- de tout autre document jugé pertinent. » (4)

On remarque premièrement le fait que les dossiers sont conçus d'abord et avant tout comme des dossiers sur support papier. En second lieu, la séparation du dossier d'une même personne en un « *dossier administratif* », lequel renferme l'information précédant l'entrée de la personne contrevenante dans le système correctionnel, et en un « *dossier social* » qui constitue en quelque sorte sa feuille de route dans le système correctionnel semble quelque peu artificielle. Cette séparation dont l'intention à l'origine était de faciliter l'accès à l'information en l'organisant de manière logique, et de réduire les coûts de la tenue des dossiers, a eu probablement à la longue des effets opposés, car elle entraîne la duplication de certains documents et informations dans le travail de constitution des dossiers d'une même personne contrevenante. *A fortiori*, lors de la mise à jour des dossiers, par exemple en cas de retour de la personne contrevenante dans le système correctionnel, ce qui constitue la moitié des admissions, la redondance des informations augmente, avec toute la perte d'énergie et de ressources que cela provoque inévitablement.

Loin de mettre un terme à cette séparation, l'introduction en 1987 du système d'information des dossiers administratifs (DACOR) a renforcé cet état de choses, et la nécessité de conserver et de maintenir des dossiers parallèles sur support papier, par son orientation prioritaire vers la gestion de la capacité carcérale et à cause des limites technologiques inhérentes aux systèmes des ordinateurs centraux des années 80: manque d'interface graphique, incapacité de stocker des documents et de l'information non structurés, manque de convivialité et longue courbe d'apprentissage pour les utilisateurs ultimes tant en consultation d'information qu'en saisie d'information.

En ce qui concerne l'accès à l'information contenue dans les dossiers par le personnel autorisé, l'Instruction 4C3 prévoit que « *lors d'un transfèrement, le dossier administratif, le dossier social et le résumé du dossier médical, si disponible, suivent la personne au même titre que ses objets personnels* » et que, « *lors d'une demande dossiers par téléphone, ils sont transmis via notre transport ou le courrier privé dans le but de respecter un délai de 24 heures.* »

D'une part, il faut rappeler, dans le contexte de cette directive, certains des constats de l'enquête administrative sur les événements de l'été 2000, qui sont à l'origine de l'examen:

« Monsieur Bastien est transféré à l'établissement de détention de Trois-Rivières en provenance de l'établissement de détention de Montréal (Bordeaux). À son arrivée à Trois-Rivières, on possède peu d'informations à son sujet. Le dossier de M. Bastien tarde à arriver » (5) (souligné par nous).

D'autre part, il est clair que, dans le contexte d'un dossier informatisé unique et complet, largement accessible au personnel autorisé dans l'exercice de ses fonctions, les problèmes de retard dans la transmission des dossiers et les difficultés d'accès à l'information pertinente pour la prise de décisions cruciales pour la sécurité du public, telles les décisions d'absence temporaire de certaines personnes contrevenantes, seraient sinon totalement résolus, du moins grandement amoindris.

En 1995, à l'occasion de l'entrée en vigueur des amendements apportés en 1992 à la *Loi sur les Services correctionnels*, notamment la légalisation des absences temporaires au sixième de la sentence, en vue de favoriser la réinsertion sociale, le besoin s'est fait sentir d'actualiser les procédures de tenue du dossier social. Une nouvelle organisation du dossier social, un nouveau système de classement des documents qu'il contient et une mise à jour des formulaires, notamment de la grille d'exploration clinique laquelle a été découpée en formulaires distincts, et du plan de séjour lequel est devenu le plan d'intervention, ont été effectuées à cette occasion. Ce faisant, le processus de collecte d'information et de constitution des dossiers a été divisé en six étapes distinctes, ayant chacune ses formulaires qui supportent la prise d'information :

- Étape 1 : prise de contact
- Étape 2 : profil criminel
- Étape 3 : version policière
- Étape 4 : histoire sociale
- Étape 5 : réactions et besoins de la personne incarcérée
- Étape 6 : profil de la personne

Malgré les efforts d'implantation de la réforme des Services correctionnels entreprise en 1996–1997, cette méthode de travail de collecte d'information et les formulaires papier qui la supportent sont encore en vigueur dans nombre d'établissements de détention. À l'été 2000, elle l'était dans les établissements qui ont accueilli M. Mario Bastien. Il est remarquable que, en 1995, dix ans après la révolution micro-informatique, à un moment où les technologies de l'information et des communications sont en plein essor dans les entreprises et dans la fonction publique et parapublique québécoises, à une époque où l'informatique distribuée règne et où les technologies de l'Internet et des Intranets font leurs premiers pas, une révision des procédures et des méthodes de travail qui en découlent d'une organisation aussi complexe et aussi décentralisée que celle des Services correctionnels prît encore appui sur un travail manuel intensif plutôt que sur des systèmes informatisés. Il apparaît que, probablement pour des raisons à la fois historiques, de culture organisationnelle et d'insuffisance de ressources, les Services correctionnels demeurent un des derniers grands services de la fonction publique québécoise dont les méthodes de gestion sont manuelles plutôt qu'informatisées.

Le *Guide de présentation du dossier social de la personne incarcérée* de janvier 1995 présente dans les termes suivants la problématique reliée à la collecte et à la conservation de l'information :

« [...] trois problèmes ont été soulevés: 1° la difficulté de définir quelles sont les informations nécessaires à l'application de nos programmes ainsi que de préciser comment ces informations doivent être écrites dans le dossier social; 2° d'obtenir le dossier social lors d'un transfèrement entre établissements de détention; 3° la décision quant à l'information à laquelle il est possible de donner accès à la personne incarcérée ou à des tiers lorsque des demandes nous sont adressées. » (6)

En ce qui concerne la communication des dossiers, le même *Guide* précise ce qui suit :

« Lors du transfèrement d'une personne incarcérée à un établissement de détention, il arrive fréquemment que le dossier social de celle-ci parvienne à l'établissement récepteur plusieurs jours après l'arrivée de celle-ci. Ceci a pour effet d'entraîner des délais dans le traitement des demandes d'une personne incarcérée, les membres du personnel étant privés d'informations détaillées concernant la personne incarcérée et qui sont contenues au dossier social. » (7)

Un des résultats et des progrès importants accomplis par la réforme des Services correctionnels amorcée en 1996–1997 a été de mettre un terme, du moins sur le plan conceptuel, aux silos d'information que constituaient

jusqu'alors les milieux correctionnels fermé et ouvert, qui ne s'échangeaient pas d'information de manière systématique et organisée malgré leur responsabilité commune à l'égard des mêmes personnes contrevenantes à des étapes différentes de leur cheminement correctionnel. Il faut citer le passage suivant du *Guide des procédures opérationnelles relatives à la gestion des dossiers psychosociaux*, émanant de l'ex-Direction de la probation en juin 1988, pour se rendre compte jusqu'à quelles extrémités on en est venu dans la gestion cloisonnée d'une information nécessaire au travail efficace de tous les fonctionnaires des Services correctionnels et au bien-être des personnes contrevenantes concernées :

« Nous favorisons l'utilisation d'un dossier unique, c'est-à-dire que le même dossier physique circule à l'intérieur des diverses unités administratives de la direction de la Probation. En aucun cas, il ne doit être envoyé à un établissement de détention du Québec ni à un centre correctionnel provincial ou fédéral. » (souligné par nous) (8)

Contrairement à cet état de choses, depuis 1996–1997, au nom de la continuité et de la cohérence des interventions concernant une même personne incarcérée, quel que soit son milieu de vie et les responsables des interventions, la circulation de l'information recueillie sur les personnes incarcérées est devenue une préoccupation majeure des Services correctionnels. Les principes suivants président actuellement à la collecte et à la circulation de l'information sur les personnes incarcérées :

1. *« Les responsables ou collaborateurs aux différentes démarches d'évaluation sont responsables de faire le nécessaire pour obtenir toutes les informations pertinentes à cette démarche provenant des divers milieux et réseaux.*
2. *Le milieu qui réfère la personne contrevenante à un autre milieu est responsable de transmettre l'information nécessaire au suivi du plan d'intervention correctionnel (PIC) ex. : milieu fermé vers milieu ouvert, milieu ouvert vers réseau communautaire à contrat.*
3. *Le référent conserve les documents originaux et transmet des copies.*
4. *Le partenaire communautaire à contrat doit, à la fin du suivi, retourner les documents du dossier de la personne contrevenante à la DESMO.*
5. *Les documents inhérents à la production d'une activité demeureront dans le dossier du milieu où l'activité a été rendue (ex. : dans le cas où la personne contrevenante a fait l'objet d'une évaluation de deuxième niveau en milieu fermé). Le formulaire original demeurera dans le dossier de la personne contrevenante en milieu fermé; par contre, à la fin de son suivi en milieu ouvert, le sommaire de fermeture d'intervention demeurera dans le dossier du milieu ouvert où le suivi du plan d'intervention correctionnel a été exercé.*
6. *Le dossier social de la personne contrevenante est toujours accessible à l'intervenant en milieu ouvert pour consultation. »* (9)

Malgré ces principes sains, comme l'ont montré les événements de l'été 2000, des problèmes d'accès à l'information pertinente en temps utile pour la prise de décision perdureront tant et aussi longtemps qu'on n'aura pas réuni au sein des Services correctionnels les conditions suivantes nécessaires et suffisantes pour réaliser un travail efficace de collecte et de mise à jour d'information sur les personnes contrevenantes :

- Créer une obligation légale, au nom de la protection de la sécurité du public, à obtenir, à conserver et à utiliser, au cours de l'exercice légitime des fonctions de garde et de surveillance, l'information nécessaire à la gestion des peines imposées par les tribunaux, nonobstant les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels*.

Il existe des différences importantes entre les exigences des Services correctionnels et celles de la Commission québécoise des libérations conditionnelles quant à l'information nécessaire et suffisante pour la prise de décisions d'élargissement. Voici comment décrivent ces différences les auteurs du point de vue de la Direction générale des services correctionnels sur le processus décisionnel en matière d'élargissement des personnes contrevenantes :

« Les pièces qui constituent le dossier en absence temporaire sont : l'évaluation correctionnelle, les PIC, les rapports de discipline, les rapports de participation aux activités carcérales ou autres documents pertinents.

Les pièces demandées par la CQLC afin d'examiner les demandes des contrevenants étaient en janvier 2000 :

- tous les mandats de dépôt relatifs à la sentence actuelle;
- toute ordonnance du tribunal (probation, sursis, jeune contrevenant, etc.);
- tous les rapports présentenciels;
- l'évaluation de deuxième niveau et le plan d'intervention correctionnel (PIC);
- le sommaire d'évolution, à savoir la description du cheminement, la description du comportement en détention et en absence temporaire et la recommandation concernant la libération conditionnelle;
- la vérification du plan de sortie et la confirmation d'admission en ressource, le cas échéant;
- tous les rapports antérieurs à la sentence actuelle qui font état du comportement en cautionnement, en détention, en absence temporaire ou en libération conditionnelle et ce, tant au niveau provincial que fédéral;
- tous les autres rapports (psychologique, psychiatrique, sexologique, déclaration de la victime, etc.);

-
- toutes autres informations pertinentes des organismes sociaux, communautaires ou autres;
 - les informations et la documentation obtenues des dossiers des substituts du procureur général et des dossiers de la cour conformément à l'entente à intervenir entre le ministère de la sécurité publique et le ministère de la justice;
 - l'information organisée du casier judiciaire (FPS/SED) à jour.» (10)

On note une grande disparité entre les exigences documentaires des deux organismes qui ont tous deux des responsabilités analogues en matière de protection et de sécurité du public. L'enquête du ministère de la Sécurité publique sur les événements de l'été 2000 a confirmé le fait que, nonobstant l'Instruction et le Guide cités plus haut quant à la constitution des dossiers, les procédures existantes des Services correctionnels ne garantissent pas que les dossiers sont complets, particulièrement dans le cas des personnes condamnées à des sentences de six mois et plus :

« (La) titulaire de cas ne se souvient pas d'avoir vu ni pris connaissance du rapport présentiel concernant (M. Bastien). La pratique en vigueur ne rend pas automatique la demande de ce rapport (souligné par nous) et ce, malgré qu'un document informatique (contenu au système DACOR) fasse état de son existence, de l'année de sa rédaction et de l'agente de probation qui en est signataire. » (11)

Ce même rapport est formel au sujet des lacunes d'information dans le processus de prise de décision d'élargissement aux Services correctionnels.

« [...] les membres du comité d'enquête ne peuvent passer sous silence le fait que les divers intervenants ne se sont pas procuré et par le fait même, n'ont pas consulté le rapport présentiel rédigé en 1996, l'expertise psychiatrique du Dr. Talbot effectuée dans ce cadre, de même que les évaluations complétées par le Service correctionnel du Canada lors de la dernière incarcération de M. Bastien en pénitencier de 1996 à 1998. » (12)

Même si de telles pratiques ne portent pas à conséquence dans nombre de cas, il s'ensuit à tout le moins que des décisions d'absence temporaire prises au sein des établissements de détention ne sont pas toujours basées sur une information complète et à jour concernant les personnes incarcérées, ce qui augmente les risques pour la sécurité du public, comme l'ont montré les événements de l'été 2000. C'est pourquoi une obligation légale de se procurer, et de partager avec tous ceux qui y ont un intérêt légitime de par la nature de leurs fonctions, toute l'information pertinente au sujet des personnes contrevenantes, nonobstant les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels* offrirait de meilleures garanties de protection du public.

- Développer, implanter et maintenir une base de données contenant des dossiers informatisés uniques et complets sur les personnes contrevenantes. Outre les informations saisies et fournies par DACOR, cette base de données devrait rendre largement accessible au personnel autorisé, sous une forme conviviale et attrayante, la totalité des informations historiques et courantes, de toute nature, sur la personne contrevenante. L'existence et l'utilisation intensive de cette base de données pour gérer la vie quotidienne des personnes contrevenantes et pour gérer la peine, devrait aller jusqu'à permettre de se départir des dossiers physiques devenus redondants ou, à tout le moins à n'en conserver que des sommaires dont on peut disposer à la fin de la sentence, tout en conservant indéfiniment le dossier informatisé.

Nonobstant les principes nouveaux de circulation de l'information introduits par la réforme correctionnelle de 1996–1997, il demeure que les méthodes de travail basées sur une utilisation très intensive de formulaires sur support papier rendent extrêmement laborieux l'accès à l'information externe et interne aux Services correctionnels, sa mise à jour et sa disponibilité en temps opportun pour la prise de décision efficace et en toute connaissance de cause. Les pressions exercées par le grand nombre de cas à traiter et par la charge de travail du personnel de toute catégorie font que, lorsque des documents ne sont pas disponibles, l'effort pour les obtenir est tel qu'on est tenté de prendre des décisions en état d'incertitude.

« La plupart des intervenants des SCQ vérifient les antécédents des clients condamnés pour un crime sérieux lors du processus d'étude de cas. Toutefois, les ASC titulaires de cas en établissements ne vont pas toujours chercher l'information complète et se limitent fréquemment à la feuille de route DACOR qui est largement incomplète du point de vue des antécédents. La base de données de la GRC sur les antécédents comprend toutes les condamnations mais est aussi elle-même incomplète. D'abord, il y a un délai relativement long entre les condamnations et les entrées dans le système. Ensuite, les infractions criminelles poursuivies par voie sommaire de culpabilité par les cours municipales ne sont pas saisies sur le système. Cette base de données ne procure pas d'information sur les causes en suspens. Seuls certains intervenants prennent le temps de vérifier si leur client a des causes en suspens via le plume informatisé. » (13)

Il est intéressant de noter que, contrairement à ce qu'on observe à l'égard des pratiques d'élargissement en absence temporaire par les Services correctionnels dont les orientations commandent d'assumer les risques, les pratiques de libération conditionnelle par la CQLC font qu'en cas de doute on s'abstient et l'on reporte la décision. C'est ce qui est arrivé à l'été 2000.

Cependant, la CQLC n'a pas juridiction pour réincarcérer des personnes contrevenantes dont le dossier est encore à l'étude et évite de s'immiscer dans le terrain des Services correctionnels. Il semble que ce soit dans cet écart de juridictions que se glissent la plupart du temps des bavures. L'existence d'une base de données complète sur les personnes incarcérées contenant toute l'information valide et à jour à leur sujet, accessible en temps réel au personnel correctionnel autorisé et à ses partenaires du système d'administration de la justice, faciliterait leur travail, permettrait de prendre de meilleures décisions plus rapidement et mettrait un terme à la prise de décision en état d'incertitude pour des raisons de manque d'information.

- Assurer les ressources récurrentes nécessaires à l'équipement et la formation du personnel à des méthodes de travail modernes, faisant une utilisation intensive de l'informatique et de son effet de levier sur la productivité et sur la qualité du travail, plutôt qu'une utilisation intensive de formulaires sur support papier, avec toutes les redondances, les retards, les pertes et le manque d'efficacité qu'ils entraînent.

La réalisation de cette dernière condition est un préalable nécessaire pour qu'on puisse dans le système correctionnel, gérer la peine de manière plus efficace et plus efficiente.

Le nouveau formulaire d'admission, intitulé « *Admission/Accueil* », comporte trois sections :

- Identification de la personne contrevenante (renseignements personnels, statut correctionnel, antécédents judiciaires, dossiers communautaires et correctionnels).
- Prise en charge (besoins immédiats, classement).
- Niveau d'évaluation requis.

Cette dernière section est très importante pour la suite du cheminement correctionnel.

I.3.3 L'évaluation des personnes contrevenantes

L'évaluation des personnes contrevenantes prises en charge par les Services correctionnels, tant les personnes prévenues que celles condamnées à des sentences d'emprisonnement, qu'il s'agisse de détention ou de sursis, constitue une étape déterminante de leur cheminement correctionnel, en détention comme en milieu ouvert. Le processus d'évaluation révisé est au cœur de la réforme correctionnelle, qui fait de la réinsertion sociale l'objectif premier et le moteur

de l'action des Services correctionnels. Dans cette conception, l'évaluation des personnes contrevenantes est le passage obligé de décisions de cheminement et d'intervention fondées sur des informations, des observations et des analyses cohérentes et rationnelles, débouchant sur des actions d'encadrement et de support des personnes contrevenantes dans leurs efforts de réhabilitation.

La réforme correctionnelle prévoit que toutes les personnes contrevenantes prises en charge par les Services correctionnels sont évaluées, selon deux formules :

- Si la personne incarcérée est prévenue, durant plus de 21 jours, ou si elle est condamnée à une sentence de six mois ou moins, qu'elle n'a pas été reconnue coupable d'infractions contre la personne, et qu'elle ne présente pas un risque documenté pour la sécurité du public, elle subit une évaluation dite : « *de premier niveau*. »
- Si la personne incarcérée est condamnée à une sentence de six mois ou plus ou si elle a été reconnue coupable d'infractions contre la personne, ou encore qu'elle présente un risque documenté pour la sécurité du public, quelle que soit par ailleurs la durée de sa sentence, elle subit une évaluation plus élaborée, dite « *de deuxième niveau*. »

Dans les deux cas, les produits de l'évaluation sont un plan de séjour pour les personnes prévenues, ou un plan d'intervention correctionnel pour toute la durée de la sentence, quel que soit le milieu où la sentence est appliquée.

Dans les deux cas, les outils d'évaluation sont des formulaires, sur lesquels le personnel (des agents des services correctionnels dans le cas de l'évaluation de premier niveau ou des agents de probation dans celui de l'évaluation de deuxième niveau) consignent leurs observations et leurs diagnostics. On trouvera copie de ces nouveaux formulaires d'évaluation ainsi que du nouveau formulaire d'admission et du formulaire sur lequel on consigne le « *Plan d'intervention correctionnel* » à l'Annexe 7.

Des guides de formation et d'utilisation de ces outils expliquent le vocabulaire et fournissent des exemples d'une bonne utilisation, notamment les axes d'évaluation, les critères d'évaluation et la classification des personnes contrevenantes à laquelle doit aboutir l'évaluation. (14) Ainsi, les facteurs à évaluer sont dans les deux cas :

- Les caractéristiques de la délinquance (risque de récidive, dangerosité, adaptabilité : âge au premier délit, type de délit, type de sentences, progression dans la criminalité).

- Les intérêts de la personne contrevenante à modifier ses comportements et à s'inscrire dans une démarche de réinsertion sociale (conscientisation et mobilisation, perceptions de la personne contrevenante par rapport au délit, à la sentence, aux torts causés à la victime, aux problèmes à l'origine du délit, aux conséquences pour elle-même et ses proches, ses désirs de respecter les mesures du tribunal, de se réformer à l'aide des ressources de la communauté).
- Les ressources communautaires disponibles dans son milieu de vie pour répondre à la problématique particulière de la personne contrevenante.

Le formulaire d'évaluation de premier niveau comprend deux pages de format 8,5 x 11 et quatre sections :

- Identification de la personne contrevenante;
- Administration de la mesure correctionnelle;
- Mesures et conditions d'encadrement requises;
- Une section réservée aux personnes condamnées à une sentence d'emprisonnement avec sursis de moins de six mois.

Le formulaire d'évaluation de deuxième niveau comprend trois pages de format 8,5 x 11 et cinq sections :

- Identification de la personne contrevenante;
- Profil et caractéristiques de la délinquance, ayant six sous-sections de cinq à six lignes chaque (délict actuel, version policière, délits antérieures, effet des mesures antérieures, problématique psychosociale, effet des mesures de soutien et d'accompagnement antérieures);
- Ressources personnelles et sociales, ayant cinq sous-sections de cinq lignes chaque (caractéristiques et forces personnelles, compétences psychosociales, compétences sociales, réseau social fonctionnel ou non fonctionnel, projet de la personne contrevenante);
- Évaluation et recommandation, comportant douze lignes pour l'analyse des facteurs (dangerosité, conscientisation, mobilisation, risque de récidive, facteurs d'adaptabilité, ressources) et, s'il y a lieu, pour des recommandations d'élargissement pour réinsertion sociale;
- Profil de la personne contrevenantes : les personnes évaluées à ce niveau doivent être classées dans l'un des cinq profils suivants :

Profil 1 : personne non conscientisée

Profil 2 : personne conscientisée mais non mobilisée

Profil 3 : personne conscientisée, engagée dans une démarche de réinsertion, mais qui n'a pas besoin de soutien;

-
- Profil 4 : personne conscientisée, mobilisable ou engagée dans une démarche de réinsertion, qui a besoin de soutien, dont le réseau social est fonctionnel;
- Profil 5 : personne conscientisée, mobilisable ou engagée dans une démarche de réinsertion, dont le réseau social n'est pas fonctionnel. (15)

À la lecture de ces documents, il se dégage un certain nombre de constatations.

La principale différence entre les deux types d'évaluation préconisés consiste en leur degré d'approfondissement et, jusqu'à un certain point, en les compétences professionnelles nécessaires pour l'effectuer.

Les formulaires ont un caractère narratif, c'est-à-dire qu'ils ne permettent de traiter de l'information quantitative, ni d'établir des scores. Dans certains cas, l'espace réservé aux réponses semble insuffisant pour consigner des analyses détaillées. Sauf pour les renseignements factuels, les réponses aux questions des formulaires et les annotations à y consigner ne sont pas normalisées. Cela veut dire que ces questionnaires n'ont pas été standardisés, ni validés empiriquement. En l'absence de normes de notation et des indices quantitatifs standardisés auxquels font appel les méthodes actuarielles d'évaluation du risque de récidive et du degré de dangerosité utilisées dans les juridictions nord-américaines, l'évaluation aux SCQ laisse place à une grande variété dans l'appréciation des personnes contrevenantes à travers le réseau correctionnel.

Il ne s'agit pas de nier la responsabilité professionnelle individuelle de l'évaluateur dans ce processus, mais bien d'assurer qu'il existe une façon objective, valide scientifiquement, de mesurer le risque de récidive et le degré de dangerosité des personnes contrevenantes, avant de prendre des décisions d'élargissement à leur égard, et que cette manière objective d'appréciation est appliquée uniformément à travers tout le réseau correctionnel. En n'imposant pas des normes mesurables d'évaluation à travers le réseau, la Direction générale des services correctionnels ne semble pas assumer sa responsabilité de leadership intellectuel en matière pénale. Déjà en 1996–1997, le Vérificateur général avait observé que :

« Les agents des services correctionnels doivent être encadrés de façon appropriée afin d'assurer une intervention réellement adaptée aux besoins des délinquants, mais tel n'est pas le cas. En effet, les plans d'intervention ne sont pas toujours reliés directement aux problèmes de l'individu ou leur application laisse énormément de latitude, du moins dans le quart de dossiers examinés. » (16)

Les procédures d'évaluation de premier et de deuxième niveaux introduites par la réforme correctionnelle ne semblent pas de nature à modifier fondamentalement cet état de choses. Pourtant, en Amérique du Nord on utilise largement avec succès des méthodes actuarielles d'évaluation du degré de dangerosité et du risque de récidive des personnes contrevenantes. Ces méthodes, validées périodiquement, établissent des correspondances systématiques entre des comportements observés et documentés, d'une part, et la caractérisation qu'on en fait, d'autre part. Ce faisant, elles réduisent la marge de subjectivité dans l'interprétation des comportements et garantissent une uniformité de traitements et de conclusions, quelles que soient les perceptions particulières des évaluateurs. Ainsi, une échelle appelée « *Inventaire du niveau des services* » (*Level of Service Inventory* ou *LSI*) conçue par D.A. Andrews est utilisée avec succès en Ontario et dans d'autres juridictions canadiennes.

« L'intérêt du LSI réside dans la diversité des rubriques qu'il inclut (10 catégories), sa simplicité et ses résultats. Les antécédents judiciaires ou criminels ne représentent qu'une rubrique sur 10 du LSI alors que les 9 autres sont consacrés aux besoins criminogènes des délinquants correctionnels, c'est-à-dire aux « besoins » dont on a pu établir de manière empirique (« actuarielle ») qu'ils ont un impact négatif sur les chances de réinsertion sociale des délinquants correctionnels. » (17)

L'efficacité d'une méthode ou l'autre d'évaluation doit être jugée à ses résultats, c'est-à-dire à sa capacité de prédire le risque de récidive. De ce point de vue,

« Les résultats ou la performance du LSI se sont révélés probants. Une méga-analyse récemment faite par Gendreau et al. (1996) montre que le LSI-R prédit mieux l'occurrence d'une récidive que les autres échelles actuarielles couramment en usage (comme le SFS ou l'échelle du Wisconsin). Bonta et Montiuk ont administré le LSI à tous les détenus provinciaux ontariens condamnés à des sentences de détention de plus de 4 mois et montrent que les scores du LSI prédisent bien les risques de récidive ou de révocation de libération conditionnelle, tout comme ils prédisent bien la probabilité d'infractions disciplinaires en milieu carcéral. Un autre résultat intéressant de cette recherche est qu'elle montre qu'une passation systématique du LSI permettrait de dépister sans contre-indication un plus grand nombre de détenus susceptibles d'être placés en maison de transition que les pratiques habituelles. Andrews et Bonta (1995) ont également montré qu'il existait une très bonne correspondance entre les scores au LSI et les pronostics « cliniques » de réussite ou d'échec des agents de probation ou de leurs décisions de « fermer les dossiers » avant le terme officiel de la

probation lorsque la réinsertion sociale du probationnaire est patente. Le LSI a été également validé pour les délinquants adultes et pour les délinquants juvéniles. » (Shields et Simourd, 1991) (18)

Des chercheurs de l'École de criminologie de l'Université de Montréal ont proposé récemment, dans une étude commanditée par les Services correctionnels, l'introduction d'une méthode standardisée similaire de collecte d'information et d'évaluation empirique des personnes contrevenantes, adaptée à la situation du système correctionnel québécois, appelée « *Dossier Client Informatisé*. » Utilisant des indices préprogrammés, cette méthode d'évaluation permettrait de faire analyser de manière semi-automatique les profils des personnes contrevenantes et d'établir objectivement des scores de risque et de dangerosité. Elle générerait en outre de l'information quantitative et qualitative permettant d'effectuer de la recherche institutionnelle sur la performance des Services correctionnels ainsi que sur l'efficacité et l'efficience de ses programmes. (19) Mais la DGSC estime que l'étude des professeurs Ouimet et Tremblay, « *étant donnée la méthodologie employée, n'est pas utilisable. En effet, il aurait fallu développer un nouveau système informatique afin de donner suite à cette étude. Cette recherche ne s'inscrivait également pas dans les orientations privilégiées par la DGSC en matière de révision des processus.* » (souligné par nous) (20)

I.3.4 Recommandation, décision et suivi de la décision d'absence temporaire

La section I.2 du chapitre I a passé en revue les principales dispositions législatives, réglementaires et procédurales encadrant l'élargissement des personnes contrevenantes en absence temporaire. Il y a lieu d'examiner maintenant le mécanisme de prise de décision à cet égard et ses suites.

On se souviendra que le pouvoir de décision en cette matière incombe à l'administrateur d'établissement de détention (art. 22.2, 22.4 et 22.13 de la *Loi sur les services correctionnels*). Il l'exerce en prenant en considération la recommandation d'un comité d'absence temporaire prévu par la *Loi* (art. 22.6). On trouvera à l'Annexe 7 les formulaires de demande et de recommandation d'absence temporaire. Voici comment l'Instruction 4A1 décrit le processus d'étude des demandes d'absence temporaire et de prise de décision en cette matière.

« 4. Comité d'absence temporaire

4.1 Composition

L'article 60 du « Règlement sur les établissements de détention » prévoit que les membres du comité d'absence temporaire sont au nombre de deux (2) et sont désignés par l'administrateur ou l'administratrice parmi les fonctionnaires.

Tenant compte de la nécessité d'assurer le maintien de la crédibilité essentielle au mécanisme d'absence temporaire, le choix des membres du comité doit s'effectuer sur la base de :

- Une bonne connaissance de la clientèle carcérale*
- Une aptitude à agir dans le domaine*

Se fondant sur ces principes, l'administrateur ou l'administratrice devra privilégier, dans la mesure du possible, les agents et les agentes des services correctionnels (ASC) et les conseillers ou conseillères spécialisés en milieu correctionnel (CSMC) pour composer le comité d'absence temporaire.

L'administrateur ou l'administratrice désigne parmi les deux membres la personne qui présidera le comité.

4.2 Procédures

Les règles suivantes s'appliquent au comité d'absence temporaire :

- L'étude de chaque demande doit se faire de façon juste et impartiale.*
- Le comité d'absence temporaire doit permettre à la personne qui en fait la demande d'être entendue et d'être représentée ou assistée devant le comité par la personne de son choix, sauf par une personne incarcérée dans un autre établissement de détention (art. 22.9).*
- La représentation ou l'assistance à la personne incarcérée s'effectuera dans le contexte précis de seconder la personne incarcérée dans la présentation de sa demande d'absence temporaire, ou encore d'apporter un témoignage utile et éclairant susceptible d'aider le comité dans sa prise de décision.*
- En l'absence d'une telle représentation ou assistance, le comité d'absence temporaire possède toute la latitude voulue pour seconder, au besoin, une personne incarcérée qui comparaît devant lui pour présenter sa demande d'absence temporaire.*

- *Dans le plus bref délai suivant la réception de la demande, le comité en fait l'examen, effectue les consultations nécessaires et transmet à l'administrateur ou l'administratrice sa recommandation et le dossier dont le contenu est déterminé par règlement.*
- *Si la décision du comité n'est pas unanime, l'administrateur ou l'administratrice forme un nouveau comité composé de trois (3) membres, dont un est désigné par le président du comité. Ce deuxième comité pourra être formé de membres du premier auquel s'ajoutera un autre membre désigné par l'administrateur ou l'administratrice. L'étude du dossier se fait de la même manière que celle décrite précédemment (étude juste et impartiale, représentation le cas échéant, examen dans le plus bref délai, recommandation).*

5. Critères pour autoriser une absence temporaire

En tout temps, les intervenants et intervenantes doivent s'assurer de la nécessaire protection et sécurité du public.

Le comité, dans sa recommandation, et l'administrateur ou l'administratrice, dans sa décision, tiennent compte notamment de la personnalité et du comportement de la personne, de son habilité à remplir ses obligations, de ses projets, de ses relations familiales et sociales, de ses emplois antérieurs, de ses aptitudes au travail, de son casier judiciaire ou de sa conduite pendant une période de détention, d'absence temporaire ou de libération conditionnelle, tel que stipulé à l'article 22.7 de la Loi sur les services correctionnels.

On constate que les facteurs à considérer par les comités d'absence temporaire ne constituent pas des critères à proprement parler mais plutôt des objets ou des zones à investiguer et à analyser; une liste de critères de décision, de préférence pondérés, serait pourtant utile pour éclairer les membres des comités d'absence temporaire dans leur recommandation.

Une personne incarcérée ayant une cause en suspens devant le tribunal est admissible à une absence temporaire, si elle n'est pas tenue d'être sous garde en détention pour cette cause.

L'administrateur et l'administratrice n'a pas le pouvoir d'autoriser une absence temporaire pour raisons humanitaires ou de réinsertion sociale dans les cas suivants :

- a) La personne incarcérée a été condamnée à une peine d'emprisonnement à perpétuité avec une durée minimale imposée par le tribunal;*

- b) La personne incarcérée a été condamnée pour une période indéterminée;*
- c) La personne placée sous garde en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants (L.R.C. 1985, ch. Y-1) : l'administrateur ou l'administratrice doit obtenir l'autorisation du Directeur de la protection de la jeunesse en vertu de l'article 35 de la Loi sur les jeunes contrevenants ou encore une délégation de sa part en vertu de l'article 2.1 de la même loi;*
- d) La personne incarcérée a un statut fédéral : elle n'est pas admissible à l'absence temporaire pour réinsertion sociale en vertu de la Loi sur les services correctionnels (L.R.Q., c. S-4.01) qui stipule, à l'art. 22.2, que le détenu y est admissible s'il purge une peine inférieure à deux ans. Toutefois, l'administrateur ou l'administratrice qui s'est vu octroyer une délégation à cet effet par la CQLC a plein pouvoir pour octroyer une absence temporaire pour réinsertion sociale à une telle personne en vertu de la Loi sur les services correctionnels.*

7. Décision concernant l'absence temporaire

L'administrateur ou l'administratrice rend une décision écrite et motivée dans le plus bref délai suivant la réception de la recommandation du comité d'absence temporaire; une copie de cette décision écrite doit être remise à la personne détenue.

Dans le cas d'un refus d'autoriser une absence temporaire, l'administrateur ou l'administratrice doit cocher, sur la formule Décision concernant une demande d'absence temporaire le ou les motifs expliquant sa décision.

L'administrateur ou l'administratrice n'est pas lié par la recommandation du comité d'absence temporaire.

8. Appel en matière d'absence temporaire

Lorsqu'une personne incarcérée en appelle d'un refus d'absence temporaire pour réinsertion sociale ou d'une révocation d'absence temporaire, l'administrateur ou l'administratrice, à la demande de la Commission québécoise des libérations conditionnelles, doit prendre les mesures pour que le dossier relatif au refus ou à la révocation de l'absence temporaire soit transmis à la Commission dans un délai de 7 jours.

9. *Certificat d'absence temporaire*

Si une absence temporaire est utilisée, une copie du certificat doit être signé par la personne incarcérée et contresignée par un témoin; les conditions de l'absence temporaire doivent être expliquées à la personne incarcérée.

Une copie informatisée du certificat est remis à la personne incarcérée qui doit l'avoir en sa possession en tout temps pendant l'absence.

10. *Durée de l'absence temporaire*

L'absence temporaire pour des raisons autres que médicales, est autorisée pour une période maximale de 15 jours. Si l'absence temporaire est autorisée pour des périodes consécutives, une nouvelle copie du certificat est remise à la personne incarcérée au début de chaque période.

11. *Conditions de l'absence temporaire*

Les conditions générales d'une absence temporaire sont inscrites sur la formule Décision concernant une absence temporaire (certificat); elles doivent être adaptées à la situation et aux besoins d'encadrement de chaque personne incarcérée pour laquelle une absence temporaire est autorisée. Certaines des conditions peuvent ne pas s'appliquer et d'autres peuvent s'ajouter (ex. : citoyenneté, adresse fixe dans une autre province ou pays, interdiction de conduire un véhicule automobile ou de consommer des boissons alcooliques ou de la drogue, interdiction de communiquer avec une victime, etc.), selon les besoins des personnes incarcérées concernées.

Le comité, dans sa recommandation, et l'administrateur ou l'administratrice, dans sa décision, doivent tenir compte de toute autre condition que le tribunal a imposée à la personne incarcérée.

12. *Annulation*

L'administrateur ou l'administratrice peut, pour des motifs valables, annuler la décision d'accorder une absence temporaire à une personne incarcérée à tout moment avant sa mise en vigueur; les motifs doivent être communiqués par écrit à la personne incarcérée.

13. Révocation

Si des changements surviennent dans la situation ayant entraîné l'autorisation d'une absence temporaire ou si la personne incarcérée ne respecte pas l'une ou l'autre des conditions imposées, l'administrateur ou l'administratrice peut révoquer l'absence temporaire, et prendre les mesures nécessaires pour s'assurer du retour immédiat de la personne incarcérée à l'établissement de détention.

Dans le plus bref délai suivant la décision de révoquer une décision d'absence temporaire, l'administrateur ou l'administratrice doit rendre une décision définitive : soit remettre l'absence temporaire en vigueur, soit de maintenir la révocation.

L'administrateur ou l'administratrice doit permettre à la personne incarcérée de se faire entendre avant de prendre une décision finale, et consulter le comité d'absence temporaire s'il le juge à propos. » (21)

En lisant ce texte conjointement avec les passages correspondants de la *Loi sur les services correctionnels* et du *Règlement sur les établissements de détention* cités dans la section I.2, plusieurs constatations s'imposent :

- Il n'existe pas de texte consolidé où l'on retrouve l'ensemble des dispositions en vigueur qui encadrent le processus de prise de décision d'élargissement en absence temporaire; ainsi, certains aspects du processus ne sont traités que par la *Loi*, par exemple l'admissibilité à des mesures d'élargissement en absence temporaire, ou que par le *Règlement*, par exemple, la composition du dossier; dans d'autres cas, tels l'obligation de formuler une demande d'absence temporaire écrite, les sujets sont abordés tant par la *Loi* que par le *Règlement*, ou tant par la *Loi* que par l'Instruction, par exemple dans le cas de la recommandation du comité d'absence temporaire; enfin, dans d'autres cas, les thèmes sont traités également par la *Loi*, par le *Règlement* que par l'Instruction, par exemple dans le cas du droit du détenu, d'en appeler du refus de permission d'absence temporaire;
- Dans certains cas, l'Instruction ne fait que reprendre les dispositions de la *Loi* ou du *Règlement*, sans les expliciter, par exemple dans le cas des facteurs à considérer par le comité d'absence temporaire dans sa recommandation;
- Sauf une mention unique dans la section 5 de l'Instruction (« *En tout temps, les intervenants et intervenantes doivent s'assurer de la nécessaire protection et sécurité du public* »), les textes ne subordonnent pas, par exemple par une procédure prescrivant des démarches précises de

vérification de point particuliers à surveiller, l'octroi du privilège d'absence temporaire au critère de la sécurité du public;

- Il n'existe pas de provision particulière explicite, ni dans la *Loi*, ni dans le *Règlement*, ni dans l'Instruction pour l'étude des cas lourds, par exemple les demandes des détenus condamnés pour des infractions contre la personne ou des personnes condamnées à des sentences de plus de six mois : toutes les demandes sont traitées selon la même procédure et analysées selon les mêmes facteurs.

Il faut examiner maintenant l'étape subséquente à la décision d'accorder une absence temporaire à une personne incarcérée, particulièrement pour des raisons de réinsertion sociale. Un document des Services correctionnels décrit les programmes existants d'encadrement des personnes contrevenantes bénéficiant d'une absence temporaire pour réinsertion sociale, et en établit les objectifs et les principes qui les orientent :

« Ces programmes ont pour but de permettre aux personnes incarcérées de retourner vivre dans leur milieu familial ou dans un endroit jugé acceptable et d'amorcer leur réinsertion sociale avec l'aide (accompagnement) et l'encadrement de l'intervenant.

Ils visent également à permettre à ces personnes d'entreprendre des démarches ayant pour but de régler des problèmes associés à leurs comportements délinquants, de démontrer leur capacité à respecter des engagements et d'assumer leurs responsabilités face à leur délit, leur sentence et leur réinsertion sociale. À cet effet, le projet de sortie doit être concret, réalisable et vérifiable.

Dans le but de favoriser la réinsertion sociale des personnes contrevenantes et ainsi contribuer à une meilleure protection de la société dans une perspective de développement social, les principes suivants orientent les interventions du personnel affecté audits programmes d'encadrement :

- *La sécurité du public exige un contrôle et une surveillance de la personne contrevenante;*
- *Les interventions sont objectives, rationnelles, personnalisées et « surtout effectuées dans le milieu de vie habituel » de la personne contrevenante, c'est-à-dire dans le cadre le plus propice à l'observation du processus de réinsertion sociale;*
- *La personne contrevenante est jugée apte à mener des réflexions et à poser des actions qui favorisent son adaptation en société et elle en assume l'entière responsabilité;*

- *Les personnes significatives et responsables dont l'entourage de la personne contrevenante et les ressources communautaires pertinentes sont sollicitées dans les interventions pour aider à mieux surmonter les difficultés rencontrées et à atteindre les objectifs fixés. Les organismes judiciaires concernés à divers égards par la sécurité du public et la réinsertion sociale sont également mis à contribution;*
- *Les interventions tiennent compte d'une évaluation adéquate des besoins requis d'encadrement et d'accompagnement de la personne contrevenante et ce « dans une perspective d'intégration, de continuité et de complémentarité de la prestation des Services correctionnels. »*
- *Les événements signifiants de la démarche de la personne contrevenante et les interventions du personnel à son égard doivent être colligés dans le dossier social de cette dernière;*
- *Les interventions auprès de la personne contrevenante visent le cheminement, l'évolution de celle-ci et ce, dans un contexte fondé sur le respect mutuel. » (22)*

Selon le même document, il existe quatre programmes d'encadrement et de suivi des détenus en absence temporaire pour réinsertion sociale. Ce qui les distinguent sont le profil résultant de l'évaluation de la personne contrevenante, son niveau d'encadrement, le type de personnel d'encadrement, et le niveau d'investissement en temps qu'accorde le personnel d'encadrement au détenu en absence temporaire :

A. Le « *Programme d'encadrement intensif* » (PEI)

Ce programme vise les détenus du profil 2 (« *amorce de conscientisation, intérêt à la mobilisation à développer, nécessité d'un contrôle soutenu* »; voir la section I.3.3 sur l'évaluation des personnes contrevenantes pour la terminologie utilisée). Toutes les catégories de personnel (agents de probation, agents des services correctionnels, agents de relations communautaires, intervenants communautaires peuvent être appelés à les encadrer. Le niveau d'investissement du personnel d'encadrement est maximal (soit 5 heures par mois).

B. Le « *Programme d'encadrement progressif* » (PEP)

Ce programme vise les détenus des profils 4 et 5 (« *démonstration de conscientisation, démonstration de mobilisation, nécessité d'un contrôle adapté* »). Les agents de probation et les intervenants communautaires encadrent les détenus de ce programme, à raison d'un investissement moyen (3 heures par mois).

C. Le « *Programme d'encadrement technique* » (PET)

Ce programme vise les détenus du profil 3 (« *démonstration de conscientisation, démonstration de mobilisation, démonstration d'engagement, nécessité d'un soutien ponctuel, nécessité d'un contrôle minimal* »). Les agents des services correctionnels encadrent les détenus de ce programme, à raison d'un investissement minimal (1 heure par mois).

D. Le « *Programme d'encadrement administratif* » (PEADM)

Ce programme vise les personnes contrevenantes inaccessibles pour moins de 30 jours ou qui purgent des peines intermittentes. Les agents des services correctionnels encadrent les détenus de ce programme, à raison d'un investissement minimal (1 heure par mois).

Tous les programmes d'encadrement comportent des conditions générales. Certains d'entre eux comportent aussi des conditions additionnelles particulières. Les conditions générales que doivent respecter tous les bénéficiaires du privilège d'absence temporaire, quel que soit leur programme d'encadrement, sont les suivantes :

- « *Se présenter au bureau des intervenants (ASC ou technicien correctionnel, agent de probation, intervenant communautaire) dans les 48 heures ouvrables de sa sortie de l'établissement de détention, exception faite pour les cas de PEADM (peines de moins de 30 jours et discontinues) de même que pour les cas en région (se rapporter dans les 48 heures ouvrables et à la date déterminée par l'intervenant);*
- *Participer activement à sa réinsertion sociale;*
- *S'abstenir de fréquenter des personnes impliquées dans des activités criminelles;*
- *Obtenir l'autorisation préalable de l'intervenant relativement à tout changement de domicile, d'emploi, de ressource communautaire;*
- *Ne pas effectuer de déplacement supérieur à 50 km du domicile et/ou limite fixée par l'intervenant sans autorisation préalable de ce dernier;*
- *Aviser l'intervenant de toute interception, vérification, interrogatoire ou arrestation policière;*
- *Défense de fréquenter des endroits où on vend et consomme des boissons et/ou drogues sauf pour fins médicales. » (23)*

Le programme d'encadrement intensif (PEI) comporte les conditions additionnelles obligatoires suivantes :

-
- « *Rencontre hebdomadaire avec l'intervenant dont une mensuellement dans le milieu de vie habituel de la personne contrevenante;*
 - *Faire preuve de démarche concrète pour régler une problématique en lien avec l'agir délictuel et le conflit;*
 - *Réintégrer son domicile à heures fixes soit de 23 h à 6 h (sauf pour fins de travail connu de l'intervenant). »*

Le programme d'encadrement progressif (PEP) comporte les conditions additionnelles obligatoires suivantes :

- « *Rencontre bimensuelle avec l'intervenant;*
- *Faire preuve de démarche concrète pour régler une problématique en lien avec l'agir délictuel et le conflit;*
- *Réintégrer son domicile à heures fixes soit de 23 h à 6 h (sauf pour fins de travail connu de l'intervenant). »*

Le programme d'encadrement administratif (PEADM) comporte les conditions suivantes :

- « *Contact téléphonique avec l'intervenant dans les 48 heures ouvrables suivant l'élargissement de l'établissement de détention;*
 - *Se présenter au bureau de l'intervenant à une occasion et/ou au rythme déterminé par ce dernier au cours de sa participation au programme. »*
- (24)

Au-delà de ces procédures, on peut se poser la question de savoir comment est vécu, sur le terrain, l'encadrement des détenus en milieu ouvert, qui bénéficient de l'un ou l'autre de ces programmes d'encadrement. Au terme de leur étude concernant l'évaluation de l'atteinte des objectifs de réinsertion sociale aux Services correctionnels du Québec, au cours de laquelle ils ont interrogé nombre d'agents de services correctionnels, d'agents de probation et de conseillers spécialisés en milieu correctionnel sur leur expérience concrète, les professeurs Ouimet et Tremblay en arrivent à la conclusion que « *les agents ont de la difficulté à faire appliquer certaines conditions comme le fait de travailler ou de se chercher un emploi ou de ne pas consommer. Lorsque l'établissement affiche complet, l'administrateur ne verra pas d'un bon œil le fait de revoir des clients suspendus de PEMO pour violations de conditions.* »

(25)

Dans le rapport d'enquête administrative sur les événements de l'été 2000 à Sorel on peut lire au sujet de l'encadrement en milieu ouvert du bénéficiaire de l'absence temporaire :

« Malgré un suivi rigoureux exercé par l'agent (des services correctionnels) en collaboration avec les intervenants concernés et une recommandation s'appuyant sur une séquence de gestes posés par M. Bastien démontrant chez lui une volonté de prise en charge, nous devons cependant constater une fois de plus que le rapport présentiel de même que l'évaluation psychiatrique du Dr. Talbot produite dans ce cadre n'ont pas été pris en considération au moment de l'étude de cas. Il en va de même pour les évaluations effectuées par le Service correctionnel du Canada. » (26)

C'est donc dire qu'il s'avère difficile sinon impossible de corriger, à l'étape de suivi et d'encadrement en milieu ouvert, les omissions ou les erreurs que peuvent entraîner le manque d'information en temps opportun par exemple au moment de la constitution des dossiers ou au moment de l'évaluation de la personne contrevenante.

I.3.5 Les rapports entre l'élargissement en absence temporaire et la surpopulation carcérale

La consultation préparatoire au présent rapport a livré de nombreux témoignages établissant un lien entre la recommandation d'absence temporaire et les pressions occasionnées par ce qu'on appelle la « surpopulation carcérale ». Ces témoignages viennent aussi bien de l'extérieur que de l'intérieur du système carcéral. Ainsi, plusieurs témoignages dont ceux d'agents des services correctionnels et des agents de probation rencontrés indiquent que dans la culture organisationnelle des services correctionnels l'absence temporaire n'est plus considérée comme un privilège mais plutôt comme une nécessité pour la survie du système correctionnel. En effet, les Services correctionnels n'ayant pas de contrôle ni autorité sur les entrées, à capacité carcérale constante ou en diminution, la seule soupape de régulation est offerte par les sorties des personnes incarcérées, en milieu ouvert avec les moyens d'encadrement qu'on a vus plus haut. Les entrevues menées par les professeurs Ouimet et Tremblay corroborent les dires des témoins rencontrés :

« Si les programmes d'absence étaient autrefois des privilèges accordés aux cas les plus méritants, le fardeau de la preuve est maintenant inversé. Les intervenants doivent sortir les cas et ils ont besoin de bonnes raisons pour ne pas accorder un PEMO à un incarcéré. À l'heure actuelle, la plupart des personnes incarcérées pour amendes impayées et une forte proportion des personnes condamnées pour un crime non-violent reçoivent une libération entre le 1/6 et le 1/3. Le principal, sinon unique critère utilisé est relatif à la dangerosité du client, c'est-à-dire son potentiel d'une récidive violente. Ainsi même les clients à bonne probabilité de récidive pour un crime contre

les biens reçoivent un PEMO. Les clients qui ont des problèmes importants, par exemple de consommation, pourront bénéficier d'un PEMO mais à condition qu'ils suivent une thérapie dans une maison spécialisée ou un encadrement serré dans une maison de transition. » (27)

Sans prétendre à une analyse exhaustive de la question de la surpopulation carcérale, il est tout de même nécessaire de porter attention aux faits suivants.

En avril 1996, le ministre de la Sécurité publique de l'époque annonçait l'élimination, au 1^{er} juillet 1996, de 300 places en détention, soit un peu moins de 10 % de la capacité carcérale de l'époque, par la fermeture de certains établissements de détention : Saint-Hyacinthe, Cowansville, Waterloo, Joliette, Rivière-du-Loup. Au même moment, les Services correctionnels discutaient d'un *Projet de développement informatique permettant la répartition de l'effort pour la gestion de la surpopulation*. (28) Les objectifs de ce projet étaient :

1. « *Que l'établissement qui fait face au problème de surpopulation puisse élargir son recours au programme d'absence temporaire en respectant une certaine gradation préétablie dans le type de cas étudié et potentiellement placé en absence temporaire;*
2. *Que l'établissement impliqué, avant d'élargir trop loin l'application des absences temporaires, puisse recourir aux ressources disponibles ou potentiellement disponibles dans le réseau;*
3. *Que tous les établissements de détention soient mis à contribution pour régulariser les problèmes de surpopulation et ce, en fonction du territoire auquel ils appartiennent, de la proximité du centre aux prises avec la problématique et de certaines caractéristiques de la clientèle détenue;*
4. *Que les directions territoriales et centrales soient en mesure d'évaluer les efforts de gestion de surpopulation réalisés par chaque établissement de détention, d'évaluer la capacité du réseau d'absorber le phénomène de surpopulation qui se présente et de requérir d'un ou de plusieurs établissements un certain élargissement de leur programme d'absence temporaire de façon à assurer une certaine cohérence du réseau et une solution raisonnable au problème de surpopulation. » (29)*

On observe donc en premier lieu que la notion de surpopulation carcérale est utilisée par les Services correctionnels eux-mêmes. C'est donc dire que, conscients des distorsions qu'introduit l'utilisation obligée des absences temporaires pour résoudre des problèmes d'achalandage et de surpopulation, les Services correctionnels cherchaient à se donner, au moment même où ils subissaient une réduction importante de ressources et du nombre de places en détention, des moyens pour gérer le plus équitablement et le plus

harmonieusement possible le problème, en répartissant entre établissements l'effort de génération de places de l'intérieur pour absorber les personnes nouvellement incarcérées.

Les actions de sensibilisation des autorités à ce problème, menées par les Services correctionnels et leurs partenaires, ont conduit deux ans plus tard, en mars 1998, le ministère de la Sécurité publique à « *préparer un plan d'action pour contrer le phénomène de la surpopulation du système correctionnel.* » (30) On peut y lire, entre autres, ce qui suit :

« Depuis plusieurs années déjà, et malgré l'augmentation de la capacité carcérale reconnue au cadre de planification de 1989, le recours à l'absence temporaire a permis de moduler et de contrôler le phénomène à la fois structurel et conjoncturel de la surpopulation dans nos établissements de détention.

Plus récemment, les enveloppes budgétaires fermées et réduites annuellement ont entraîné la création d'une surpopulation artificielle en raison de la nécessité de procéder à la fermeture de places et de secteurs à l'intérieur des établissements de détention et ainsi accroître l'utilisation du motif humanitaire « code 10 » pour les absences temporaires.

Moins médiatisé et donc moins connu, le phénomène de la surpopulation correctionnelle existe également en milieu ouvert. » (31)

Le plan d'action estime qu'il se libérait en moyenne 280 personnes par jour dans le réseau correctionnel pour des raisons de surpopulation, réparties comme suit (32) :

<i>Mise en absence temporaire avant le 1/6 de la sentence pour non paiement d'amende</i>	<i>51</i>
<i>Mise en absence temporaire avant le 1/6 pour autres délits</i>	<i>55</i>
<i>Condamné à six mois et plus mis en absence temporaire 15 jours avant le 2/3 de la sentence</i>	<i>144</i>

En ce qui concerne la charge de travail induite par la surpopulation en milieu ouvert, le plan d'action la décrit ainsi :

« Les programmes de suivi et d'encadrement en milieu ouvert agissent en deux étapes du processus pénal que ce soit comme mesure alternative à l'incarcération ou à titre de déversoir de la population carcérale.

La surpopulation en milieu ouvert s'est traduite, au cours des dernières années, par une augmentation constante du caseload quotidien des agents de surveillance du programme d'absence temporaire qui est passé de 25 à 64 cas par jour par intervenant.

La charge de travail chez les agents de probation dans les champs de l'ordonnance de probation, du suivi de la libération conditionnelle et de l'ordonnance de sursis est quant à elle passée d'une moyenne quotidienne de 50 à 80 cas. Cette charge de travail ne permet que 48 minutes d'intervention professionnelle par mois par contrevenant pour réaliser les activités de réinsertion sociale et de contrôle sécuritaire. Mentionnons qu'au Service correctionnel du Canada, le caseload des agentes et agents de surveillance de la libération conditionnelle est de 25 cas. » (33)

Le plan d'action établissait à près de 5 millions \$ le coût des mesures envisagées pour éliminer la surpopulation en milieu carcéral, et par le fait même, l'octroi d'absences temporaires pour motifs humanitaires dans les situations de surpopulation carcéral. En mai 1998, la sous-ministre associée confirmait d'une part sa décision d'éliminer les absences temporaires pour motif de surpopulation, d'autre part, l'ajout de 301 places temporaires à la capacité occasionnelle, ce qui équivalait en gros au nombre des places éliminées en juillet 1996. (34) Néanmoins, en octobre 1998, l'on estimait encore à 2 839 M \$ le coût, en 1998–1999, de la stratégie pour éliminer les absences temporaires. (35)

La directive de la sous-ministre associée quant à l'élimination des absences temporaires pour surpopulation carcéral a-t-elle jamais été appliquée ? Si oui, elle ne l'aura été que pour une courte période car, en février 1999, une note de la Direction de la vérification et de la sécurité adressée aux directions régionales des établissements de détention fait état de la constitution d'un groupe de travail mandaté pour « vérifier ce qui peut générer un écart des taux (d'élargissement en absence temporaire) d'un établissement à l'autre et de vérifier les écarts pouvant exister dans l'interprétation de la notion de risque. » (36) Cette même note présente de la manière suivante le contexte et les raisons de la création du groupe de travail :

« Le 11 mars 1998, les Services correctionnels mettaient en œuvre un plan d'action visant à éliminer les absences temporaires pour motif de surpopulation (recours au code 10).

Pour faire face au problème de surpopulation qui était toujours présent, le Comité de direction a établi des taux d'absences temporaires qui lui apparaissent nécessaires et réalistes :

*Sentence – 6 mois entre 1/6 et 1/3 : 83 %
Sentence – 6 mois entre 1/3 et 2/3 : 83 %
Sentence + 6 mois entre 1/6 et 1/3 : 60 %*

Après plus de 9 mois d'application, le Comité de direction a constaté divers écarts et a été sensibilisé à la difficulté d'atteindre ces « cibles d'élargissement » à certains endroits. » (37)

En mars 1999, le groupe de travail déposait son rapport, en concluant que :

« Le comité a constaté que le code 10 n'est pas utilisé de façon uniforme sur l'ensemble des territoires. L'EDM ne l'utilise pas, d'autres l'utilisent en temps de surpopulation et d'autres l'utilisent en tout temps. De plus, les critères de décision semblent différents selon les établissements. Il en est de même pour les personnes incarcérées pour un manquement suite à une ordonnance de sursis. Le comité recommande une approche uniforme des établissements dans l'octroi d'absences temporaires prolongées en fin de peine. » (38)

Le 4 juillet 2000, la note de service 601-6-3, adressée par le directeur de la Vérification et de la sécurité aux administrateurs et administratrices d'établissements ainsi qu'aux directeurs et directrices des services en détention, leur assignait des taux d'élargissement en absences temporaires dans les termes suivants :

« Pour nous permettre... d'atteindre les objectifs budgétaires de la DGSC, les mesures suivantes doivent être prises :

Tous les établissements doivent tendre à atteindre les taux d'élargissement décidés par le Comité de direction :

- ***< 6 mois, entre 1/6 et 1/3 83 %***
- ***> 6 mois, entre 1/3 et 2/3 83 %***
- ***< 6 mois, entre 1/3 et 2/3 60 % » (39)***

Bien que remplacée le même jour par une note dans laquelle le paragraphe cité plus haut se lit plutôt

« Pour nous permettre...d'atteindre les objectifs budgétaires de la DGSC, les mesures suivantes doivent être prises :

Tous les établissements doivent maintenir leur effort d'élargissement..., »,

cet épisode récent laisse à penser que les Services correctionnels continuent de subir les effets conjugués de manque de ressources et de fluctuations de la population carcérale et qu'ils sont réduits à faire face seuls à un problème qui est en fait un problème collectif.

I. 4 Le point de vue des Services correctionnels du Québec

Il convient, pour clore ce chapitre analytique des faits entourant la prise de décision d'élargissement des personnes contrevenantes en absence temporaire, de présenter le point de vue des Services correctionnels du Québec sur les problèmes identifiés. Ce point de vue a été exprimé d'une part dans un document-synthèse préparé par la Direction générale des services correctionnels (40), déjà abondamment cité dans le texte, d'autre part, dans une série de réponses écrites fournies en février et en mars 2001 par la Direction générale des services correctionnels aux questions soulevées par le responsable de l'examen. Enfin, un projet de modifications législatives est en préparation au ministère de la Sécurité publique, afin de faire réviser la *Loi sur les services correctionnels*.

I.4.1 La constitution des dossiers et la collecte d'information sur les personnes incarcérées

L'analyse qui précède a fait ressortir le problème de la sous-utilisation de méthodes de travail informatisé dans le système correctionnel. Cette perception est corroborée par les constatations du document-synthèse de la Direction générale des services correctionnels :

- ▶ « la DGSC n'a pas de mécanisme fonctionnels et de protocole d'échange d'informations avec le ministère de la Justice du Québec (MJQ) et le Service correctionnel du Canada (SCC);
- ▶ généralement, on recueille suffisamment d'informations pour évaluer rapidement la dangerosité et les risques de récidive de la personne contrevenante et pour statuer sur l'octroi ou non d'une absence temporaire ainsi que les conditions d'encadrement requises;
- ▶ toutefois, dans le cas des sentences de moins de 90 jours, les informations consignées au dossier sont minimales (papiers légaux, sentences antérieures, données de base enregistrées sur DACOR et rapports de discipline s'il y a lieu);

-
- ▶ *les courts délais de préparation des dossiers pour ces sentences ainsi que les restrictions en matière d'accessibilité de l'information rendent difficile la réception à temps des informations provenant d'organismes extérieurs et pouvant alimenter l'intervention auprès de la personne contrevenante (versions policières, greffes, ressources de traitement en toxicomanie, en psychiatrie et autres);*
 - ▶ *cette difficulté liée à la circulation de l'information est aussi constatée dans le réseau même des services correctionnels où le support en technologies de l'information est si faible que l'information doit encore circuler par courrier entre les différentes unités opérationnelles (avec les lacunes que cela génère quand les délais sont courts);*
 - ▶ *toutefois, les réseaux informels du personnel en détention permettent, particulièrement pour les contrevenants à risque (violence, crime organisé ou autres), qu'une information minimale soit obtenue verbalement;*
 - ▶ *pour les sentences de plus de 90 jours, la cueillette est davantage complète (rapports d'organismes extérieurs, version policière, etc.) et comprend souvent des informations permettant de mettre en place une intervention de réinsertion sociale (là où l'évaluation de 1^{er} niveau a été implantée);*
 - ▶ *le personnel en détention connaît généralement bien une bonne partie de sa clientèle soit pour l'avoir rencontrée dans le cadre de sentences antérieures, soit pour l'avoir observée et être intervenu auprès d'elle pendant sa sentence actuelle;*
 - ▶ *cette proximité entre le personnel en détention et la clientèle incarcérée fait que les jugements et l'appréciation que formulent les membres du personnel dans le cadre des étapes de la remise en liberté s'appuient sur une connaissance dite « intuitive » ou « intrinsèque » de la clientèle ce qui, pour plusieurs, constitue une base d'information souvent plus solide que la meilleure constitution de dossiers et le recueil du plus grand nombre de documents possibles;*
 - ▶ *par ailleurs, il existe au sein de nos établissements une culture de « transmission verbale de l'information » qui fait que l'on ne consigne pas systématiquement les informations ou les interventions effectuées;*
 - ▶ *en ce sens, la tenue des dossiers présente des lacunes à corriger (l'implantation des processus révisés a déjà permis d'augmenter la qualité de cet aspect du travail et le tout devrait encore s'améliorer avec la consolidation de ces changements). » (41)*

Le document-synthèse n'aborde pas explicitement la question des instruments d'évaluation utilisés. Néanmoins, on a vu plus haut que la DGSC semble s'opposer, au nom de ses orientations à l'égard de la révision des processus, à ce que des méthodes empiriques (actuarielles) d'évaluation des

personnes contrevenantes, utilisées avec succès par d'autres juridictions correctionnelles, soient introduites. (42)

Par ailleurs, la DGSC est consciente de l'importance de moderniser et de rendre son système d'information sur les détenus performant et convivial pour le personnel. L'investissement qu'elle a effectué dans la préparation d'un plan stratégique et opérationnel détaillé des technologies de l'information (43) témoignent de sa volonté de doter son personnel d'outils de travail efficaces. Voici comment la DGSC évalue les progrès réalisés dans la réalisation de ce plan jusqu'à présent et les obstacles qui restent à surmonter :

« Bilan des réalisations 1999-2000 de la DGSC en technologie :

- *Réalisation de la démarche de planification stratégique des technologies à la DGSC.*
- *Élaboration et approbation de l'énoncé du projet d'infrastructure technologique pour la mise en place du réseau de communication informatique de la DGSC.*
- *Réalisation des activités devant assurer le passage en toute sécurité à l'an 2000 pour les systèmes sous la responsabilité de la DGSC.*
- *Réalisation d'une étude d'orientation sur l'information de gestion à la DGSC et la mise en place d'un Infocentre correctionnel.*
- *Production des statistiques annuelles correctionnellement des trois dernières années, ainsi que de nombreuses exploitations ad hoc.*
- *Réalisation des activités de pilotage des systèmes DACOR, AVOIR, ALCOFREIN, SADE et GEFCOR, rôle de client de la DTIA, suivi de la performance de systèmes et réponse aux besoins d'évolution des systèmes.*
- *Réalisation des activités de formation, de support, d'aide et de dépannage aux utilisateurs des systèmes.*
- *Assurer l'expérimentation de la Vidéocomparution dans la région de Montréal.*
- *Assurer le pilotage de l'infrastructure technologique, le support technique et le dépannage des utilisateurs de micro-ordinateurs et de réseaux locaux de la DGSC.*

État d'avancement des principaux travaux prévus au PSO 2000-2001

Projet Mise en place du réseau correctionnel de communication :

- *Le projet se déroule selon la planification, un investissement de 4 M\$.*

Projet GEFCOR :

- *L'ajout des fonctions prévues pour 2000-2001 se réalise actuellement avec des ressources de la DTIA.*

Mise en place de l'Infocentre :

- *L'Infocentre correctionnel est opérationnel. Il a été créé le 1^{er} avril 2000 en y affectant 5 ETC de la DGSC.*

Gestion de horaires :

- *L'étude des besoins relatifs à la gestion des horaires se réalise présentement.*

DACOR – Révision des processus court terme :

- *En juin 2000, le projet démarrait avec la production du manuel d'organisation du projet et la mise en place d'une structure de gestion de projet. Comme suite au départ du chargé de projet en août 2000, la DTIA a été incapable, à ce jour, d'affecter à ce projet un nouveau chargé de projet. Le projet n'est pas arrêté complètement, mais il ne progresse pas à un rythme satisfaisant.*

DACOR – Révision de l'architecture et de l'interface :

- *Le projet n'a pas débuté faute de ressource à la DTIA (souligné par nous). La DTIA n'a pas pu respecter ses engagements d'investir de 4 à 6 ETC pour le démarrage du projet en 2000-2001. Il n'y a présentement aucune ressource à la DTIA attitrée au projet. De notre côté, le recrutement d'un pilote à temps plein pour ce projet a eu lieu en novembre 2000 et notre pilote a débuté les travaux de documentation des processus de la DGSC. Nous avons aussi établi nos premiers liens de communication avec l'équipe de projet du système intégré d'information de justice.*

Ébène - Gestion de crise :

- *(Le) projet est reporté à une date indéterminée.*

Mise en place de l'entrepôt corporatif des données (projet ministériel) :

- *Suite au départ de son chargé de projet, la DTIA a été incapable, à ce jour, d'y affecter un nouveau chargé de projet. Le projet est arrêté et nous ignorons si la DTIA a l'intention de le reprendre.» (44)*

Le *Plan stratégique et opérationnel des technologies de l'information* estimait à 1 517 000 \$ le coût des développements planifiés pour 1999-2000, à 3 675 000\$ de ceux planifiés pour 2000-2001 et à 3 357 000\$ le coût des projets planifiés pour 2001-2002. (45)

Malgré l'approbation par la DGSC du *Plan stratégique et opérationnel des technologies de l'information* et la demande correspondante de crédits par le ministère de la Sécurité publique, permettant de réaliser le plan, les crédits n'ont pas été approuvés au moment de la rédaction de ce rapport. Le retard accusé dans l'approbation des crédits met en péril les efforts de modernisation des méthodes de travail dans le système correctionnel, avec toutes les conséquences négatives qu'entraîne la perpétuation de la situation actuelle, à la fois pour l'efficacité de la gestion des Services correctionnels et pour la sécurité de la population.

I.4.2 Décision d'élargissement en absence temporaire et suivi de la décision

La section I.3.4 a décrit le processus de prise de décision et de suivi de la décision d'octroyer une absence temporaire. Voici l'évaluation qu'en font les administrateurs des établissements de détention :

« L'essentiel des constats effectués par les gestionnaires correctionnels en regard de la prise de décision portent sur le fonctionnement du comité d'absence temporaire et sont les suivants :

- ▶ *à titre d'information, d'avril 1999 à mars 2000, il s'est pris à la DGSC 30 880 décisions d'absence temporaire dont 17 643 pour le motif de réinsertion sociale. Il faut toutefois préciser qu'un même individu au cours d'une même sentence peut faire l'objet de plus d'une décision tenant compte des renouvellements d'absence temporaire en milieu ouvert;*
- ▶ *quand ces décisions concernent une première absence temporaire (sortie de la détention), dans la majorité des cas un comité d'absence temporaire a été tenu et a fait l'analyse du dossier et des recommandations au décideur et ce, tel que le prévoit la loi;*

-
- ▶ *cette situation constitue une importante amélioration des pratiques correctionnelles puisque, auparavant, il arrivait régulièrement dans le cas des sentences de moins de 6 mois, que l'on procède de façon plus expéditive (faute de ressources humaines suffisantes et obligation de libérer rapidement) et que l'on néglige la tenue de ces comités en se fiant principalement aux recommandations de l'ASC évaluateur ou du conseiller spécialisé en milieu correctionnel (CSMC) (professionnel);*
 - ▶ *actuellement, on rapporte la réalité suivante : les petits établissements réussiraient à tenir des comités dans 95 % des cas; les gros établissements le feraient pour une bonne partie de leur clientèle sauf pour les sentences de moins de 15 jours où le temps est compté; dans les moyens établissements, la réalité se situerait à mi-chemin;*
 - ▶ *la qualité de l'analyse et la réflexion qui conduisent aux recommandations d'absence temporaire seraient adéquates quoique les lacunes déplorées en ce qui concerne la tenue des dossiers ne favorisent pas une qualité optimale;*
 - ▶ *les gestionnaires déplorent aussi le fait que, compte tenu du manque de ressources humaines en établissement de détention, la constitution des comités d'absence temporaire soit passée de trois personnes à seulement deux;*
 - ▶ *on souligne qu'un comité composé de trois personnes favorisait une meilleure analyse et de meilleures recommandations;*
 - ▶ *malgré le fait que la loi prévoit que la personne contrevenante puisse être présente au moment de l'analyse par le comité, il est exceptionnel que cette dernière soit présente;*
 - ▶ *généralement, le comité rencontre la personne seulement quand son absence temporaire a été refusée et ce, à cause des contraintes de temps et de ressources imposées aux gestionnaires;*
 - ▶ *le comité d'absence temporaire entérine le plus souvent la recommandation de l'ASC titulaire du dossier;*
 - ▶ *toutefois, pour les personnes contrevenantes dont le délit ou les antécédents laissent croire que les risques pour la société sont plus importants, le comité porte généralement une attention spéciale à l'étude de leur dossier;*
 - ▶ *les pratiques dans les cas de renouvellement d'absence temporaire lorsque le client est déjà en milieu ouvert sont plus expéditives;*
 - ▶ *on ne tient pas de comité d'étude et, si le client a respecté ses conditions et ne présente pas de l'avis de l'agent de surveillance des risques de récidive à court terme, on reconduit l'absence temporaire. » (46)*

En ce qui concerne le conflit potentiel de juridiction entre les SCQ et la CQLC, présenté à la sections I.3.1, et les différences de conceptions quant à

leurs rôles respectifs, les administrateurs des établissements de détention estiment que :

- ▶ « les ASC et les AP ne sont pas obligés au niveau légal, de faire des recommandations à la CQLC;
- ▶ généralement, les recommandations formulées par le personnel correctionnel (ASC et AP) en ce qui a trait à l'octroi de la libération conditionnelle sont bien reçues par la CQLC;
- ▶ par contre, malgré le fait que l'on libère certains membres du personnel pour soutenir la CQLC dans sa prise de décision ou pour étayer les informations contenues au dossier, cette dernière ne les sollicite pas ou peu;
- ▶ on sent un durcissement de la CQLC eu égard à la clientèle et une distance de plus en plus grande entre les commissaires et le personnel correctionnel;
- ▶ de l'avis unanime des gestionnaires consultés, les relations entre les deux organisations se sont nettement détériorées dans les dernières années et un écart de plus en plus important se creuse principalement en ce qui concerne la vision du travail à faire avec la personne contrevenante;
- ▶ cette situation est particulièrement problématique puisque les deux organisations interviennent (décident) sur un même client pendant une même sentence d'où une forte possibilité d'incohérence pour la clientèle;
- ▶ de plus, comme la CQLC peut devenir un très grand demandeur de places en détention (en refusant à la limite d'octroyer un nombre important de libération conditionnelle), il s'avère d'autant plus important qu'un arrimage soit fait entre les visions des deux organisations;
- ▶ à titre d'exemple, en 1998-1999, le tiers des personnes rencontrées par la CQLC se sont vu refuser leur libération conditionnelle;
- ▶ cet écart dans la vision s'articule notamment en ce qui concerne les éléments suivants :
 - 1) la croyance en la réinsertion sociale (capacité des contrevenants à changer, le temps nécessaire aux changements, le progrès malgré les rechutes, les apprentissages possibles en détention, en milieu ouvert, etc.);
 - 2) l'appréciation de certains éléments tels que : la fiabilité des contrevenants, le risque de récidive, la dangerosité, etc. et;
 - 3) l'importance de faire de l'incarcération une mesure de dernier recours. » (47)

Les conflits potentiels de juridiction entre les deux organisations peuvent être source de problèmes sérieux, à la fois pour une bonne gestion des sentences des tribunaux et pour la sécurité de la population. Il faut donc trouver une meilleure articulation. Il apparaîtrait que seule une consolidation des décisions

d'absence temporaire dans le cas des condamnés à des peines de six mois et plus entre les mains d'un seul de ces deux organismes soit susceptible de mettre un terme au chevauchement de juridiction et à la confusion qu'elle occasionne aux yeux des personnes contrevenantes et du public.

Pour ce qui est du suivi des décisions d'élargissement, les administrateurs des établissements de détention estiment que :

« En ce qui concerne le rythme des rencontres :

- ▶ *de façon générale, la clientèle en absence temporaire doit se conformer à au moins une reddition de comptes par deux semaines;*
- ▶ *dans le cas des sentences d'une durée de 15 jours ou moins (ou de 30 jours ou moins selon les régions), la personne contrevenante doit se rapporter au moins une fois pendant la durée de son élargissement soit par téléphone soit en personne (notamment s'il s'agit d'une absence temporaire pour fin de sentence ou si le profil de l'individu l'exige);*
- ▶ *pour les sentences de plus de 30 jours et de moins de 6 mois, les rencontres sont aux deux semaines à l'exception de certaines régions qui, selon la nature des délits en cause (par exemple, des infractions au code de la sécurité routière) peuvent exiger des rencontres aux 3 semaines;*
- ▶ *de façon générale, les sentences de détention de plus de 6 mois donnent lieu à des rencontres minimales aux deux semaines avec la clientèle et ce rythme peut être à la semaine selon les risques présentés par la personne...;*

En ce qui concerne la vérification des conditions :

- ▶ *cet aspect important du travail de l'ASC se fait de façon systématique à chacune des rencontres avec le contrevenant;*
- ▶ *les conditions concernant les démarches d'emploi, la fréquentation de groupes de support (Alcooliques Anonymes (AA), Narcotiques Anonymes (NA) et autres), la stabilité au travail sont généralement vérifiées par des documents fournis par le contrevenant lui-même et attestés par des tiers extérieurs (signatures d'employeurs potentiels, d'un parrain AA; relevé de paie, etc.);*
- ▶ *les conditions relatives à la participation à des thérapies ou des suivis spécialisés (toxicomanie, psychiatrie et autres) sont vérifiées dans le cadre des entretiens avec la personne contrevenante et par des contacts et des visites auprès des ressources de traitement concernées après autorisation du client pour divulgation de renseignements confidentiels;*
- ▶ *en ce qui concerne les conditions d'interdiction (par exemple : se tenir avec telle personne, fréquenter tel lieu, etc.), on contacte à l'occasion soit*

les corps policiers ou soit les proches de la personne pour obtenir leur avis et cela fait partie des sujets abordés avec la personne dans le cadre des entretiens de surveillance;

- ▶ *toutefois, pour plusieurs régions, ces vérifications sont plus ou moins satisfaisantes et ne suffisent pas à exercer véritablement le contrôle requis;*
- ▶ *quant aux couvre-feux, certaines régions sollicitent le support des ASC travaillant en détention pour effectuer ces vérifications (appels à différents moments de la soirée ou de la nuit et à différentes journées) tandis que d'autres ne disposent pas de ce support et ne font donc pas de vérifications de cette condition;*
- ▶ *à titre d'information, d'avril 1999 à mars 2000, on a enregistré un taux de succès de 94,8 % pour l'ensemble des absences temporaires octroyées et de 92,9 % pour les absences temporaires octroyées à des fins de réinsertion sociale;*
- ▶ *pour les absences temporaires à des fins de réinsertion sociale, les 7,1 % d'échec se décomposent de la sorte : 0,9 % des révocations d'absence temporaire l'ont été pour récidive (ou 149 cas /16 497 octrois) et 6,2 % pour manquement aux conditions imposées (ou 1016 cas /16 497 octrois).*

En ce qui concerne l'intervention de réinsertion sociale :

- ▶ *la surveillance en absence temporaire est d'abord axée sur l'encadrement de la clientèle (rencontres régulières, vérifications des conditions, etc.);*
- ▶ *toutefois, lorsque la personne se conforme et participe à son plan de réinsertion sociale, l'agent de surveillance (qui dans la majorité des cas est un ASC) effectue aussi des interventions de support, d'aide et d'accompagnement auprès de la personne contrevenante;*
- ▶ *on estime que la proportion du temps de l'ASC consacrée à des interventions de support en matière de réinsertion sociale se situe entre 10 % et 50 % ;*
- ▶ *la plupart des ASC sont supervisés par un AP dans l'exercice de ce rôle ce qui donne lieu à des discussions de cas avec le professionnel (notamment lors de manquements) et favorise une meilleure prise en charge de la personne en matière de réinsertion sociale.*

Pour la surveillance en libération conditionnelle, le portrait comporte à la fois des similitudes et des divergences par rapport aux pratiques en vigueur pour l'absence temporaire...

-
- ▶ *en premier lieu, ce sont principalement des AP, donc des professionnels, qui effectuent la surveillance en libération conditionnelle des personnes contrevenantes;*
 - ▶ *leur intervention, tout en comportant des activités de contrôles similaires à celles effectuées par l'ASC en termes de vérifications des conditions, est davantage orientée vers l'intervention de réinsertion sociale et l'accompagnement du contrevenant;*
 - ▶ *dans ce contexte, le travail en collaboration avec les ressources de la communauté ainsi que la relation d'aide avec la personne contrevenante sont importants;*
 - ▶ *il faut préciser que généralement cette clientèle a obtenu auparavant des absences temporaires qui lui ont permis de faire ses preuves dans le respect des conditions et de s'engager dans une démarche de réinsertion sociale;*
 - ▶ *la surveillance en libération conditionnelle s'en trouve donc teintée;*
 - ▶ *pour sa part, le rythme des rencontres en libération conditionnelle est souvent déterminé par la CQLC elle-même notamment quand elle décide d'une surveillance intensive (rencontre aux 15 jours de la personne contrevenante) ce qui survient dans 15 % des décisions d'octroi prises;*
 - ▶ *par contre, quand il s'agit d'une surveillance régulière, les rencontres sont le plus souvent à la discrétion de l'agent de surveillance et se font une fois par 15 jours au début et, selon l'évolution du contrevenant, s'espace graduellement pour se stabiliser à une fois par mois jusqu'à la fin de la surveillance;*
 - ▶ *le taux de succès en libération conditionnelle pour l'année 1998-1999 a été 92,8 % (sans récidive durant la période de surveillance; n'inclut pas les manquements aux conditions). » (48)*

I.4.3 Recrutement et formation des personnels

Les administrateurs des établissements de détention sont, à juste titre, très préoccupés par cette question essentielle, sous-jacente au processus crucial d'évaluation des personnes contrevenante ainsi qu'à tout le travail des Services correctionnels. Voici en quels termes ils expriment leurs préoccupations à cet égard :

« Les qualifications des intervenants impliqués sont diversifiées.

Au plan de l'évaluation, du PIC et de la mise en œuvre de l'intervention correctionnelle :

- ▶ *ASC : ces derniers ont une formation « inégale » allant d'un secondaire V à un DEC ou des études universitaires;*
- ▶ *AP : ces derniers ont une formation plus uniforme; ils ont tous complété des études universitaires dans le domaine des sciences humaines et sciences sociales;*
- ▶ *dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme correctionnelle, les ASC et les AP ont bénéficié de cours de formation en matière d'évaluation. De plus, des contenus de formation ont été développés de façon plus spécifiques pour les ASC (grille d'observation). Ces cours ont toutefois été dispensés non uniformément à travers le Québec (contenu ajusté en fonction de la durée de formation).*

Au plan de la supervision et de la gestion :

- ▶ *CU : les chefs d'unité ont une formation semblable à celle des ASC. Ces derniers ont été recrutés par l'organisation en raison de leurs réalisations jugées performantes comme ASC ou de leurs qualités personnelles;*
- ▶ *administrateurs ou directeurs des services de détention : ces derniers ont généralement une formation de base se rapprochant de celle des AP.*

Bref, on constate que la formation des divers intervenants est diversifiée et qu'en ce qui concerne les gestionnaires de la DGSC, le support et la formation leur permettant de superviser et de gérer adéquatement ce processus et d'assumer les responsabilités qui leur sont confiées sont fortement lacunaires. Cet état de fait les prépare mal aux interventions attendues par la réforme correctionnelle soit la supervision professionnelle, la gestion des secteurs d'activités, le suivi de qualité des services et la mise en place de la stratégie d'influence auprès des partenaires pénaux et sociaux. » (49)

Il apparaît donc nécessaire de rechercher des moyens susceptibles de mieux préparer les personnels à leurs tâches.

I.4.4 Absences temporaires, capacité et surpopulation carcérales

Dans leur réponse écrite à la question du responsable de l'examen concernant l'existence de quotas ou des cibles d'élargissement d'absence temporaire, les Services correctionnels ont apporté les précisions suivantes :

- « •La notion de « quotas » et d'analyse de pourcentages cibles d'absences temporaires a effectivement été instaurée en mars 1998 pour faire face à une situation de surpopulation et de contraintes budgétaires. Il est à noter

que malgré ces paramètres plusieurs établissements de détention n'ont jamais réussi à atteindre les pourcentages visés, considérant notamment la lourdeur de la clientèle. D'ailleurs un outil de gestion informatique permettait d'exclure systématiquement certains types de clientèles afin d'assurer la protection et la sécurité du public.

- Cette situation de surpopulation s'étant résorbée en 1999/2000, la notion de « quotas » a été abandonnée en avril 2000. À preuve, le ministère de la Sécurité publique et la Direction générale des services correctionnels procédaient au même moment à la fermeture de 276 places dans l'ensemble du réseau correctionnel. Il est à noter qu'avant cette fermeture, plus de 500 places étaient disponibles dans le réseau provincial.*
- Pour des raisons d'équité et afin de susciter une gestion uniforme du recours aux absences temporaires d'un établissement à l'autre, il s'avère essentiel de maintenir une analyse comparative des pourcentages de mise en liberté.*
- La gestion provinciale de la capacité carcérale doit nécessairement s'appuyer sur cette donnée de gestion, afin d'éviter qu'un établissement faisant face à une situation de « surpopulation locale » ne transfère à l'établissement receveur une clientèle moins lourde que celle qui bénéficie du programme d'absence temporaires dans ce dernier.*
- L'analyse comparative du taux d'octroi d'absences temporaires permet de constater que pour la période du 16 août au 18 octobre 2000, la moyenne provinciale d'octroi pour les sentences de plus de six mois se situait à 49 % entre le 1/6 et le 1/3.*

Pour la période du 25 octobre au 27 décembre 2000, le taux d'octroi pour la même catégorie de sentences s'établissait à 41% entre le 1/6 et le 1/3.

- Le recours au programme d'absences temporaires s'inscrit dans le cadre d'une démarche de réinsertion sociale de la personne contrevenante et s'appuie sur l'évaluation de trois facteurs déterminants soit les caractéristiques liées à la délinquance, l'intérêt et la motivation de la personne contrevenante, les ressources requises et disponibles en vue de supporter une démarche de réinsertion sociale.*
- Il s'appuie également sur le principe voulant que la libération progressive des personnes détenues bénéficiant d'un niveau d'encadrement et d'accompagnement adapté à leur besoin favorise davantage la réinsertion sociale et l'acquisition nouvelles habiletés que l'incarcération pure et simple. » (50)*

Après avoir rappelé que l'un des objectifs principaux poursuivis par la réforme des processus des Services correctionnels était de les transformer en « *une organisation de plus en plus décloisonnée à l'intérieur, favorisant une unité de pensée et d'action dans l'accomplissement de son mandat afin de faire face au défi suivant, celui d'offrir des services adaptés à la clientèle* :

- ▶ *d'avantage intégrés et continus;*
- ▶ *en complémentarité avec ceux déjà offerts dans la communauté;*
- ▶ *en tenant compte des limites inhérentes à leur mandat et des caractéristiques de la clientèle;*
- ▶ *le tout en misant sur la mobilisation et l'engagement des ressources de la communauté en mesure de soutenir la personne contrevenante dans sa démarche de réinsertion sociale. »*

Des orientations pour l'action, 1996, p. 10 ,

le document-synthèse s'attarde longuement sur ce qu'il appelle les deux défis des gestionnaires correctionnels, à savoir la « *gestion du volume* » et la « *gestion de la réinsertion sociale* ». Le document-synthèse explique ainsi la dynamique sociale ayant conduit à la situation actuelle du système correctionnel québécois et ses différences spécifiques vis-à-vis des systèmes correctionnels d'autres juridictions nord-américaines :

« Dans une société, l'équilibre entre le nombre de places disponibles dans les établissements de détention et le nombre de places revendiquées par les différents groupes de pression pour incarcérer davantage et plus longtemps les criminels est souvent précaire. Dans ces situations, il revient à l'État de fixer le nombre de cellules de détention qu'il rend disponibles et cette décision prend appui généralement sur des choix de société.

Au Québec, la précarité de cet équilibre entre le nombre de places en détention qui serait requis pour répondre adéquatement à la demande et le nombre de places disponibles est particulièrement évidente. Alors que la tendance nord-américaine mise de plus en plus sur l'aspect punitif et dissuasif des peines pour contrer la criminalité (courant qui croît en popularité chez les québécois actuellement et au sein duquel l'incarcération est un moyen privilégié), les choix qu'a effectués le Québec au début des années 1990 en matière de traitement de la criminalité et qu'il a réaffirmés dans le cadre du lancement de la réforme correctionnelle en 1996 vont plutôt dans le sens inverse.

En effet, pour le ministère de la Sécurité publique et la Direction générale des services correctionnels, la façon la plus économique (socialement et financièrement) ainsi que la plus rentable (à moyen et long terme) de

protéger la société contre la criminalité est de favoriser la réinsertion sociale des personnes contrevenantes qui leur sont confiées.

Dans cette perspective, il ne s'agit plus d'incarcérer et de libérer à la fin de leur peine les contrevenants condamnés à une peine de détention. Il s'agit plutôt de faire de l'incarcération une mesure de dernier recours (donc de limiter le nombre de places disponibles) et de travailler à mettre en place rapidement les services et l'encadrement en milieu ouvert qui permettront aux personnes incarcérées de se réinsérer progressivement dans leur communauté...

Dans cette perspective, la DGSC a dû développer des outils de suivi de la mise en absence temporaire des personnes incarcérées et prendre sur elle de déterminer des critères de priorité et de graduation pour la remise en liberté de la clientèle. Ces critères ont été élaborés non seulement en fonction de la durée de la sentence et du respect du cadre légal mais aussi en fonction du potentiel de dangerosité présenté par les personnes contrevenantes. Cette initiative, quoique nécessaire, a donné lieu à des critiques importantes de la part de l'environnement. » (51)

Voici comment le document-synthèse caractérise le défi du système correctionnel qu'il a identifié, en matière de ressources disponibles comparativement au nombre de personne contrevenante qu'il a l'obligation d'accueillir :

« La gestion du volume

Les gestionnaires et le personnel en détention se doivent de gérer adéquatement le volume de personnes qui leur sont référées et d'administrer leur sentence en conformité avec le cadre légal en vigueur. Cette obligation, que l'on nomme communément « la gestion du volume », requiert beaucoup d'énergie de la part du personnel en détention pour les raisons suivantes :

- ▶ *la capacité totale des établissements de détention a, depuis 1995, diminué de 11 % : elle est passée de 3904 places à 3465 places en septembre 2000. Sur ce nombre, 317 places sont requises actuellement pour desservir des clientèles spécifiques (malades mentaux, groupes criminalisés, témoins repentis, cas de protection) ou pour évaluer le classement requis par les personnes admises en détention. Ces places, que l'on nomme « places de support », réduisent la capacité opérationnelle de la DGSC de 9 % supplémentaire;*
- ▶ *par ailleurs, la marge de manœuvre de la DGSC pour gérer les personnes condamnées diminue sans cesse. En effet, près de 40 % des places étaient, en septembre 2000, occupées par des personnes prévenues pour*

lesquelles aucune mesure de remise en liberté n'est possible. On constate également que la durée moyenne des sentences d'incarcération a augmenté de 8,7 % depuis trois ans : cette dernière était de 65,75 jours en 1996-1997 pour passer à 71,5 jours en 1998-1999;

- ▶ *il faut également rappeler que la DGSC gère de façon plus serrée l'octroi des absences temporaires plus particulièrement pour les personnes condamnées à des peines d'incarcération de six mois et plus. En effet, pour cette clientèle, en juin 2000, le taux d'élargissement entre le 1/6 et le 1/3 de la peine était de 51 % et, en août 2000, ce taux était passé à 39 % . Enfin, il faut rappeler que la DGSC a limité l'octroi de ce qui a été qualifié de « code 10 », soit les absences temporaires de type préparation à la sortie, aux seules personnes contrevenantes ayant atteint l'expiration de leur peine. Ce type d'élargissement est donc passé de 214 947 jours en 1997-1998 à 19 711 jours en 1999-2000 représentant une baisse de 91 %. Tous ces éléments diminuent d'autant la marge de manœuvre correctionnelle;*
- ▶ *certaines régions étant plus sollicitées que d'autres selon les périodes et selon le profil des clientèles admises (groupes criminalisés, témoins repentis, etc.), on assiste à de nombreux transferts entre établissements pour de courtes périodes ce qui génère beaucoup de va-et-vient de la clientèle;*
- ▶ *de ce fait et compte tenu de l'impossibilité d'afficher « complet » à la porte des établissements, cette situation exige un roulement rapide de la clientèle basé principalement sur l'évaluation de la dangerosité et du risque de récidive de la personne;*
- ▶ *de plus, une partie importante des personnes sentencées à des peines de détention le sont pour de courts séjours (en 1999-2000, 75 % des personnes sentencées admises en détention avaient une sentence de moins de 3 mois);*
- ▶ *cette situation fait qu'entre le moment de l'admission de cette clientèle et sa date d'admissibilité à une absence temporaire (au 1/6 de sa peine), il n'y a que quelques jours pour procéder aux activités administratives prévues dans l'admission, orienter la personne vers un secteur de classement, évaluer son dossier et préparer son encadrement en milieu ouvert ce qui, en termes de temps, est insuffisant. » (52)*

Les passages qui précèdent constituent à la fois une explication et une justification des raisons pour lesquelles les absences temporaires sont utilisés pour gérer la surpopulation carcérale. Les administrateurs des établissements de détention semblent déplorer le fait que la tentative de réforme des processus correctionnels paraît avoir échoué sous la double pression de la surpopulation carcérale et de l'insuffisance des ressources :

« Essentiellement, au moment où l'Organisation s'est donné ces orientations en matière de réinsertion sociale et plus précisément lorsqu'elle les a réaffirmées dans le cadre du lancement de la réforme correctionnelle en 1996, elle comptait qu'éventuellement, la pression que vivent les établissements de détention en ce qui a trait à la demande de services s'atténuerait.

En effet, on se rappellera que la réforme consistait à la fois à mieux structurer l'intervention et les services à la clientèle et aussi, ce qui fut plus difficile, à s'associer avec les partenaires pénaux et sociaux de façon à réduire le recours à l'incarcération. Or, cette pression sur les établissements de détention n'a pas ou a peu diminué. Le défi des gestionnaires correctionnels se trouve donc d'autant plus grand puisqu'il est difficile de travailler adéquatement à la réinsertion sociale des contrevenants quand la gestion du volume exige autant d'énergie.

Ce double défi de gestion explique en grande partie certains des constats plus généraux qui ont été faits par les gestionnaires régionaux lors de l'exercice de diagnostic dont il est ici question. Ces constats sont les suivants :

« Pour différentes raisons, on (l'Organisation) a fait de l'évaluation de l'octroi ou non de l'absence temporaire au sixième de la sentence une obligation plutôt qu'une mesure optionnelle découlant de la motivation du contrevenant.

Les forces (de l'Organisation) constatées dans la gestion du volume (habiletés à assurer le roulement rapide de la clientèle) constituent des faiblesses dans l'intervention cas à cas de réinsertion sociale et vice versa.

Dans les différents établissements de détention, la durée des sentences ainsi que les volumes d'admission conditionnent en grande partie l'investissement qui est consenti à la préparation d'un plan d'intervention de réinsertion sociale de la clientèle.

Les mécanismes de suivi mis en place par l'Organisation encadrent davantage la gestion du volume que la gestion de la réinsertion sociale des personnes incarcérées. » (53)

I.4.5 Pistes de solutions envisagées par les Services correctionnels.

Sans les commenter, il faut mentionner les pistes de solution des problèmes identifiés du système correctionnel en matière d'élargissement en absence temporaire, envisagées par la Direction générale des services correctionnels.

Les voies de solution préconisées par le document-synthèse cité plus haut sont :

1. *« Se donner un plan de formation du personnel structuré et consistant ainsi qu'une organisation du travail facilitante;*
2. *Adapter les technologies d'information aux processus révisés et assurer une meilleure accessibilité de l'information au sein du système de justice pénale;*
3. *Poursuivre l'implantation des processus révisés;*
4. *Compter sur un réseau carcéral capable de gérer sa population de façon légale, sécuritaire et adaptée créant ainsi des conditions propices à la réinsertion sociale des personnes incarcérées;*
5. *Se donner une stratégie d'influence favorisant la concertation avec les partenaires;*
6. *Se donner des outils de suivis rigoureux;*
7. *Compter sur des ressources suffisantes. » (54)*

Telle est l'analyse qu'on peut faire des caractéristiques les plus saillantes du mécanisme décisionnel qui conduit à l'élargissement des personnes contrevenantes et de l'environnement institutionnel dans lequel ces décisions sont prises. Il faut maintenant examiner comment ces données et processus sont perçus par les organismes et personnes qui observent le système correctionnel ou qui y participent.

NOTES DU CHAPITRE I

- (1) SOUCY, Nicole et Sandra VERREAULT, *Processus décisionnel en matière d'élargissement des personnes contrevenantes*, Direction générale des services correctionnels, 19 février 2001, p. 4.
- (2) *Statistiques correctionnelles du Québec 1998–1999*, Ministère de la Sécurité publique, direction générale des services correctionnels, tableau 5.2.2, p. 106.
- (3) *Idem*, p. 9.
- (4) Instruction 4C3, *Composition et cheminement des dossiers relatifs à la personne incarcérée*, Direction générale des services correctionnels, 1^{er} février 1985, Annexes A, B et C.
- (5) *Rapport d'enquête administrative – Mario Bastien, événement survenue le 10 août 2000*, préparé par Jacques Hébert et Danielle Ouvrard, Vérifications internes et enquêtes, Ministère de la Sécurité publique, le 10 octobre 2000, p. 30.
- (6) *Idem*, p. 36
- (7) *Idem*, p. 36.
- (8) *Guide des procédures opérationnelles relative à la gestion des dossiers psychosociaux*, Direction de la probation, juin 1988, p. 2.
- (9) *Application des processus de prestation de services aux clientèles*, Carte des procédés, Direction générale des services correctionnels, le 2 novembre 1999, p. 2 et 3.
- (10) SOUCY, Nicole et Sandra VERREAULT, *Processus décisionnel en matière d'élargissement des personnes contrevenantes*, Direction générale des services correctionnels, 19 février 2001, p. 10.
- (11) *Rapport d'enquête administrative – Mario Bastien, événement survenue le 10 août 2000*, préparé par Jacques Hébert et Danielle Ouvrard, Vérifications internes et enquêtes, Ministère de la Sécurité publique, le 10 octobre 2000, p. 30.
- (12) *Idem*, p. 31.
- (13) *Vers un système d'évaluation des objectifs de réinsertion sociale des clients aux Services correctionnels du Québec – Rapport de recherche soumis à la Direction générale des services correctionnels*, par Marc Ouimet et Pierre Tremblay, École de criminologie, Centre international de criminologie comparée, Université de Montréal, le 11 novembre 1999, p. 54.
- (14) *L'évaluation de premier niveau et le suivi de l'intervention – Manuel du participant, Programme de formation*, Direction générale des services correctionnels, octobre 1999, 109 pages.

L'évaluation de deuxième niveau de la personne contrevenante, Le plan d'intervention correctionnel – Manuel du participant, Programme de formation, Direction générale des services correctionnels, Deuxième version, septembre 2000, 97 pages.
- (15) *L'évaluation de premier niveau et le suivi de l'intervention – Manuel du participant, Programme de formation*, Direction générale des services correctionnels, octobre 1999, Annexe 2, p. 100.
- (16) *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1996–1997, Tome I, Faits saillants*, Le Vérificateur général du Québec, 3.91, p. 66.
- (17) *Vers un système d'évaluation des objectifs de réinsertion sociale des clients aux Services correctionnels du Québec – Rapport de recherche soumis à la Direction générale des services correctionnels*, par Marc Ouimet et Pierre Tremblay, École de criminologie, Centre international de criminologie comparée, Université de Montréal, le 11 novembre 1999, p. 13.
- (18) *Idem*, p. 13 – 14.

-
- (19) *Idem*, p. 19 – 21.
- (20) Réponse écrite de la DGSC du 27 février 2001 à la question concernant les suites données au rapport des professeurs Ouimet et Tremblay.
- (21) Instruction 4A1 – *Absence temporaire*, 15 juin 1992, révisée le 19 juin 1997, Direction générale des services correctionnels, p. 3 à 5; p. 7 à 9.
- (22) *Cadre de référence – Programme d'encadrement des personnes contrevenantes bénéficiant d'absence temporaire aux fins de réinsertion sociale*. Services correctionnels du Québec, (mai 1999), p. 3 – 4.
- (23) *Idem*, p. 5.
- (24) *Idem*, p. 6 – 7.
- (25) *Vers un système d'évaluation des objectifs de réinsertion sociale des clients aux Services correctionnels du Québec – Rapport de recherche soumis à la Direction générale des services correctionnels*, par Marc Ouimet et Pierre Tremblay, École de criminologie, Centre international de criminologie comparée, Université de Montréal, le 11 novembre 1999, p. 49.
- (26) *Rapport d'enquête administrative – Mario Bastien, événement survenu le 10 août 2000*, préparé par Jacques Hébert et Danielle Ouvrard, Vérifications internes et enquêtes, Ministère de la Sécurité publique, le 10 octobre 2000, p. 34.
- (27) *Idem*, p. 50.
- (28) *Projet de développement informatique permettant la répartition de l'effort pour la gestion de la surpopulation*, préparé par Gilles Soucy, le 23 avril 1996, 5 pages, Annexes
- (29) *Idem*, p. 3.
- (30) *Plan d'action du MSP pour contrer le phénomène de la surpopulation aux SCQ*, le 17 mars 1998, 6 pages, Annexes.
- (31) *Idem*, p. 1.
- (32) *Idem*, p. 2.
- (33) *Idem*, p. 2.
- (34) Note de la sous-ministre associée au Sous-ministre de la Sécurité publique, du 29 mai 1998.
- (35) Note du directeur intérimaire de la Vérification et de la sécurité à la sous-ministre associée du 26 octobre 1998.
- (36) *Taux d'élargissement en absence temporaire*. Note du directeur de la Vérification et de la sécurité aux directeurs régionaux du 19 février 1999.
- (37) *Idem*, souligné par nous
- (38) *Étude portant sur l'écart des taux d'élargissement en absences temporaires des personnes incarcérées selon les établissements*, présenté à M. Gilles Soucy, directeur de la Vérification et de la sécurité, par Michel Gagnon, Réseau correctionnel Est-du-Québec, Charles Laurin, Réseau correctionnel Montréal, Michel Portelance, Réseau correctionnel Ouest-du-Québec, mars 1999, p. 8.
- (39) *Capacité carcérale – Surpopulation*, N/D 601-6-3, 4 juillet 2000.
- (40) SOUCY, Nicole et Sandra VERREAULT, *Processus décisionnel en matière d'élargissement des personnes contrevenantes*, Direction générale des services correctionnels, 19 février 2001, 25 pages.
- (41) *Idem*. P. 15.
- (42) Réponse écrite de la DGSC du 27 février 2001 à la question concernant les suites données au rapport des professeurs Ouimet et Tremblay.
- (43) *Plan stratégique et opérationnel des technologies de l'information*, Ministère de la Sécurité publique, Direction générale des services correctionnels, 2 tomes : *Bilan, orientations, architecture* et *Plan opérationnel*, septembre 2000.

-
- (44) Réponse écrite du 27 février 2001, aux questions du responsable de l'examen concernant les suites données à l'approbation, par le Comité de direction de la DGSC, du *Plan stratégique et opérationnel des technologies de l'information*.
- (45) *Plan stratégique et opérationnel des technologies de l'information*, Ministère de la Sécurité publique, Direction générale des services correctionnels, Tome II, *Plan opérationnel*, septembre 2000, Annexe C-1, p. 6.
- (46) SOUCY, Nicole et Sandra VERREAULT, *Processus décisionnel en matière d'élargissement des personnes contrevenantes*, Direction générale des Services correctionnels, 19 février 2001, p. 16 – 17.
- (47) *Idem*, p. 17.
- (48) *Idem*, p. 18 – 20.
- (49) *Idem*, p. 11.
- (50) Réponse écrite de la DGSC du 27 février 2001 à la question du responsable de l'examen concernant l'existence de cibles d'élargissement.
- (51) SOUCY, Nicole et Sandra VERREAULT, *Processus décisionnel en matière d'élargissement des personnes contrevenantes*, Direction générale des services correctionnels, 19 février 2001, p. 12 – 13, souligné par nous.
- (52) *Idem*, p. 13.
- (53) *Idem*, p. 14.
- (54) *Idem*, p. 22 – 24.

CHAPITRE II

PERCEPTIONS, OPINIONS ET PROPOSITIONS DES ORGANISMES ET DES MILIEUX INTÉRESSÉS

En définissant le mandat à l'origine du présent rapport, le ministre de la Sécurité publique a demandé au mandataire de « *recueillir les opinions des intervenants, des organismes et des associations qui ont un intérêt en cette matière.* » (Annexe 1) De telles opinions ont effectivement été sollicitées et obtenues, et la démarche d'analyse réalisée par le mandataire a bénéficié de multiples témoignages écrits et oraux. On trouve dans ces témoignages des observations sur de nombreux aspects du fonctionnement du système correctionnel québécois et des organismes qui en sont responsables. On y trouve aussi l'identification et la discussion de problèmes divers de fonctionnement. On y trouve encore de nombreuses suggestions de moyens ou de façons de faire susceptibles d'améliorer les pratiques correctionnelles ou de remédier aux problèmes et aux difficultés qu'on y observe. En d'autres termes, le responsable du présent rapport a bénéficié, dans sa démarche, de très nombreux éclairages; il a eu accès à des opinions reposant sur une riche expérience et une grande expertise; et il a eu, à sa disposition, de multiples propositions de changement.

Aussi, avant que de tenter de formuler ses propres recommandations, le responsable du présent rapport juge nécessaire de faire état des perceptions, des opinions et des propositions de changement qui émanent des intervenants intéressés par les pratiques du système correctionnel québécois. C'est l'objet du présent chapitre.

Ce chapitre se divise en deux parties. Dans un premier temps, on trouvera l'analyse d'observations, de commentaires et de propositions qui ont été formulés antérieurement au présent mandat par des organismes officiels québécois. En effet, le système correctionnel dans son ensemble ainsi que les pratiques des Services correctionnels ont déjà été examinés par des organismes publics à caractère permanent qui ont aussi formulé des propositions de réformes. Tour à tour, le Vérificateur général du Québec et le Protecteur du

citoyen ont étudié des questions liées aux pratiques correctionnelles et ont formulé des avis qui décrivent les enjeux et offrent des pistes de solution à certaines difficultés. Des études ont également été réalisées par des services ou des responsables du ministère de la Sécurité publique. Le responsable du présent rapport s'efforcera volontiers de profiter pleinement de ces expertises. Par ailleurs, comme une nouvelle consultation a eu lieu en conformité avec la demande du ministre, la deuxième partie du chapitre mettra en lumière les résultats de cette consultation. Ici aussi, la réflexion se trouve nourrie par l'expérience et l'expertise des nombreux interlocuteurs qui ont accepté d'éclairer de leurs perceptions, de leurs opinions et de leurs propositions le responsable du présent rapport.

II.1 Perceptions, opinions et propositions antérieures au présent mandat

Depuis quelques années déjà, des pratiques correctionnelles ont été scrutées tant par des organismes publics généralement mandatés aux fins d'examiner le fonctionnement des services publics québécois que par le ministère de la Sécurité publique lui-même. Des difficultés de fonctionnement, des pratiques potentiellement contraires aux lois en vigueur, des modalités d'application des sentences des tribunaux ont fait l'objet de questionnements. Ces questionnements ont conduit à la formulation de propositions de réformes dont certaines ont déjà été mises en application ou sont en voie de l'être, par les Services correctionnels ou le ministère de la Sécurité publique lui-même. Quel que soit le sort réservé à ces propositions de réformes, il convient de rappeler les travaux déjà effectués et les propositions de réformes déjà formulées au sujet de pratiques du système correctionnel québécois. Il se peut que la lecture des pages qui suivent s'avère un peu lourde et même répétitive; l'exercice procurera tout de même le profit de mettre bien en lumière aussi bien des difficultés dans le fonctionnement des pratiques correctionnelles que des propositions de réformes méritant pleine considération, tout au moins pour celles qui n'ont pas déjà été mises en œuvre par les organismes responsables.

II.1.1 Vérificateur général du Québec

Le Vérificateur général du Québec a consacré un chapitre de son *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997* à la question de l'« administration des sentences et [de la] réinsertion sociale des délinquants. » (1) Déjà, en 1991, le Vérificateur avait examiné certaines questions liées aux pratiques correctionnelles dont, par exemple, l'« admissibilité aux absences temporaires et le respect des délais prescrits lors de la transmission des

différents rapports relatifs à la probation. » (2) Les observations et les recommandations formulées par le Vérificateur dans son rapport de 1996-1997 ont donné lieu à des réactions et à des actions du ministère de la Sécurité publique, des Services correctionnels et de la Commission québécoise des libérations conditionnelles. Dans les années qui ont suivi le rapport 1996-1997, des mesures ont été prises ou mises en chantier pour donner des suites concrètes aux propos du Vérificateur général.

Ainsi, dans son *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, le Vérificateur s'emploie à apprécier les suites données à ses observations antérieures. (3) Pour les fins du présent mandat, il apparaît approprié de s'en tenir aux opinions formulées par le Vérificateur dans son dernier rapport. En effet, les problèmes qu'il évoque dans son rapport de 1996-1997 ont déjà été pris en considération par les autorités impliquées; celles-ci ont pris certaines actions; ainsi, les observations du Vérificateur pour l'année 1999-2000 permettent d'avoir une vue plus à jour des difficultés antérieurement constatées. (4)

Dans le rapport 1999-2000, le Vérificateur prend acte des efforts déployés par le ministère de la Sécurité publique et par les Services correctionnels pour pallier les difficultés précédemment évoquées, certains de ces efforts n'ayant toutefois pas encore donné des résultats autorisant un jugement ferme. Cela dit, le Vérificateur note en particulier un certain nombre de choses qui semblent toujours problématiques et qui méritent d'être prises en compte dans le cadre du présent mandat. Ainsi :

- En matière d'absences temporaires, il appert que des absences temporaires ont été accordées en invoquant de façon inappropriée le « *code 10* »; c'est-à-dire le code du motif humanitaire normalement réservé pour la préparation de la sortie à l'expiration de la peine. Le Vérificateur s'exprime comme suit :

« [...] Le ministère a mis en place des mesures pour cesser cette pratique. Ainsi, il a émis une directive en mai 1998 afin de ne plus accorder d'absences temporaires pour motif de surpopulation. [...] Malgré l'adoption de ces mesures, nous avons constaté, pour les peines continues, que le code 10 a été utilisé pour d'autres fins que celles prévues à plus de 500 reprises d'avril 1998 en avril 2000. Nous encourageons le ministère à poursuivre ses efforts en vue d'utiliser ce code pour les fins prévues » (5);

- En matière d'absences temporaires, le Vérificateur déclare avoir observé « *des disparités importantes dans l'attribution des absences temporaires, pour les peines continues, entre les régions et les établissements en 1996-1997. [...] Les analyse effectuées lors de nos travaux confirment la présence des mêmes lacunes que celles notées en 1996-1997 bien qu'elles soient moins prononcées dans certains cas* » (6);
- En matière de libérations conditionnelles, le Vérificateur, partant de ses observations de 1996-1997 au sujet de l'information disponible pour les membres de la Commission québécoise des libérations conditionnelles (CQLC), constate ce qui suit :

« *Nos travaux démontrent que les commissaires ne possèdent toujours pas toute l'information pertinente pour rendre leurs décisions. De plus, nos travaux ont démontré que, dans près de 20 p. cent des cas, les établissements de détention n'ont fait aucune recommandation concernant la libération éventuelle d'individus* » (7);
- Le Vérificateur recommande donc que le ministère de la Sécurité publique et la CQLC poursuivent leurs efforts pour conclure le « *projet d'entente administrative à l'étude pour améliorer les échanges d'information* » (8);
- Dans le cas de la surveillance des délinquants en milieu ouvert (absence temporaire ou probation) et compte tenu des lacunes observées en 1996-1997, le Vérificateur note qu'il est trop tôt pour mesurer l'effet des dispositions nouvellement implantées (9);
- Dans le cas de délinquants en probation, le Vérificateur note que « *les mesures adoptées par le MSPQ dans le cadre de la réforme devraient améliorer la surveillance des délinquants en milieu ouvert et, ainsi, combler l'ensemble de ces lacunes. Toutefois, comme nous l'avons mentionné précédemment, les effets sont forcément à venir. Dans ce contexte, les sondages effectués en 1996-1997 n'ont pas été repris* » (10);
- En regard de l'évaluation des activités de réinsertion sociale des délinquants et de suivi de ces activités, compte tenu de ses constatations de 1996-1997, le Vérificateur note ce qui suit :

« [...] *Il importe de souligner à nouveau que l'ensemble des activités d'évaluation et de suivi des contrevenants en milieu carcéral et en milieu*

ouvert sont toutes en révision ou au stade expérimental. [...] Il est trop tôt pour en vérifier l'application à certains égards » (11);

- Le Vérificateur note des progrès dans le recours aux ressources communautaires pour la réinsertion sociale dans le cadre des absences temporaires, mais il encourage à un recours accru à ces ressources :

« À cet égard, nous avons remarqué une amélioration notable pour la majorité des établissements de détention. En effet, alors que 6 p. cent des autorisations d'absence temporaire étaient octroyées afin de diriger les contrevenants vers des ressources communautaires, ce pourcentage est passé à près de 14 p. cent lors de notre suivi » (12);

- Le Vérificateur se préoccupe aussi de la gestion des travaux compensatoires et il estime, depuis 1996-1997, que le ministère de la Sécurité publique ne semble pas en situation d'« évaluer la qualité de la gestion des organismes de référence » auxquelles il verse des subventions. (13)

Il y a aussi, dans les observations du Vérificateur général, tant en 1996-1997 (14) qu'en 1999-2000 (15), un certain nombre de considérations sur la perception des amendes, laquelle peut avoir des conséquences pour le volume de travail incombant aux Services correctionnels.

Des travaux du Vérificateur général, dont le rapport de 1996-1997, il faut le rappeler, a déjà donné lieu à des efforts de la part du ministère de la Sécurité publique et des Services correctionnels pour corriger des difficultés, il ressort certains thèmes qui demeurent d'actualité pour le présent mandat. On retiendra, en particulier, la nécessité de mieux définir et de mieux utiliser l'absence temporaire; d'améliorer la constitution, la gestion et le partage de l'information concernant les personnes contrevenantes entre les organismes intéressés, de mieux encadrer en milieu ouvert les personnes contrevenantes, de soigner très attentivement l'évaluation des personnes contrevenantes, et d'améliorer le recours aux ressources communautaires. Ce résumé est sélectif; il n'est pas apparu utile de toucher des éléments qui ont déjà fait l'objet d'actions de la part des responsables.

II.1.2 Protecteur du citoyen du Québec

En janvier 1999, le Protecteur du citoyen complétait et transmettait au ministre de la Sécurité publique et aux Services correctionnels un document

intitulé *Rapport du Protecteur du citoyen sur les Services correctionnels du Québec*. Ce rapport examine diverses catégories de plaintes reçues par le Protecteur du citoyen, plaintes relatives, par exemple, à la protection et à l'intégrité physique des personnes incarcérées, à la gestion de la discipline, à la santé et à l'hygiène et, ce qui intéresse particulièrement le présent mandat, aux absences temporaires et à la réinsertion sociale. Le Protecteur du citoyen conclut en formulant une vingtaine de recommandations, certaines comportant plusieurs volets, d'autres s'adressant à des autorités autres que le ministère de la Sécurité publique et les Services correctionnels.

Les Services correctionnels ont répondu au Protecteur du citoyen et établi un plan d'action pour corriger les difficultés soulignées par ce dernier, notamment en matière d'absences temporaires. (16) Tout en prenant acte de ces réactions, il apparaît utile, pour l'intelligence des problèmes, de rappeler les principales observations du Protecteur du citoyen.

Le Protecteur range ses observations sur la pratique des absences temporaires sous un titre préoccupant : « *Absences temporaires : un programme dénaturé.* » (17) Parmi les observations et commentaires du Protecteur du citoyen, on relève en particulier ce qui suit :

- Il y a une imprécision quant aux motifs d'absences temporaires : « *Fait à noter, l'instruction des Services correctionnels du Québec comporte, dans son volet « humanitaire », des raisons qui relèvent davantage de démarches de réinsertion sociale* » (18);
- Le processus d'attribution des absences temporaires entraîne « *chaque année depuis quatre ans, entre 10 p. cent et 15 p. cent de l'ensemble des plaintes faites au Protecteur du citoyen.* » (19) Ces plaintes ont des motifs variés allant de délais dans l'étude des demandes à des refus d'acheminer des demandes au comité d'absence temporaire. (20)
- Le Protecteur du citoyen s'inquiète de ce que l'on soit passé, dans la pratique des absences temporaires, d'« *un programme pour faciliter la réhabilitation à une mesure de gestion de la surpopulation carcérale* » et il s'exprime comme suit :

« *La décision récente [mars 1998] du ministère de la Sécurité publique de mettre fin aux absences temporaires pour motif de surpopulation vient rappeler jusqu'à quel point cette pratique était répandue.* » (21)

- Le Protecteur du citoyen reconnaît toutefois le bien-fondé, à certaines conditions, du recours à l'absence temporaire comme élément du cheminement des personnes contrevenantes vers la réinsertion sociale. Cette position de principe nécessite d'être rappelée dans un contexte où le dérapage de certaines décisions d'absences temporaires risque de provoquer des réactions autoritaires. En effet, selon le Protecteur du citoyen :

« Le programme d'absences temporaires fournit des possibilités d'encadrement, de réponse humanitaire et de réintégration qui peuvent grandement contribuer à la réinsertion sociale et familiale des personnes détenues. Dans la mesure où il est géré conformément à la loi, le Protecteur du citoyen est d'avis qu'il doit être utilisé aussi souvent que possible, sans mettre en cause la sécurité de quiconque, des proches comme du public en général. » (22) Il ne faut donc pas nourrir des craintes indues. En effet, affirme le Protecteur du citoyen, *« malgré une forte augmentation des absences temporaires, celles-ci n'ont pas donné lieu, dans leur très grande majorité, à la commission de nouveaux délits. »* (23)

- Il est donc essentiel, pour le Protecteur du citoyen, que la gestion des absences temporaires respecte les décisions prises par les tribunaux et n'amène pas une banalisation des peines décrétées par les tribunaux. (24)
- À partir de ses observations sur la pratique des absences temporaires et d'un regard plus général sur les pratiques correctionnelles, le Protecteur du citoyen met en lumière ce qu'il tient pour un ensemble de problèmes vécus par les Services correctionnels : *« effectif réduit et surpopulation carcérale »,* efforts insuffisants de réinsertion sociale, faiblesse de l'encadrement individualisé, manque d'effectif et de motivation des personnels, impacts des compressions budgétaires sur les programmes d'aide aux personnes contrevenantes pour lesquelles l'oisiveté n'est pas bonne conseillère. (25)

Le Protecteur du citoyen conclut en s'inquiétant à la fois d'un certain nombre de pratiques des Services correctionnels qui ne lui apparaissent pas toujours conformes à la loi et aux règlements et aussi du fait que, depuis les dernières années *« l'ampleur des restrictions budgétaires est en train de mettre en péril la mission et le virage correctionnel lui-même. »* (26)

Sur une toile de fond tissée, pour une partie, de préoccupations liées aux pratiques carcérales en regard des droits humains des personnes détenues et, pour une autre partie, de réflexions sur l'impact de la problématique des ressources financières sur les pratiques carcérales, le Protecteur du citoyen met

en lumière certaines questions intéressant directement le présent rapport dont celles du bon usage des absences temporaires, de la rigueur des procédures de décision en cette matière, de la bonne articulation des absences temporaires au cheminement d'ensemble des personnes contrevenantes et des mesures et des moyens mis en œuvre pour contribuer à leur réinsertion sociale. Pour les fins du présent rapport, il faut porter une attention particulière aux observations du Protecteur du citoyen et aux recommandations qui en découlent.

Dans cet esprit, on retiendra quelques-unes des recommandations formulées par le Protecteur du citoyen dans son rapport de septembre 1998 et notamment celles qui suivent. Ainsi :

- En matière d'absences temporaires, il y a lieu pour les Services correctionnels de s'en tenir aux dispositions législatives en vigueur et ainsi de cesser :

« Toute dérogation au droit, pour une personne incarcérée, d'être admissible à une absence temporaire pour réinsertion sociale, dès que le sixième de la sentence a été purgé »;

« De négliger de transmettre toute demande d'absence temporaire au Comité d'absence temporaire »;

« De permettre que l'examen de la demande d'absence temporaire soit effectué par une autre autorité que le comité d'absence temporaire »;

« D'exercer un pouvoir discrétionnaire non autorisé, à l'égard du droit de tout détenu d'être entendu et représenté devant le Comité d'absence temporaire. » (27)

- En matière de réinsertion sociale, les Services correctionnels doivent s'assurer que *« chaque personne condamnée à une peine de plus de six mois soit dotée d'un plan de séjour et fasse l'objet d'une évaluation dans un délai de trente jours après son admission [...] afin de rendre productive toute intervention visant sa réhabilitation. » (28)*
- En matière de programmes d'aide aux personnes contrevenantes, il y a lieu pour les instances gouvernementales compétentes d'allouer les fonds nécessaires à des *« activités d'encadrement et d'accompagnement des personnes détenues, qu'il s'agisse de traitements à caractère thérapeutique, de travail, de formation ou de loisir. » (29)*

- En matière de recours aux ressources communautaires, le Protecteur du citoyen recommande de se prévaloir des possibilités offertes. (30)
- Il faut souligner les recommandations 17, 18 et 19 du Protecteur du citoyen qui appellent à une meilleure collaboration avec le réseau de la santé et des services sociaux ce qui, en assurant aux Services correctionnels de meilleurs moyens, pourrait leur permettre de mieux faire face à l'ensemble de leurs responsabilités. (31)
- Au titre de la formation professionnelle continue des personnels des Services correctionnels, le Protecteur du citoyen recommande un effort particulier de formation en matière tant de droits des détenus que des lois, règlements, politiques et instructions régissant les Services eux-mêmes. (32)

Ainsi, comme le Vérificateur général, le Protecteur du citoyen, par ses analyses et ses propositions, contribue à mettre en lumière des problématiques et des voies de solution qui, sans que cela implique un jugement négatif sur les actions entreprises par le ministère de la Sécurité publique et les Services correctionnels depuis la publication de ces rapports, devront être considérées dans la suite du présent rapport.

II.1.3. Vérification interne et enquêtes du ministère de la Sécurité publique

Les Services correctionnels ont été saisis, en octobre 2000, d'un rapport de vérification interne effectué par le Service de vérification interne et enquêtes du ministère de la Sécurité publique intitulé *Système d'absences temporaires. Constatations et recommandations*. (33) Le rapport fait état d'une vérification pour la période allant du 1^{er} avril au 31 juillet 1999. La version du rapport étudiée contient, il convient de le signaler, les commentaires des gestionnaires; dans le cas de plusieurs des recommandations formulées par le responsable de la vérification, ces gestionnaires signifient leur accord avec les constats et les recommandations; aussi, ces gestionnaires fournissent, lorsqu'ils le jugent opportun, des précisions supplémentaires aux fins d'éclairer ou d'expliquer certaines situations observées dans le cours de la vérification.

Plusieurs des recommandations découlant de cette vérification révèlent un caractère technique parfois très pointu : délégation de signature pour les autorisations d'absences temporaires (recommandations 1, 2), mise à jour du manuel des pratiques et harmonisation avec les textes législatifs.

(recommandations 3, 4, 5, 6) Ces recommandations devraient donner lieu, si ce n'est déjà fait, à des ajustements appropriés. On considérera ici plus attentivement les observations et les recommandations de la vérification interne portant sur des matières liées à la substance du présent mandat. Ainsi :

- La Vérification interne recommande aux Services correctionnels de mettre en place les mécanismes nécessaires à l'exercice du droit de la personne contrevenante d'être entendue, si elle le désire, par le comité d'absence temporaire. (34) Une recommandation semblable apparaît dans le rapport du Protecteur du citoyen. (35)
- La Vérification interne se préoccupe de l'existence dans des établissements de « *permis d'absences temporaires manuels pré-autorisés par la direction de l'établissement* » et recommande que l'on « *mette en place les mécanismes nécessaires pour contrôler l'utilisation du formulaire d'absences temporaires pré-autorisées et, si son utilisation est requise, en justifier son utilisation.* » (36) Vu de l'extérieur, une telle pratique peut nourrir la perception que des absences temporaires peuvent être accordées sans que l'administration de l'établissement ait effectivement révisé la recommandation du comité d'absence temporaire.
- Certaines observations de la Vérification interne visent le processus de prise de décision conduisant à l'absence temporaire et l'ensemble de la démarche de préparation à une telle absence. Il y a lieu, sur ce point, de citer les observations et la recommandation de la Vérification interne :

« Nos sondages nous ont démontré d'une part que la partie « évaluation » du formulaire « *Recommandation concernant une absence temporaire* » qui doit être complétée par un agent des services correctionnels n'est pas complétée en fonction des critères établis par la Loi mais selon des opinions personnelles telles que : « *Semble apte à un PEMO* », « *X a déjà bénéficié d'une absence temporaire, je le recommande* » et la partie « recommandation » du même formulaire n'est majoritairement complétée que lorsqu'il s'agit de recommandations négatives. »

« D'autre part, le plan de séjour, qui doit contenir des informations à l'effet que la personne incarcérée pourra participer à des programmes justifiant une absence temporaire, n'est pas toujours complété et dans de nombreux cas est complété en même temps que la demande d'absence temporaire. »

« Le fait que le plan de séjour incluant le projet de réinsertion sociale ne soit pas complété promptement risque de pénaliser des individus qui ont droit à l'étude de

leur dossier pour réinsertion sociale après 1/6 de leur sentence. De plus, l'évaluation et la recommandation ne se réfèrent à aucun des critères mentionnés à la Loi pour autoriser une absence temporaire nous forcent à nous questionner sur les critères réels d'autorisation d'absence temporaire. » (37)

Il s'agit là de questions majeures car les observations de la Vérification interne touchent à des aspects déterminants du processus décisionnel conduisant à l'octroi d'absence temporaire et à leur succès. Certes, les Services correctionnels ont mis en place un système d'évaluation à deux niveaux des personnes contrevenantes et ont fourni des explications des situations observées par la Vérification interne. Il y aura lieu de revenir dans la suite de ce rapport sur des questions liées à l'évaluation des personnes contrevenantes et sur la clarification des critères d'autorisation d'absence temporaire, comme le propose la recommandation 9 de la Vérification interne. (38)

- La question des absences temporaires dans le cas des sentences intermittentes suscite des commentaires de la Vérification interne :

« Nos sondages nous ont démontrés que 15 p. cent des dossiers vérifiés pour des individus ayant une sentence intermittente sont admis en absence temporaire avant le 1/6 de la sentence avec un code de raison humanitaire alors qu'il s'agit de cas de surpopulation. [...] Le fait d'autoriser des absences temporaires non admissibles en plus d'aller à l'encontre de la Loi empêche l'effet dissuasif que ces sentences auraient dû avoir. De plus, une inscription au système DACOR pour des motifs autres que ceux réels viennent fausser les données et les analyses subséquentes. » (39)

D'où les recommandations suivantes formulées par la Vérification interne :

« Recommandation 10 – Nous recommandons à la Direction générale des services correctionnels de mettre en place des contrôles pour s'assurer que l'information contenue dans le système DACOR soit en conformité avec l'acte posé. »

« Recommandation 11 – Nous recommandons que la Direction générale des services correctionnels mette en place des contrôles permettant un suivi plus rigoureux de la Loi et des directives administratives sur les absences temporaires sur les sentences intermittentes. » (40)

Outre ces observations de la Vérification interne, le responsable du présent rapport a reçu plusieurs témoignages signalant que l'attribution d'absence temporaire dans le cas de sentences intermittentes et la gestion même de telles

sentences étaient, pour les gestionnaires d'établissements de détention, sources de complications et de difficultés multiples et onéreuses en termes de temps et d'énergie.

- Il appert que, nonobstant les dispositions de la Loi, des absences temporaires sont accordées sans recommandations du Comité d'absence temporaire :

« Nos sondages nous ont démontré que dans une majorité des dossiers de sentences de moins de 6 mois, aucun comité d'absence temporaire n'a statué sur une recommandation à formuler pour une absence temporaire. Cette recommandation émane généralement du conseiller [sic] spécialisé en milieu correctionnel. »

« Cette façon de procéder risque de produire des décisions arbitraires en plus d'être contraire à la loi. » (41)

Les gestionnaires reconnaissent la nécessité de corriger cette situation.

- La Vérification interne observe aussi des difficultés de fonctionnement et formule une recommandation concernant la durée et le renouvellement de l'absence temporaire :

« Nos sondages nous ont démontré que les permis pour absence temporaire sont émis pour des périodes excédant rarement 15 jours pour des sentences en périodes continues et pour 2 jours pour des sentences en périodes intermittentes et ce bien que l'ensemble des permis soit émis au début de la première absence temporaire pour des périodes plus longues mais par renouvellement de 15 jours en 15 jours ou 2 jours en 2 jours. »

« Le réexamen du dossier ne se limitant qu'à la présence à l'heure du contrevenant, cette façon de procéder évite de mettre en place un système de suivi particulier. En effet, le fait pour un individu de devoir se présenter pour venir quérir son permis d'absence temporaire sert de suivi. Rien dans le dossier ne nous permet de statuer sur un possible réexamen de celui-ci. »

« Cette façon de procéder multiplie le nombre de transactions. De plus, le renouvellement quasi automatique de l'absence temporaire annule tout réexamen des dossiers. »

« *Recommandation 13*

Que la Direction générale des services correctionnels réévalue les mécanismes en place pour assurer le suivi du contrevenant et que le renouvellement d'une absence temporaire fasse l'objet d'une réévaluation du dossier tel que stipulé à l'article 22.5 de la Loi. » (42)

- Enfin, selon la Vérification interne, « *il n'existe aucun plan de supervision structuré permettant de s'assurer du cadre réglementaire en matière d'absence temporaire.* » Il est donc nécessaire que la direction des Services correctionnels s'assure que « *chacune des instances décisionnelles impliquées se dote d'un plan de supervision structuré en matière d'absence temporaire.* » (43)

Le rapport de la Vérification interne du ministère de la Sécurité publique attire donc l'attention sur un ensemble de problèmes dans la gestion des absences temporaires. Certains problèmes sont techniques. Cependant, pour les fins de la présente démarche, des problèmes plus substantiels doivent être pris en compte : par exemple, l'évaluation des personnes contrevenantes, la gestion des absences temporaires dans le cadre de sentences intermittentes, le fonctionnement du Comité d'absence temporaire, le renouvellement des absences.

II.1.4 Enquête administrative

Le 25 août 2000, le sous-ministre associé responsable des Services correctionnels donnait un mandat d'enquête administrative dans le cas « *Événement Mario Bastien – Desmo Sorel 2000-08-14.* » Ce mandat fut confié à la section Vérification interne et enquête du ministère de la Sécurité publique. Le rapport de l'enquête administrative fut déposé le 10 octobre 2000. (44)

Ce rapport d'enquête administrative sur un cas particulier comporte un grand nombre d'observations éclairant l'ensemble de la problématique des absences temporaires. Il se conclut par une série de sept (7) recommandations. Tous ces éléments du rapport d'enquête administrative constituent matière à réflexion dans le cadre du présent mandat. Sans reprendre par le menu détail ni exhaustivement tous les éléments du rapport d'enquête administrative, il convient de mettre en lumière, avant les recommandations, certains éléments qui apparaissent particulièrement instructifs. On peut regrouper ces éléments par thèmes.

(1) Observations générales :

Le rapport signale, à partir des témoignages entendus, un certain nombre de problèmes tenant à ce que l'on peut décrire comme des difficultés liées à l'économie des ressources humaines dans les Services correctionnels : « roulement du personnel professionnel » (45), « besoin de formation et d'encadrement pour le personnel dans le cadre des modifications de leurs fonctions et des modes de fonctionnement en vigueur (révision des processus) » (46), « les chefs d'unités manquent d'expérience et de connaissances cliniques pour évaluer les dossiers d'absence temporaire que l'on doit traiter rapidement en vertu de l'admissibilité légale prévue au 1/6 de la sentence. » (47) La réforme des procédures des Services correctionnels semble être accompagnée de difficultés d'ajustement comme le laisse entendre le témoignage d'un directeur de services en détention :

« Selon M. Paquette, [les chefs d'unité] ne possèdent pas l'expertise nécessaire pour procéder aux analyses et aux synthèses sur lesquelles doivent reposer les évaluations. De plus, les chefs d'unités ne seraient pas suffisamment en maîtrise du contenu pour le transmettre adéquatement au personnel ASC. » (48)

On soupçonne qu'une organisation complexe et décentralisée comme les Services correctionnels qui s'engage, dans un contexte de dures compressions budgétaires, dans un processus de transformation de ses procédures puisse connaître de telles difficultés de fonctionnement.

Par ailleurs, certains témoignages reçus dans le cours de l'enquête administrative donnent à penser que le départage de responsabilités entre les Services correctionnels et la Commission québécoise des libérations conditionnelles, en matière de collecte d'information pour la constitution des dossiers des personnes contrevenantes, n'est pas toujours très clair pour tous les intervenants intéressés. Citons des témoignages de deux employés des Services correctionnels :

« Selon M. Sorel, il n'est pas clair à qui revient la responsabilité d'aller chercher l'information demandée par la CQLC. » (49)

« On ne lui a jamais demandé d'aller chercher les documents exigés par la CQLC. Elle ne se sent pas concernée parce que selon la description de tâches, cette responsabilité ne lui revient pas. Elle a l'impression que la Commission doit se les procurer. » (50)

Le premier témoignage est fourni par un agent des services correctionnels, le second par une agente de probation. Par ailleurs, du côté de la Commission, la position apparaît plus claire selon le témoignage d'un agent de liaison de cet organisme :

« Selon lui, il est de la responsabilité des SCQ, milieu ouvert et milieu fermé, d'effectuer la recherche des documents demandés par la CQLC. » (51)

Les responsables de l'enquête administrative, au vu de tels témoignages, formulent certains constats qu'il y a lieu de signaler ici :

« Les événements reliés à la cueillette des documents requis par la CQLC lors du report de l'audience mettent en évidence, au cours des jours qui suivent la méconnaissance de certains intervenants quant à l'identification de la personne qui a la responsabilité de les procurer à la Commission. [...] Nous sommes en présence de personnes qui considèrent que « les autres » se chargent de recueillir les informations nécessaires. » (52)

Il se peut que de telles difficultés soient des cas particuliers; il faut toutefois s'assurer qu'elles ne prennent pas un caractère systémique.

(2) Appropriation et utilisation de l'information concernant les personnes contrevenantes.

L'enquête administrative met aussi en lumière un certain nombre de problèmes concernant l'appropriation et l'utilisation, pour fins de prise de décision d'absence temporaire ou de libération conditionnelle, de l'information concernant les personnes contrevenantes. On peut illustrer ces difficultés comme suit, en référence à diverses catégories d'informations :

- Rapport présentenciel : selon les témoignages reçus dans le cadre de l'enquête administrative, les rapports présentenciels ne sont pas toujours présents dans les dossiers au moment de leur utilisation pour fins de décision, surtout s'il s'agit de rapports relatifs à une sentence antérieure. Ainsi, un témoin dit que : *« le rapport présentenciel de 1996 n'a pas été recherché parce que trop éloigné dans le temps. » (53)* Un autre déclare qu' *« il ne s'informe pas s'il y a ou non un rapport présentenciel. Les rapports présentenciels ne sont habituellement pas dans les dossiers. Il n'aurait pas retenu comme source d'information le rapport présentenciel de '96 parce qu'il datait de trop longtemps. » (54)* Un troisième : *« quant aux rapports*

présentenciels, à moins qu'ils aient été produits dans le cadre de la présente incarcération, la pratique existante est de ne pas les prendre en considération » (55), bien que le système DACOR confirme l'existence de rapports présentenciels. Cela doit être complété par un témoignage selon lequel les « ASC demanderaient [le rapport présentenciel] lorsqu'il est produit dans le cadre de la sentence en cours. » (56)

Au terme de leur travail, les responsables de l'enquête administrative observent que, si les membres des Services correctionnels savent que si l'information sur les rapports présentenciels est disponible, *« une confusion subsiste cependant quant au caractère obligatoire d'aller rechercher cette information lors de la confection d'un dossier social en vue d'une absence temporaire et/ou libération conditionnelle éventuelle. » (57)* Les enquêteurs ajoutent aussi que *« le personnel ne possède pas de balises qui lui permettent de déterminer un délai raisonnable quant à la consultation du rapport présentenciel produit antérieurement. » (58)*

- Informations provenant des dossiers des corps policiers : selon un témoignage, *« l'information policière est requise dans le cadre de la production des 6 étapes réglementaires et représente un investissement de temps car les policiers ne sont pas facilement accessibles en raison notamment des quarts de travail. » (59)* Un deuxième témoignage vient corroborer le premier : *« les services policiers ne sont pas toujours faciles à rejoindre. Les agents des services correctionnels doivent plus souvent qu'autrement s'y reprendre à plus d'une fois. » (60)*

Le rapport d'enquête administrative prend note pour sa part de la difficulté de rejoindre les membres des corps policiers. (61)

- Documents de probation : des témoignages reçus par les responsables de l'enquête administrative fournissent aussi des indications quant à la présence dans les dossiers des ordonnances de probation. Ainsi, selon un premier témoignage, *« le personnel n'a pas accès dans le dossier social aux ordonnances de probation et il doit les demander aux clients pour être en mesure d'assurer une cohérence dans les conditions imposées. » (62)* Un agent des services correctionnels en milieu ouvert *« souligne que des copies des ordonnances de probation ne sont pas dans les dossiers de la probation. » (63)*
- Informations en provenance du Service correctionnel du Canada : sur ce thème, l'enquête administrative a recueilli plusieurs témoignages qui

comportent certains éléments de divergences. Plusieurs intervenants en milieu fermé signalent la difficulté ou la lourdeur du processus d'obtention d'information dont dispose le Service correctionnel du Canada. Un agent des services correctionnels dit qu'« *il ne se questionne pas sur l'absence d'informations pouvant provenir du Service correctionnel du Canada sachant combien il est difficile, selon son expérience, d'en obtenir de cette instance. De plus, l'autorisation du client serait nécessaire.* » (64) Selon un agent de probation, « *la recherche et l'obtention de telles informations est longue et ardue et souvent nécessite un déplacement pour consultation.* » (65) Pour un chef d'unité, « *il est très rare d'avoir besoin de recourir au dossier fédéral.* » (66) Un cadre « *confirme la difficulté d'obtenir de l'information du Service correctionnel du Canada basée sur un fait vécu.* » (67) En revanche, une agente de probation travaillant en milieu ouvert déclare qu'« *il est possible, dans un délai raisonnable, d'obtenir de l'information du Service correctionnel du Canada.* » (68)

Pour leur part, les responsables de l'enquête administrative tirent une conclusion à plusieurs volets de l'ensemble des témoignages reçus concernant l'appropriation et l'utilisation des informations en provenance du Service correctionnel du Canada :

« *Une zone grise existe relativement à l'obtention des informations provenant du Service correctionnel du Canada. Le comité a constaté que dans la pratique, le personnel n'a généralement pas le réflexe d'aller rechercher de l'information de cette source. La majorité des témoignages ont fait ressortir qu'il est difficile d'obtenir cette information pour diverses raisons : la nécessité d'obtenir l'autorisation du client, l'intermédiaire d'un gestionnaire pour faciliter l'accès, les délais à recevoir ces informations, le fait que le personnel n'en voit pas la pertinence. Le comité d'enquête rajoute la méconnaissance par le personnel de l'obligation officielle dans leurs responsabilités d'aller chercher ces informations. Cela peut avoir un effet au niveau de la justesse des évaluations sous-jacentes à l'octroi de divers programmes et mesures dont la personne contrevenante peut bénéficier tout au long du parcours en milieu correctionnel.* »

« *Une communication avec un membre du personnel du Service correctionnel du Canada a cependant nuancé la perception que le personnel des SCQ entretient face aux démarches nécessaires à l'obtention de renseignements de la part du Service correctionnel du Canada. Une procédure est déjà établie pour faciliter l'échange d'informations lorsque les SCQ en font la demande. Dès réception de cette demande, on fait venir le dossier des archives, ce qui peut prendre une semaine. Le demandeur peut*

alors aller le consulter sur place où notes et photocopies sont permises. En outre, lors d'une demande de la CQLC, on peut obtenir l'information en télécopiant la demande de la CQLC. Les documents demandés sont acheminés au demandeur ou encore les informations lui sont fournies par téléphone. »

« De plus, selon cette personne-ressource, l'autorisation de la personne contrevenante n'est pas une exigence. »

« Les informations ne doivent être utilisées que pour les raisons pour lesquelles elles sont fournies. » (69)

- Dossiers psychologiques et psychiatriques et antécédents de personnes contrevenantes : sur ce thème, l'enquête administrative a également recueilli des témoignages qui offrent matière à réflexion. Ainsi, dans le cas précis visé par l'enquête administrative (lequel a aussi été le déclencheur du présent examen), une agente des services correctionnels déclare : *« Quant à la présence d'une problématique de pédophilie, elle dit en avoir ignoré totalement l'existence. »* (70) Selon le même témoin, il appert que *« les rapports d'évaluation psychologique et psychiatrique exigent l'autorisation du client pour y avoir accès. »* (71) Un autre témoignage indique que les dossiers ne contiennent pas de tels rapports pouvant provenir du Service correctionnel du Canada. (72) Il ne semble pas non plus automatique de considérer, lors de l'étude d'une demande d'absence temporaire, l'existence de possibles passages d'une personne contrevenante devant les instances de libération conditionnelle et, le cas échéant, du refus d'octroi de libération et des motifs de tels refus. (73) Une agente de probation formule l'opinion que *« des vérifications plus strictes des antécédents des personnes admissibles à une mesure d'élargissement soient effectuées afin de procéder à une analyse plus rigoureuse de leur potentiel de dangerosité. [...] Elle attire l'attention sur l'importance de remonter dans le temps pour recueillir l'information permettant d'effectuer des évaluations. Elle craint, dans cette optique, la destruction du dossier après cinq ans d'inactivité criminelle. »* (74)
- Archivage des dossiers aux Services correctionnels du Québec : les observations qui précèdent mettent en lumière une remarque des responsables de l'enquête administrative et qui vise la « mémoire » des Services correctionnels ou la question de l'archivage de leurs dossiers :

« Le calendrier de conservation des documents du ministère de la Sécurité publique indique que la durée de conservation d'un dossier social de la

personne incarcérée est de cinq ans après la dernière activité criminelle. Après cette date, un échantillonnage de dossiers est conservé selon des règles spécifiques. »

« Advenant la réadmission d'une personne récidiviste dans le système judiciaire après cinq ans d'inactivité criminelle, le personnel ne sera plus en mesure d'avoir accès aux informations contenues à son dossier lors d'incarcérations précédentes. » (75)

Les pages qui précèdent, il faut le répéter, ne visent pas à reprendre exhaustivement tous les éléments contenus au rapport d'enquête administrative déposé en octobre 2000; l'objectif était plutôt d'en tirer des éclairages et des enseignements pour les fins du présent rapport. Dans ce contexte, il apparaît clairement que la constitution, la validation, la consultation et l'utilisation des informations relatives aux personnes contrevenantes jouent un rôle essentiel dans les mécanismes de prise de décisions d'absence temporaire et de libération conditionnelle et d'encadrement en milieu ouvert. Il apparaît tout aussi clairement, à la lecture du rapport de l'enquête administrative, que la gestion de l'information relative aux personnes contrevenantes peut être bonifiée et, en fait, qu'elle doit l'être. Cela ressort des recommandations du rapport d'enquête administrative.

Les responsables de l'enquête administrative préfacent leurs recommandations, par l'expression de leur conviction que « *les démarches présentement en cours [...] visant l'évaluation des contrevenants viendront atténuer de beaucoup les risques* » (76) de répétition d'événements comme celui ayant donné lieu à l'enquête administrative. Néanmoins, les responsables de l'enquête administrative formulent sept (7) recommandations que l'on peut résumer comme suit quant à leur teneur essentielle :

- (1) Évaluation des personnes contrevenantes : il faut, avec des ressources appropriées, implanter les nouveaux modes d'évaluation et d'intervention auprès de l'ensemble des personnes contrevenantes prévus au plan stratégique 2000-2003 des Services correctionnels;
- (2) Information sur les personnes contrevenantes : il faut
 - (a) conclure rapidement un protocole d'échange d'information avec le Service correctionnel du Canada concernant les personnes contrevenantes de sorte que les « *mécanismes d'échange d'informations [...] soient simples, rapides, efficaces* » et connus et appliqués par le personnel des SCQ;

- (b) informer le personnel des SCQ des informations contenues au système informatique DACOR et lui assurer les accès appropriés aux responsabilités de chaque employé;
 - (c) renforcer les mécanismes d'échange d'information entre les diverses unités des Services correctionnels relativement aux personnes contrevenantes.
- (3) Relations avec la Commission québécoise des libérations conditionnelles : d'une part, il faut rappeler au personnel des Services correctionnels les « *politiques et pratiques* » de la CQLC concernant la préparation des audiences et encadrer « *cette responsabilité de façon rigoureuse.* » Cette recommandation rejoint une observation du Vérificateur général du Québec. D'autre part, les deux organismes doivent s'employer à « *développer une vision et une approche communes [...] en matière de réinsertion sociale et de protection de la société.* »
- (4) Délégations d'autorité en matière d'approbation d'absences temporaires : les délégations d'autorité doivent être révisées pour identifier les « *déléataires les plus en mesure de prendre une décision en toute connaissance de cause.* » Cette recommandation fait écho à des préoccupations comparables exprimées par les travaux de la Direction vérification interne et enquête du ministère de la Sécurité publique. (77)

II.2 Perceptions, opinions et propositions exprimées dans le cadre du présent mandat

Le présent mandat s'est employé à solliciter et à obtenir les perceptions, les opinions et les propositions des organismes, institutions et associations intéressés par les pratiques correctionnelles et, en particulier, par les absences temporaires, les libérations conditionnelles et l'encadrement des personnes contrevenantes. On trouvera, en annexe, le cadre proposé de consultation, la liste des interlocuteurs invités à formuler un avis et celle des avis reçus. Le traitement des réponses se fera en suivant, de façon générale, la liste des thèmes établie dans le cadre de consultation.

II.2.1 Milieux policiers

Les milieux policiers ont très volontiers accepté d'éclairer de leurs avis le responsable du présent rapport. Ainsi, tant les corps policiers eux-mêmes (v. g. Sûreté du Québec, Service de Police de la Communauté urbaine de Montréal) et

leurs dirigeants (par l'intermédiaire de l'Association des directeurs de police du Québec) que des associations de policiers (Fédération des policiers et policières municipaux du Québec, Fraternité du SPCUM, Association des policiers provinciaux du Québec) ont communiqué leurs points de vue respectifs. Cette multiplicité de témoignages confère à cette partie de la consultation un caractère qu'on peut tenir pour pleinement représentatif.

(1) Étapes du processus décisionnel

Plusieurs éléments du processus conduisant à une décision d'absence temporaire ou de libération conditionnelle soulèvent des interrogations ou des inquiétudes dans les milieux policiers.

- Les lois existantes ne comportent pas de dispositions explicites sur la nécessité de porter une attention particulière, dans l'étude des dossiers, en vue d'une absence temporaire ou d'une libération conditionnelle, aux personnes contrevenantes « *à haut risque, incluant les personnes reliées au crime organisé.* » Cela apparaît d'autant plus problématique que le Code criminel fait de l'emprisonnement une « *mesure de dernier recours qui a été soigneusement évaluée [...] par le juge.* » En particulier, la *Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus* « *ne comporte pas de dispositions particulières concernant l'administration de sentences relatives à certains types de criminalité à risque.* » Aussi, pour la Sûreté du Québec, il faut privilégier « *une approche plus spécifique qui tienne compte de la réalité de certains types de crimes particulièrement perniciox.* » (78) La Fédération des policiers et policières municipaux du Québec (FPMQ) partage ce point de vue : « *Lors du processus décisionnel, la Direction devrait tenir compte de certains facteurs tels la nature du délit, les risques de récidive, la gravité des gestes posés et les antécédents judiciaires.* » (79) Pour la SQ, les antécédents criminels sont beaucoup plus éclairants que le comportement en établissement de détention.
- Il y a, dans les milieux policiers, un sentiment répandu selon lequel les corps policiers devraient être davantage consultés et impliqués dans le processus décisionnel conduisant aux absences temporaires et aux libérations conditionnelles. Ainsi, pour le SPCUM, alors que la loi dit que la CQLC *doit* consulter l'administrateur de l'établissement de détention avant de prononcer une libération conditionnelle, cette même loi se borne à dire que la CQLC *peut* consulter toute autre personne. Pour le SPCUM, « *des dispositions spécifiques devraient prévoir la consultation des services policiers lors de la prise de telles décisions.* » (80) Il en va de même lors de la révision des

conditions d'absence temporaire ou de libération conditionnelle. La FPMQ, la SQ, le Service de police de la ville de Québec et la Fraternité des policiers et policières du SPCUM formulent un avis de même nature, en spécifiant notamment que les enquêteurs peuvent être une source précieuse d'expertise. Par ailleurs, pour la Fraternité du SPCUM et pour la FPMQ en particulier, les victimes d'actes criminels ont un mot à dire dans l'élargissement de détenus. Les victimes « *devraient au moins pouvoir émettre leurs commentaires à une étape menant à l'élargissement de l'individu* », comme l'explique la Fraternité du SPCUM. (81)

- On entend, de la part des milieux policiers, des inquiétudes quant à la cohérence du processus décisionnel relatif à l'élargissement de personnes contrevenantes. Ainsi, il arrive que les Services correctionnels accordent une absence temporaire à une personne détenue et que la Commission québécoise des libérations conditionnelle refuse ensuite la libération conditionnelle à cette personne et décrète sa réincarcération. Un tel état de choses est hautement problématique. Aussi, l'Association des directeurs de police du Québec (82) ou le Service de police de la ville de Québec (83) suggèrent de centraliser en un seul lieu décisionnel – la CQLC – la mise en liberté de personnes détenues avant la fin de la sentence. Une telle opinion a aussi été formulée par des intervenants extérieurs au milieu policier.
- Le SPCUM propose que les libérations conditionnelles soient obligatoirement associées de conditions supplémentaires comme c'est le cas au plan fédéral, et ce, selon les termes suivants :

« Actuellement, un délinquant condamné à une période de plus de deux ans, pour des crimes graves (et donc relevant du fédéral) peut se voir imposer au moment de sa libération :

- *Une ordonnance de garder la paix (art. 810 C.cr.)*
- *Une obligation de se rapporter régulièrement aux forces policières.*

Nous croyons qu'il y aurait lieu d'appliquer ces mêmes mécanismes aux cas de peines sous juridiction provinciale. » (84)

(2) Mécanismes d'échanges d'information

Les milieux policiers partagent l'opinion qu'ils ne disposent pas d'information suffisante concernant les décisions d'absences temporaires et de libérations conditionnelles. Tant pour les organisations policières elles-mêmes (SPCUM) et les directeurs de corps de police que pour les associations de

policiers, les décisions et les conditions d'absences temporaires et de libérations conditionnelles devraient être inscrites au CRPQ afin que le personnel policier puisse agir rapidement dans le cas de bris de conditions. La Fraternité du SPCUM écrit par exemple : « *contrairement aux libérations conditionnelles fédérales qui apparaissent automatiquement lors d'une enquête de personne. Les policiers ont besoin de cette information à jour.* » (85)

Par delà ce point précis, on perçoit, dans les milieux policiers, une insatisfaction concernant l'ensemble des mécanismes d'échanges d'information avec les Services correctionnels et la Commission québécoise des libérations conditionnelles. Voici des opinions sur ce thème émanant des milieux policiers :

- SQ : « *De fait, les échanges sur une base régulière sont plutôt rares, et les appels des agents de surveillance semblent survenir en fin de processus, à titre complémentaire. [...] Nous ne saurions trop insister sur une approche plus personnelle entre l'agent de surveillance et le policier enquêteur [...] Les informations supplémentaires obtenues par un contact direct avec l'enquêteur pourraient enrichir le dossier de l'agent de surveillance et alimenter la réflexion concernant la recommandation appropriée. Elles éclaireraient du même souffle les commissaires, avec qui les policiers n'ont aucune communication.* » D'où cette suggestion : « *nous souhaitons qu'une procédure mandatoire de communication bilatérale soit établie* », voire même une table de concertation comme il en existe une avec les services fédéraux homologues. (86)
- SPCUM : « *Il apparaît que les interactions avec le personnel de la Commission québécoise des libérations conditionnelles sont plus difficiles qu'avec les homologues fédéraux. Le tout s'explique par le très haut volume à traiter au niveau provincial et par le fait que les sentences sont souvent courtes. [...] Au niveau provincial, les mécanismes d'échange d'information sont clairement déficients et s'expliquent par le volume à traiter et par la perception que ce ne sont pas des cas graves.* » L'Association des policiers provinciaux du Québec exprime un point de vue comparable. (87)
- Plusieurs témoignages citent en exemple les mécanismes d'échanges d'information entre les Services fédéraux et les corps policiers.

Ainsi, il y a dans les milieux policiers un sentiment très net que les mécanismes d'échanges d'informations et de communications entre eux-mêmes et les institutions correctionnelles pourraient être améliorés de façon

significative. Le Service de protection des citoyens de Laval propose même « *une session conjointe de formation annuelle tenue sur une base régionale.* » L'A.P.P.Q. soumet aussi la nécessité d'une formation du personnel policier sur les pratiques des Services correctionnels. (88)

(3) Dossiers des personnes contrevenantes

Les milieux policiers proposent que les dossiers constitués sur les personnes contrevenantes soient plus complets. Ainsi, pour la Sûreté du Québec, « *en ce qui concerne les cas les plus sérieux, il serait important que les Services correctionnels disposent d'informations plus étoffées. De plus, il ne semble pas que les autorités correctionnelles non plus que la Commission, aient une copie des représentations et de la preuve sur sentence [...] ce qui, dans les cas les plus lourds nous apparaît indispensable.* » (89) Pour le Service de police de Québec, « *une copie complète du rapport policier devrait être placée au dossier du prévenu.* » (90) Le SPCUM, conscient du volume important que doivent traiter les Services correctionnels québécois, observe que « *les dossiers provinciaux ne sont pas élaborés adéquatement pour le suivi que nous devons en faire. De plus, il est fréquent que les documents nous soient acheminés alors que des changements quant aux coordonnées, conditions et autres sont survenus.* » Aussi, pour le SPCUM, « *il serait primordial que l'étude en cours considère l'utilisation maximale des systèmes informatiques afin d'optimiser le traitement et le suivi de ces dossiers.* » (91) L'ADPQ attache aussi une grande importance à la constitution des dossiers et s'inquiète de ce que des législations sur la protection des renseignements personnels puissent compliquer indûment le travail de constitution de dossiers adéquats.

(4) Encadrement et suivi des personnes contrevenantes

La question de l'encadrement et du suivi des personnes contrevenantes préoccupe aussi les milieux policiers.

La Sûreté du Québec signale des contraintes juridiques pesant sur le travail policier en matière d'encadrement et de suivi des personnes contrevenantes :

« *Il faut rappeler que le policier ne peut se présenter à une maison d'habitation pour vérifier le respect des conditions, que ce soit celles qui sont imposées par la Commission ou encore par un juge dans le cadre d'une ordonnance de sursis à l'emprisonnement, à moins qu'il n'ait des motifs raisonnables et probables de croire à la commission d'une infraction par le délinquant, et qu'il ne soit préalablement muni d'un mandat afin de se présenter chez le suspect ou y entrer.* » (92)

Par ailleurs, dans sa Directive OPER.GEN.-44, la Sûreté donne l'instruction suivante à ses membres :

« 3.7 Arrestation

« *On ne peut mettre en état d'arrestation un détenu en liberté pour le seul motif qu'il a fait défaut à une ou plusieurs conditions générales ou spéciales parce que ceci ne peut être considéré comme un délit.* »

Outre ces dispositions juridiques, la Sûreté du Québec manque des ressources nécessaires à un rôle accru d'encadrement et de suivi des personnes contrevenantes élargies. Elle estime que la surveillance de ces personnes par les agents de probation « *devrait être grandement accrue.* » Par ailleurs, la SQ signale que, dans le travail de suivi, les responsables des Services correctionnels s'efforcent de traiter plutôt avec les policiers enquêteurs au fait du dossier de la personne contrevenante, qu'avec l'agent de faction du poste. (93)

Le SPCUM porte une attention particulière au cas des pédophiles en cours de réinsertion sociale en rappelant des recommandations qu'il avait antérieurement formulées et dont certaines peuvent être utilement rappelées dans le présent contexte, par exemple :

- « *Recommandation 1 : QUE soit mis en place un protocole d'échange d'information entre les services correctionnels et les services de police afin que les agresseurs sexuels d'enfants, connus comme étant à risque de récidive, leur soient signalés.*
- « *Recommandation 5 : QUE toute allégation d'abus sexuels au regard d'un enfant, dès qu'elle est signalée au DPJ, soit portée à l'attention des services de police et du procureur général.*
- « *Recommandation 6 : QUE des équipes spécialisées en matière d'abus sexuels soient mises en place dans chaque milieu (DPJ, agents de probation, psychologues, policiers, procureurs, criminologues, etc) tout en s'assurant qu'il y ait un réseau de communication entre elles.* » (94)

Il est à noter aussi que, pour le SPCUM, le niveau de ressources consenties a un effet décisif sur la capacité des Services correctionnels de bien encadrer les personnes contrevenantes élargies.

La FPMQ insiste sur deux conditions qui pourraient faciliter la collaboration du personnel policier au travail d'encadrement et de suivi. D'une part, le système correctionnel doit mieux informer les corps policiers des décisions d'absence temporaire ou de libération conditionnelle : « *Si la Direction souhaite que les policiers lui apportent un soutien pour la surveillance de la personne contrevenante dans la société, elle doit transmettre toute information pouvant les aider à protéger efficacement la population.* » (dont photographie, adresse, date de sortie, risque de récidive, antécédents et conditions d'élargissement) D'autre part, en cas de non-respect des conditions d'élargissement par une personne contrevenante, les policiers « *devraient avoir le pouvoir de suspendre sa libération et de la détenir jusqu'à ce que les autorités compétentes la poursuivent, allégeant ainsi la procédure.* » (95)

Il appert donc que la question de l'encadrement et du suivi en milieu ouvert des personnes contrevenantes se trouve structurée, pour les milieux policiers, autour de thèmes majeurs : (1) les pouvoirs juridiques de la police en regard des personnes bénéficiant d'un élargissement; (2) le niveau des ressources accordées aux Services correctionnels; (3) la transmission aux corps de police d'une information adéquate sur les personnes élargies. On met aussi de l'avant l'idée d'une ligne téléphonique permanente permettant aux policiers (ou aux victimes) de communiquer rapidement et efficacement avec les Services correctionnels en cas de constatation de bris de conditions d'absence temporaire ou de libération conditionnelle. Enfin, il ne faut pas oublier de bien informer les victimes de l'élargissement des personnes contrevenantes, pour leur propre protection, d'abord, mais aussi parce qu'elles peuvent faire connaître le cas de bris de condition imposée aux bénéficiaires de cet élargissement.

II.2.2 Organismes représentant les victimes d'actes criminels

La consultation préparatoire au présent rapport a permis à des organismes représentant les victimes d'actes criminels, plus précisément les victimes de violence conjugale, de faire part de leurs perceptions et de leurs recommandations. On trouvera donc ci-après une synthèse des contributions de l'organisme Halte-Femmes Montréal-Nord, de l'Association québécoise Plaidoyer-Victimes, du Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition pour femmes victimes de violence conjugale. Les préoccupations et les propositions de ces organismes sont généralement consensuelles et partagées et, à certains égards, proches de préoccupations semblables émanant des milieux policiers. Bien que les organismes en cause soient principalement préoccupés de protéger les femmes victimes de violence conjugale, leurs

observations et leurs propositions comportent des éléments susceptibles de refléter les inquiétudes et les attentes de catégories multiples de victimes.

(1) Le processus décisionnel

Des aspects se situant en amont, en quelque sorte, de la décision d'élargir en absence temporaire ou en libération conditionnelle des personnes contrevenantes sont exprimées par les organismes représentant les victimes. Ainsi, malgré la relative brièveté des sentences gérées par les institutions correctionnelles québécoises, il ne faut pas banaliser le danger représenté par certaines personnes contrevenantes. Par ailleurs, il y a un sentiment général que le système correctionnel québécois pourrait accorder une plus grande attention aux victimes d'actes criminels dans l'ensemble de ses processus et procédures. Enfin, il y a lieu, notamment pour les Services correctionnels, de consentir un effort additionnel en matière tant de formation professionnelle continue de ses personnels qu'en matière de recherche sur les pratiques correctionnelles.

De telles idées donnent lieu à des propositions très précises de la part des organismes représentant les victimes, propositions qui précèdent toutes suggestions concernant le processus décisionnel d'élargissement lui-même.

Ainsi, en matière de formation, il s'impose, selon le Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition pour femmes victimes de violence conjugale (ci-après le Regroupement), de mettre en place « *un programme de formation continue à l'intention de l'ensemble des intervenants [...] susceptibles d'être interpellés dans leur travail par la violence conjugale.* » (96) Un tel programme viserait les divers personnels intéressés relevant du ministère de la Sécurité publique, en plus des personnels affectés aux Services correctionnels proprement dits, et il traiterait des diverses dimensions de la violence conjugale et des rôles des divers intervenants. Ce point de vue est explicitement repris par l'organisme Halte-Femmes aux fins notamment, de « *mieux dépister l'incidence de récidive chez les agresseurs.* » (97)

Un effort accru de formation des personnes doit s'accompagner d'un effort accru de recherche pour mieux instrumenter ces personnels dans l'évaluation des personnes contrevenantes comme le propose le Regroupement :

« *Nous recommandons que le ministère de la Sécurité publique, conjointement avec le ministère de la Justice, forme un comité de travail dont le mandat serait d'améliorer les connaissances et les outils pour évaluer la dangerosité spécifique des contrevenants accusés d'infractions commises dans le cadre d'une relation conjugale ou amoureuse. Ce comité*

devrait idéalement être composé d'intervenants ou d'intervenantes chargés d'évaluer la dangerosité des contrevenants, de représentantes des maisons d'aide et d'hébergement et de chercheurs ou chercheuses. » (98)

L'Association québécoise Plaidoyer-Victimes encourage aussi à un développement de l'effort de recherche de la part des Services correctionnels. (99)

Les décisions d'absences temporaires ou de libérations conditionnelles reposent en partie sur l'évaluation qui est faite des personnes contrevenantes. Il apparaît nécessaire, pour les organismes représentant les victimes, de porter un plus grand soin à ce travail d'évaluation. Pour le Regroupement, les évaluations des personnes contrevenantes appellent des propositions d'amélioration, notamment par l'utilisation du témoignage des victimes et ce, tant par les Services correctionnels que par la Commission québécoise des libérations conditionnelles.

« Recommandation 4 : Nous recommandons que dans tous les cas de violence conjugale, l'évaluation de la dangerosité des contrevenants soit faite par les agentes agents ou de probation ou par le Service de libérations conditionnelles tant au début du processus (enquête sur remise en liberté) qu'au moment de la libération, qu'il s'agisse d'une absence temporaire ou d'une libération conditionnelle en tant que telle. »

« Recommandation 5 : Nous recommandons que dans le cadre de ces évaluations, la victime puisse faire entendre son point de vue. Nous recommandons donc que les différents intervenantes et intervenants chargés d'évaluer la pertinence de toute remise en liberté prennent contact avec la victime pour recueillir tout élément pertinent à leur évaluation. »

« Plus spécifiquement en ce qui concerne les libérations conditionnelles, nous recommandons que le Service des libérations conditionnelles informe la victime de la demande de libération conditionnelle du détenu et de la possibilité qu'elle puisse se faire entendre par la Commission des libérations conditionnelles. » (100)

Il se peut que l'inclusion des victimes dans le processus d'évaluation des personnes contrevenantes et dans les processus décisionnels conduisant à l'octroi d'absences temporaires ou de libération conditionnelle alourdisse les démarches ou même occasionne des problèmes juridiques. Cependant, cela constitue une préoccupation majeure pour les organismes de défense des victimes de violence conjugale et, on peut le soupçonner, des victimes de toute

espèce d'actes criminels; il faut prendre acte de cette préoccupation et y réfléchir. Les organismes de défense des victimes, il faut le rappeler, signalent volontiers que les lois fédérales reconnaissent mieux la place des victimes que les lois québécoises.

(2) Dossiers des personnes contrevenantes

Les organismes représentant les victimes de violence conjugale demandent d'une seule voix, comme l'exprime le Regroupement, que les dossiers des personnes contrevenantes condamnées pour violence conjugale soient « *clairement identifiés et codés. Cette mesure permettrait une évaluation spécifique de la dangerosité du contrevenant. Elle permettrait aussi d'informer les victimes de toute remise en liberté.* » (101) Pour Halte-Femmes, « *notre préoccupation est que l'on fasse toujours état de la situation de violence conjugale dans le dossier de la personne contrevenante pour indiquer clairement le facteur de dangerosité inhérent à la libération.* » (102)

(3) Mécanismes d'échange d'information

Il est capital, avant tout, que les victimes de violence conjugale soient bien informées du cheminement des personnes contrevenantes dans le système correctionnel et d'éventuels élargissements, y compris les conditions afférentes à de tels élargissements. Sur ce point encore, les propositions du Regroupement expriment des conceptions partagées :

« *Recommandation 6 : Nous recommandons que le ministère de la Sécurité publique, en lien avec le ministère de la Justice, s'assure que dans le cadre du déroulement du processus judiciaire, une intervenante ou un intervenant fasse parvenir à la femme, une copie des conditions de remise en liberté et ce, dans les plus brefs délais.* »

« *Recommandation 7 : Nous recommandons que le ministère de la Sécurité publique, en lien avec le ministère de la Justice, s'assure que suite au prononcé de la sentence, une intervenante ou un intervenant informe la victime de la sentence et, dans la mesure où il s'agit d'une sentence de probation lui remettre[sic] une copie des conditions qui s'y rattachent et ce, dans les plus brefs délais.* » (103)

Cette information sur l'élargissement et les conditions y attachées doit également rejoindre les corps policiers afin que ceux-ci puissent agir en connaissance de cause. (104)

Ainsi, sur ces aspects des pratiques correctionnelles, il y a convergence de points de vue entre les milieux policiers et les organismes de défense des victimes de violence conjugale : les choses peuvent encore être améliorées même si, *« dans les dernières années, des efforts significatifs ont été faits pour que les victimes de violence conjugale soient informées, de la libération conditionnelle de leurs agresseurs. [...] Le problème serait plus aigu dans le cas des absences temporaires. »* (105)

(4) Encadrement des personnes contrevenantes

Considérant que les personnes reconnues coupables de violence conjugale peuvent ne pas manifester d'autres comportements criminels, leur encadrement comporte des difficultés particulières lorsqu'elles se retrouvent hors des murs de l'établissement de détention. Il serait dangereux de minimiser les risques de récidive. Pour les organismes de défense des victimes de violence conjugale, certains moyens sont pourtant susceptibles d'améliorer l'encadrement des personnes contrevenantes, par exemple :

- Bien informer ces personnes contrevenantes *« du fait que tant les services policiers que la victime ont été informés des conditions de remise en liberté et que l'ensemble des intervenants est prêt à intervenir pour assurer la protection de la victime. »*(106) ;
- Accroître les ressources affectées à l'encadrement et au suivi des personnes contrevenantes élargies et, aussi, améliorer les cadres de gestion de ces formes d'élargissement, comme le ministère de la Sécurité publique l'a fait en janvier 2001 pour les peines d'emprisonnement avec sursis (107) ;
- Le Regroupement formule aussi une proposition relative aux pouvoirs d'arrestation des policiers en cas de bris des conditions d'élargissement, proposition qui reprend des préoccupations également exprimées par les corps policiers :

« Nous recommandons que le ministère de la Sécurité publique s'assure que dans les cas où le prévenu ou le détenu est remis en liberté, les policières et policiers procèdent à son arrestation dès qu'ils sont informés d'un manquement aux conditions de remise en liberté. » (108)

Ainsi, pour les organismes représentant les femmes victimes de violence conjugale, un certain nombre d'ajustements importants méritent d'être apportés aux pratiques du système correctionnel en matière d'élargissement de personnes

contrevenantes. En particulier, il y a lieu (1) de mieux prendre en compte les victimes en écoutant davantage leurs témoignages, pour fins d'évaluation comme pour fins d'élargissement des personnes contrevenantes, et aussi de les tenir très bien informées lors de l'attribution d'absences temporaires ou de libération conditionnelle; (2) de mieux instrumenter les personnes à l'œuvre dans le système correctionnel, par un effort accru de recherche et de formation et en s'assurant que les dossiers des contrevenants comportent des indications claires en cas de violence conjugale; (3) de consentir les moyens juridiques et les ressources humaines appropriés à un travail rigoureux d'encadrement des personnes élargies.

Même si ces organismes nourrissent des inquiétudes quant à la récidive dans des cas de violence conjugale, la consultation n'a pas révélé de remise en cause globale des principes correctionnels d'élargissement ou d'appels à un raidissement important. Cependant, le Regroupement formule une suggestion supplémentaire qui mérite aussi réflexion : « *que le ministère de la Sécurité publique envisage une stratégie de communication pour mieux faire connaître le processus de libération conditionnelle* » (109) et ce, au bénéfice des victimes elles-mêmes d'abord, mais aussi du grand public.

II.2.3 Milieux juridiques

L'examen des processus décisionnels du système correctionnel a aussi bénéficié de l'éclairage en provenance des milieux juridiques. Plus spécifiquement, un groupe de procureurs de la couronne a été invité à rencontrer le responsable de l'examen et celui-ci a aussi reçu un mémoire écrit transmis par l'Association québécoise des avocats et avocates de la défense (AQAAD). De plus, des échanges privés ont eu lieu avec des membres de la magistrature.

Les procureurs de la couronne ne sont pas méthodiquement impliqués dans les processus conduisant à des décisions d'absences temporaires et de libérations conditionnelles, même si des dossiers qu'ils ont constitués peuvent être utilisés dans le cours de la préparation d'une décision. Les procureurs estiment qu'ils pourraient être consultés dans certains cas plus sérieux de crimes contre la personne; par exemple, le dossier de certaines personnes contrevenantes pourrait comporter une indication du procureur de la couronne intéressé signifiant son désir explicite de voir son avis sollicité lors de l'étude de la possibilité d'octroi d'une absence temporaire ou d'une libération conditionnelle.

La notion même d'absence temporaire appelle certaines précisions. Il faudrait ainsi baliser plus étroitement les motifs et les circonstances pouvant donner lieu à une absence temporaire; autrement, il y a risque que celle-ci soit perçue dans la société comme étant plutôt un moyen de juguler la « *surpopulation carcérale* » que comme un instrument devant faciliter la réinsertion sociale des personnes contrevenantes. Par ailleurs, les procureurs s'inquiètent de l'articulation effective entre les absences temporaires et les libérations conditionnelles : le fait que des personnes contrevenantes aient été élargies par voie d'absence temporaire pour être ensuite réincarcérées par refus de libération conditionnelle indique des écarts très préoccupants de perception quant au danger représenté par une personne contrevenante ou quant au degré de maturité de son cheminement vers la réinsertion sociale. De tels écarts dans la perception de la situation d'une personne contrevenante indiquent des problèmes importants qui ne favorisent pas un sentiment de sécurité dans la population ni la conviction que la justice est bien servie; cela nourrit l'idée que les Services correctionnels ont plus un souci d'économie que de sécurité publique. Enfin, il y a lieu de continuer à rechercher des alternatives à l'emprisonnement : d'une part, l'emprisonnement constitue une mesure de dernier recours qui doit n'être justifiée que par le souci de la sécurité de la population; d'autre part, il est évident que le volume de travail imposé aux Services correctionnels peut étirer ses ressources limitées au point d'altérer la qualité des tâches qu'il effectue. (110)

L'Association québécoise des avocats et avocates de la défense (AQAAD) s'est particulièrement intéressée, dans ses observations, aux processus décisionnels conduisant aux absences temporaires et aux libérations conditionnelles ainsi qu'à l'encadrement des personnes contrevenantes.

- L'AQAAD suggère de repenser le mécanisme décisionnel de l'absence temporaire en éliminant l'intervention du directeur de l'établissement de détention :

« Il serait selon nous beaucoup plus sensé d'amender la loi de façon à créer un comité d'absence temporaire qui aurait trois membres au lieu de deux et qui disposerait d'un pouvoir décisionnel sur la personne incarcérée. En éliminant le processus de devoir ainsi recourir au directeur général pour la prise de la décision, non seulement on élimine un palier décisionnel mais on rapproche la personne incarcérée des vrais décideurs de son cas. » (111)

- En matière de libération conditionnelle, l'AQAAD juge que le processus décisionnel est « *équitable autant pour le contrevenant que pour la société et*

qu'il n'y a pas lieu de le modifier en profondeur. » (112) Il y a, certes, un risque d'erreur en matière de libérations conditionnelles. Cependant, l'AQAAD estime que la Commission québécoise des libérations conditionnelles est très prudente et surtout que le risque d'erreur ne peut jamais être réduit à zéro. (113)

- De façon générale, l'AQAAD estime que les dossiers utilisés pour les décisions d'absence temporaire et de libération conditionnelle semblent suffisants et appropriés. (114)
- L'encadrement et le suivi des personnes contrevenantes élargies soulèvent des interrogations auprès de l'AQAAD. Ces interrogations sont nourries par une constatation :

« En ce qui nous concerne, rare [sic] sont les contrevenants provinciaux qui se plaignent d'être continuellement encadré et suivi par leur agent. Il semble plutôt que cette forme d'encadrement excessif soit le lot des contrevenants fédéraux. [...] Nous ne constatons pas ce genre de doléances chez les contrevenants provinciaux. » (115)

Cette observation ne justifie pas que l'on jette la pierre aux agents de probation mais commande plutôt une interrogation sur le volume de ressources consenties aux tâches d'encadrement et de suivi des personnes contrevenantes élargies. Selon l'AQAAD, les agents de probation sont « débordés et en nombre insuffisant » et il « serait temps que le gouvernement se donne les moyens sur le terrain de faire respecter ses propres lois; notamment en embauchant davantage d'agents de probation pour atténuer leur charge de travail et assurer un meilleur encadrement des personnes contrevenantes. » (116) L'AQAAD exprime une perception, formulée par d'autres, qui souligne la lourdeur de la tâche assumée par les agents de probation, reflet des compressions budgétaires subies par les Services correctionnels au cours des récentes années.

Dans le sillage des observations formulées par les avocats spécialisés dans la défense des personnes contrevenantes, on peut aussi citer les commentaires oraux reçus de l'Office des droits des détenus (ODD). (117) Pour cet organisme, il y a un problème majeur, qui appelle un débat de société, en rapport avec le recours aux peines d'emprisonnement lesquelles, comme le prescrit le Code criminel, ne devraient servir qu'en dernier recours et au nom de la sécurité de la population. L'emprisonnement pour amendes a pour effet d'hypothéquer abusivement un système correctionnel déjà surchargé vu l'état

de ses ressources; le système est trop embourbé pour penser mettre en œuvre efficacement son discours de réinsertion sociale. Par ailleurs, les courtes peines ont souvent un effet traumatisant pour les personnes contrevenantes et cela mine gravement les efforts de réhabilitation, d'autant plus que la brièveté même de ces peines ne donne guère le temps de réaliser des programmes d'aide. Selon l'ODD, le recours à l'emprisonnement doit vraiment être un ultime recours et la société doit gérer les problèmes sociaux d'abord par des actions sociales adaptées plutôt que par le recours au Code criminel et à des mesures d'incarcération.

Les Services correctionnels québécois, à l'heure actuelle, écartelés entre l'effet des compressions budgétaires et l'obligation d'accueillir des personnes condamnées qu'ils ne peuvent refuser, sont surchargés; ils souffrent aussi d'un taux important de roulement de personnel. Il en résulte une absence de programmes efficaces d'aide aux personnes contrevenantes, ce qui nuit aux perspectives de réinsertion sociale et ce qui ne prépare pas adéquatement à d'éventuelles libérations conditionnelles. En termes pratiques, les mesures d'élargissement avant l'expiration de la peine, et tout particulièrement les absences temporaires, sont sans cesse menacées de dériver vers des préoccupations prioritaires de gestion de la population carcérale et de maintien de la paix interne dans les établissements de détention, en récompensant la bonne conduite des détenus. Dans le cas des libérations conditionnelles, il faut s'assurer très attentivement que les auditions y attachées prennent en compte la problématique caractérisant la personne en cause et la dirigent vers des activités ou des ressources susceptibles de palier les difficultés vécues. (p.ex. scolarisation accrue, programme de désintoxication, etc)

En ce qui concerne la Commission des libérations conditionnelles, il y a lieu d'apporter un très grand soin à la nomination des membres à temps complet et des commissaires communautaires à temps partiel. La loi laisse au ministre et au gouvernement une très grande marge de manœuvre à cet égard et il s'agit de nomination de nature « *politique* » au sens où la sélection des commissaires relève finalement de la seule discrétion des instances politiques. Il s'impose, au minimum, d'assurer une formation très soignée aux commissaires ainsi nommés.

II.2.4 Milieux de criminologie

La préparation du présent rapport a aussi pu s'éclairer de réflexions et de propositions émanant des milieux de la criminologie, dont la Société de

criminologie du Québec dont le mémoire et les porte-parole ont soumis un ensemble de commentaires forts utiles.

La Société de criminologie situe ses propositions dans un cadre de réflexion à portée générale. Pour bien apprécier les pratiques d'absence temporaire et de libération conditionnelle, et pour chercher à les bonifier, il est d'abord nécessaire de mettre en lumière un certain nombre de principes fondamentaux devant inspirer l'ensemble des pratiques correctionnelles. On doit ainsi fonder la réflexion et les volontés de réforme sur deux principes fondamentaux :

- En premier lieu, la Société de criminologie rappelle que « *le principe de modération est le leitmotiv qui domine tous les débats des politiques pénales au Canada depuis plusieurs décennies.* » (119) Citant les modifications apportées au Code criminel en 1995, la Société réitère son adhésion au principe voulant que l'emprisonnement constitue une mesure de dernier recours. Il s'ensuit donc la nécessité de s'assurer que les lois n'abusent pas de l'emprisonnement comme mesure punitive et que l'on continue à chercher des alternatives plus adaptées à la nature des conduites à punir.
- En second lieu, la Société de criminologie rappelle que « *au Québec, la réinsertion sociale des contrevenants a été préconisée dès 1968 par une des premières commissions à se pencher sur les réformes pénales* » et que, depuis lors, les autorités tant correctionnelles que ministérielles ont réitéré la primauté de ce principe au Québec. (120) La Société de criminologie adhère au principe de la réinsertion sociale et confirme la valeur de principe des mesures d'élargissement bien gérées pour les personnes contrevenantes : « *l'élargissement en milieu ouvert, l'absence temporaire et la libération conditionnelle sont des moyens de favoriser cette réinsertion sociale.* » (121)

Outre le rappel de ces deux principes fondamentaux, la Société de criminologie soumet que la réflexion sur les absences temporaires et les libérations conditionnelles doit prendre en compte attentivement les caractéristiques de la population carcérale sous juridiction québécoise. Pour la Société, « *ces personnes ne représentent généralement pas un niveau de dangerosité élevé* » (122); les trois quarts d'entre elles ont une peine inférieure à trois mois et 12 % ont été condamnées par suite d'infractions contre la personne. Cela ne doit toutefois pas faire oublier que « *plusieurs de ces personnes sont très démunies tant au point de vue social qu'économique, vivent des situations d'exclusion sociale plus ou moins chronique, ont des problèmes de santé mentale, d'alcoolisme ou de toxicomanie.* » (123) De cette caractérisation de la population carcérale, la Société de criminologie tire deux

propositions pouvant inspirer l'action du système correctionnel. D'une part, considérant les difficultés importantes vécues par une proportion significative des personnes contrevenantes, « *il est généralement souhaitable et plus facile de leur venir en aide et de leur offrir les soins et les services que requiert leur état, dans la communauté* », (124) ce qui milite en faveur d'un recours accru aux ressources présentes dans la communauté (lesquelles doivent conserver leur statut de sources d'aide, ce qui milite contre l'octroi aux ressources communautaires de pouvoirs juridiques, opinion partagée par d'autres intervenants dont l'ODD). D'autre part, selon la Société, la brièveté des peines gérées par les Services correctionnels québécois ne constitue pas une raison de négliger les programmes d'aide aux personnes contrevenantes, à tout le moins pour les préparer à ceux offerts par les ressources communautaires; cette dernière opinion est aussi bien partagée par d'autres témoignages reçus au cours de la consultation.

À l'égard des pratiques d'absences temporaires, la Société pose un certain nombre de questions et suggère de réfléchir à certains problèmes, les unes et les autres se ramenant à deux thèmes : d'une part, quelles sont les finalités des divers types d'absences temporaires et doivent-elles être gérées de la même façon selon que la peine d'emprisonnement est inférieure ou supérieure à six mois ? D'autre part, comment se décident les absences temporaires, par qui et quel serait le degré souhaitable de transparence dans la prise de décision ? (125)

À la lumière de ses analyses, de ses réflexions, des principes qu'elle tient pour fondamentaux, la Société de criminologie formule deux propositions relatives à la question des absences temporaires, des propositions reposant sur une distinction découlant de la durée de la peine :

- D'une part, dans le cas des peines inférieures à six mois « *la nature même des délits qui méritent des sentences de moins de 6 mois nécessite que beaucoup de latitude soit laissée à l'administration carcérale* »;
- D'autre part, pour les sentences de plus de six mois, « *nous sommes enclins à penser que la confusion des rôles est plus problématique. N'y aurait-il pas lieu de donner toute la compétence, et ce, dès le 1/6 de la peine (de six mois et plus) à la Commission québécoise des libérations conditionnelles ?* » (126)

Sur ce point, la Société de criminologie rejoint d'autres intervenants déjà cités dans les pages qui précèdent.

Le responsable du présent examen a reçu, au cours de son mandat, le rapport d'une recherche effectuée à la demande des Services correctionnels du Québec par les professeurs Marc Ouimet et Pierre Tremblay, de l'École de criminologie de l'Université de Montréal, intitulé *Vers un système d'évaluation de l'atteinte des objectifs de réinsertion sociale des clients aux Services correctionnels du Québec*; de plus, une rencontre avec les auteurs de ce rapport de recherche a eu lieu. Une version préliminaire du rapport a été présentée aux Services correctionnels en juillet 1999, le rapport final est daté de novembre 1999.

La recherche propose un « *cadre opérationnel d'évaluation des activités d'évaluation des clients et de la prestation de services* » (127) et ce, aux fins d'évaluer l'efficacité des Services correctionnels dans la poursuite de leurs objectifs dont, au premier chef, la réinsertion sociale des personnes contrevenantes. Pour les chercheurs, un tel cadre général devrait reposer sur trois ensembles de données : (1) l'analyse des caractéristiques des clients et des cibles d'intervention; (2) l'analyse du cheminement correctionnel et (3) l'analyse du résultat, ces ensembles de données devant permettre une juste évaluation de l'efficience et de l'efficacité des Services correctionnels. (128) La recherche des professeurs Ouimet et Tremblay dépasse, à divers égards, le mandat à l'origine du présent rapport; aussi on ne retiendra de la recherche que certains éléments pertinents pour ce mandat.

Les professeurs s'intéressent particulièrement aux outils dont se servent les Services correctionnels pour effectuer l'évaluation des personnes contrevenantes dont la responsabilité leur est confiée. Après examen des instruments d'évaluation utilisés (pour les évaluations dites de 1^{ier} et 2^{ième} niveau), les auteurs de la recherche formulent un certain nombre d'observations :

« 2.3 Les difficultés des outils d'évaluation :

Après examen des outils d'évaluation (formulaire d'évaluation du client), il nous apparaît que ceux-ci comportent des limites évidentes. Voici les éléments qui nous semblent poser problème :

- 1) *Il n'existe pas de règles de correspondance entre les caractéristiques des clients et les interventions ciblées pour le suivi correctionnel. Quels sont les rapports entre, disons la gravité du délit, les habiletés sociales du client et les objectifs d'intervention qui sont ciblés ? Quels sont les lignes directrices en matière de recommandation pour les absences temporaires ou la libération conditionnelle ? L'absence de règles de*

transposition entre les caractéristiques du client et la détermination des objectifs d'intervention avait été soulignée par le Vérificateur Général pour l'année 1996-1997. (chapitre 3, articles 3.91)

- 2) Il existe un flou interprétatif considérable dans certaines notions employées pour l'évaluation. À titre d'exemple, les termes dangerosité, compétences psychosociales ou niveau de conscientisation ne réfèrent pas à des mesures précises. Il est peu probable que tous les intervenants apprécient les termes de la même manière. Ainsi, l'accord inter-juge de plusieurs dimensions de l'évaluation du client ne nous apparaît pas évident.*
- 3) L'espace donné pour chacun des items est insuffisant. Par exemple, pour le délit actuel, les trois lignes prévues au formulaire sont nettement insuffisantes pour décrire la nature, le contexte, le motif, la perception du délit et l'impact sur les victimes.*
- 4) Les dimensions abordées dépassent le plus souvent les capacités professionnelles de la majorité des intervenants. Est-ce que les agents de services correctionnels, même supervisés par un professionnel, peuvent émettre un jugement fondé sur des notions comme la dangerosité, l'adéquacité dans la gestion des émotions ?*
- 5) Le temps alloué aux intervenants pour l'évaluation ne permet pas de bien cerner la majorité des points qui doivent pourtant être investigués. Il nous apparaît qu'un intervenant devrait consacrer plusieurs heures à l'étude du dossier d'un client pour répondre aux questions se trouvant dans le formulaire.*

Il nous apparaît peu probable que les intervenants puissent être en mesure de bien compléter le formulaire d'évaluation et de pouvoir y justifier les motifs des recommandations qui doivent être effectuées. Il en résultera, selon nous, un « remplissage automatisé » des sections, ce qui diminuera l'intérêt des informations qui y sont contenues. » (129)

Or, selon Ouimet et Tremblay, il existe d'autres outils développés et testés pour évaluer « *l'étendue, la variété et l'intensité des besoins ou handicaps criminogènes des délinquants.* » Ils citent, à titre d'exemple, l'inventaire LSI (*Level of Service Inventory*) qui a été développé pour les Services correctionnels de l'Ontario et qui est utilisé par divers services correctionnels au Canada. Ce système d'évaluation, ajoutent-ils, a fait l'objet de multiples évaluations et adaptations successives et « *les résultats ou la performance du LSI se sont révélés probants* » considérant que « *les scores au LSI prédisent bien les risques de récidive ou de révocation de la libération conditionnelle* », tout comme « *ils prédisent bien la probabilité d'infractions disciplinaires en milieu carcéral* ». De plus, selon les professeurs, « *une passation systématique*

du LSI permettrait de dépister sans contre-indication un plus grand nombre de détenus susceptibles d'être placés en maison de transition que les pratiques habituelles. » (130)

À la lumière de ces considérations, les professeurs formulent une recommandation d'ensemble concernant l'évaluation et le plan d'intervention correctionnel dont sont responsables les Services correctionnels.

« 2.4 Recommandations au niveau de l'évaluation des clients et du plan d'intervention.

Avec la révision des processus, les SCQ voient la phase d'évaluation du client comme déterminante dans l'établissement d'un plan d'établissement ciblé. Or, il nous apparaît que les moyens mis à la disposition des intervenants sont insuffisants pour atteindre un bon niveau d'efficacité des opérations. Nous croyons que seul le développement d'un outil diagnostic assorti de règles de correspondance puisse permettre l'intervention d'un plan d'intervention ciblé et optimisant les chances de succès de la réinsertion sociale du contrevenant.

*La manière la plus prometteuse de mettre sur pied le système proposé est le développement d'un **Dossier Client Informatisé** qui puisse contenir l'ensemble des informations pertinentes à l'évaluation et au cheminement des clients. Le Dossier Client Informatisé ou DCI, ne doit pas être constitué principalement d'une version informatisée de type « traitement de texte » des formulaires prévus (par exemple, évaluation de 2⁰ niveau), mais bien être constitué de d'informations codées permettant l'analyse informatisée ultérieure. (il est toutefois possible de prévoir des champs libres permettant d'inscrire du texte)*

[...]

Lorsqu'un intervenant a procédé à l'encodage des données pour un client, le programme informatique génère alors des scores sur différents indices et prévoit déjà un cheminement particulier pour le client. L'intervenant doit alors valider les choix de programmes pour le client, mais peut aussi dévier du cheminement généré automatiquement s'il peut en justifier les raisons. C'est à l'administration centrale d'inscrire dans le programme informatique les règles de transposition entre les informations sur les besoins criminogènes des clients et certains éléments du plan d'intervention.

[...]

Sur la base de ce tableau provenant du Dossier Informatisé Client, l'intervenant doit en arriver à une entente avec le client pour voir quand et comment celui-ci pourra répondre aux attentes.

L'outil du Dossier Informatisé Client permettra aussi la production automatique d'un rapport synthèse sur le client. [...] Il s'agit d'un produit informatisé qui renseigne sur les caractéristiques principales du client et le compare avec des clients comparables des SCQ. Ce type de rapport synthèse pourrait être utilisé par beaucoup d'intervenants, notamment pour des services d'éclairage à la cour.

[...]

Le « profil général du client » est un outil informatisé qui renseigne sur le client pour le séjour actuel, pour le client au précédent séjour (ce qui permet d'apprécier l'évolution) et compare le client avec l'ensemble de la clientèle des SCQ et l'ensemble de la clientèle comparable selon des critères à définir (âge, sexe, gravité du délit, nombre d'antécédents...). Les informations de ce rapport sont issues pour la plupart de données objectives récoltées lors de l'entrevue d'admission. » (131)

Au terme de leur étude et pour illustrer leur proposition d'un « dossier client informatisé », les professeurs joignent à leur rapport une description détaillée du formulaire devant constituer ledit dossier. (132)

Le responsable du présent rapport s'est enquis auprès des Services correctionnels des suites données à la recherche et aux propositions des professeurs Ouimet et Tremblay. En réponse à cette demande, dans une note d'information préparée par les Services correctionnels et transmise le 27 février 2001 par le Sous-ministre associé, il est précisé d'abord que, lors d'une rencontre tenue le 19 septembre 1999, la Direction des Services correctionnels s'est dite « *insatisfaite de l'étude produite.* » Une nouvelle version, celle de novembre 1999 (citée dans les pages précédentes), a alors été déposée. Selon la DGSC, « *cette dernière, étant donnée la méthodologie employée, n'est pas utilisable. En effet, il aurait fallu développer un nouveau système informatique afin de donner suite à cette étude. Cette recherche ne s'inscrivait également pas dans les orientations privilégiées par la DGSC en matière de révision des processus.* » (133)

Cet état de choses, où s'affrontent les vues de chercheurs universitaires, choisis par les Services correctionnels pour mener une recherche commanditée et financée par ces derniers, et les vues des Services correctionnels, amène la formulation de commentaires. En premier lieu, le responsable du présent rapport ne saurait être étonné par l'existence de divergences de vues entre chercheurs, entre scientifiques, entre experts; de telles situations sont monnaie courante dans le développement des connaissances ou des pratiques professionnelles; et on comprend que diverses écoles de pensée puissent avoir

des visions différentes. En deuxième lieu, le responsable du présent rapport ne peut manquer d'observer que des méthodes d'évaluation, mises en application depuis une vingtaine d'années et assujetties à des efforts successifs de validation et d'ajustement, semblent utilisées avec conviction et continuité par divers services correctionnels, dont le Service correctionnel du Canada, mais non par les Services correctionnels québécois. En troisième lieu, plusieurs témoignages reçus dans le cadre de la consultation se disent en désaccord avec l'attitude des SCQ sur ce point. Cela donne à réfléchir.

II.2.5 Les ressources communautaires

Les ressources communautaires, c'est-à-dire les divers types d'organismes volontaires, privés, sans but lucratif comme les maisons de transition ou les organismes voués à la réhabilitation sociale de personnes contrevenantes, jouent un rôle important dans l'économie générale des processus correctionnels. Cela est confirmé en principe par l'article 4.1 de la *Loi sur les services correctionnels* qui précise que « *le ministre reconnaît comme partenaires des services correctionnels les ressources communautaires sans but lucratif œuvrant en matière pénale dans la réinsertion sociale des personnes contrevenantes.* » Ces ressources communautaires ont participé à la consultation engagée dans le cadre du présent mandat. D'une part, des mémoires ou des observations écrites ont été soumis par des organismes parapluie, dont l'Association des services de réhabilitation sociale du Québec inc. (ASRSQ), le Regroupement des organismes communautaires de référence du Québec inc. (ROCRQ), l'Association des résidences communautaires du Québec (ARCQ). De plus, des représentantes de la Société Elizabeth-Fry ont rencontré le responsable du mandat. Ces témoignages et ces avis ont été un apport précieux à la réflexion et il y a lieu d'en rendre compte.

Souvent, au cours des échanges auxquels a donné lieu le présent mandat, il a été fait allusion au volume de travail imposé aux Services correctionnels par suite des sentences d'emprisonnement avec ou sans sursis décidées par les tribunaux. Ce volume de travail a évidemment un impact sur la capacité des Services correctionnels de prendre en charge efficacement les personnes contrevenantes qui leur sont référées, notamment dans un contexte de compressions budgétaires. Dans cet ordre de faits, l'existence d'un Programme de travaux compensatoires constitue une donnée significative à laquelle le Regroupement des organismes communautaire de référence du Québec a bien voulu attirer l'attention.

Le ROCRQ signale qu'il traite environ 14 000 dossiers annuellement, représentant un million d'heures de travaux menés dans le cadre d'environ 5 000 organismes. Selon le Regroupement, il en coûte 96\$ du dossier pour une moyenne de 70 heures de travaux par client (soit 1,35 millions de \$) « *pour éviter à l'équivalent de 14 000 contrevenants d'être incarcérés.* » En conséquence, pour le ROCRQ, « *sans le [Programme de travaux compensatoires], le système carcéral serait engorgé en plus d'occasionner des coûts exorbitants aux SCQ.* » (134) De l'avis du Regroupement, le Programme de travaux compensatoires est sous-utilisé, ce qui obère indûment le fardeau des Services correctionnels et réduit leur capacité de traiter de façon appropriée le cas des personnes contrevenantes pour lesquelles l'emprisonnement en milieu carcéral s'avère incontournable. Or, selon le ROCRQ, « *les infrastructures des organismes gestionnaires du PTC permettent de traiter adéquatement 25 000 dossiers par année.* » (135) Cette disparité entre la capacité d'absorption des organismes impliqués et le nombre effectif de dossiers de travaux compensatoires qu'ils gèrent amène le ROCRQ à formuler des observations et des propositions. En substance :

- Il y a lieu d'assurer une plus grande homogénéité dans les critères d'appréciation des dossiers pouvant justifier un recours aux travaux compensatoires, et ce par une meilleure information des percepteurs d'amendes relevant des tribunaux; (136)
- Il y a lieu de rendre plus fluide, plus efficace et mieux connu et valorisé le programme de travaux compensatoires :

« Le traitement de la demande menant à l'accès au PTC est très long, lourd et géré avec une diligence très variée. Entre le moment où les infractions sont commises par le client et la date où il a terminé ses travaux et qu'il a acquitté sa dette, il peut souvent s'écouler 1 an, 2 ans, 3 ans, même 4 ans. Nous pensons qu'une meilleure connaissance du PTC auprès de la magistrature, qu'une meilleure analyse des demandes par les percepteurs, qu'une plus grande volonté de référer au programme permettront de réduire de beaucoup la durée de tout le processus et par le fait même le coût du traitement de la demande. Cela éviterait aussi l'alourdissement du dossier du client. »(137)

- Il y a lieu de mieux apprécier l'intérêt de recourir au programme de travaux compensatoires si d'autres mesures ont échoué et ce avant de passer à l'incarcération. Dans cette perspective, le ROCRQ pense que les « *intentions des SCQ afin d'augmenter les suspensions de privilèges (tel le compte à*

compte) ne peut qu'alourdir le dossier du client et éventuellement complexifier sa résolution. » (138)

- Le système correctionnel doit être ouvert à l'utilisation d'autres mesures avant d'envisager l'emprisonnement :

« Outre la sous-utilisation évidente du PTC, nous pensons que les SCQ pourraient utiliser aussi d'autres mesures alternatives. Il en est ainsi des « mesures de rechanges » et des « travaux communautaires » dont nous revendiquons depuis quelques années la responsabilité de les mettre en opération par la structure du PTC, alors que les SCQ, même favorable à l'idée, n'ont toujours pas permis son avancement. » (139)

Ainsi, un recours plus méthodique et plus résolu au Programme des travaux compensatoires *« permettrait d'améliorer l'efficacité du système pénal, un allègement du processus décisionnel, une plus grande réhabilitation du contrevenant et enfin des économies pour l'État. » (140)*

En prenant bonne note des opinions du Regroupement, il faut rappeler que le Vérificateur général du Québec, dans son *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997*, a exprimé certaines réserves concernant le Programme des travaux compensatoires et formulé des recommandations en conséquence (141) et qu'il est revenu sur la question en 1999-2000. (142) Le ministère de la Sécurité publique a pris des engagements en réponse aux observations du Vérificateur général. (143) Sans approfondir la question dans le présent contexte, une remarque peut être formulée : dans la mesure où, comme le veulent tant le Code criminel que les propres politiques du ministère de la Sécurité publique, l'emprisonnement doit constituer une mesure d'ultime recours, les mesures alternatives à l'emprisonnement méritent une attention et une gestion minutieuse, ce qui doit inclure les Programmes de travaux compensatoires.

Les ressources communautaires ont exprimé des perceptions, des observations et des propositions qui correspondent aux termes du présent mandat en regard des mécanismes décisionnels d'élargissement et d'encadrement des personnes contrevenantes.

(1) Processus décisionnel menant à l'élargissement

Le processus décisionnel menant à l'élargissement des personnes contrevenantes, aux yeux des ressources communautaires, repose d'abord sur

l'évaluation de ces personnes. Les ressources communautaires ont pris connaissance de la nouvelle démarche mise en application par les Services correctionnels et prévoyant deux niveaux d'évaluation selon la durée de la sentence. L'Association des résidences communautaires du Québec (ARCQ) s'inquiète de la possibilité concrète réelle de mettre efficacement en place les mécanismes d'évaluation prévus : « *L'implantation du processus d'évaluation de 2^{ième} niveau tarde et le personnel professionnel ne fournit pas à la tâche. [...] Des considérations administratives et financières justifient déjà le recul sur des principes directeurs en matière d'évaluation de la personne contrevenante et de mise à contribution des intervenants en fonction de leur spécificité.* » (144) En fait, selon l'ARCQ, la question de l'évaluation met en lumière une difficulté plus grande vécue par les Services correctionnels : « *entre les principes et concepts qui y sont évoqués et la réalité de l'implantation, il y a une marge telle que la réforme bat de l'aile.* » (145) Pour l'Association des services de réhabilitation sociale du Québec (ASRSQ), les mécanismes d'évaluation mis en place se heurtent à une variété de difficultés : un « *problème de définition des termes* », un conflit entre « *les deux demandes de rapidité et l'exhaustivité* » des évaluations, le fait qu'il n'y a « *de toute évidence aucune méthodologie claire ni même de standard de base permettant de déterminer ce qui constitue, selon la DGSC, une observation valable. Un rapport complet est donc un formulaire dont la suite d'encadrés contiennent tous quelque chose.* » (146) Pour l'ASRSQ, la population de personnes contrevenantes confiée aux Services correctionnels comporte des « *cas de criminalité extrêmement disparates. C'est précisément cet élément d'imprévisibilité qui rend l'évaluation individuelle rigoureuse nécessaire. Paradoxalement, plutôt que d'être diffusée et analysée, l'information au sujet de la clientèle contrevenante est à la fois clairsemée et limitée à la plus simple expression.* » (147) L'ASRSQ, tout en reconnaissant que le personnel professionnel des Services correctionnels, responsable particulièrement des évaluations de deuxième niveau, est débordé, s'interroge autant sur la méthodologie de l'évaluation que sur le niveau des ressources qui lui sont consenties :

« *Les ressources professionnelles disponibles pour les évaluations de niveau 2 (sentences de plus de 6 mois) sont débordées, mais même en les augmentant solidement resterait le paradoxe fondamental qui consiste à diriger l'entrevue individuelle vers l'assimilation de l'individu à un profil plutôt qu'à chercher à identifier ce qui le différencie des autres.*

Il n'est donc pas étonnant que dans les faits, il est déjà évident que l'application de ce nouveau processus soit source de confusion et de difficultés. » (148)

Compte tenu des questions que lui inspirent les processus d'évaluation des personnes contrevenantes mis en application par les Services correctionnels, l'ASRSQ formule une recommandation à ce sujet :

« Procéder à une évaluation systématique et rapide; pour cela s'assurer d'avoir le nombre requis de personnel affecté à cette tâche.

- *On doit développer un outil criminologique d'aide à la décision permettant de mieux évaluer la clientèle. Cet outil devra pouvoir être pondéré par le jugement professionnel.*
- *Ce sont les professionnels attachés à la CQLC qui devront procéder à toutes les évaluations de la clientèle contrevenante. » (149)*

Sur la base de ces évaluations et d'autres éléments du dossier, des décisions sont prises pouvant conduire à l'élargissement de personnes contrevenantes. L'ARCQ, comme d'autres intervenants, a observé des problèmes de cohérence entre diverses décisions concernant une même personne.

« Les conditions des absences temporaires, sont souvent moins restrictives que les conditions de l'étape subséquente du processus correctionnel qu'est la libération conditionnelle. En resserrant plutôt qu'élargir l'encadrement on contrevient au principe de la décroissance de l'intervention. Cohérence.

Par souci de cohérence et de clarté dans la gestion de la sentence, les conditions de la probation devraient être incluses aux conditions des mesures correctionnelles préalables. » (150)

L'ASRSQ a aussi observé ce phénomène où une personne contrevenante bénéficiant d'une absence temporaire se voit refuser la libération conditionnelle et retourne en incarcération. Qui plus est, selon cette Association, c'est l'articulation – ou le manque d'articulation – entre les lois qui fait que « la responsabilité de la Commission québécoise des libérations conditionnelles (CQLC) en matière d'élargissement, durant le second tiers de la sentence, est en somme prise dans une sorte d'étau entre deux étapes où l'autorité de libérer appartient plutôt au directeur d'établissement et au comité d'absence temporaire »; et, compte tenu des contraintes non seulement périodiques mais aussi administratives et budgétaires qui pèsent sur les Services correctionnels, l'ASRSQ pense que « en pratique pour les sentences de six mois et plus, l'instance décisionnelle la moins objective joue un rôle majeur voire déterminant. » (151) Pour l'ASRSQ, particulièrement dans un contexte de rareté des ressources, il y a toujours un risque que les considérations de budget

et de disponibilité d'espace priment sur d'autres considérations dans l'octroi des absences temporaires. (152)

Devant cette perspective, l'ASRSQ propose une modification importante du processus décisionnel en matière d'élargissement :

« Faire de la CQLC, la seule instance décisionnelle pour tous les programmes d'élargissement anticipé. Des procédures distinctes d'examen pour les cas de 6 mois et moins et 6 mois et plus pourraient être développées. » (153)

Cette position, on s'en souvient, est aussi mise de l'avant, avec ou sans variantes, dans d'autres témoignages issus de la consultation, même si d'autres voix se demandent si le transfert des décisions d'absence temporaire à la CQLC n'assujettirait pas ces décisions à une appréciation trop sévère. Mais, la position de l'ASRSQ se justifie d'une part par un souci de cohérence, pour éviter que des refus de libération conditionnelle frappent des personnes contrevenantes jouissant déjà d'absence temporaire pour fins de réinsertion sociale en particulier, et d'autre part par une volonté de soustraire les décisions à toute apparence, pour ne pas dire à tout risque, d'empiètement de considérations administratives et budgétaires sur les considérations proprement pénologiques. *« Il est nécessaire, selon l'ASRSQ, que les critères de décisions soient uniquement de nature clinique et non pas liés à la gestion ou à l'administration. »* (154)

(2) Dossiers des personnes contrevenantes

L'état des dossiers et des informations concernant les personnes contrevenantes appelle, selon les ressources communautaires, un certain nombre de correctifs. Les positions des ressources communautaires convergent bien sur ce point.

- Pour l'ARCQ, *« il est urgent que le dossier unique soit en vigueur, que son contenu demeure intégral et accessible à tous les intervenants correctionnels de l'état et du réseau communautaire. »* (155)
- Pour l'ASRSQ, deux propositions s'imposent :

« - Que l'on mette à la disposition des SCQ, les ressources nécessaires pour que toute information utile à une décision éclairée soit disponible;

- Inclure l'information pertinente au dossier à mesure qu'elle se présente et s'assurer de la qualité de l'information versée au dossier par une formation adéquate du personnel. » (156)

En matière de constitution des dossiers, deux problèmes en particulier doivent être résolus, selon l'ASRSQ. D'une part, il faut se prémunir d'une interprétation « *maximale* » de la législation sur l'accès aux documents publics et la protection des renseignements personnels. Ce type d'interprétation a pour effet de fragmenter le dossier des personnes contrevenantes et de rendre difficile, par exemple aux ressources communautaires, l'accès à des informations dont elles ont besoin dans l'exercice de leurs responsabilités. Cette situation, il faut le rappeler, a été évoquée à plusieurs reprises dans le cadre de la consultation. D'autre part, « *l'information disponible au Service correctionnel du Canada est que rarement intégrée au dossier provincial* », malgré que 17 % des personnes contrevenantes sous juridiction québécoise aient des antécédents correctionnels de juridiction fédérale. (157)

Il y a donc un effort important à consentir à l'égard des dossiers des personnes contrevenantes : il faut un dossier unique, complet, tenu à jour et un dossier qui, dans son ensemble, soit accessible à tous les partenaires du système correctionnel, y incluant les ressources communautaires. Des ressources communautaires ont dit avoir eu connaissance de critiques formulées par la CQLC à l'égard de l'information et des dossiers qu'elle reçoit des Services correctionnels. Il y a ainsi, sur la question des dossiers, convergence des opinions parmi les ressources communautaires qui ne manquent pas, par ailleurs, d'être attentives au fait que les SCQ n'ont pas eu les ressources humaines et technologiques nécessaires à la constitution de dossiers et d'une information de gestion adéquate.

(3) Encadrement dans le milieu ouvert et interactions des intervenants

Pour les ressources communautaires, la question de l'encadrement, dans le milieu ouvert, des personnes contrevenantes se trouve très étroitement liée à celle des interactions des intervenants et du propre rôle de ces ressources. En substance, une collaboration accrue des ressources communautaires à l'encadrement des personnes contrevenantes, à leur meilleure réinsertion sociale et, donc, à la réalisation des mandats respectifs des Services correctionnels et de la Commission québécoise des libérations conditionnelles, est certainement possible pour autant que certaines conditions soient mises en place.

- En premier lieu, il faut assurer aux ressources communautaires un accès efficace à toute l'information relative aux personnes contrevenantes nécessaire à l'exécution de leur tâche : *« La production et la transmission d'un dossier unique par client correctionnel tardent à s'implanter. Déjà les ressources communautaires ont commencé à intervenir à la seule lumière des évaluations de 2^{ième} niveau. Aussi bien faites soient-elles, elles ne contiennent pas toute l'information pertinente, et en ont déjà filtré une part importante (par exemple les versions policières). La connaissance admise ne doit pas se perdre; elle est le moteur de l'intervention. »* (158) Pour l'Association des services de réhabilitation sociale, il faut *« inclure l'information pertinente au dossier à mesure qu'elle se présente et s'assurer de la qualité de l'information versée au dossier par une formation adéquate du personnel. »* (159)
- L'information doit être conçue dans une perspective d'intégration de l'action des intervenants, qu'ils soient membres des Services correctionnels ou employés par une ressource communautaire : *« du point de vue du contrevenant, le système, les demandes des intervenants et les réalités pratiques des programmes de l'élargissement autorisé doivent former un tout logique et clairement axé sur sa réintégration. »* (160)
- Il s'impose de rechercher, sur la base d'une information complète et de communications efficaces, la plus grande unité et continuité d'action des divers intervenants, selon l'Association des résidences communautaires :
« Il faudra sauvegarder le principe essentiel du plus petit nombre d'intervenants impliqués auprès d'une personne contrevenante, autant de manière concurrente et consécutive au cours d'un même processus correctionnel. Il n'y a rien de plus rentable sur les plans de la gestion du risque et de la qualité de l'intervention que l'utilisation de la connaissance acquise du client et la concentration de l'information chez un seul intervenant. » (161)
- La Loi sur les Services correctionnels mérite d'être mise à jour et précisée quant au rôle des ressources communautaires, selon l'ASRSQ :
« Modifier la Loi sur les Services correctionnels, de manière à désigner spécifiquement les organismes communautaires comme partenaires des SCQ dans la réinsertion sociale des contrevenants et la surveillance de ces derniers.

Dans cette perspective, il faut que l'on puisse développer un champ d'expertise propre au réseau communautaire afin qu'il puisse se distinguer de l'intervention correctionnelle. Il sera alors plus aisé de définir son rôle et ses domaines d'activités. Cet exercice devrait se faire par des instances neutres de types universitaires. Ils auraient principalement à départager ce qui relève de l'intervention communautaire de ce qui relève de l'intervention correctionnelle.

Les articles 1 et 9 devraient être modifiés de manière à désigner, au même titre que les agents de probation, les intervenants des organismes communautaires accrédités pour effectuer les tâches d'encadrement et de surveillance des probationnaires et des libérés conditionnels. » (162)

L'Association des résidences communautaires formule des préoccupations comparables en demandant qu'on leur confie la « clientèle qui correspond à leur expertise spécifique », celle de profil 5, et qu'on permette aux ressources communautaires d'« agir dans un contexte légal reconnu afin que leur gestion des manquements ne soit pas légalement invalidée. » (163)
Cette Association ajoute aussi les commentaires suivants :

« Malgré les décisions ministérielles, les professionnels communautaires n'ont pas encore reçu les moyens de répondre aux besoins particuliers de la clientèle de Profil 5 et une large part de cette clientèle est encore prise en charge par les intervenants correctionnels non pressentis pour en assumer la surveillance.

La perspective de retirer aux professionnels communautaires la surveillance des clients qui ont préalablement hébergé en résidence communautaire aura pour conséquence de priver l'intervention de toute la connaissance acquise du client correctionnel au cours de son stage en transition, connaissance souvent indispensable à une bonne gestion du risque. » (164)

Les ressources communautaires, si elles s'estiment aptes à jouer un rôle d'encadrement accru et se disent prêtes à le faire, pour contribuer à une plus grande efficacité de l'ensemble du processus de réinsertion sociale, se sentent donc mal servies et mal outillées par la législation en vigueur.

- Ces ressources communautaires mettent en lumière deux autres difficultés qui affaiblissent la portée de leur action et ne leur permettent pas de donner leur pleine mesure. D'une part, selon l'ARCQ, il y a un problème de découpage des responsabilités entre les professionnels des ressources

communautaires et celles des Services correctionnels, problème qui apparaît ressenti dans les deux groupes :

« La syndicalisation des débats entourant la définition des rôles entre les professionnels des SCQ et les professionnels communautaires envenime et freine les interactions. [...] Les ambitions syndicales perturbent la reconnaissance mutuelle des expertises et les échanges entre intervenants.

[...]

La pression syndicale et les limites dans l'investissement financier risquent de contribuer à écarter de la surveillance les organismes communautaires dont la spécialité est l'intervention auprès de la clientèle la plus hypothéquée des services correctionnels. » (165)

II.2.6 Syndicats représentant les personnels des Services correctionnels

Les deux syndicats représentant les personnels des Services correctionnels, c'est-à-dire le Syndicat des agents de la paix en services correctionnels du Québec (SAP) et le Syndicat des professionnelles et professionnels du Gouvernement du Québec (SPGQ), ont participé à la consultation, chacun déposant son mémoire. L'un et l'autre s'emploient à commenter les diverses dimensions du mandat d'examen.

(1) Mécanisme de prise de décision d'élargissement.

De façon générale, les deux syndicats ne remettent pas en cause l'existence de possibilités d'élargissement, par voie d'absence temporaire ou de libération conditionnelle, des personnes contrevenantes condamnées à l'emprisonnement. À cet égard, malgré des ratés importants, on n'observe pas de raidissement au plan des principes. Cependant, les deux syndicats expriment des préoccupations et des inquiétudes quant aux mécanismes décisionnels pouvant entraîner un élargissement, particulièrement au titre de l'absence temporaire.

Pour le Syndicat des agents de la paix, un certain nombre de déficiences caractérisent ces mécanismes décisionnels. Ainsi, pour le SAP, il est clair que le recours aux absences temporaires a servi et peut encore servir « *pour agir sur le niveau de la surpopulation dans les prisons québécoises. [...] Le code 10 (préparation de sortie à l'expiration de la peine) est celui qui sert*

habituellement en période de surpopulation. » Le SAP affirme que, « en période de surpopulation, les agents des services correctionnels et les comités d'absence temporaire sont soumis à l'atteinte de quotas en matière d'octroi d'absence temporaire qui n'ont rien à voir avec la capacité du détenu à cheminer dans un processus de réinsertion sociale. » (170) Il arrive que des absences temporaires soient accordées avant que la personne détenue ait formulé une demande écrite, malgré la prescription de l'article 22.8 de la Loi sur les Services correctionnels. (171) Il existe de nombreux « codes » d'absence temporaire, soit à titre humanitaire, soit pour fins de réinsertion sociale, ce qui illustrerait le « peu de rigueur des différents programmes où le but visé d'une réinsertion sociale semble dépassé par l'obsession budgétaire de maintenir le plus de contrevenant [sic] possible en liberté. » (172) Le SAP en vient donc à proposer que « le Législateur précise certaines dispositions de la loi en utilisant son pouvoir de réglementation » à l'égard, notamment, de la définition de l'absence temporaire et des modalités de son encadrement. (173)

Le SPGQ insiste, pour sa part, sur l'importance de l'évaluation des personnes contrevenantes, cette évaluation étant la condition *sine qua non* de l'octroi de ce privilège que constituent l'absence temporaire et la libération conditionnelle. (174) Le Syndicat formule plusieurs propositions concernant l'évaluation :

« Que l'utilisation de l'évaluation de premier niveau soit strictement limitée aux personnes contrevenantes qui sont soumises à une sentence correctionnelle de moins de six mois, qui n'ont pas commis de délit contre une personne et qui ne présentent pas de risque documenté pour la sécurité du public. »

« Que la Direction générale des services correctionnels poursuive sa démarche visant à instaurer un processus d'évaluation systématique des personnes contrevenantes concernées par l'évaluation de deuxième niveau. Ce processus doit être rigoureux et exhaustif et le personnel professionnel qui en est responsable doit disposer de tout le temps nécessaire à sa pleine réalisation. »

« Que l'évaluation de deuxième niveau, de par la nature de cette analyse, soit l'élément principal considéré par le comité d'absence temporaire avant de faire sa recommandation, et ce, pour toute personne soumise à une sentence correctionnelle de six mois ou plus et, indépendamment de la durée de sa sentence, pour tout contrevenant ayant commis un délit contre une personne ou présentant un risque documenté pour la sécurité du public. » (175)

Le SPGQ s'inscrit donc, de façon générale, dans les mécanismes d'évaluation des SCQ en demandant qu'ils s'appliquent dans des conditions appropriées. Il faut, en particulier, bien identifier les personnes responsables des deux types d'évaluation; la position du SPGQ peut se résumer par le schéma suivant :

	Milieu fermé	Milieu ouvert
Évaluation de 1 ^o niveau	Agent de services correctionnels (conseil d'agent de probation, via chef d'unité)	Agent de services correctionnels ou technicien correctionnel (sous supervision d'agent de probation)
Évaluation de 2 ^o niveau	Agent de probation (avec observations de l'agent de services correctionnels) (176)	Agent de probation

Encore faut-il, selon le SAP, qu'on accorde le temps nécessaire à de bonnes évaluations. (177)

Sur la base de ces évaluations de premier ou de deuxième niveau, les deux syndicats expriment un ensemble d'observations et de propositions concernant le comité qui prépare les décisions d'absences temporaires. La composition des comités d'absences temporaire – un agent de services correctionnels et un agent de probation – n'est pas remise en cause comme telle. (178) Cependant, il y aurait lieu d'en repenser le fonctionnement; par exemple :

- Pour le SAP, on doit s'interroger à savoir qui a le fardeau de la preuve : « *en période de surpopulation, ce n'est pas au détenu de démontrer de façon proactive qu'une absence temporaire devait lui être octroyée, c'est plutôt à l'agent des Services correctionnels de motiver les raisons pour lesquelles il demeure un risque pour la société.* » (179)
- Pour le SPGQ, il est souhaitable « *qu'aucun des intervenants ayant produit l'évaluation de deuxième niveau ou ayant assuré le suivi d'une personne incarcérée ne siège sur le comité d'absence temporaire qui concerne cette dernière.* » (180)
- Il faut aussi, selon le SPGQ, établir clairement des règles de fonctionnement du comité d'absence temporaire :

« *Le SPGQ recommande que le comité d'absence temporaire rencontre obligatoirement la personne incarcérée avant de prendre sa décision, sauf*

dans les cas où cette dernière affirme explicitement son désir de ne pas être rencontrée. »

« Le SPGQ recommande que le comité d'absence temporaire soit tenu d'expliquer par écrit toute décision qu'il prend à l'effet de ne pas retenir les conclusions d'une évaluation de deuxième niveau. »

« Le SPGQ recommande que, pour les personnes n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation de deuxième niveau, le comité d'absence temporaire bénéficie de la rencontre obligatoire envisagée avec toutes les personnes contrevenantes pour pallier le fait qu'il ne dispose pas de l'information qu'aurait fournie une évaluation de deuxième niveau. » (181)

- Le SPGQ demande aussi que le comité d'absence temporaire *« devienne décisionnel »* ou que la discrétion de l'administrateur d'établissement ne s'exerce que dans des *« circonstances exceptionnelles »*, l'administrateur étant *« tenu de justifier sa décision par écrit auprès du directeur général des Services correctionnels. »* (182)
- Pour le SAP, le comité doit s'assurer, avant de recommander une absence temporaire pour fins de réinsertion sociale, que le projet du détenu soit réaliste et solide. Il se trouve, selon ce syndicat, que *« en pratique, compte tenu des incidences budgétaires en cause, un incarcéré, proposant un projet de sortie peu structuré et de médiocre qualité, obtiendra quand même un programme de réinsertion sociale en milieu ouvert. »* (183) Ceci rend donc fragile l'action du personnel en milieu ouvert.

(2) Dossier des personnes contrevenantes

Les deux syndicats formulent aussi des propositions concernant les dossiers des personnes contrevenantes. Pour le Syndicat des agents des Services correctionnels, il est impératif de joindre à ces dossiers la *« version policière »* dont l'absence au dossier peut amener des élargissements de *« cas lourds et d'individus potentiellement dangereux pour la société. »* (184) Ce syndicat soumet aussi la nécessité de la *« création d'un support informatique contenant toutes les données pertinentes sur les modalités de remise en liberté ainsi que les conditions s'y rattachant. »* (185) Pour sa part, le Syndicat des professionnels tient à préciser le contenu qu'il juge obligatoire des dossiers :

*« Le SPGQ recommande que le dossier comprenne « **obligatoirement** » les pièces suivantes :*

- *Les diverses ordonnances et mandats de dépôt des cinq dernières années;*
- *Les sommaires d'intervention antérieurs ainsi que les évaluations produites tant en milieu ouvert que fermé;*
- *Les évaluations produites par différentes ressources institutionnelles ou communautaires lors de périodes de surveillance antérieures;*
- *Les analyses, rapports d'observation et évaluations produits lors de la sentence correctionnelle actuelle en provenance des milieux ouvert et fermé ainsi que par les ressources communautaires ou institutionnelles mises à contribution;*
- *Le plan de séjour ou le plan d'intervention;*
- *Les résumés des rapports policiers;*
- *Les antécédents judiciaires et correctionnels complets du contrevenant. »*
(186)

Il y a aussi lieu, selon le SPGQ, de mettre en place des règles et des mécanismes pour assurer, en attendant la mise en place d'un « *dossier unique informatisé* », une circulation fluide et efficace des dossiers de papier entre milieux ouvert et fermé. (187)

(3) Encadrement dans le milieu ouvert et interactions des intervenants

Selon leurs perspectives propres, les syndicats des personnels des Services correctionnels se préoccupent aussi de l'encadrement des personnes contrevenantes dans le milieu ouvert et des interactions entre les intervenants.

Le Syndicat des agents de la paix émet un certain nombre de réserves ou d'inquiétudes en regard de l'encadrement des personnes élargies. Par exemple, dans le cas du PEMO, le SAP signale ce qu'il tient pour des déficiences d'encadrement : « *L'encadrement en milieu ouvert est aussi inexistant. Les rencontres avec l'agent de suivi s'effectuent du lundi au vendredi, de jour uniquement. Certains bureaux peuvent recevoir la clientèle un soir ou deux par semaine, et ce, jusqu'à 21 heures pour les travailleurs. Les autres intervenants (la majorité) sont rencontrés une fois par quinze jours, sur rendez-vous, de jour au bureau de l'agent de suivi. Très peu de vérifications sur le terrain sont effectuées.* » (188) Les contrôles par téléphone, de l'avis du SAP, sont peu efficaces (« *une insulte à l'intelligence humaine* ») en raison de la souplesse des technologies de communication. Par ailleurs, selon le SAP, la dépendance des documents papiers dans les dossiers des personnes contrevenantes a pour conséquence qu'« *il peut s'écouler, parfois, jusqu'à 2 ou 3 semaines avant que le dossier social parvienne à bon port.* » Ce cheminement laborieux et lent de l'information complique donc le travail d'encadrement.

Il faut encore porter attention, selon le SAP, à l'impact de l'évolution de la loi en regard du recours à l'emprisonnement sur le fardeau assumé par les ressources communautaires :

« Depuis plusieurs années, ces ressources ont vu leur clientèle s'alourdir dangereusement (clientèle criminalisée, clientèle poly-toxicomane, psychiatrisée, etc.). [...] Aujourd'hui, l'orientation des tribunaux est à l'effet que l'incarcération, en raison des coûts qui s'y rattachent demeure la dernière alternative à être utilisée. Donc, la clientèle des établissements de détention d'aujourd'hui est beaucoup plus lourde et criminalisée qu'auparavant. Les ressources communautaires héritent en conséquence des cas les plus risqués en absences temporaires. » (190)

Si le fardeau est lourd pour les ressources communautaires, il l'est tout autant pour les agents de probation des Services correctionnels œuvrant en milieu ouvert. Selon le SAP, le « caseload » moyen d'un agent de suivi oscille entre 100 et 120 dossiers, dans le cadre d'un horaire de travail de jour du lundi au vendredi; il s'ensuivrait que « *le détenu bénéficiant d'une absence temporaire ou d'une libération conditionnelle a alors tout le loisir de vaquer à ses occupations criminelles en dehors des heures normales de bureau.* » (191)

Sur la base de son analyse des pratiques d'encadrement des personnes contrevenantes élargies et tout en réclamant que « *le gouvernement accorde au MSP les budgets nécessaires à la réalisation de sa mission compte tenu des ordonnances émises par les tribunaux et de la nécessaire protection de la société* » (192), le Syndicat des agents de la paix formule une proposition précise concernant l'encadrement : « *Nous recommandons un encadrement en milieu ouvert plus rigoureux et accentué sur l'atteinte des résultats escomptés. Au minimum le suivi des contrevenants en milieu ouvert devrait s'orienter selon les nouveaux critères de surveillance des ordonnances de sursis émis en date du 18 janvier 2001, par M. Serge Ménard, ministre de la Sécurité publique.* » (193)

Le regard que porte le Syndicat des professionnelles et professionnels sur les problèmes de l'encadrement en milieu ouvert et sur les interactions entre les intervenants incorpore un certain nombre de préoccupations tenant à l'articulation ou au départage des responsabilités entre professionnels des Services correctionnels et professionnels des ressources communautaires; cela n'a rien d'étonnant puisque les porte-parole des ressources communautaires réfèrent aussi, de leur point de vue, à cette même problématique. Aussi, selon le

SPGQ, certains principes doivent régir l'action des Services correctionnels et des ressources communautaires :

- En matière d'information concernant les personnes contrevenantes :
« *Le SPGQ recommande qu'afin de respecter ses responsabilités en matière de protection de la confidentialité des renseignements personnels, la Direction générale des Services correctionnels ne transmette aux intervenants communautaires que les documents légaux ou correctionnels. De plus, le SPGQ recommande que les échanges d'information entre la DGSC et les intervenants communautaires soient encadrés par de stricts protocoles et que la Commission d'accès à l'information soit appelée à valider le contenu de ces ententes.* » (194);
- Il s'impose de très bien circonscrire le rôle que peuvent jouer les ressources communautaires. Le SPGQ suggère des tâches telles « *organiser des ateliers et dispenser de la formation sur les habiletés sociales de base, assurer une présence plus quotidienne auprès du contrevenant, notamment dans son milieu immédiat de vie et d'appartenance, aider la personne contrevenante à se constituer un réseau social fonctionnel* » (195); il ne faut donc pas attribuer aux ressources communautaires des responsabilités de « *surveillance qui sont communément et légalement attribuées à l'État.* » (196);
- Les Services correctionnels doivent, en conséquence, bien identifier les personnes contrevenantes susceptibles d'être confiées aux ressources communautaires (197), ce qui rappelle évidemment l'importance de l'évaluation;
- Selon le SPGQ, l'agent de probation des Services correctionnels doit assumer « *clairement la responsabilité globale pour l'encadrement et la réinsertion sociale des personnes contrevenantes.* » C'est cet agent qui « *doit définir le cadre à l'intérieur duquel les interventions seront effectuées* » et, notamment en regard des ressources communautaires, « *dans les cas où les compétences spécifiques des autres intervenants sont mises à contribution, [l'agent de probation] doit d'une part, apporter son support à ces derniers et, d'autre part, vérifier et valider les actions qu'ils posent.* » (198) Le SPGQ insiste sur le fait que « *la responsabilité globale pour l'administration des sentences revient à l'État et, par conséquent, à ses employés qui en demeurent directement imputables.* » (199)

Il y a donc, dans les propositions du SPGQ, une préoccupation fortement exprimée pour que les Services correctionnels, non seulement dotent leurs agents de probation des moyens de « *pleinement assumer [leur] mandat légal et clinique* » et de maître d'œuvre de l'encadrement des personnes contrevenantes élargies, mais aussi conservent le « *contrôle pour l'administration des sentences* » et s'assurent que leurs « *employés disposent des moyens nécessaires pour son exercice direct* »; c'est seulement sur des bases ainsi clairement établies et réaffirmées que les Services correctionnels peuvent ensuite faire appel à d'autres intervenants et ce, « *en fonction de leur créneau spécifique d'expertise et des besoins des personnes contrevenantes.* » (200) La comparaison des préoccupations des professionnels des Services correctionnels et celles des professionnels des ressources communautaires met donc bien en lumière un problème de découpage et d'articulation des responsabilités des deux catégories d'intervenants en matière d'encadrement en milieu ouvert.

Par ailleurs, le SPGQ rejoint le Syndicat des agents de la paix quant à la nécessité pour les Services correctionnels que « *des balises d'encadrement et d'accompagnement claires et précises soient mises de l'avant pour mieux structurer l'intervention de l'agent de services correctionnels et du technicien correctionnel en milieu ouvert.* » De telles balises incluraient le « *rythme de rencontres, de visites à domicile, de vérification des conditions de couvre-feu et d'assignation à domicile* », (201) choses que l'on retrouve dans le cadre de gestion de l'ordonnance d'emprisonnement avec sursis mis en place par le ministre de la Sécurité publique en janvier 2001.

II.2.7 Commission québécoise des libérations conditionnelles

La Commission québécoise des libérations conditionnelles a participé à la consultation engagée à l'occasion du présent mandat en soumettant un mémoire et deux documents techniques complémentaires. (202) Les interventions de la Commission sont reçues en quelque sorte à deux titres : d'une part, la CQLC est évidemment l'une des composantes du système correctionnel et le mandat la vise comme l'une des sources de décisions qui font l'objet d'un examen; d'autre part, la Commission est « *cliente* » des Services correctionnels dans la mesure où l'information sur laquelle elle base ses décisions se compose, pour une bonne partie, de données, y incluant des évaluations de personnes contrevenantes, qui lui sont fournies par les Services correctionnels.

La Commission entreprend ses réflexions en rappelant que, en vertu de modifications des récentes années au Code criminel (art. 718.1, 718.2 et 742.1), les tribunaux doivent évaluer la pertinence de divers types de sentences avant

de recourir à la sentence d'emprisonnement avec incarcération. Il s'ensuit donc qu'« *un individu qui n'a pu bénéficier des mesures prévues aux articles 718.2 et 742.1 du Code criminel représente un risque important pour la sécurité de la collectivité. L'existence d'un tel risque pour la société conditionne le juge à ordonner l'incarcération de la personne contrevenante.* » (203) Cet état de choses doit être pris en compte dans toute discussion des mécanismes décisionnels conduisant à l'élargissement des personnes contrevenantes. L'évolution des dispositions du Code criminel oblige le système correctionnel à apprécier attentivement le danger que représentent, pour la sécurité publique, les personnes que le tribunal s'est résolu à condamner à l'emprisonnement. Sous cet éclairage, la Commission formule plusieurs préoccupations qu'il convient de signaler et ce, en regard des diverses dimensions du processus décisionnel d'élargissement et de l'encadrement des personnes contrevenantes.

(1) Mécanismes décisionnels d'élargissement

Selon la CQLC, les mécanismes décisionnels d'élargissement, tant en matière d'absence temporaire que de libérations conditionnelles, sont pour les moins fragiles. Cette fragilité résulte de plusieurs facteurs :

- En premier lieu, la *Loi sur les services correctionnels* « ne comprend aucune définition permettant de circonscrire l'octroi de l'absence temporaire pour motifs de réinsertion sociale, humanitaire ou médical. » (204) Au laconisme de la loi sur la notion d'absence temporaire s'ajoute celui de la réglementation; ainsi, le chapitre IV du *Règlement sur les établissements de détention* n'est guère plus précis ou explicite. Le seul document circonscrivant la notion d'absence temporaire est en fait une directive interne des Services correctionnels – directive 4A1, du 15 juin 1992, modifiée le 19 juin 1997 – où l'on trouve, selon la CQLC, une « *énumération pour le moins extensive de situations justifiant une absence temporaire pour motif humanitaire.* » (205)
- La faiblesse de l'encadrement législatif et réglementaire régissant le recours à l'absence temporaire a pour effet de conférer aux Services correctionnels une discrétion trop grande en matière d'octroi d'absences temporaires et ce, à plus d'un égard. Ainsi, alors que l'article 22.2 de la *Loi sur les Services correctionnels* interdit d'accorder des absences temporaires pour *réinsertion sociale* à des personnes purgeant des sentences de plus de six mois et devenues admissibles à la libération conditionnelle, rien n'empêche les Services correctionnels d'octroyer à ces mêmes personnes une absence temporaire pour *motif humanitaire* et de « *faire indirectement ce que la Loi,*

par l'article 22.2, ne leur permet pas de faire directement. » (206) Cela est d'autant plus préoccupant, pour la CQLC, qu'elle juge la liste des motifs établis par les SCQ pour l'absence temporaire humanitaire « pour le moins extensive. » Par ailleurs, autant l'encadrement législatif et réglementaire est faible, autant les considérations budgétaires et administratives peuvent jouer avec force dans l'octroi des absences temporaires pour motif humanitaire : « l'utilisation généralisée de l'absence temporaire pour motif humanitaire pose problème. Alors que ce motif ne devrait être appliqué qu'à des situations significatives [...] il est utilisé pour libérer de plus en plus hâtivement et pour de longues périodes des personnes détenues, et ce principalement pour des motifs budgétaires. » (207)

- Il y a, selon la CQLC, des disparités importantes entre ses propres mécanismes décisionnels, en matière de libérations conditionnelles, et ceux des SCQ en matière d'absences temporaires. Ceci cause préjudice à la cohérence du système correctionnel.

« L'encadrement juridique important et le formalisme procédural qui en découle délimite très nettement le processus décisionnel de la Commission [...] ceci contraste singulièrement avec la précarité relative des dispositions relatives au processus d'autorisation de l'absence temporaire, lesquelles ne sont pas pour la plupart enchâssées dans la loi. »

« En pratique, il est fréquent que la Commission oppose un refus à un détenu qui a pourtant bénéficié de plusieurs absences temporaires autorisées par les Services correctionnels, et ce jusqu'à sa date d'admissibilité à la libération conditionnelle. Cet état de fait crée de la confusion dans l'esprit du détenu et conduit à une incohérence décisionnelle en matière de protection de la société. » (208)

Au terme de ces observations, qui rejoignent celles formulées par d'autres organismes ou groupes ayant participé à la consultation, la Commission formule une recommandation de portée majeure concernant les mécanismes décisionnels en matière d'absences temporaires pour fins de réinsertion sociale, c'est-à-dire un nouveau partage de juridiction entre elle-même et les Services correctionnels :

« 4.1 – La Commission recommande d'instaurer un programme de semi-liberté préparatoire à la libération conditionnelle au sixième de la sentence en remplacement de l'absence temporaire pour motif de réinsertion sociale pour la clientèle purgeant une sentence de six mois et plus. » (209)

Cette modification confierait aux Services correctionnels ce que la Commission décrit comme une « *marge de manœuvre importante pour une saine gestion de la population carcérale* » (210), c'est-à-dire le pouvoir d'accorder à toute la population carcérale des absences temporaires pour motif médical ou humanitaire et aussi pour réinsertion sociale, dans le cas des sentences de moins de six mois, pour autant que la « *notion d'absence temporaire pour motif humanitaire soit circonscrite dans la loi [...] pour des véritables motifs humanitaires.* » (211) Cette modification comporterait de nombreux avantages, dont le plus important est sans doute de confier à « *une entité indépendante et autonome, encadrée par des principes de justice administrative, la majorité des décisions de mise en liberté sous condition pour la clientèle de 6 mois et plus, qui en principe est plus à risque.* » (212) La CQLC propose donc, dans son mémoire, un ensemble de dispositions qui régiraient son éventuelle juridiction sur les absences temporaires pour réinsertion sociale des personnes servant des peines de 6 mois et plus. (213)

(2) Dossiers des personnes contrevenantes et informations nécessaires

Dans son processus de prise de décision, la Commission est tributaire des informations relatives aux personnes contrevenantes qu'elle reçoit des Services correctionnels. La Commission connaît ses besoins et elle les exprime clairement dans son mémoire. (214) En pratique, la Commission se déclare insatisfaite de l'information et des dossiers que lui fournissent les Services correctionnels : il manque « *fréquemment* » des informations concernant les « *antécédents judiciaires du contrevenant* » ; le niveau de préparation est « *inadapté à l'évolution constante du profil de la clientèle carcérale* » ; pour ce qui est des évaluations psychiatriques, psychologiques et sexologiques, les Services correctionnels « *refusent de plus en plus fréquemment de payer les expertises pourtant estimées essentielles par la Commission* » ; en somme, « *la préparation des dossiers par les Services correctionnels est inadéquate et compromet le processus décisionnel de la Commission.* » (215)

La Commission recommande donc que le projet d'entente administrative entre elle et les Services correctionnels, « *en discussion depuis trois ans* », soit finalement conclu et que les Services transmettent « *dans les délais prescrits, toute l'information nécessaire à la prise de décision par les commissaires* », conformément à l'entente. (216) Par delà cette proposition, la Commission a jugé nécessaire de revenir à la charge auprès du responsable du présent mandat en lui soumettant, en mars 2001, une nouvelle proposition qui vise à imposer aux Services correctionnels une obligation législative quant à l'information qu'ils doivent lui transmettre :

« Que la Loi sur les services correctionnels soit modifiée de façon à prévoir explicitement les obligations de la Direction générale des services correctionnels en ce qui a trait à l'information à transmettre à la Commission pour la prise de décision en matière de libération conditionnelle. Les nouvelles dispositions pourraient s'apparenter à celles prévues dans la loi-cadre fédérale. » (217)

La Commission propose d'emprunter la voie législative pour prescrire aux Services correctionnels des obligations en termes d'informations à lui transmettre dans un contexte où les relations entre les deux organismes apparaissent, du moins aux yeux d'un observateur externe, laborieuses et même tendues. Cela est illustré par le fait que, en trois années d'échanges, les deux organismes ont été incapables de s'entendre sur un protocole d'échange d'information. Pour leur part, les Services correctionnels évoquent deux difficultés rendant difficile le fait de fournir des évaluations psychologiques, psychiatriques et sexologiques à la CQLC : des contraintes budgétaires et des contraintes tenant à la protection des renseignements personnels. (218) Il y a ici un embâcle administratif qu'il faudra bien faire sauter un jour.

La question de l'information contenue dans les dossiers des personnes contrevenantes dont a à traiter la Commission amène celle-ci à formuler deux autres séries de considérations. En effet, dans son mémoire, la Commission demande d'abord que les Services correctionnels *« introduisent pour l'ensemble de la clientèle correctionnelle des instruments actuariels d'évaluation du risque de récidive et des besoins. »* (219) Cette question est jugée suffisamment importante pour amener la CQLC à déposer, dans le cadre de la consultation, un document technique présentant et justifiant le recours à de tels instruments actuariels. Selon la Commission, ces instruments, en existence depuis une trentaine d'années, *« ont gagné leurs lettres de noblesse en terme de fiabilité et de validité de prédiction, et une expertise est maintenant reconnue au plan international. »* (220) En outre, les Services correctionnels du Canada et d'autres provinces utilisent ces instruments actuariels et seraient disposés à partager leur expertise avec le Québec. La Commission, citant des experts selon lesquels *« le jugement clinique demeure à lui seul un pauvre instrument de prédiction »* et signalant que *« les instruments actuariels pourraient diminuer la subjectivité et la marge d'erreur, tout en laissant une place importante au jugement professionnel »* (221), presse les Services correctionnels de recourir aux instruments déjà éprouvés et validés dans d'autres systèmes correctionnels. Sur ce point, la Commission partage d'autres avis reçus dans le cours de la consultation, comme elle partage d'autres critiques des méthodes d'évaluation des SCQ. (222)

En plus de cette demande, la Commission fixe des attentes précises en matière d'évaluation de certaines catégories de personnes contrevenantes et elle formule la proposition suivante :

« Que les Services correctionnels s'assurent, que dans tous les cas où la personne détenue est reconnue coupable d'une agression sexuelle ou manifeste des problèmes sérieux de santé mentale ou possède des antécédents de semblable nature lorsque le délit principal est une autre infraction, qu'une évaluation psychologique ou psychiatrique récente soit présente au dossier. » (223)

Faute de disposer de telles évaluations, la Commission n'hésite pas à refuser la libération conditionnelle; cela explique l'insistance qu'elle met à obtenir de telles évaluations.

(3) Encadrement des personnes contrevenantes

L'encadrement des personnes contrevenantes débute en milieu carcéral, du moins pour celles des personnes qui doivent y séjourner. Par ailleurs, l'encadrement se déploie aussi en milieu ouvert. Dans l'un et l'autre cas, des programmes d'aide aux personnes contrevenantes sont nécessaires. Sur ce point, la Commission formule un jugement d'insuffisance et de disparité préoccupante : d'une part, à l'interne, *« les programmes reliés aux problématiques touchant les contrevenants ont pour ainsi dire disparu des établissements de détention »*, d'autre part, à l'externe, *« l'offre [...] bien que plus importante en milieu ouvert, est néanmoins insuffisante et souffre d'une grande disparité sur le territoire »*; il s'ensuit que *« l'insuffisance et la disparité constatée en ce domaine compromettent la mise en liberté graduelle et sécuritaire. » (224)* D'où la recommandation de la CQLC :

« Que le gouvernement investisse des sommes additionnelles dans le développement de ressources spécialisées dans la prestation de services reliés aux problématiques criminogènes de la clientèle, et ce particulièrement dans les régions périphériques. » (225)

L'encadrement en milieu ouvert suscite deux types de commentaires de la part de la CQLC.

D'une part, la Commission s'inquiète de certaines pratiques d'encadrement de personnes libérées conditionnellement : alors que la loi requiert que cette tâche incombe aux agents de probation, *« il arrive toutefois assez fréquemment que la*

responsabilité de la surveillance soit confiée à des agents des services correctionnels ou à des techniciens correctionnels, voire même aux intervenants du réseau des ressources communautaires », ce qui est illégal selon la Commission. (226) D'autre part, tout en reconnaissant volontiers la qualité du travail des ressources communautaires (227), la Commission s'inquiète de la solidité des bases juridiques de leur action. En conséquence, elle formule la proposition d'amender la Loi sur les services correctionnels afin de « reconnaître explicitement le rôle des ressources communautaires accréditées en ce qui a trait à la prestation de programmes cliniques et à la surveillance en matière de libération conditionnelle » et ce, dans le cadre d'un protocole d'entente entre la Commission et les Services correctionnels. (228) Les ressources communautaires sont capables d'exercer une surveillance adéquate des personnes en liberté conditionnelle; il faut donc leur assurer les bases juridiques appropriées. Une telle proposition doit être appréciée à la lumière de son mérite propre mais aussi en regard des préoccupations formulées notamment par le syndicat représentant les agents de probation à l'emploi des Services correctionnels.



De cette consultation, il ressort un certain nombre de préoccupations dans les milieux intéressés quant aux pratiques entourant l'élargissement et l'encadrement en milieu ouvert des personnes contrevenantes. Les mécanismes de prise de décision, l'information disponible et accessible sur les personnes contrevenantes de même que l'évaluation que l'on fait de ces personnes, la collaboration entre les différents partenaires du système correctionnel, la notion même d'absence temporaire, voilà autant de thèmes qui suscitent des incertitudes, des interrogations et des préoccupations et qui inspirent des propositions de changement. Il faut donc en venir à la formulation de recommandations susceptibles d'améliorer les pratiques, de répondre aux interrogations et de concourir à la fois à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes en accordant tout le respect dû à la sécurité de la population et à la bonne gestion des sentences des tribunaux.

NOTES DU CHAPITRE II

- (1) Vérificateur général du Québec, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1996-1997*, tome I, chapitre 3 « *Administration des sentences et réinsertion sociale des délinquants.* » (ci-après : VGQ 1996-1997).
- (2) VGQ 1996-1997, 3.19.
- (3) Vérificateur général du Québec, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000*, Tome II, chapitre 5 « *Suivi de vérification de l'optimisation des ressources* » (ci-après : VGQ 1999-2000).
- (4) VGQ 1999-2000, 5.186 – 5.192.
- (5) VGQ 1999-2000, 5.195 – 5.196.
- (6) VGQ 1999-2000, 5.198 – 5.199.
- (7) VGQ 1999-2000, 5.207.
- (8) VGQ 1999-2000, 5.206 – 5.207.
- (9) VGQ 1999-2000, 5.208 – 5.224.
- (10) VGQ 1999-2000, 5.220.
- (11) VGQ 1999-2000, 5.232.
- (12) VGQ 1999-2000, 5.236.
- (13) VGQ 1999-2000, 5.238.
- (14) VGQ 1996-1997, 3.100 – 3.126.
- (15) VGQ 1999-2000, 5.237 – 5.245.
- (16) Services correctionnels du Québec, *Commentaires sur les recommandations du rapport du Protecteur du citoyen*, 30 octobre 1999, 9 p.; *Plan d'action sur les recommandations du Protecteur du citoyen*, novembre 1998, révisé mars 1999, 27 p.; *Suivi du plan d'action, portant sur les recommandations du Protecteur du citoyen*, octobre 2000, 31 p.
- (17) *Rapport du Protecteur du citoyen sur les Services correctionnels du Québec*, janvier 1999, p. 42. (ci-après : RPC 1999).
- (18) RPC 1999, p. 43.
- (19) RPC 1999, p. 43.
- (20) RPC 1999, p. 43 – 44.
- (21) RPC 1999, p. 45.
- (22) RPC 1999, p. 46. Aussi : « *La pertinence de ce programme n'a pas à être mise en cause. Ce qui doit l'être cependant, c'est le fait d'accorder des absences temporaires non conformes à la loi.* » p. 46.
- (23) RPC 1999, p. 47.
- (24) RPC 1999, p. 47.
- (25) Sur ces thèmes, voir RPC 1999, p. 48 – 55.
- (26) RPC 1999, p. 47.
- (27) RPC 1999, p. 60.
- (28) RPC 1999, p. 61.
- (29) RPC 1999, p. 61.
- (30) RPC 1999, p. 63.
- (31) RPC 1999, p. 66 – 67.
- (32) RPC 1999, p. 70.
- (33) Ministère de la Sécurité publique, Vérification interne et enquête, par Jacques Lefebvre, vérificateur, 29 septembre 2000, transmis par Ginette Gougeon, responsable, le 3 octobre 2000, à Roger Giroux, sous-ministre associé. (ci-après VIE 2000).
- (34) VIE 2000, p. 10.
- (35) Voir la recommandation 7.1(3), RPC 1998, p. 60.
- (36) VIE 2000, p. 12.

-
- (37) VIE 2000, p. 13.
- (38) « [...] que les critères d'absence temporaire soient clairement identifiés » VIE 2000, p. 14.
- (39) VIE 2000, p. 15.
- (40) VIE 2000, p. 16.
- (41) VIE 2000, p. 18.
- (42) VIE 2000, p. 19.
- (43) VIE 2000, p. 21.
- (44) *Rapport d'enquête administrative. Mario Bastien – événement survenu le 10 août 2000. Direction de l'évaluation et des services en milieu ouvert de Sorel*, par Jacques Hébert et Danielle Ouvrard, le 10 octobre 2000. (ci-après : REA 2000).
- (45) REA 2000, p. 13 – 15 – 16.
- (46) REA 2000, p. 15.
- (47) REA 2000, p. 17.
- (48) REA 2000, p. 24.
- (49) REA 2000, p. 20.
- (50) REA 2000, p. 21.
- (51) REA 2000, p. 27.
- (52) REA 2000, p. 35 – 36.
- (53) REA 2000, p. 11.
- (54) REA 2000, p. 12.
- (55) REA 2000, p. 14.
- (56) REA 2000, p. 15.
- (57) REA 2000, p. 37.
- (58) REA 2000, p. 39.
- (59) REA 2000, p. 15.
- (60) REA 2000, p. 17.
- (61) REA 2000, p. 39.
- (62) REA 2000, p. 13.
- (63) REA 2000, p. 20.
- (64) REA 2000, p. 12.
- (65) REA 2000, p. 14.
- (66) REA 2000, p. 15.
- (67) REA 2000, p. 17.
- (68) REA 2000, p. 22.
- (69) REA 2000, p. 37 – 38.
- (70) REA 2000, p. 12.
- (71) REA 2000, p. 11.
- (72) REA 2000, p. 14.
- (73) REA 2000, p. 20.
- (74) REA 2000, p. 22 – 23.
- (75) REA 2000, p. 39.
- (76) REA 2000, p. 41.
- (77) Pour les recommandations, voir REA 2000, p. 42 – 43.
- (78) *Avis et suggestions de la Sûreté du Québec relatifs à la libération et l'encadrement des détenus dans le système correctionnel québécois*, janvier 2001, p. 3 – 4.
- (79) Lettre de Yves Prud'Homme, Fédération des policiers et policières municipaux du Québec, à Claude Corbo, 24 janvier 2001, p. 2.
- (80) *Commentaires du SPCUM*, janvier 2001, p. 2.
- (81) Lettre de Yves Francoeur, Fraternité SPCUM, 18 janvier 2001, p. 4 – 5.

- (82) Témoignage verbal, MM. Jean-Pierre Larose et Lorrain Audy, Association des directeurs de police du Québec, 1^{er} février 2001.
- (83) Lettre du directeur du Service, Alexandre Matte, Service de police – Ville de Québec, à Claude Corbo, le 12 janvier 2001.
- (84) SPCUM 2001, p. 2.
- (85) Lettre de Yves Francoeur, p. 4.; « *Nous recommandons donc que les personnes en processus de réinsertion sociale soient inscrites au CRPQ* », lettre du président de l'Association des policiers provinciaux du Québec, M. Tony Cannavino, à Claude Corbo, le 4 avril 2001, p. 3.
- (86) SQ 2001, p. 5 – 6.
- (87) SPCUM 2001, p. 4 – 5.; lettre de Tony Cannavino, p. 1.
- (88) Lettre du directeur du Service, Jean-Pierre Gariépy, Service de protection des citoyens – Ville de Laval, à Claude Corbo, le 9 janvier 2001.
- (89) SQ 2001, p. 7.
- (90) Lettre d'Alexandre Matte, p. 2.; voir aussi la lettre de Tony Cannavino, p. 2.
- (91) SPCUM 2001, p. 4.
- (92) SQ 2001, p. 8.
- (93) SQ 2001, p. 9.
- (94) SPCUM 2001, annexe II.
- (95) Lettre d'Yves Prud'Homme, p. 2 – 3.
- (96) Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition pour femmes victimes de violence conjugale, *Processus décisionnel et modalités d'encadrement appliquées à l'élargissement des personnes contrevenantes*. Avis présenté à M. Claude Corbo, février 2001, p. 5. (ci-après : Regroupement).
- (97) Lettre de Brita Brown, coordonnatrice, Halte-Femmes, à Claude Corbo, le 27 novembre 2000, p. 2.
- (98) Regroupement, p. 5.
- (99) Témoignage verbal, Madame Arlene Gaudreault, Association québécoise Plaidoyer-Victimes, le 16 février 2001.
- (100) Regroupement, p. 7.
- (101) Regroupement, p. 14.
- (102) Lettre de Brita Brown, p. 2.
- (103) Regroupement, p. 8 – 9.
- (104) « *Nous recommandons que, tout comme dans les cas des peines d'emprisonnement avec sursis, les services policiers soient informés de la libération d'un contrevenant ainsi que des conditions de remise en liberté. Ces informations permettront une intervention rapide et adéquate lorsqu'une victime fera appel à eux.* », Regroupement, p. 9.
- (105) Regroupement, p. 7.
- (106) Regroupement, p. 9.
- (107) « *Recommandation 11 : Nous recommandons que le ministère de la Sécurité publique augmente les ressources pour assurer une surveillance adéquate des contrevenants qui purgent leur peine en tout ou en partie dans la communauté. Les récentes mesures annoncées par le ministre pour encadrer les contrevenants condamnés à une peine d'emprisonnement avec sursis devraient, à notre avis, être élargis à [sic] aux contrevenants visés ci-dessus* », Regroupement, p. 10.
- (108) Regroupement, p. 10.
- (109) Regroupement, p. 11.
- (110) Rencontre avec des procureurs de la couronne de la région de Montréal, le 23 février 2001.

- (111) Lettre de MM Yves Tétreault et Alain Dupuis, avocats, à Mme Louise Sainte-Marie, AQAAD, le 13 décembre 2000, et transmise à Claude Corbo, p. 2. (ci-après AQAAD).
- (112) AQAAD, p. 3.
- (113) « Une réforme, si minime ou en profondeur soit-elle, ne placera jamais la société totalement à l'abri [sic] d'erreurs qui peuvent toujours survenir quand on demande à des humains de prendre des décisions à l'égard d'autres humains. », AQAAD, p. 3.
- (114) AQAAD, p. 4.
- (115) AQAAD, p. 5.
- (116) AQAAD, p. 5.
- (117) Rencontre avec M. Jean-Claude Bernheim, Office des droits des détenus, le 22 février 2001.
- (118) *Libération et encadrement des détenus, Mémoire de la Société de criminologie du Québec*, janvier 2001, 6pp. (ci-après : Société C.Q.).
- (119) Société C.Q. 2001, p. 2.
- (120) Société C.Q. 2001, p. 2 – 3.
- (121) Société C.Q. 2001, p. 3.
- (122) Société C.Q. 2001, p. 3.
- (123) Société C.Q. 2001, p. 3.
- (124) Société C.Q. 2001, p. 3.
- (125) Société C.Q. 2001, p. 4.
- (126) Société C.Q. 2001, p. 5.
- (127) OUIMET M. et P. TREMBLAY, *Vers un système d'évaluation de l'atteinte des objectifs de réinsertion sociale des clients aux Services correctionnels du Québec. Rapport de recherche soumis à la Direction générale des services correctionnels*, Montréal, 11 novembre 1999, p. 5.
- (128) Ouimet et Tremblay, p. 6 – 10.
- (129) Ouimet et Tremblay, p. 18 – 19.
- (130) Ouimet et Tremblay, p. 11 – 14.
- (131) Ouimet et Tremblay, p. 19 – 21.
- (132) Ouimet et Tremblay, annexe I, p. 33 – 46.
- (133) Annexe à la lettre du sous-ministre associé, M. Roger Giroux, le 27 février 2001, à Claude Corbo.
- (134) Lettre de Madame Chantal Blais, présidente, Regroupement des organismes communautaires de référence du Québec inc. , le 10 février 2001, pour Claude Corbo, p. 2. (ci-après ROCRQ).
- (135) ROCRQ, p. 3.
- (136) « Comme la référence au programme repose sur le jugement du percepteur d'amendes et comme ces derniers relèvent soit des cours municipales ou du ministère de la justice, les SCQ n'ont pas autorité sur les paramètres qu'ils se donnent ou qu'ils interprètent à leur guise. Les critères d'éligibilité étant relativement larges, il n'y a pas d'homogénéité dans l'analyse du dossier. Aussi, un contrevenant peut très bien se voir offrir le PTC dans une ville donnée et se le voir refuser dans une autre. Tout repose sur la notion de la capacité de payer du contrevenant. [...] Dans certaines villes, on préfère la référence systématique à la détention ou encore l'étalement à long terme par paiements différés (que le client souvent de fois ne peut honorer) ou par exemple, inventer une notion de plancher (en deçà de 500\$, le client n'a pas droit au PTC) ce qui fait souvent en sorte de laisser le contrevenant dans une impasse, s'il n'est pas en mesure de payer n'y [sic] d'aller en détention ou au PTC pour voir son amende « acquittée ». Le dossier reste alors latent et provoque souvent une récidive du client (conduite sans permis) et la commission de délits (vol) pour trouver de l'argent. [...] Certains autres percepteurs

- vont « inventer » que le client ne peut avoir accès au PTC qu'une seule fois dans sa vie, ce qui est faux. », ROCRQ, p. 2 – 3.
- (137) ROCRQ, p. 3.
- (138) ROCRQ, p. 4.
- (139) ROCRQ, p. 4.
- (140) ROCRQ, p. 4.
- (141) Voir VGQ 1996-1997, 3.115 à 3.121.
- (142) Voir VGQ 1999-2000, 5.248 à 5.252 et 5.255 à 5.260.
- (143) VGQ 1999-2000, 5.261.
- (144) Association des résidences communautaires du Québec, *Collaboration à l'étude du processus décisionnel et des modalités d'encadrement appliqués lors de l'élargissement des personnes contrevenantes*, janvier 2001, p. 5. (ci-après ARCQ).
- (145) ARCQ, p. 2.
- (146) Association des services de réhabilitation sociale du Québec, *Étude du processus décisionnel et des modalités d'encadrement appliqués lors de l'élargissement des personnes contrevenantes*, janvier 2001, p. 11 – 12. (ci-après ASRSQ – 1).
- (147) ASRSQ – 1, p. 12.
- (148) ASRSQ – 1, p. 14.
- (149) ASRSQ, *Recommandations finales déposées à M. Claude Corbo*, 6 mars 2001, p. 2. (ci-après ASRSQ – 2).
- (150) ARCQ, p. 6.
- (151) ASRSQ – 1, p. 7.
- (152) ASRSQ – 1, p. 9.
- (153) ASRSQ – 2, p. 1.
- (154) ASRSQ – 2, p. 2.
- (155) ARCQ, p. 8.
- (156) ASRSQ – 2, p. 2.
- (157) ASRSQ – 1, p. 8.
- (158) ARCQ, p. 6.
- (159) ASRSQ – 2, p. 2.
- (160) ASRSQ – 2, p. 3.
- (161) ARCQ, p. 7.
- (162) ASRSQ – 2, p. 1.
- (163) ARCQ, p. 6.
- (164) ARCQ, p. 9.
- (165) ARCQ, p. 7 – 8.
- (166) ASRSQ – 2, p. 3.
- (167) ASRSQ – 1, p. 23.
- (168) ASRSQ – 2, p. 4.
- (169) Syndicat des agents de la paix en services correctionnels du Québec, lettre de M. Michel Hubert, secrétaire général, à Claude Corbo, le 22 janvier 2001, p. 6. (ci-après : SAP).
- (170) SAP, p. 14.
- (171) SAP, p. 6.
- (172) SAP, p. 8. Aussi : « le problème majeur que nous rencontrons est l'utilisation des programmes et mécanismes existants pour d'autres fins que celles pour lesquelles ces programmes ont été conçus », p. 15.
- (173) SAP, p. 17.
- (174) « Le SPGQ recommande que l'octroi d'une absence temporaire ou d'une libération conditionnelle soit considéré un privilège et que la décision concernant leur octroi repose strictement sur une évaluation rigoureuse de la personne contrevenante. »,

Syndicat des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec, *Processus décisionnel et modalités d'encadrement appliqués lors de l'élargissement des personnes contrevenantes – Mémoire*, le 31 janvier 2001, p. 5. (ci-après : SPGQ).

(175) SPGQ, p. 8.

(176) « *Considérant la nature relativement technique de l'évaluation de premier niveau et la clientèle spécifique à laquelle elle doit s'appliquer, que l'agent de services correctionnels soit responsable de sa production en milieu fermé. De plus, cette responsabilité devrait revenir à l'agent de services correctionnels ou au technicien correctionnel en milieu ouvert. Par ailleurs, l'agent de probation devrait apporter du support conseil concernant sa production, que ce soit par l'intermédiaire du chef d'unité en milieu fermé ou en tant que superviseur immédiat en milieu ouvert.* »

« *Que l'agent de probation soit responsable de l'évaluation de deuxième niveau et de la production du plan d'intervention correctionnel, autant en milieu fermé qu'en milieu ouvert. Par ailleurs, en milieu fermé, l'agent de services correctionnels devrait contribuer en remplissant la grille d'observations utile à la confection de l'évaluation de deuxième niveau.* », SPGQ, p. 11.

(177) SAP, p. 14.

(178) SPGQ, p. 6.

(179) SAP, p. 14.

(180) SPGQ, p. 6.

(181) SPGQ, p. 6, 8 – 9.

(182) « *Le SPGQ recommande, pour s'assurer que l'octroi d'une absence temporaire se fonde sur les considérations identifiées à l'article 22.7 de la Loi sur les services correctionnels, que le comité d'absence temporaire devienne décisionnel ou, tout au moins, que le pouvoir dont dispose l'administrateur de l'établissement de ne pas retenir la recommandation du comité soit restreint à des circonstances exceptionnelles et que, dans de telles circonstances, l'administrateur soit tenu de justifier sa décision par écrit auprès du directeur général des services correctionnels.* » SPGQ, p. 9.

(183) SAP, p. 11.

(184) SAP, p. 11.

(185) SAP, p. 17.

(186) SPGQ, p. 13.

(187) « *Le SPGQ recommande qu'en attendant la mise en place d'un dossier unique informatisé, la Direction générale des services correctionnels établit comme politique que :*

- a) *le milieu fermé transfère immédiatement le dossier complet d'une personne contrevenante au milieu ouvert lors de l'élargissement de celle-ci en milieu ouvert;*
- b) *le milieu fermé demande au milieu ouvert de lui transférer le dossier complet d'une personne contrevenante au moment de l'admission de celle-ci en milieu fermé.* », SPGQ, p. 14.

(188) SAP, p. 8.

(189) SAP, p. 12.

(190) SAP, p. 7 – 8.

(191) SAP, p. 14.

(192) SAP, p. 17.

(193) SAP, p. 17 – 18.

(194) SPGQ, p. 14.

(195) SPGQ, p. 17.

- (196) « Le SPGQ recommande que la Direction générale des services correctionnels établisse clairement le rôle spécifique et complémentaire que l'on reconnaît aux intervenants communautaires en matière de suivi des personnes contrevenantes. Ce rôle doit être limité à l'offre de services que les intervenants correctionnels de peuvent fournir et ne doit aucunement comprendre des responsabilités de surveillance qui sont communément et légalement attribuées à l'État et, plus spécifiquement, aux agents de probation. », p. 18.
- (197) « Le SPGQ recommande que la Direction générale des services correctionnels s'assure que les personnes visées par un hébergement obligatoire dans un centre résidentiel communautaire (CRC) sont bien celles qui devraient être soumises à ce type d'encadrement serré. À cette fin, il faudrait, d'une part, s'assurer d'une application rigoureuse des critères de lourdeur et de risque de récidive au moment de l'envoi des contrevenants en CRC et, d'autre part, effectuer une analyse de la clientèle actuelle des CRC afin de déterminer si elle rencontre ces critères », p. 18.
- (198) SPGQ, p. 19.
- (199) SPGQ, p. 17.
- (200) Voir les recommandations suivantes :
« Recommandation 22 : Le SPGQ recommande que la Direction générale des services correctionnels prenne les dispositions nécessaires afin de permettre à l'agent de probation de pleinement assumer son mandat légal et clinique. Ces dispositions doivent, entre autres, faire en sorte que l'agent de probation qui est désigné « agent de relations communautaires » rencontre la personne contrevenante de façon régulière dans le cadre de la mesure de surveillance, et ce, selon un rythme qu'il détermine approprié. »
- « Recommandation 23 : Le SPGQ recommande que la Direction générale des services correctionnels utilise la même logique pour toutes les mesures sentencielles. Tout en conservant le contrôle pour l'administration des sentences et en s'assurant que ses employés disposent des moyens nécessaires pour son exercice direct, la DGSC devrait ensuite attribuer des activités d'encadrement ou de suivi aux différents intervenants en fonction de leur créneau spécifique d'expertise et des besoins des personnes contrevenantes. », SPGQ, p. 19.
- (201) SPGQ, p. 18.
- (202) Commission québécoise des libérations conditionnelles, *Réflexion sur les processus décisionnels menant à l'absence temporaire et à la libération conditionnelle des personnes contrevenantes*, janvier 2001, 25 pages et annexes (CQLC – 1); *Pourquoi des instruments d'évaluation des risques et des besoins pour la clientèle correctionnelle ?*, janvier 2001, 12 pages (CQLC – 2); *Informations nécessaires à la prise de décision à la Commission québécoise des libérations conditionnelles*, mars 2001, 3 pages et annexes (CQLC – 3).
- (203) CQLC – 1, p. 4.
- (204) CQLC – 1, p. 5.
- (205) CQLC – 1, p. 8.
- (206) CQLC – 1, p. 9.
- (207) CQLC – 1, p. 9. Voir aussi ces commentaires de la CQLC concernant le poids des considérations budgétaires dans les décisions d'absence temporaire rendues par les SCQ : « [les Services correctionnels] ont émis, le 4 juillet 2000, une directive précisant que les clientèles constituées des contrevenants condamnés à moins de six mois et à six mois et plus d'incarcération devaient bénéficier d'absences temporaires dans des proportions respectives de 83 % et de 60 %. [...] Cette façon d'administrer, en tous points préoccupants, qui repose essentiellement sur des objectifs d'économie budgétaire,

s'assimile davantage à la gestion de places qu'à la gestion des sentences imposées par les tribunaux. De fait, elle modifie de facto les sentences et met en péril le processus même de réinsertion sociale progressive du contrevenant. En outre, elle compromet sérieusement la protection de la société. », CQLC – 1, p. 9.

(208) CQLC – 1, p. 12.

(209) CQLC – 1, p. 17.

(210) CQLC – 1, p. 18.

(211) CQLC – 1, p. 18.

(212) CQLC – 1, p. 18.

(213) CQLC – 1, p. 19 – 20.

(214) « Pour être en mesure de respecter les prescriptions de l'article 23 de la **Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus**, la Commission doit disposer d'une information complète et à jour. À cette fin, elle doit impérativement obtenir des Services correctionnels les documents suivants :

- tous les mandats de dépôt relatifs à la sentence actuelle;
- toute ordonnance du tribunal (probation, sursis, jeune contrevenant, etc);
- tous les rapports présentenciels;
- l'évaluation de deuxième niveau et le plan d'intervention correctionnel (PIC);
- le sommaire d'évolution, à savoir la description du cheminement, la description du comportement en détention et en absence temporaire et la recommandation concernant la libération conditionnelle;
- la vérification du plan de sortie et la confirmation d'admission en ressource, le cas échéant;
- tous les rapports antérieurs à la sentence actuelle qui font état du comportement en cautionnement, en détention ou en absence temporaire ou en libération conditionnelle, et ce tant au niveau provincial que fédéral;
- tous les autres rapports (psychiatrique, psychologique, sexologique, déclaration de la victime, etc.);
- toutes autres informations pertinentes des organismes sociaux, communautaires ou autres;
- les informations et les documents obtenus des dossiers des substituts du Procureur général et des dossiers de la Cour conformément à l'entente à intervenir entre le ministère de la Sécurité publique et le ministère de la Justice;
- et, enfin, les antécédents judiciaires (FPS/SED) à jour. », CQLC – 1, p. 14 – 15.

(215) CQLC – 1, p. 13 – 14.

(216) CQLC – 1, p. 20.

(217) CQLC – 3, p. 3.

(218) Lettre du sous-ministre associé Roger Giroux à la présidente de la CQLC, Isabelle Demers, le 2 mars 2001, en annexe à CQLC – 3.

(219) CQLC – 1, p. 22.

(220) CQLC – 2, p. 12.

(221) CQLC – 1, p. 22 – 23.

(222) La Commission partage également des jugements critiques sur la validité des méthodes d'évaluation mis au point et utilisées par les Services correctionnels : « Bien que le système d'évaluation de la clientèle et du niveau d'intervention requis divisé en cinq profils, qui sera adopté dans le cadre de la réforme correctionnelle en cours, apparait à prime abord fonctionnel, il demeure beaucoup moins rigoureux et repose essentiellement sur l'approche du « **ici et maintenant** » et le jugement clinique des intervenants en place. », CQLC – 1, p. 22.

(223) CQLC – 1, p. 23.

- (224) CQLC – 1, p. 15.
 - (225) CQLC – 1, p. 24.
 - (226) CQLC – 1, p. 16.
 - (227) CQLC – 1, p. 16.
 - (228) CQLC – 1, p. 23.
-

CHAPITRE III

DES CONDITIONS PLUS SÉCURITAIRES POUR UN RISQUE NÉCESSAIRE

RECOMMANDATIONS

À la lumière des analyses qui précèdent, aussi bien l'analyse des caractéristiques des pratiques correctionnelles en regard de l'élargissement des personnes contrevenantes et de leur encadrement que celle des perceptions, des opinions et des propositions de changement exprimées par les organismes intéressés par ces pratiques correctionnelles, le temps est maintenant venu de rechercher les conditions de prudence d'un risque raisonnable en matière d'absences temporaires et de libérations conditionnelles. Le présent chapitre formulera donc un ensemble de recommandations qui, sur la base des analyses précédemment évoquées, apparaissent susceptibles d'améliorer les mécanismes décisionnels conduisant à l'élargissement de personnes contrevenantes et de mieux asseoir leur encadrement en milieu ouvert.

Avant que d'aborder ces recommandations, quelques précisions s'imposent.

En premier lieu, ces recommandations sont l'œuvre d'un observateur externe à l'ensemble du système correctionnel québécois. De ce point de vue, on ne s'étonnera pas que ces recommandations soient susceptibles d'être bonifiées à la lumière de l'expérience et de l'expertise des personnes, des organismes et des groupes qui sont directement familiers avec les réalités correctionnelles. Les recommandations qui suivent sont présentées dans un esprit d'humilité; elles se veulent une contribution à un débat à faire; elles visent à stimuler une réflexion additionnelle; mais elles veulent aussi encourager une action susceptible d'améliorer les choses. On ne s'étonnera donc pas que la dernière recommandation de ce chapitre incite le ministre de la Sécurité publique à rendre les recommandations et l'ensemble du rapport publics et à solliciter les réactions des personnes, des organismes et des groupes intéressés avant de prendre des décisions.

En second lieu, le responsable du présent rapport a choisi de ne pas s'enfermer dans les deux principales lois régissant le système correctionnel québécois, c'est-à-dire la *Loi sur les services correctionnels* et la *Loi favorisant*

la libération conditionnelle des détenus, non plus que dans les divers règlements d'application de ces lois. L'analyse des problèmes reliés aux mécanismes décisionnels conduisant à l'élargissement de personnes contrevenantes et à leur encadrement dans le milieu a permis d'établir qu'une partie de ces problèmes prend racine dans ces lois et règlements, ainsi que dans d'autres lois québécoises. Il aurait été impossible d'imaginer des améliorations potentiellement significatives aux pratiques correctionnelles actuelles en s'imposant de respecter les lois et règlements actuels dans leur intégralité. C'est pourquoi la mise en application de certaines recommandations ne pourra faire l'économie d'une action législative et réglementaire. Cependant, l'ordre politique et constitutionnel dans lequel se déploient les pratiques correctionnelles québécoises impliquant un autre gouvernement que celui du Québec, les recommandations respectent donc les législations fédérales applicables.

En troisième lieu, le responsable du présent rapport a formulé ses recommandations en étant conscient que la mise en œuvre de certaines d'entre elles pourrait exiger des dépenses publiques supplémentaires, et en étant conscient que le récent rétablissement des finances publiques québécoises n'autorise pas des libéralités illimitées mais en appelle toujours à la parcimonie de la part des gestionnaires des fonds publics. Cela dit, il faut reconnaître que les Services correctionnels québécois ont fourni leur contribution à l'effort de rétablissement des finances publiques et qu'on ne peut leur demander de faire toujours plus avec toujours moins. La sécurité de la population et aussi la réhabilitation et la réinsertion sociale des personnes contrevenantes, si elles sont souvent *écrasées* par d'autres priorités collectives jugées plus importantes, plus prioritaires et plus politiquement rentables, comportent un coût et exigent-elles aussi un effort financier. Le responsable du rapport s'est efforcé de formuler des recommandations aussi frugales que possible, mais en conservant toujours à l'esprit la sécurité de la population, fût-ce au prix de dépenses supplémentaires incontournables.

En quatrième lieu, l'analyse tant des pratiques correctionnelles que des témoignages entendus dans le cadre de la consultation a mis en lumière la nécessité non seulement d'apporter des changements aux mécanismes décisionnels conduisant à l'élargissement de personnes contrevenantes, mais aussi aux conditions rendant possible le meilleur fonctionnement de ces mécanismes, aux organismes qui sont responsables des décisions et même à l'environnement dans lequel œuvrent ces organismes. C'est pourquoi on trouvera des recommandations qui, à première vue, paraîtront bien lointaines de la lettre du mandat ministériel à l'origine du présent rapport. Par exemple, pour

rendre plus sécuritaires les mécanismes conduisant à l'élargissement de personnes contrevenantes avant le terme naturel de leur sentence d'incarcération, il faut notamment disposer d'une information complète et valide sur ces personnes; mais, la constitution et l'accessibilité d'une telle information exigent la mise en place de dispositifs organisationnels appropriés dans les organismes ou institutions responsables de constituer et de gérer l'information en cause; il faut aussi s'assurer que ces organismes entretiennent entre eux des liens efficaces et fonctionnels, etc. De proche en proche, les analyses menées en conformité avec le mandat original mettent en lumière des difficultés ou des carences qui dépassent la seule mécanique d'approbation des absences temporaires et qui tiennent, par exemple, aux systèmes d'information des Services correctionnels ou encore aux liens qu'ils entretiennent avec d'autres organismes. On pourrait faire des observations analogues concernant l'insertion de ces services dans l'ensemble des services publics. Aussi, il devient nécessaire de formuler des recommandations qui, dépassant la question stricte des mécanismes décisionnels d'absence temporaire, visent à mettre en place des conditions d'organisation et de fonctionnement susceptibles de bonifier et de rendre plus sécuritaires les mécanismes en question, ce qui était l'intention à l'origine du mandat d'examen. Les recommandations viennent donc en série, chaque série s'emboîtant dans la suivante aux fins de contribuer à une bonification de l'ensemble des pratiques correctionnelles en matière d'élargissement anticipé et d'encadrement des personnes contrevenantes.

Ces précisions préliminaires formulées, il faut expliciter un préalable d'un autre ordre aux recommandations.

III.1 Idées directrices

Un certain nombre d'idées directrices ont guidé l'analyse, structuré la réflexion et inspiré les recommandations du présent rapport. Il convient de formuler ces idées directrices. Le responsable du présent rapport ne s'attribue pas la paternité de ces idées directrices : elles se trouvent présentes, avec une précision et une clarté variables, dans la documentation relative aux pratiques correctionnelles, dans les avis exprimés au cours de la consultation, dans les témoignages reçus de personnes et de groupes. Mais, à l'examen, il se révèle que ces idées sont pertinentes et susceptibles d'instaurer une cohérence nécessaire dans l'effort pour bonifier et rendre plus sécuritaires les mécanismes décisionnels d'élargissement et l'encadrement des personnes contrevenantes. Cinq idées directrices sous-tendent donc l'ensemble des recommandations.

(1) Primauté de la réhabilitation et de la réinsertion sociale.

La poursuite de la réhabilitation et de la réinsertion sociale harmonieuses et durables des personnes contrevenantes doit demeurer le principe premier de l'action du ministère de la Sécurité publique, des Services correctionnels, de la Commission québécoise des libérations conditionnelles ainsi que de leur collaboration avec les ressources communautaires et la société civile dans son ensemble.

La société québécoise, comme les autres sociétés, est confrontée à un problème de déviance, par rapport aux normes communes, de la part de certains de ses membres, ceux que l'on finit par désigner comme « *personnes contrevenantes* ». Dans le contexte nord-américain où se trouve le Québec, les diverses juridictions correctionnelles s'inspirent de philosophies parfois contradictoires quant au traitement à réserver aux personnes contrevenantes. Certaines juridictions, excédées et rendues impatientes par les comportements criminels ou déviants, se laissent tenter par une approche que l'on décrit souvent comme « *musclée* » à l'endroit des personnes contrevenantes, et par des pratiques qui privilégient la répression et l'enfermement de ces personnes sans trop se préoccuper de leur réhabilitation et de leur réinsertion sociale. Dans cette perspective, les notions de « *libération conditionnelle* » ou d'« *absence temporaire pour réinsertion sociale* » ne sont guère prisées non plus que les efforts qui viseraient à aider les personnes contrevenantes à se libérer de structures de comportement favorisant la déviance et la récidive. Pour sa part, la société québécoise semble préférer une approche différente où les éléments de répression doivent être articulés à un effort plus englobant et plus directeur visant à arracher les personnes contrevenantes au cycle conduisant à des conduites déviantes et criminelles répétitives. Les Services correctionnels font de la réinsertion sociale des personnes contrevenantes leur principe d'action; l'existence même d'une Commission québécoise des libérations conditionnelles illustre la conviction que l'emprisonnement jusqu'à son terme naturel ne constitue pas une norme absolue; et la consultation préparatoire au présent rapport ne révèle pas de condamnation de principe inflexible et sans appel des pratiques d'absence temporaire et de libération conditionnelle, quoique les modalités les entourant doivent être revues.

Les recommandations du présent rapport reposent donc sur cette idée que la poursuite de la réhabilitation et de la réinsertion sociale doivent demeurer le principe premier des pratiques correctionnelles, notamment en matière d'élargissement anticipé des personnes contrevenantes. Il y a, à cela, de bonnes

raisons. D'une part, à moins de condamner le moindre contrevenant à la détention à perpétuité, les détenus seront tôt ou tard libérés et reviendront dans la société; il est impératif de les y préparer. D'autre part, malgré un taux de récidive important dans leur clientèle, les Services correctionnels sont responsables de personnes condamnées à des peines inférieures à deux ans; il y a, parmi ces personnes, des individus qui peuvent être ramenés à une vie sociale conforme aux normes communes; il s'impose de tout mettre en œuvre pour y parvenir. Il n'est pas prouvé qu'une répression sans pitié soit plus efficace à long terme. Les taux de récidive observés dans la population carcérale sont imposants et purgent vite l'esprit de toute naïveté au chapitre de la réhabilitation et de la réinsertion sociale. Mais, y a-t-il une autre possibilité qui ne soit pas une démission ou une désespérance résignées ?

(2) Normes régulatrices de la réhabilitation et de la réinsertion sociale

La poursuite de la réhabilitation et de la réinsertion sociale des personnes contrevenantes s'effectue dans le respect de deux normes régulatrices : (1) la sécurité de la population et (2) le respect des sentences des tribunaux selon leurs diverses modalités.

Si la réhabilitation et la réinsertion harmonieuses dans la communauté constituent des valeurs de société fondamentales qui doivent inspirer les pratiques correctionnelles et leurs responsables, ces valeurs doivent être réconciliées avec deux autres valeurs de société, d'abord la sécurité de la population et aussi le respect des sentences des tribunaux.

La primauté de la sécurité de la population ne requiert pas de très longues démonstrations. Comme le XX^e siècle et, en particulier, les récentes décennies l'ont démontré à répétition et à satiété, la vie civilisée n'est possible que sur la base d'une paix sociale et de la sécurité quotidienne de chacun dans ses rapports avec ses semblables. L'évolution des conceptions en droit criminel met encore davantage en relief la primauté de la sécurité de la population comme en témoignent les récents amendements au Code criminel canadien prescrivant aux tribunaux de ne recourir à l'emprisonnement que lorsque les sentences alternatives présentent un risque inacceptable pour la sécurité de la population. En principe, donc, depuis quelques années, seules sont emprisonnées, pour une durée variable, les personnes contrevenantes dont il est légitime de penser qu'elles représentent un risque pour la sécurité de la population. Il s'ensuit donc que la recherche de la réhabilitation et de la réinsertion des personnes contrevenantes incarcérées est subordonnée, et doit toujours l'être, à la valeur prioritaire de la sécurité de la population. Il s'ensuit aussi que des décisions,

inspirées par la recherche de la réhabilitation et de la réinsertion, qui pourraient conduire à l'élargissement anticipé, doivent aussi se subordonner à la primauté de la sécurité de la population et n'être prises qu'après une appréciation rigoureuse du potentiel de danger pour la sécurité de la population que représente l'élargissement d'une personne incarcérée.

Certains esprits seront enclins à assimiler la primauté reconnue dans le paragraphe qui précède au début d'un glissement vers des pratiques correctionnelles plus répressives, glissement dont le terme ultime et fatal serait, comme dans certaines juridictions, une volonté de maintenir chaque sentence d'emprisonnement jusqu'à son accomplissement intégral et donc de faire disparaître tout ce qui s'apparente à l'élargissement anticipé sous forme d'absence temporaire ou de libération conditionnelle. Une telle vue serait erronée quant aux conceptions du responsable du présent rapport et, surtout, quant à ce qu'on pourrait appeler les bases politiques et sociales nécessaires à l'existence de pratiques correctionnelles véritablement orientées vers la réhabilitation et la réinsertion sociale et utilisant, à cette fin, l'élargissement anticipé progressif et encadré de personnes incarcérées. En effet, la répétition d'événements tragiques comme ceux survenus à l'été 2000 à Sorel, le développement et la diffusion, dans l'opinion publique, de l'idée que les absences temporaires ou les libérations conditionnelles seraient accordées sans un respect réel du primat absolu de la sécurité de la population, tout cela amènerait à exercer sur les instances politiques décisionnelles une pression de plus en plus irrésistible pour en revenir à des pratiques correctionnelles dures, répressives, musclées, rejetant sans appel toute idée d'élargissement anticipé, encadré et progressif. Ainsi, assimiler l'invocation de la primauté de la sécurité de la population, comme norme régulatrice des pratiques correctionnelles d'élargissement, à l'émergence d'une philosophie répressive à l'endroit des personnes contrevenantes est non seulement une interprétation erronée, mais c'est encore et surtout mésestimer gravement le fait que, si la société n'a pas le sentiment que sa sécurité est la première considération, elle fera vite preuve d'une intolérance sans appel à l'égard des pratiques correctionnelles mêmes que voudraient préserver ceux qui se méfient de la référence à la primauté de la sécurité de la population.

Par ailleurs, la réhabilitation et la réinsertion sociale ne devraient être poursuivies que dans le respect des sentences des tribunaux selon leurs diverses modalités. Plusieurs témoignages reçus au cours de la préparation du présent rapport ont affirmé que le recours aux absences temporaires souvent inspiré par des considérations de budget ou de surpopulation carcérale permettrait à des gestionnaires d'invalider dans les faits des sentences des tribunaux et de miner

la crédibilité de ceux-ci. Sans nécessairement avaliser cette affirmation, il faut reconnaître que l'octroi, à des gestionnaires relevant du pouvoir exécutif, d'un pouvoir discrétionnaire de déterminer les suites administratives de décisions d'incarcération prononcées par des tribunaux indépendants du pouvoir exécutif (et dont les décisions ne sauraient être renversées que par un tribunal hiérarchiquement supérieur), crée des problèmes sérieux de cohérence entre les institutions. Il est périlleux, pour la paix sociale et pour la sécurité de la population, que l'autorité et l'indépendance des tribunaux soient compromises. Ceci ne signifie pas, de soi, que l'on doive abolir les absences temporaires; cela signifie que l'octroi, à des instances administratives, du pouvoir d'intervenir dans la gestion de sentences imposées par les instances judiciaires doit être assorti de modalités et de cadres tels que ce pouvoir ne puisse être accusé de miner l'autorité des tribunaux et la crédibilité des sentences qu'ils imposent. Cela est d'autant plus important que le Code criminel balise désormais plus étroitement la possibilité pour les tribunaux de recourir aux sentences d'emprisonnement; celles qui sont finalement prononcées doivent être justifiées par des considérations probantes de sécurité de la population; la gestion de telles sentences, y incluant l'élargissement anticipé, n'en est que plus délicate pour les administrations responsables. Enfin, il faut bien se rendre à l'évidence que, si la gestion des sentences et le recours à des formes variées d'élargissement anticipé apparaissent laxistes ou empreints d'une passion trop généreuse pour une réinsertion sociale accélérée, la tentation ira en croissant dans la magistrature d'alourdir les sentences d'emprisonnement. Aussi, les pratiques correctionnelles doivent-elles se déployer avec une sensibilité fine pour des équilibres qui sont délicats entre la poursuite de la réhabilitation et de la réinsertion sociale, d'une part, et la sécurité de la population et le respect des sentences des tribunaux, d'autre part.

(3) Une responsabilité collective partagée

La poursuite de la réhabilitation et de la réinsertion sociale des personnes contrevenantes constitue une responsabilité collective partagée par les organismes directement préposés à cette tâche, les Services correctionnels du Québec et la Commission québécoise des libérations conditionnelles, les autres organismes relevant du ministère de la Sécurité publique, dont les corps policiers, les ressources communautaires reconnues comme partenaires par le ministre de la Sécurité publique et leurs personnels, le gouvernement du Québec, la magistrature, ainsi que la société civile dans son ensemble, notamment par les organismes et associations volontaires intéressés.

La tâche d'œuvrer à la réhabilitation et à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes ne peut être abandonnée en exclusivité aux seules institutions du système correctionnel; cette tâche constitue une responsabilité collective interpellant la société civile dans son ensemble. On pourrait asseoir cette idée directrice sur des considérations philosophiques tenant au respect des droits de la personne, y incluant la personne contrevenante, à l'analyse du partage de la responsabilité des comportements déviants ou criminels entre l'individu en cause, son milieu, l'influence des conditions sociales dans lesquelles il a vécu, etc. La philosophie étant un terrain difficile et périlleux pour l'esprit humain, on s'en tiendra plutôt à des considérations pratiques.

En premier lieu, les Services correctionnels disposent de moyens limités pour œuvrer à la réhabilitation et à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes : en regard du nombre de personnes qu'on leur confie, leurs ressources humaines, financières, organisationnelles, ne sont pas indéfiniment extensibles et il faut reconnaître que, dans les arbitrages financiers annuels auxquels se livrent les autorités gouvernementales, les Services correctionnels subissent désavantageusement la concurrence redoutable de priorités sociales – la santé, l'éducation, la culture, le développement économique, la protection de l'environnement, etc. – qui séduisent avec des charmes autrement puissants les décideurs politiques. Un dollar dépensé en santé réveille plus d'applaudissements qu'un dollar consacré aux prisons. En outre, le temps pendant lequel des personnes contrevenantes incombent à la responsabilité des Services correctionnels est bref : au maximum deux ans, près de 50 % des sentences sont inférieures à un mois et 27 % sont de un à trois mois; cela ne donne pas beaucoup de temps pour œuvrer à la réhabilitation et à la réinsertion sociale. Les moyens d'action des Services correctionnels sont bien limités.

En deuxième lieu, la personne relevant de la compétence des Services correctionnels vit une expérience de vie particulière qui se démarque de ce que l'on pourrait appeler une « *insertion sociale normale* » : en milieu ouvert, cette personne est assujettie en principe à des formes variées de contrôle et de reddition de comptes qui la distinguent du citoyen ou de la citoyenne ordinaire; en milieu fermé, la personne détenue vit dans des conditions qui sont, au mieux, artificielles en regard de la vie ordinaire et, souvent, proprement traumatisantes. La réhabilitation et la réinsertion sociale sont, pour la personne contrevenante, un processus difficile pour ne pas dire une conquête ardue. Aussi attentifs et dévoués soient-ils, les Services correctionnels ne peuvent apporter qu'une aide limitée et encore cette aide se trouve-t-elle souvent entachée par le pouvoir et la coercition, générateurs de suspicion, d'agreur, de révolte, qu'ils peuvent imposer aux personnes dont ils sont responsables. Pour une personne dont

l'insertion sociale est déjà problématique, la dépendance, sous une forme ou une autre, des Services correctionnels, si elle est un passage obligé vers la réhabilitation et la réinsertion sociale, engage sur un chemin rocailleux et plein d'aspérités. Le système correctionnel ne peut offrir ces soutiens efficaces à une insertion sociale réussie que sont une relation de couple harmonieuse, un milieu familial chaleureux, un réseau social diversifié, l'engagement dans un travail significatif, l'implication dans le tissu social. Il est visible que la société dans son ensemble ne peut impunément se laver les mains de ceux de ses membres qui dérogent aux normes communes et déléguer pleines responsabilités au système correctionnel, en s'imaginant que ce dernier peut, à lui seul, accomplir des miracles de réhabilitation et de réinsertion sociale. Ici encore, il faut rappeler que, à défaut de se résoudre à condamner le moindre contrevenant à la réclusion à perpétuité, tôt ou tard l'immense majorité des individus incarcérés seront libérés et reviendront dans la société; celle-ci a tout intérêt, en termes de sécurité, de bonne utilisation de sa richesse collective et de respect pour la dignité et les droits de chacun de ses membres, à s'investir activement elle aussi dans la réhabilitation et la réinsertion sociale des personnes contrevenantes.

Or il se trouve, en troisième lieu, qu'existent dans la société nombre d'organismes et d'associations volontaires et souvent bénévoles qui non seulement veulent mais aussi peuvent s'associer à la tâche de réhabilitation et de réinsertion sociale des personnes contrevenantes. À défaut de grands moyens financiers, des ressources communautaires peuvent compter sur une bonne connaissance des problématiques affectant les personnes contrevenantes et sur un personnel et des membres réunissant le dévouement et l'altruisme à la compétence professionnelle. Ces ressources, déjà mises à contribution, doivent continuer à l'être, comme elles le souhaitent vivement et ce, selon des modalités qu'il y a lieu de préciser et d'affirmer, au-delà de ce que dit actuellement la législation. Cela est d'autant plus justifié que les ressources offertes par le milieu peuvent rendre des types de services dont sont incapables les Services correctionnels eux-mêmes et que ces émanations du milieu peuvent construire, avec les personnes contrevenantes, un mode de relation et d'interaction qui ne soit pas frappé des mêmes servitudes que celles caractérisant le lien entre elles et le système correctionnel. Une volonté de recourir plus et mieux aux ressources qu'offre le tissu social pour la réhabilitation et la réinsertion des personnes contrevenantes pourra faire naître le soupçon d'un désir inavoué de « *privatisation* ». Un tel soupçon appelle une triple réponse : d'abord qu'il est possible de répartir les responsabilités entre organismes publics et organismes communautaires de façon telle qu'on ne dépouille pas l'État de responsabilités qu'il doit impérativement conserver comme ultime fiduciaire du bien public; ensuite, que l'exercice de

responsabilités par des organismes de la société civile en matière de réhabilitation et de réinsertion sociale peut être balisé par des normes et des mécanismes en assurant la qualité et la validité; enfin, que l'implication de ressources communautaires dans ce genre de tâches ne vise pas à faire de la réhabilitation et de la réinsertion sociale de personnes contrevenantes une industrie lucrative visant à enrichir des actionnaires et à triompher sur les marchés boursiers à l'échelle mondiale. Il faut tout de même rappeler que la légitimité des interventions de l'État, en matière correctionnelle comme en d'autres matières, vient de ce que l'État agit précisément au nom de la société civile et que celle-ci ne se place pas elle-même en situation d'illégitimité si elle consent à ce que certaines de ses responsabilités soient exercées, dans un cadre qui impose la qualité, l'imputabilité, la pertinence, l'efficacité et l'efficience et la transparence, à des groupes volontaires et compétents qui naissent précisément du tissu de cette société civile.

La société dans son ensemble doit ainsi s'impliquer, notamment par l'action des ressources communautaires, dans la réhabilitation et la réinsertion sociale des personnes contrevenantes.

(4) La rigueur méthodologique

Les actions et les décisions des divers intervenants impliqués dans la réhabilitation et la réinsertion sociale des personnes contrevenantes s'assujettissent aux plus exigeants standards de rigueur méthodologique, de cohérence et de continuité, de transparence, de justice et d'équité.

La recherche de la réhabilitation et de la réinsertion sociale ne constitue pas une science exacte non plus qu'une activité mécanique au déroulement fiablement prévisible. Elle se déploie au contraire dans un clair-obscur permanent et dans ce domaine infiniment complexe du jugement d'êtres humains sur d'autres êtres humains, que l'on ne connaît toujours qu'imparfaitement et qui demeurent capables de déjouer toute prédiction les concernant. Qu'il s'agisse de faire l'évaluation d'une personne contrevenante, de lui préparer un plan d'intervention correctionnel, de juger de sa capacité à assumer sans récidive un élargissement en milieu ouvert au cours ou même au terme de son incarcération, de mesurer son progrès dans un processus de réhabilitation et de réinsertion sociale, d'apprécier la pertinence de conditions de libération eu égard à ses antécédents, d'identifier les formes d'aide les plus susceptibles d'être efficaces et d'en estimer l'efficacité probable, on se trouve toujours sur le terrain fragile du jugement d'êtres humains sur d'autres êtres humains. Le

risque d'erreurs, s'il peut être constamment réduit et amenuisé, ne peut jamais être ramené à zéro.

Dans ce domaine échappant aux garanties de la science exacte et aux certitudes illusoires d'une ingénierie sociale éprouvée, le risque baisse avec la croissance de la rigueur méthodologique, de la cohérence et de la continuité des interventions, de la qualité et de l'abondance de l'information et de sa pertinence, de la justesse des évaluations. Malgré l'abondance des dossiers, la brièveté des délais, la rareté des ressources, la complexité des cas, la difficulté du processus d'évaluation, le système correctionnel doit s'imposer le culte et les conditions de la rigueur méthodologique, de la cohérence et de la continuité des interventions.

Par ailleurs, les organismes du système correctionnel sont nantis d'un pouvoir sur les personnes qui leurs sont confiées et d'une capacité de coercition à leur endroit. Tout pouvoir, à commencer par celui de priver par la force des êtres humains de leur liberté, est d'un exercice périlleux, pour les sujets assurément, mais aussi pour ses détenteurs. C'est pourquoi le pouvoir conféré au système correctionnel ne peut être exercé, si l'on veut minimiser les périls qu'il comporte inévitablement, et comme par essence, que dans la mesure où il s'emploie quotidiennement à se subordonner aux plus exigeants standards de justice et d'équité. Certes, le fardeau des tâches à accomplir, la dureté intrinsèque, qui ressurgit fréquemment, de ces tâches de contrôle et d'emprisonnement d'êtres humains, le statut même, les caractéristiques et souvent les attitudes et les conduites passées, présentes et potentielles des personnes contrevenantes, tout cela peut parfois distraire des standards les plus exigeants de justice et d'équité et même les rendre obscurs ou les faire sentir comme indûment exigeants; néanmoins, l'arbitraire, le déni des droits, l'exercice pesant ou tatillon du pouvoir, rien de cela ne peut constituer le terreau fertile de la réhabilitation et de la réinsertion sociale.

(5) Le principe de compétence

L'assujettissement, aux plus exigeants standards de rigueur méthodologique, de cohérence et de continuité, de transparence, de justice et d'équité, des actions et des décisions des intervenants poursuivant la réhabilitation et la réinsertion sociale des personnes contrevenantes, requiert (1) le recours méthodique aux acquis les plus actuels de la recherche scientifique pertinente et aux moyens les plus actuels des technologies de l'information et de la communication; (2) le renforcement des conditions d'embauche et de maintien en emploi et (3) la formation professionnelle continue des personnels impliqués.

Si les exigences précédemment formulées au titre de la rigueur méthodologique, apparaissent lourdes, impératives, difficiles à réaliser dans le quotidien, elles ne sauraient être tenues ni pour déraisonnables ni, surtout, pour inatteignables. Au contraire, il existe des moyens qui sont susceptibles d'en favoriser la réalisation et d'en faciliter la poursuite résolue.

En premier lieu, il s'impose d'exploiter le plus méthodiquement possible les connaissances scientifiques de pointe, les moyens technologiques les plus avancés en matière d'information et de communication, et les pratiques correctionnelles les plus exemplaires. Ainsi, en Amérique du Nord, il existe une soixantaine de systèmes correctionnels, ceux des provinces canadiennes et des États américains en plus des juridictions fédérales des deux pays. Assurément, toutes ces juridictions correctionnelles des provinces et des États ne sont pas toutes ni également des modèles à suivre; certaines, en fait, sont plutôt, pour la société québécoise, des exemples à fuir à tout prix. Cependant, il s'en trouve dont le système correctionnel québécois pourrait tirer leçon. De même, de nombreuses universités en Amérique du Nord et en Europe abritent des départements, des écoles, des centres de recherche qui se consacrent à la pénologie, à la criminologie, aux thérapies du comportement humain, et qui développent et valident des savoirs nouveaux et qui parfois parviennent à des percées conceptuelles novatrices et fécondes pour la pratique. Enfin, les technologies de l'information et des communications accumulent les innovations et les développements et rendent disponibles des moyens sans cesse plus performants pour gérer l'information et soutenir la gestion. Le système correctionnel québécois dans son ensemble, dont les Services correctionnels eux-mêmes, la Commission québécoise des libérations conditionnelles, les ressources communautaires qui concourent à leur action, a tout intérêt et doit même s'assurer d'avoir accès aux pratiques, aux connaissances et aux technologies de pointe qui peuvent mieux l'instrumenter pour son mandat et, en particulier, lui faciliter la responsabilité d'assujettir ses actions et ses pratiques aux standards les plus exigeants de rigueur méthodologique. Certes, la société québécoise a son identité et ses valeurs propres et, en matière correctionnelle, elle a fait et elle maintient des choix qui lui sont propres. Cependant, cette société et son système correctionnel doivent asseoir leurs choix et leurs pratiques sur une connaissance approfondie et une exploitation méthodique de l'expérience utilisable d'autres juridictions correctionnelles, des acquis les plus significatifs et les plus féconds de la recherche scientifique d'ici et d'ailleurs, des moyens les plus efficaces que produit de façon ininterrompue le développement des technologies de l'information et des communications. Il n'est pas une facette des pratiques correctionnelles québécoises qui ne mérite

d'être soutenue par ce qu'offrent les connaissances scientifiques et les moyens technologiques de pointe. Cela ne dispense pas de l'esprit critique et de la défiance pour ce qui pourrait n'être que mode passagère. Cependant, le système correctionnel québécois ne pourra que profiter de l'exercice soutenu et efficace d'une vigie scientifique et technologique méthodique et constante.

En deuxième lieu, précisément pour être pleinement en mesure de tirer tout le profit possible de cette vigie scientifique et technologique, pour faire passer efficacement dans ses pratiques quotidiennes les acquis scientifiques et technologiques et les modèles innovateurs dont l'expérimentation ailleurs aura établi la valeur, le système correctionnel québécois doit s'assurer que ses personnels soient aptes à incorporer dans leur travail ce qu'offrent la science, la technologie et les réalisations d'autres juridictions. À cette fin, la formation des personnels, la formation initiale et, particulièrement, la formation professionnelle continue, constituent un passage obligé. La législation québécoise impose à tout employeur de consacrer une partie de ses ressources à la formation professionnelle continue de son personnel. Cette obligation vaut pour les employeurs du système correctionnel; mais, compte tenu de la difficulté et du caractère délicat des responsabilités qu'il assume, le système correctionnel doit faire de cette obligation un choix résolu et imaginatif qui propose à ses personnels l'accès à des compétences et à des moyens qui, non seulement les rendront plus efficaces, mais feront d'eux des intervenants plus en maîtrise de leur pratique et plus aptes à réussir leur exigeant mandat de réhabilitation et de réinsertion sociale des personnes contrevenantes.

Telles sont les idées directrices qui inspirent, encadrent et, peut-on l'espérer, donnent une cohérence d'ensemble aux recommandations qui suivent. Ces idées, il convient de le rappeler, se dégagent pour l'essentiel de l'analyse des pratiques correctionnelles et surtout de l'analyse des perceptions et opinions que la consultation a mises en lumière.

III.2 Orientations de principe

Dans le cadre d'un mandat d'examen des mécanismes décisionnels conduisant à l'élargissement de personnes contrevenantes détenues, il est inévitable, même si le mandat ne le prescrit pas explicitement, que surgissent certaines questions de principe. Parmi les diverses questions de principe qui se sont développées, au fil de l'analyse des pratiques correctionnelles et des perceptions et opinions auxquelles elles donnent naissance, il en est qui se présentent avec plus d'insistance et qu'il est malaisé de passer sous silence. Ces

questions, même si on pourra les juger rhétoriques, permettent du moins d'aller à la racine des choses.

III.2.1 La question de l'élargissement avant terme

La première question de principe est celle même d'un recours à l'élargissement de personnes contrevenantes détenues avant le terme naturel de leur sentence. Il se trouve, en effet, que certaines juridictions correctionnelles, en Amérique du Nord, sont réticentes ou encore franchement opposées à ce type d'élargissement. Pourquoi y a-t-il lieu de recourir à l'élargissement avant terme ? Comment peut-on le justifier quand on se remémore les événements de Sorel ?

En vérité, à certains égards, la question ne se pose pas du tout. Le système correctionnel québécois est encadré par des lois fédérales qui offrent aux personnes incarcérées l'accès au privilège d'un élargissement avant terme. C'est le cas de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous conditions* (C-44.6, 1992, ch. 20) qui institue un régime de « *mise en liberté sous conditions* » en précisant comme suit l'objet :

« 100. *La mise en liberté sous conditions vise à contribuer au maintien d'une société juste, paisible et sûre en poursuivant, par la prise de décisions appropriées quant au moment et aux conditions de leur mise en liberté, la réadaptation et la réinsertion sociale des délinquants en tant que citoyen respectueux des lois.* »

Une loi québécoise, la *Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus*, s'emboîte en quelque sorte dans la législation fédérale. En raison du partage des juridictions en matière criminelle par la constitution du Canada, le Québec seul ne pourrait abolir la libération conditionnelle sur son territoire, même s'il peut mettre un terme à l'existence d'une Commission québécoise des libérations conditionnelles.

La loi fédérale sur le système correctionnel comporte aussi le concept de « *permission de sortie sans escorte* ». Selon les articles 115 à 117, une personne détenue peut obtenir de la Commission nationale des libérations conditionnelles une telle permission si « *une récidive du délinquant pendant la sortie ne présentera pas un risque inacceptable pour la société* » (article 116 1a), pour une variété de raisons dont des raisons « *médicales, administrative, de compassion ou en vue d'un service à la collectivité, ou du perfectionnement*

personnel lié à la réadaptation du délinquant, ou pour lui permettre d'établir ou d'entretenir des rapports familiaux notamment en ce qui touche ses responsabilités familiales » (article 116 1b). Une telle permission requiert aussi un « *projet de sortie structuré* » (article 116 1d). Ce pouvoir d'accorder une permission de sortie peut aussi être exercé par le directeur d'un pénitencier dans certaines conditions (article 116 2 et 117 1). Ainsi, la législation fédérale comporte la possibilité pour la personne détenue de quitter provisoirement l'établissement de détention pour des motifs précis avant l'expiration de sa peine.

Par ailleurs, ce qu'on désigne comme l'« *absence temporaire* » dans le système québécois correspond à une autre loi fédérale, la *Loi sur les prisons et les maisons de correction*. Cette loi institue la « *permission de sortie* » qui permet à des personnes détenues d'être élargies, pour des périodes renouvelables d'au maximum 60 jours, essentiellement pour des raisons médicales ou humanitaires ou pour des raisons touchant « *la réadaptation ou la réinsertion sociale du prisonnier.* » (article 7.3) La liberté d'action du Québec se trouve ainsi fort circonscrite.

Mais, pour y voir clair, rien n'empêche l'esprit de se poser la question : faut-il ou non maintenir le privilège d'un élargissement avant le terme de la sentence, sous forme aussi bien de libération conditionnelle que d'absence temporaire ?

Un certain nombre de considérations inclinent à penser qu'il est raisonnable de maintenir un régime non seulement de libérations conditionnelles, mais aussi d'absences temporaires au sens que donne à cette dernière expression la *Loi sur les services correctionnels*. Ces considérations, il faut le dire, sont suggérées à la fois par l'analyse des pratiques du système correctionnel et par l'examen des résultats de la consultation menée dans le cadre du mandat.

- (1) La consultation ne remet pas en cause le *principe même* de la possibilité pour des personnes contrevenantes d'obtenir, pendant leur incarcération, des mesures d'élargissement temporaire, notamment pour préparer leur réinsertion sociale. Les organismes et les groupes ayant participé à la consultation ont formulé un ensemble de critiques à l'endroit du régime d'absence temporaire – imprécision des catégories, prise de décision, déficiente, conditions d'élargissement inappropriées, encadrement insuffisant, etc. – ou ont dénoncé l'usage abusif de congés humanitaires ou de congés de réinsertion sociale pour fins de contrôle de la « *surpopulation carcérale* »; cependant, il n'y a pas de demande d'abolir le

principe même des absences temporaires, s'il y a nombre de suggestions d'en modifier l'usage. En ce sens, il n'y a pas de « *raidissement* » de l'opinion contre le principe de l'absence temporaire.

- (2) Des esprits plus cyniques ou plus fatalistes ont avancé l'opinion que l'abolition du principe de l'absence temporaire exposerait le système correctionnel à des problèmes de surpopulation carcérale auxquels il faudrait, sous un nom ou un autre, d'une façon ou de l'autre, trouver une solution, pour prévenir des conséquences plus dramatiques. Pour de tels esprits, l'existence de l'absence temporaire permet, au mieux, de régler élégamment un risque chronique d'incapacité d'absorber la « *demande d'hébergement* » en milieu fermé. Et certains de ces esprits font remarquer qu'en d'autres pays, à défaut d'invoquer le concept d'absence temporaire, on recourt périodiquement à des mesures telles l'amnistie générale qui a le mérite de faire de la place dans les établissements de détention pour des personnes contrevenantes qu'on ne peut déceimment laisser en liberté.
- (3) Des trois types d'absences temporaires, il y en a deux qui apparaissent incontournables. L'absence temporaire pour motif médical ne peut être abolie sans mettre en péril la santé ou la vie humaine. L'absence temporaire pour motif humanitaire est également souhaitable, pour autant qu'elle soit utilisée pour de véritables raisons humanitaires. Ainsi, les chartes canadienne et québécoise des droits et libertés de la personne protègent universellement contre les châtiments cruels et inusités et contre les atteintes à la dignité des personnes; dans cet esprit, accorder un congé humanitaire à un détenu pour lui permettre d'assister à la naissance ou au baptême de son enfant ou aux obsèques de son père ou de sa mère est pleinement justifié dans une société civilisée. Inversement, refuser de tels privilèges ne créerait guère un climat encourageant la personne contrevenante à rechercher sa réhabilitation et sa réinsertion sociale.
- (4) L'absence temporaire pour fins de réinsertion sociale apparaît également justifiée, notamment aux yeux des intervenants ayant participé à la consultation, pour autant qu'elle soit bien préparée et qu'elle s'accompagne d'un projet valable de réinsertion sociale et de mesures appropriées d'encadrement dans le milieu ouvert. Ce n'est pas le principe de l'absence temporaire pour réinsertion sociale qui est problématique, ce sont plutôt les conditions dans lesquelles elle est accordée et vécue.

À ces considérations, l'on peut en ajouter deux autres qui visent particulièrement l'absence temporaire pour fins de réinsertion sociale. D'une part, les personnes contrevenantes confiées à la juridiction des Services correctionnels du Québec, à la différence de leurs homologues du système fédéral, servent des peines relativement brèves – à peine 10 % durent plus de 6 mois – et sont appelées de toute façon à réintégrer la société rapidement. Dans ces conditions, la possibilité de bénéficier d'une absence temporaire pour fins de réinsertion sociale, si elle est, pour la personne contrevenante, source de motivation à bien préparer, par un projet de sortie structurée, sa réinsertion dans la communauté, comporte des avantages appréciables qui feraient défaut si la personne incarcérée n'avait d'autre perspective que celle de purger sa peine jusqu'à la dernière heure. D'autre part, s'il arrive que des absences temporaires se concluent par une récidive, même tragique, cela constitue-t-il une raison suffisante pour abolir radicalement et inévitablement *toute* possibilité d'absence temporaire ? Le responsable juge qu'une telle conclusion serait à l'évidence abusive; ce serait comme abolir le transport en avion en invoquant le fait que, parfois, des avions s'écrasent; il est plus rationnel de tirer les leçons de chaque accident pour réduire la possibilité de répétition. Ainsi, en regard de l'absence temporaire, ce n'est pas le principe en lui-même qui est mauvais, ce sont plutôt les conditions d'octroi et d'exercice qui doivent être améliorées. Dès lors qu'une sentence est limitée dans le temps, il faut préparer activement la réinsertion sociale de la personne incarcérée. Le *privilege* de l'absence temporaire doit être conçu, entre autres, comme un instrument pouvant contribuer à la réinsertion sociale.

En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 1

Que soit préservée, en principe, la possibilité pour les personnes contrevenantes condamnées à l'emprisonnement, de bénéficier, dans leur cheminement carcéral, du privilège de mesures d'élargissement, notamment de mesures préparatoires à leur réinsertion sociale, comme le prévoient actuellement la *Loi sur les services correctionnels* et la *Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus*; que les pratiques entourant les dites mesures d'élargissement soient toutefois modifiées en conformité avec les autres recommandations du présent rapport.

III.2.2 Le recours à l'emprisonnement

Une deuxième question de principe surgit, à propos du recours même à l'emprisonnement.

En effet, le profane qui succombe à la tentation de s'intéresser d'un peu près aux pratiques correctionnelles se fait tôt ou tard attraper par un paradoxe intrigant. D'une part, ce profane entend des discours officiels et autorisés qui lui apprennent que l'incarcération de personnes contrevenantes pour moins de deux ans est une solution de dernier recours à laquelle les magistrats ne doivent se résoudre que s'ils l'estiment nécessaire à la protection de la société; c'est du moins ce qu'énonce en substance le Code criminel. De plus, dans son document d'orientation d'avril 1996, intitulé *Vers un recours modéré aux mesures pénales et correctionnelles*, le ministère de la Sécurité publique du Québec proclame avec force que l'incarcération doit n'être qu'un « véritable dernier recours » et s'en explique comme suit :

« L'incarcération deviendra véritablement une mesure de dernier recours. Autrement dit, seuls les délinquants dangereux qui menacent la sécurité de la population devraient se retrouver en prison et s'assurer que l'emprisonnement cesse, dans les faits, d'être la peine de référence. » (1)

Voilà qui est clair. D'autre part, cependant, les pratiques et, surtout, les statistiques correctionnelles tiennent un autre discours – ou ce qui apparaît l'être – aux yeux du profane. En effet, selon les données de 1998-1999 :

- Les peines de moins de 30 jours comptent pour près de 50 % des admissions dans les établissements relevant des Services correctionnels québécois et les peines de 1 à 14 jours, pour 30 % de ces admissions. La brièveté de ces sentences et la notion de la protection de la société ne semblent pas, ici, s'articuler de façon évidente.
- Les admissions pour délit contre des lois québécoises représentent presque 19 % du total et celles justifiées par des règlements municipaux presque 15 % du total. Il s'agit essentiellement de sanctions pour amendes impayées.

Par delà le trouble, en soi bien peu important, qu'il fait naître chez le profane qui l'observe, ce recours fort abondant à l'emprisonnement suscite un ensemble de difficultés dans le système correctionnel et dans la société québécoise.

- (1) Le recours à l'emprisonnement de personnes qui ne menacent pas, de façon visible, la sécurité de la population banalise l'emprisonnement comme mesure correctionnelle, mesure qui devrait être réservée aux cas sérieux et véritablement menaçants pour la sécurité de la population, si l'on s'en réfère aux discours officiels.
- (2) L'emprisonnement constitue très souvent une mesure traumatisante pour ceux qui le subissent. De plus, il est de commune notoriété que les établissements de détention ne sont pas des écoles de vertu. Dans ces conditions, on peut se demander si un tel emprisonnement constitue la voie royale de la réhabilitation et de la réinsertion sociale pour des personnes qui sont déjà à risque quant à leur capacité de se conformer aux normes communes de la société.
- (3) Le recours à l'emprisonnement restreint l'exploitation plus active et plus imaginative de l'ensemble de la panoplie des mesures correctionnelles. Plusieurs témoignages reçus dans le cadre de la consultation ont mis en lumière l'opportunité de recourir davantage à des mesures comme les travaux compensatoires, la suspension de privilèges, la perception plus efficace des amendes, etc.
- (4) Le cas de l'emprisonnement pour amendes impayées est fort instructif. En emprisonnant pour ce motif, non seulement l'État ne recouvre-t-il pas les argent auxquels les lois lui donnent droit, mais encore doit-il lui-même consentir des dépenses pour la garde des personnes incarcérées pour ce motif, ce qui pénalise doublement la collectivité. Le Vérificateur général du Québec s'est plus d'une fois inquiété de cette question. Il y a certes des cas où le refus méthodique d'acquitter des amendes dénote chez un individu des attitudes anti-sociales graves; mais alors, ne faudrait-il pas lui imposer une sentence suffisamment longue pour pouvoir mettre en œuvre des programmes d'aide plus efficaces que la simple réclusion ?
- (5) Le recours abondant à l'emprisonnement frappe durement les Services correctionnels. Dans un contexte de ressources décroissantes ou, au mieux, stagnantes, on leur demande à la fois de « *gérer le volume* », un volume sur lequel ils n'ont aucun contrôle, et de se consacrer intensivement à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes. Chaque admission oblige les Services correctionnels à un certain nombre d'opérations administratives qui diminuent d'autant le temps et l'énergie que les personnels peuvent affecter à l'évaluation fiable et à l'encadrement approprié des personnes contrevenantes parmi lesquelles il ne manque pas

de cas complexes (30 % des personnes admises ont plus de 10 antécédents correctionnels et 20 % entre 5 et 10 tels antécédents). Plus on emprisonne d'individus, plus, à ressources relativement constantes, on réduit la capacité des Services correctionnels de traiter, avec des moyens et des stratégies appropriés, les cas lourds et compliqués. Plus on emprisonne, plus on met en cause les orientations de fond dont s'inspirent à la fois le Code criminel et le ministère de la Sécurité publique en regard du bon usage de l'emprisonnement. Plus on emprisonne, plus on risque la « *surpopulation carcérale* » et donc le recours à l'absence temporaire de type humanitaire ou réinsertion sociale comme moyen de « *gérer le volume* », ce qui corrompt des notions valables en elles-mêmes.

- (6) Le recours aux peines d'emprisonnement de courte durée (30 jours ou moins) conduit à des situations bizarres en matière d'absences temporaires. L'absence temporaire est possible au 1/6 de la peine. Dans le cas d'une peine de 7 jours ou de 15 jours, cela signifie que la sentence se réduit à une ou deux journées d'emprisonnement; quelles vertus réhabilitatrices un tel emprisonnement peut-il avoir ? Comment les Services correctionnels peuvent-ils prendre une décision éclairée en un si court laps de temps ? Comment éviter aux Services correctionnels la tentation d'utiliser l'absence temporaire comme façon commode de gérer le flot des courtes sentences ?

On le voit, le recours à l'emprisonnement, notamment à l'emprisonnement de très courte durée, pour des personnes qui ne présentent pas un risque avéré pour la sécurité de la population, occasionne de nombreuses difficultés. Le responsable du présent rapport est tout à fait conscient qu'il n'innove pas en soulevant de telles questions. Des esprits plus autorisés et considérables, des gestionnaires responsables, des organismes éminemment qualifiés en matière pénologique et correctionnelle, des institutions publiques chargées de veiller à la qualité de la gestion, ont questionné les pratiques d'incarcération. Dans le contexte du présent mandat, de telles questions ressurgissent inévitablement même si le fait de les évoquer risque de soulever de vives réactions en certains milieux.

Il est donc recommandé :

Recommandation 2

Que, considérant que tant le Code criminel du Canada que les propres orientations du ministère de la Sécurité publique tendent à faire de l'emprisonnement une mesure ultime justifiée par le souci de la sécurité de la

population, le ministre de la Sécurité publique propose au Gouvernement du Québec et aux autres ministères intéressés que soit engagée une démarche de reconsidération du recours à l'emprisonnement tel qu'il est actuellement prévu dans un ensemble de lois de juridiction québécoise; que cette démarche interroge en particulier le recours à l'emprisonnement pour le défaut de payer des amendes, les sentences d'une durée inférieure à trente (30) jours et l'emprisonnement en vertu de règlements municipaux.

Que cette démarche poursuive aussi l'examen des mesures alternatives à l'emprisonnement.

Un recours plus réservé et plus judicieux à l'emprisonnement permettrait à la fois d'accroître les exigences que l'on peut entretenir à l'égard des Services correctionnels pour la bonne gestion des absences temporaires, y incluant l'évaluation des personnes contrevenantes et l'accompagnement dans leur cheminement correctionnel, et aussi de leur rendre possible un meilleur emploi de leurs ressources humaines.

III.3 L'absence temporaire et la libération conditionnelle

Comme l'établit l'analyse des perceptions et des opinions exprimées dans le cadre de la consultation préparatoire au présent rapport, si le principe même de l'absence temporaire et de la libération conditionnelle n'est pas remis en cause, en revanche les mécanismes d'octroi de tels élargissements et les pratiques d'encadrement des personnes élargies font l'objet de multiples critiques et de nombreuses propositions de changement.

En fait, c'est plus l'absence temporaire que la libération conditionnelle qui suscite l'inquiétude. D'une part, l'absence temporaire est une décision de nature administrative rendue par des gestionnaires qui exercent cette prérogative parmi d'autres responsabilités; par contre, la libération conditionnelle est décidée par un organisme quasi-judiciaire indépendant qui se consacre exclusivement à cette fonction selon des règles de procédures précises. D'autre part, l'encadrement législatif de la libération conditionnelle apparaît être tissé de façon beaucoup plus serrée que celui de l'absence temporaire. Ainsi, la Commission québécoise des libérations conditionnelles agit sous l'empire à la fois d'une loi québécoise la constituant et d'une loi fédérale, la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous conditions* (C-44.6, 1992, ch. 20) dont les articles 99 et suivants précisent l'objet, les principes, les critères d'octroi de la libération conditionnelle, les modalités et les procédures de décisions, etc. En ce qui concerne l'absence temporaire, l'action des

gestionnaires du système correctionnel québécois est aussi encadrée par des lois fédérales et par la *Loi sur les services correctionnels*. Cependant, les dispositions de la loi fédérale laissent une appréciable marge de manœuvre aux provinces, à l'intérieur de balises générales (2); et la loi québécoise est jugée par de nombreux intervenants intéressés comme peu précise et laissant une discrétion que certains jugent excessive aux gestionnaires du système correctionnel.

Compte tenu des observations qui précèdent, il apparaît nécessaire de s'intéresser particulièrement à l'absence temporaire.

III.3.1 La notion d'absence temporaire

Plusieurs avis reçus dans le cadre de la consultation ont dénoncé le manque de précisions entourant la notion d'absence temporaire. Un examen de la *Loi sur les services correctionnels* et de la réglementation qui en découle ne fournit pas de faits justifiant de récuser ces avis. La loi précitée identifie l'absence temporaire « pour faciliter la réinsertion sociale d'un détenu » (article 22.2), l'absence temporaire « pour des raisons humanitaires » (article 22.4), et l'absence temporaire « pour des raisons médicales » (article 22.13). Si la troisième catégorie, à la rigueur, ne demande pas beaucoup d'explications, il n'en va pas de même pour les deux premiers types d'absences temporaires. On peut légitimement demander ce que vise la notion de « réinsertion sociale » et tout autant ce que peuvent être les motifs d'une absence pour « raison humanitaire. » La loi ne dit rien à cet égard même si elle confère à des gestionnaires le pouvoir d'infléchir, pour ces motifs, le cours normal d'une sentence d'incarcération imposée par un tribunal. Les règlements d'application de la *Loi sur les services correctionnels* n'apportent pas davantage de précisions sur la nature des absences temporaires. Ainsi, seul le *Règlement sur les établissements de détention* en traite et uniquement pour préciser certains aspects du mécanisme décisionnel. (demande, comité et dossier)

Comme on l'a déjà signalé au chapitre I, le seul document définissant de façon quelque peu précise l'absence temporaire est une « instruction » émanant de la Direction générale des services correctionnels mise en vigueur sous l'autorité de la sous-ministre associée le 15 juin 1992 et modifiée le 19 juin 1997. Cet état de choses appelle deux observations.

En premier lieu, il se trouve que les Services correctionnels, qui ont le pouvoir d'accorder des absences temporaires, ont aussi celui d'interpréter et de

définir les motifs et les conditions de telles absences et ce, dans le contexte d'un cadre législatif et réglementaire très général et même vague. Car, on l'a vu, la loi laisse entière discrétion aux gestionnaires pour définir ce qu'est une absence temporaire pour motif humanitaire ou de réinsertion sociale. Il est vrai que l'article 25 de la *Loi sur les services correctionnels* donne au directeur général le pouvoir, « sous réserve des règlements », d'émettre des directives, avec l'approbation du ministre; mais, ce pouvoir ne concerne pas la détermination du « contenu d'une demande d'absence temporaire » qui, selon l'article 23-s, relève du gouvernement, non plus que la composition du comité d'absence temporaire. (article 23-t) Même si les silences de la loi ou des règlements permettaient par omission au directeur des Services correctionnels d'interpréter lui-même ce qui est une absence temporaire pour motif humanitaire ou pour réinsertion sociale, une question demeurerait : est-il désirable, est-il sage que l'instance administrative responsable de gérer des sentences décidées par une instance judiciaire dispose d'une telle latitude pour déterminer par elle-même les motifs dont elle peut s'autoriser pour permettre à des personnes condamnées à l'incarcération d'être temporairement élargies ? Avec plusieurs intervenants entendus au cours de sa consultation, le responsable du présent rapport incline à penser que cet état de choses comporte des périls qu'il faut s'employer à réduire.

En deuxième lieu, l'examen de l'Instruction précitée elle-même nourrit des interrogations. Ce document identifie, dans une annexe, pas moins de douze (12) motifs d'absence temporaire de nature humanitaire. Si certains de ces motifs apparaissent justifiés (p.ex. soins à un parent ou conjoint, mariage ou funérailles d'un proche, etc), d'autres semblent plutôt être de l'ordre du processus de réinsertion sociale (p.ex. « *évaluation académique* », « *évaluation d'admissibilité en ressource communautaire d'hébergement* »); enfin, il y a au moins un motif qui n'est tout simplement pas défini : « *préparation de sortie à l'expiration de la peine* ». L'Instruction identifie aussi six (6) motifs d'absence pour réinsertion sociale dont, par exemple, l'« *évaluation d'admissibilité en ressource communautaire d'hébergement* » flanqué de la mention « (R) », motif qui apparaît aussi dans la liste des motifs d'absence temporaire humanitaire, mais flanqué de la mention « (H) » et avec une définition différente. Au vu de ces données, on comprend que plusieurs intervenants s'inquiètent de l'imprécision ou du manque de rigueur des motifs d'absence temporaire. Cela aussi invite à des ajustements.

Les termes mêmes d'absence temporaire suscitent des interrogations. La loi fédérale emploie les termes de « *permission de sortie* » qui illustrent à la fois le caractère de privilège de la chose et son résultat. Par contre, les termes

d'absence temporaire revêtent un caractère plus administratif, presque celui d'une catégorie statistique, et n'indiquent pas la finalité de la chose, notamment en regard du cheminement correctionnel de la personne contrevenante. Le flou conceptuel ne peut avoir pour conséquence que le flou dans l'action.

Il apparaît donc opportun de mieux circonscrire et mieux caractériser la notion d'absence temporaire pour bien marquer le caractère de privilège de cette pratique, pour bien préciser sa nature, ses motifs et ses finalités et pour bien asseoir les procédures entourant son octroi. En réservant pour considération ultérieure le type d'action (législative, réglementaire ou administrative) devant accompagner la précision proposée des termes, il est en conséquence recommandé :

Recommandation 3

Que la notion d'« *absence temporaire* », actuellement inscrite dans la *Loi sur les services correctionnels*, dans la *Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus*, dans les règlements découlant de ces lois ainsi que dans les documents des Services correctionnels et de la Commission québécoise des libérations conditionnelles, soit remplacée par les notions suivantes :

- a) Congé médical**
- b) Congé humanitaire**
- c) Congé de réinsertion sociale**

Que l'octroi d'un congé humanitaire ou d'un congé de réinsertion sociale ne soit possible, sauf circonstances exceptionnelles, qu'après une évaluation de la personne contrevenante en regard de sa dangerosité ou de risques de récidive.

Ce nouveau vocabulaire a pour avantage de bien caractériser et de bien distinguer les différents types de congé d'incarcération pouvant être accordé à une personne contrevenante et d'y inscrire la finalité même de chaque type de congé. Il s'impose aussi de bien spécifier, au plan des principes, que certains de ces congés ne sont possibles que sur la base de l'évaluation du danger potentiel que peut représenter en milieu ouvert la personne contrevenante.

Dans ce processus de clarification et de précision des notions relatives à l'élargissement de personnes incarcérées, il s'impose de bien définir les différents types de congés ainsi identifiés.

Le congé médical apparaît comme étant le plus simple à définir; il convient néanmoins de le faire avec soin. Il est en conséquence recommandé :

Recommandation 4

Que la notion de congé médical pouvant être accordé à une personne contrevenante incarcérée soit comprise dans les termes suivants :

L'administrateur d'un établissement de détention peut en tout temps accorder à une personne détenue un congé médical hors de l'établissement aux conditions suivantes :

- a) Le détenu souffre d'une maladie terminale et est en attente d'une libération conditionnelle pour ce motif;**
- b) L'état de santé du détenu nécessite une hospitalisation immédiate;**
- c) Le détenu doit subir des examens médicaux en milieu spécialisé;**
- d) Le détenu nécessite des soins ou un traitement qui ne peuvent lui être prodigués dans l'établissement.**
- Le congé médical doit être recommandé à l'administrateur par le médecin de l'établissement ou le médecin attitré à l'établissement; en cas d'urgence médicale évidente, l'administrateur peut agir sans cette recommandation; mais sa décision doit être confirmée par l'accord du médecin dans les vingt-quatre heures suivant le début du congé médical.**
- L'administrateur détermine la durée du congé médical, à la lumière de l'avis du médecin.**
- L'administrateur détermine les conditions appropriées de garde devant s'appliquer à chaque cas de congé médical.**
- L'administrateur peut accorder un congé médical à un prévenu avec une garde appropriée et ce, pour les motifs précités.**

Cette définition confère à l'administrateur de l'établissement de détention, qui est le mieux placé pour agir, une discrétion appropriée et large, dans un cadre conceptuel clair et précis.

Il est opportun de consentir, dans des circonstances précisément identifiées, des congés humanitaires aux personnes contrevenantes et ce, dans le but de tenir compte de circonstances de la vie de ces personnes et en sachant que l'attitude du système correctionnel à l'égard de ces personnes dans de telles

circonstances peut avoir un impact dans leur cheminement correctionnel. Les chartes de droits et libertés protègent aussi la dignité des personnes contrevenantes et leur épargnent les châtiments cruels. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 5

Que la notion de congé humanitaire pouvant être accordé à une personne contrevenante incarcérée soit comprise dans les termes suivants :

L'administrateur d'un établissement de détention peut accorder à une personne détenue un congé humanitaire pour l'un des motifs suivants :

- a) Naissance, baptême ou mariage d'un enfant;**
 - b) Maladie grave ou décès et funérailles du conjoint, d'un enfant, du père ou de la mère, d'un frère ou d'une sœur, ou d'une personne ayant tenu lieu de père ou de mère;**
 - c) Obligation de prodiguer des soins de santé au conjoint, à un enfant, au père ou à la mère, à un frère ou une sœur, ou à une personne ayant tenu lieu de père ou de mère, lorsque aucune autre personne apparentée ne peut le faire;**
 - d) Nécessité de porter secours ou assistance au conjoint, à un enfant, au père ou à la mère, ou à une personne ayant tenu lieu de père ou de mère, lorsque, à défaut d'un tel secours ou d'une telle assistance, un préjudice sérieux serait causé au conjoint, à l'enfant, au père ou à la mère ou à une personne ayant tenu lieu de père ou de mère;**
 - e) Obligation personnelle de poser des gestes judiciaires ou d'effectuer des démarches judiciaires ou administratives, lorsque ces gestes ou démarches par leur nature même ne peuvent être assurés par un mandataire dûment désigné à cette fin ou lorsque le défaut d'effectuer ces gestes ou ces démarches pourrait causer un préjudice grave à une tierce personne.**
- Le congé humanitaire est accordé par l'administrateur sur recommandation du comité qu'il mandate à cette fin.**
 - L'administrateur détermine les conditions appropriées de garde devant s'appliquer, si nécessaire, à un congé humanitaire.**
 - La durée du congé humanitaire est déterminée par l'administrateur en fonction du motif à l'origine dudit congé; la durée ne peut excéder vingt (20) jours sans nouvel examen par le comité.**

Cette définition confie aussi la responsabilité décisionnelle à l'administrateur de l'établissement de détention, mais agissant sur recommandation d'un comité

qui étudie le dossier et qui formule une recommandation. Ici aussi, le cadre de l'action de l'administrateur est défini précisément en explicitant clairement ce qui constitue un motif humanitaire de congé.

Deux précisions supplémentaires peuvent être apportées dans le cas des congés humanitaires. En premier lieu, certaines restrictions au congé humanitaire ont déjà été identifiées par les Services correctionnels dans l'Instruction régissant les absences temporaires depuis le 15 juin 1992, modifiée le 19 juin 1997. Ces restrictions apparaissent appropriées. En conséquence, sous réserve de vérification quant à la compatibilité avec d'autres lois ou règlements, il est recommandé :

Recommandation 6

Que soient maintenues les restrictions au congé humanitaire déjà établies par les Services correctionnels dans l'Instruction du 15 juin 1992, modifiée le 19 juin 1997 à savoir :

L'administrateur ou l'administratrice n'a pas le pouvoir d'autoriser une absence temporaire pour raisons humanitaires ou de réinsertion sociale dans les cas suivants :

- a) La personne incarcérée a été condamnée à une peine d'emprisonnement à perpétuité avec une durée minimale imposée par le tribunal;
- b) La personne incarcérée a été condamnée pour une période indéterminée;
- c) La personne placée sous garde en vertu de la *Loi sur les jeunes contrevenants* (L.R.C. (1985), ch. Y-1) : l'administrateur ou l'administratrice doit obtenir l'autorisation du Directeur de la protection de la jeunesse en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les jeunes contrevenants* ou encore une délégation de sa part en vertu de l'article 2.1 de la même loi;
- d) La personne incarcérée a un statut fédéral : elle n'est pas admissible à l'absence temporaire pour réinsertion sociale, en vertu de la *Loi sur les services correctionnels* (L.R.Q., c. S-4.01) qui stipule, à l'art. 22.2, que le détenu y est admissible s'il purge une peine inférieure à deux ans. Toutefois, l'administrateur ou l'administratrice qui s'est vu octroyer une délégation à cet effet par la CQLC a plein pouvoir pour octroyer une absence temporaire pour réinsertion sociale à une telle personne en vertu de la *Loi sur les services correctionnels*.

Par ailleurs, la *Loi sur les services correctionnels* exclut toute espèce d'absence temporaire pour les personnes prévenues. Sous réserve de vérification de compatibilité avec les lois fédérales applicables, il y a lieu d'envisager certains assouplissements. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 7

Que l'administrateur d'un établissement de détention puisse accorder un congé humanitaire à une personne prévenue pour assister aux funérailles d'un proche parent (conjoint, enfant, frère, sœur, père, mère ou personne ayant tenu lieu de père ou de mère); que la personne détenue demeure sous garde constante pendant ce congé.

Enfin, comme le permet la législation fédérale et le prévoit actuellement la loi québécoise, les personnes contrevenantes doivent pouvoir obtenir des congés de réinsertion sociale. De tels congés sont nécessaires dans la recherche de la réhabilitation et de la réinsertion sociale. Tôt ou tard, les personnes contrevenantes seront libérées et il est souhaitable que le retour dans la communauté soit préparé avec soin. Comme dans le cas du congé humanitaire, le congé de réinsertion sociale appelle une définition et une caractérisation précises. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 8

Que la notion de « *congé de réinsertion sociale* » pouvant être accordé à une personne contrevenante incarcérée soit définie dans les termes suivants :

- **Le congé de réinsertion sociale constitue une étape dans le cheminement de personnes contrevenantes détenues; ce congé contribue à la préparation de cette personne à une éventuelle libération; et ce congé se déroule dans le cadre d'un projet de réinsertion sociale convenu entre la personne détenue et le système correctionnel.**
- **Un congé de réinsertion sociale peut être accordé après un sixième d'une sentence pour l'un des motifs suivants :**
 - a) **Exercer un emploi rémunéré;**
 - b) **Rechercher activement un emploi rémunéré;**
 - c) **Exercer un emploi bénévole dans un organisme communautaire ou d'intérêt public;**
 - d) **Effectuer des études secondaires, collégiales ou universitaires à temps partiel ou à temps complet;**
 - e) **Procéder à une évaluation académique pour fins de retour aux études;**
 - f) **Procéder à une évaluation d'admissibilité en ressource communautaire d'hébergement en vue d'un séjour ultérieur;**

- g) Séjourner dans une ressource communautaire d'hébergement accréditée par les Services correctionnels ou accréditée par le ministère de la Santé et des services sociaux;**
- h) Participer à un programme d'encadrement en milieu ouvert sous la responsabilité de l'établissement de détention ou d'une ressource communautaire accréditée d'hébergement.**
- **Le congé de réinsertion sociale est accordé sur recommandation favorable d'un comité d'étude mandaté à cette fin et en conformité avec les critères établis pour l'appréciation de ce type de congés.**
 - **Le congé de réinsertion sociale s'accompagne de conditions acceptées par la personne en cause; il peut durer 60 jours et son renouvellement est sujet à une nouvelle évaluation.**

La responsabilité de l'octroi de congés de réinsertion sociale sera examinée ultérieurement. L'important, pour le moment, est de bien définir et de bien circonscrire la nature et la finalité de cette catégorie de congés en regard tant du congé humanitaire que du cheminement correctionnel de la personne incarcérée.

L'ensemble des recommandations 3 à 8 vise donc à palier les imprécisions qui entourent présentement la notion d'absence temporaire et à donner suite à des critiques et des propositions qui ressortent de la consultation. Les nouvelles définitions distinguent clairement les choses et situent les congés dans le cheminement correctionnel des personnes contrevenantes, particulièrement le congé de réinsertion sociale. Par ailleurs, il est tenu compte de la situation concrète vécue par les personnes contrevenantes : le congé médical résulte de circonstances qui, sauf cas d'automutilation, ne tiennent pas à la volonté de la personne incarcérée; le congé humanitaire permet en particulier de tenir compte du réseau social de la personne contrevenante et des liens qu'il entretient avec certaines personnes proches, réalités qui peuvent contribuer à sa réhabilitation et à sa réinsertion sociale. En outre, ces recommandations fournissent aux administrateurs des établissements de détention un cadre à la fois structuré et souple pour exercer leurs responsabilités. Certes, les précisions proposées peuvent être perçues comme plus sévères, plus rigides diront certains, que les dispositions en vigueur; tel est, en effet, l'objectif recherché, étant admis, au départ, que ce qu'on appelle encore les « *absences temporaires* » ne doivent pas être des instruments pour résoudre des problèmes budgétaires, si tant est qu'elles aient pu l'être. Les recommandations 3 à 8, si elles sont implantées, assureront une plus grande rigueur et une plus grande transparence à l'élargissement avant terme de personnes contrevenantes; elles accroîtront la

crédibilité tant des Services correctionnels que des sentences des tribunaux; elles rassureront la société quant à sa sécurité et, par leur clarté et leur précision, contribueront à lui faire mieux comprendre et apprécier les exigences d'une gestion des sentences sachant réconcilier la recherche de la réhabilitation et de la réinsertion sociale des personnes contrevenantes, la sécurité de la population et le respect des décisions des tribunaux.

III.3.2 Mécanismes et procédures de décision pour l'absence temporaire

La clarification conceptuelle proposée pour les divers modes d'élargissement actuellement désignés par les termes d'absence temporaire doit s'accompagner d'une revue des mécanismes et procédures permettant la prise de décision.

De tels mécanismes et de telles procédures existent déjà. La *Loi sur les services correctionnels*, le *Règlement sur les établissements de détention* et l'Instruction du 15 juin 1992 modifiée au 19 juin 1997 établissent ensemble des mécanismes et procédures conduisant à une décision d'absence temporaire. Un certain nombre d'éléments des mécanismes et procédures de décision apparaissent appropriées; d'autres semblent susceptibles de précisions ou de bonifications; il y a lieu, enfin, de proposer des éléments nouveaux susceptibles de rendre plus sécuritaire la décision d'élargir une personne contrevenante. Le tableau qui suit résume succinctement les dispositions législatives, réglementaires et administratives définissant les mécanismes et les procédures de décision en vigueur pour l'octroi d'une absence temporaire; pour plus de précisions on se référera aux textes intégraux.

TABLEAU I

OBJET	LOI	RÈGLEMENT	INSTRUCTION
Admissibilité	22.1 Détenus 22.2 Un sixième de la peine sauf après admissibilité à la libération conditionnelle (sentences de 6 mois et plus)		
Demande	22.8 Obligation pour le détenu de soumettre une demande écrite	59. Demande précisant les motifs et le lieu de séjour	
Dossier de demande		61. Dossier doit contenir la demande, la recommandation du comité d'absence temporaire et tout autre document pertinent	
Étude de la demande : ➤ Comité d'absence temporaire	22.6 Deux personnes nommées par l'administrateur	60. Un professionnel, un fonctionnaire, un personnel de direction	4.1 Connaissance de la clientèle carcérale; aptitude à agir; ASC et CSMC
➤ Procédure	22.9 Droit pour le détenu d'être entendu et représenté		4.2 Droit pour le détenu d'être entendu et représenté
Étude de la demande : ➤ Recommandation du comité	22.10 Unanimité nécessaire, sinon nouveau comité 22.7 Facteurs à considérer : - personnalité et comportement - habiletés à remplir obligations, aptitude au travail - projet du détenu - réseau social - casier judiciaire - conduite		4.2 Unanimité nécessaire, sinon nouveau comité 5. Comme Loi 22.7
Pouvoirs de décision	22.2, 22.4, 22.13 : Directeur décide d'accorder tous types de congé et en fixe les conditions; il agit sur recommandation du comité d'A.T.; 22.11 : Directeur non lié par la recommandation du comité d'A.T. 22.15 : Directeur peut déléguer par écrit son pouvoir de décision 22.7: Directeur considère les mêmes facteurs que le comité d'A.T. 22.14 Directeur peut révoquer A.T.		7. Décision écrite et motivée par le directeur 9. Certificat d'absence temporaire avec conditions 12. – 13. Directeur peut annuler ou révoquer A.T.
Droit d'appel du détenu	22.12 Détenu peut appeler de la décision de refus du directeur à la CQLC 22.14.1 Directeur doit réexaminer dans les meilleurs délais sa décision de révoquer A.T. 22.14.1 Détenu peut présenter ses observations avant réexamen de la révocation	60. Obligation pour le directeur de fournir un dossier complet à la CQLC	8. Le directeur doit exécuter dans les 7 jours l'obligation de l'article 60 du Règlement

L'analyse des mécanismes et procédures de décision en vigueur, menée à la lumière des perceptions, opinions et propositions exprimées dans le cadre de la consultation, conduit à formuler un certain nombre de recommandations. Tout, dans les mécanismes et procédures en vigueur, ne doit pas être changé; cependant, il apparaît à la fois possible et souhaitable d'en modifier ou d'en compléter divers éléments. C'est ce que l'on trouve dans les recommandations qui suivent, étant entendu que les dispositions présentement en vigueur qui ne seraient pas touchées par l'une ou l'autre de ces recommandations demeurerait en vigueur telles quelles.

(1) Admissibilité à un congé

La loi précise déjà la condition première d'admissibilité à un congé humanitaire ou à un congé de réinsertion sociale, c'est-à-dire d'avoir complété le sixième de la sentence d'emprisonnement, tout comme elle enlève ce privilège aux personnes condamnées à des peines de six mois et plus et devenues admissibles à la libération conditionnelle. Cette disposition est d'une application particulièrement complexe dans le cas des sentences de très courte durée (p.ex. de moins de 30 jours) et dans le cas des sentences intermittentes ou discontinues. Cependant, la mise en application éventuelle de la recommandation 2 pourra alléger ces difficultés. Il n'apparaît donc pas impératif de modifier la norme du sixième accompli de la sentence pour l'admissibilité à un congé humanitaire ou à un congé de réinsertion sociale.

(2) La demande de congé

Le principe déjà établi selon lequel une personne contrevenante détenue doit faire une demande écrite pour obtenir un congé humanitaire ou un congé de réinsertion sociale doit être maintenu. Cependant, il y a lieu de reformuler de façon plus explicite cette exigence en précisant en particulier qu'aucun tel congé ne doit être accordé sans une demande écrite préalable formulée par la personne détenue. Il est opportun aussi de considérer le fait que 59 % des personnes constituant la population carcérale n'ont pas atteint le niveau de scolarisation de secondaire 5. (3) En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 9

Que toute personne contrevenante désirant bénéficier d'un congé humanitaire ou d'un congé de réinsertion sociale doive en faire la demande écrite, tel que présentement requis. Qu'aucun congé humanitaire ou aucun congé de réinsertion sociale ne puisse être accordé sans la demande préalable écrite de la personne

contrevenante. Que le personnel des services correctionnels assiste, lorsque nécessaire, la personne contrevenante dans la préparation de sa demande de congé.

Un certain nombre de personnes contrevenantes détenues ont des antécédents de violence conjugale, d'agression contre la personne ou d'agression sexuelle, de pédophilie, pouvant ou non être liés à la sentence en cours. Ces personnes doivent pouvoir demeurer admissibles à un congé humanitaire ou de réinsertion sociale. Cependant, des mesures supplémentaires de prudence s'imposent. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 10

Que, dans le cas de personnes contrevenantes ayant des antécédents, liés ou non à la sentence d'emprisonnement en cours, de violence conjugale, d'agression contre la personne ou d'agression sexuelle, de pédophilie, l'étude de la demande de congé humanitaire ou de congé de réinsertion sociale puisse être conditionnelle au consentement signifié par cette personne à ce que soient transmises à l'administrateur de l'établissement de détention des évaluations psychologiques, psychiatriques ou sexologiques disponibles concernant cette personne.

Une telle disposition pourra aider à une prise de décision plus prudente et plus sécuritaire.

(3) L'étude de la demande de congé

Le principe déjà établi de confier à un comité, constitué par l'administrateur de l'établissement de détention, l'étude préliminaire des demandes de congés humanitaire ou de réinsertion sociale doit être maintenu. Il y a toutefois lieu de suggérer des précisions.

En premier lieu, tout en maintenant la participation tant d'agents des services correctionnels que de professionnels à ce comité, il faut bien préparer ces personnes à la tâche qui leur est confiée. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 11

Que puissent siéger aux comités d'étude de demandes de congé humanitaire ou de congé de réinsertion sociale des agents des services correctionnels, des conseillers spécialisés en milieu carcéral et des agents de probation ayant suivi la formation préparatoire dispensée par les Services correctionnels.

Par ailleurs, s'il fut un temps où les comités d'absence temporaire se composaient de trois personnes, présentement ils en comptent deux. Les dispositions actuelles pourraient être assouplies compte tenu de la nature des antécédents des personnes contrevenantes demandant un congé. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 12

Que, dans le cas de personnes contrevenantes ayant des antécédents de violence conjugale, d'agression sexuelle, de pédophilie ou de criminalité organisée, le comité devant examiner la possibilité d'un congé humanitaire ou d'un congé de réinsertion sociale soit composé de trois personnes, dont deux professionnels, désignées par l'administrateur de l'établissement de détention.

Les recommandations 4, 5 et 8 ont déjà suggéré des précisions concernant les différents types de congés accessibles aux personnes contrevenantes et fourni des éléments de critères pour apprécier le bien fondé de l'octroi de tels congés. Dans le cas des congés de réinsertion sociale, il convient d'être particulièrement explicite quant à ces critères. En effet, à la différence des congés médicaux ou humanitaires, le congé de réinsertion sociale découle de la dynamique propre à la personne contrevenante et s'inscrit dans son cheminement correctionnel; ce n'est pas un congé qui est accordé en vertu de considérations qui échappent, pour l'essentiel, à la volonté ou à la responsabilité de la personne contrevenante. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 13

Que les critères pour l'octroi d'un congé de réinsertion sociale soient reformulés dans les termes suivants, les critères apparaissant dans l'ordre décroissant d'importance, et ce tant pour la considération du comité d'étude que de l'administrateur d'établissement de détention selon le cas :

- 1. La préservation de la protection et de la sécurité de la population en regard de la dangerosité évaluée de la personne contrevenante et de l'ensemble de son dossier, y incluant son casier judiciaire;**
- 2. L'existence d'un plan valide de réinsertion sociale de la personne contrevenante et son aptitude à le réaliser, par elle-même ou avec un soutien approprié;**
- 3. L'existence d'un réseau social de soutien à la personne contrevenante, réseau propre à cette personne ou réseau de substitution (p.ex. ressources communautaires);**

- 4. La conduite probante de la personne pendant une période antérieure d'absence temporaire ou de libération conditionnelle;**
- 5. L'évolution de la personne pendant sa ou ses périodes d'incarcération.**

De tels critères sont de nature à éclairer la prise de décision et à en accroître le caractère sécuritaire.

Les comités étudiant les demandes de congé humanitaire ou de réinsertion sociale doivent disposer d'informations appropriées; et il en sera question ultérieurement dans la suite du présent rapport. Cependant, il y a une catégorie de personnes ayant été impliquées dans le dossier des personnes contrevenantes qui peuvent apporter un éclairage utile à l'étude d'une demande de congé. Il s'agit des procureurs de la couronne. Il est donc recommandé :

Recommandation 14

Que les procureurs de la couronne puissent signifier leur désir d'être entendus lors de l'étude de l'élargissement de certaines personnes contrevenantes (congé humanitaire, congé de réinsertion sociale ou libération conditionnelle); et que les Services correctionnels prennent les dispositions nécessaires pour que cette information soit consignée au dossier des personnes contrevenantes en cause.

(4) La décision d'accorder un congé

Les mécanismes et procédures actuellement en vigueur attribuent au directeur général des Services correctionnels ou aux personnes auxquelles il donne une délégation écrite le pouvoir d'octroyer un congé à une personne détenue. On trouve dans la consultation un certain nombre d'observations ou de propositions à ce sujet. Après analyse des pratiques et des opinions, des recommandations sont de nature à préciser les mécanismes de décision d'octroi des congés, en distinguant les divers types et les circonstances des congés.

De façon générale, il apparaît que l'administrateur de l'établissement est généralement (quoique pas toujours) le mieux placé pour prendre la décision d'octroyer un congé à une personne contrevenante. Ainsi, la recommandation 4 propose que le congé médical relève de la seule responsabilité de l'administrateur de l'établissement, en conformité avec les balises énoncées à cette recommandation. Il en va de même pour le congé humanitaire tel que proposé par les recommandations 5, 6 et 7, le comité d'étude étant toutefois appelé à formuler une recommandation. Des précisions additionnelles peuvent maintenant être apportées. En conséquences, il est recommandé :

Recommandation 15

Que l'octroi de tout congé humanitaire ou d'un congé de réinsertion sociale pour les personnes contrevenantes condamnées à des peines d'une durée inférieure à six mois soit décidé par l'administrateur de l'établissement de détention selon les modalités qui suivent :

- 1. Aucun congé humanitaire ou de réinsertion sociale ne peut être accordé sans étude préalable par le comité institué à cette fin, lequel suggère aussi des conditions liées à ce congé.**
- 2. L'administrateur n'est pas lié par un avis favorable au congé émis par le comité.**
- 3. En cas d'avis défavorable du comité, il est possible à l'administrateur de solliciter l'avis d'un deuxième comité composé de personnes différentes.**
- 4. En cas d'avis défavorable du deuxième comité, l'administrateur peut référer le cas, avec le dossier complet y incluant les avis des deux comités, au directeur général des Services correctionnels. La décision du directeur est finale et sans appel de la part des personnels des Services correctionnels.**

Cette recommandation est motivée par diverses considérations. D'une part, dans la mesure où l'administrateur assume la responsabilité de l'ensemble de la gestion de l'établissement qui lui est confié, dans le cadre des lois, des règlements et des politiques régissant les Services correctionnels, on ne peut l'exclure de la décision conduisant à l'élargissement avant terme de la personne détenue. Cette décision, qui module la gestion d'une sentence d'emprisonnement décidée par un tribunal, doit incomber à la personne qui est responsable de la garde des personnes détenues et qui en est pleinement imputable. En cette matière, l'autorité doit être claire et clairement attribuée. C'est aussi pourquoi l'administrateur ne doit pas être lié par la recommandation favorable d'un comité d'étude; l'administrateur ne pourrait assumer pleinement sa responsabilité s'il était ainsi lié et il peut devoir intégrer à sa décision des considérations échappant à l'analyse du comité. D'autre part, pour bien éclairer sa décision et pour en assurer l'intégrité, l'administrateur doit solliciter l'avis de personnes qui peuvent examiner les dossiers à la lumière de leur connaissance des personnes détenues et de leur expertise professionnelle. Cela s'impose à l'évidence dans les grands établissements où l'administrateur ne peut connaître les personnes détenues. Mais cela s'impose même dans les établissements de taille modeste : l'administrateur a toujours tout intérêt à asseoir son jugement sur l'avis de personnes qui n'ont pas la responsabilité de décider. C'est une question à la fois de prudence, d'intégrité et de transparence. Par ailleurs, pour

la propre protection de l'administrateur et pour maintenir l'intégrité de la décision, ce dernier ne doit pas pouvoir élargir une personne détenue contre l'avis du comité ayant étudié la demande de congé; si tel était le cas, l'administrateur pourrait décider seul, avec les périls que cela comporte. Il faut toutefois éviter l'impasse dans ce genre de mécanisme de décision. C'est pourquoi la recommandation 15 permettrait à l'administrateur de solliciter l'avis d'un deuxième comité d'étude et même, en cas de deuxième avis défavorable à un congé, de s'en référer au directeur des Services correctionnels s'il le juge approprié. Cette procédure aboutit au résultat recherché : confier le pouvoir ultime de décider d'un congé à l'administrateur de l'établissement de détention mais en lui assurant une base de décision extérieure à sa seule discrétion, c'est-à-dire un deuxième comité ou l'accord du directeur général des Services correctionnels.

Certains jugeront potentiellement trop lourde une telle procédure. Cependant, outre que le nombre de dossiers épuisant l'ensemble de la procédure ne saurait être très considérable, cette procédure vise à ce que les décisions de congé soient prises avec toute la rigueur nécessaire et dans le plus complet respect de la sécurité de la population et des sentences des tribunaux.

La recommandation 15 laisse en suspens une partie des personnes contrevenantes en regard des congés de réinsertion sociale. Il s'agit des personnes condamnées à des peines d'emprisonnement de six mois et plus. Ce groupe compte pour environ 10 % de l'ensemble des personnes incarcérées. Pour ces personnes, la décision d'accorder un congé humanitaire et un congé médical, tels que précédemment définis, incomberait à l'administrateur de l'établissement de détention. Cependant, il en irait autrement pour le congé de réinsertion sociale; pour ce cas particulier, il est recommandé :

Recommandation 16

Que l'octroi d'un congé de réinsertion sociale à des personnes contrevenantes condamnées à des peines d'emprisonnement de six mois et plus soit la responsabilité de la Commission québécoise des libérations conditionnelles; que la décision soit prise sur la base d'un dossier préparé et transmis par les Services correctionnels, y incluant la recommandation du comité d'étude des demandes de congé; que la Commission applique les principes généraux applicables à l'étude de toutes les demandes de congé de réinsertion sociale; que la Commission ait le pouvoir de révision de sa décision en cas d'appel par la personne contrevenante et ce, conformément à des procédures appropriées.

Un certain nombre de considérations justifient cette recommandation. En premier lieu, les personnes condamnées à des peines de six mois et plus constituent des cas plus sérieux de délinquance ou de criminalité; la recherche de leur réhabilitation et de leur réinsertion sociale doit se faire en tenant compte de l'ensemble de leur cheminement correctionnel sous une seule autorité afin d'assurer la plus grande cohérence possible de l'action, compte tenu du risque accru que représente en principe cette partie de la population carcérale. Le congé de réinsertion sociale est un préliminaire à la libération conditionnelle et doit être géré dans cette perspective. En second lieu, les personnes détenues pour des peines de six mois et plus sont sujettes à la juridiction de la Commission québécoise des libérations conditionnelles pour leur éventuelle libération avant terme; les assujettir à une deuxième autorité pour un type de congé qui s'apparente par sa nature à la libération conditionnelle, qui est une entreprise de réinsertion sociale, peut être source de confusion; la recommandation 16 enverrait un message clair aux personnes en cause : une seule autorité gère leur éventuel retour dans la communauté. En troisième lieu, cet arrangement empêcherait la répétition de cette situation où une personne détenue obtient d'une autorité, les Services correctionnels, un congé de réinsertion sociale, mais se voit refuser par une autre autorité une libération conditionnelle, ce qui entraîne sa réincarcération. Une telle situation est préjudiciable à la bonne réputation de la justice et ne peut que créer une regrettable confusion chez les personnes ainsi ballottées d'une juridiction à une autre. En quatrième lieu, outre la Commission elle-même, divers intervenants – par exemple, les directeurs de police et les ressources communautaires – ont exprimé l'idée que la justice serait mieux servie si une seule autorité, indépendante, quasi-judiciaire, assujettie à des normes procédurales exigeantes, assumait la responsabilité d'intervenir dans le cheminement de personnes condamnées aux peines les plus importantes dont les Services correctionnels québécois assurent le suivi et qui représentent un risque plus important pour la sécurité de la population. Comme l'explique la Commission québécoise des libérations conditionnelles, accorder à cet organisme la juridiction relative aux congés de réinsertion sociale, pour les sentences de six mois et plus, « *restaure la continuité d'intervention, la cohérence et la complémentarité des processus de mise en liberté à partir du sixième de la sentence pour cette clientèle, tout en donnant un sens réel à une remise en liberté graduelle et sécuritaire dans la communauté, accordant ainsi la crédibilité nécessaire au processus de mise en liberté sous conditions, et ce à la satisfaction des intervenants du système de justice pénale et de la population.* » (4) En cinquième lieu, la recommandation 16 laisse aux Services correctionnels toute la responsabilité des congés médicaux et humanitaires pour l'ensemble de la population carcérale et celle des congés de réinsertion sociale pour environ 90 % de cette population; la mise

en œuvre de cette recommandation 16 ne bouleverse donc pas totalement les pratiques en vigueur.

III.3.3 Les suites à l'octroi d'un congé ou d'une libération conditionnelle

Une fois prise la décision, par les Services correctionnels ou la Commission québécoise des libérations conditionnelles, d'accorder un congé à une personne contrevenante détenue, un certain nombre de suites doivent être mises en œuvre à la fois pour assurer la sécurité de la population et pour assurer le respect des conditions attachées au congé et, par ce moyen, celui dû aux sentences arrêtées par les tribunaux.

Ces suites sont de deux ordres distincts : la gestion des élargissements et l'information au sujet des décisions d'élargissement.

La consultation menée par le responsable du présent rapport a révélé des interrogations, des insatisfactions et parfois des critiques fortes concernant l'encadrement des personnes contrevenantes bénéficiant d'une forme ou de l'autre d'élargissement avant le terme de leur sentence. Le responsable du présent mandat n'a pas fait une enquête le justifiant de décerner des éloges ou de formuler des critiques; cependant, il soumet qu'il y a lieu de prendre acte de ce que révèle la consultation au sujet du suivi des décisions de congé de détention. Cela est d'autant plus justifié que les Services correctionnels sont eux-mêmes déjà sensibilisés à la nécessité de revoir l'encadrement de personnes contrevenantes bénéficiant d'une absence temporaire.

En effet, en réponse à des questions concernant, d'une part, l'applicabilité aux absences temporaires du cadre de gestion de l'emprisonnement avec ordonnance de sursis rendu public par le ministre de la Sécurité publique en janvier 2001 et, d'autre part, les pratiques actuelles en matière d'absences temporaires accordées aux personnes condamnées à de très courtes peines d'emprisonnement, les Services correctionnels déclarent ce qui suit :

« [...] il est cependant prématuré de prévoir l'application du cadre de gestion de l'emprisonnement avec sursis aux autres mesures. Le risque est de se retrouver avec un phénomène de surpénalisation indue; le risque que les détenus préféreront purger leur sentence en détention plutôt qu'en milieu ouvert, éliminant du même coup, le principe de libération graduelle, lequel favorise le processus de réinsertion sociale. [...] Le fait d'uniformiser les

méthodes de surveillance en milieu ouvert, viendrait dénaturer la mesure en lui enlevant sa spécificité et ses objectifs propres.

ACTIONS FUTURES

[...]

- *Il y aura vraisemblablement harmonisation du cadre de gestion de sursis avec celui des absences temporaires mais dans le respect des décisions prises dans le cadre de la révision des processus.*
- *Il y aura création d'un cadre de gestion général et d'autres cadres de gestion pour chacune des mesures. »*

Les Services annoncent également ce qui suit :

«ACTIONS FUTURES

- *La Direction générale des services correctionnels entend mettre à jour l'instruction 4A1 portant sur les absences temporaires en 2001.*
- *La Direction générale des services correctionnels entend mettre en opération d'ici la fin de l'année 2001 un cadre de référence régissant le programme d'encadrement des personnes contrevenantes bénéficiant d'absences temporaires aux fins de réinsertion sociale.*
- *La Direction générale des services correctionnels entend mettre en place en 2001 un cadre de référence régissant les absences temporaires pour les peines discontinues. » (5)*

À la lumière de l'analyse des pratiques en vigueur et des perceptions, opinions et propositions reçues en regard de l'encadrement de personnes contrevenantes bénéficiant de congés présentement désignés comme absences temporaires, et pour assurer une gestion plus sécuritaire de ces congés, il est donc recommandé :

Recommandation 17

Que les Services correctionnels mettent en application, au plus tard le 1^{ier} avril 2002, un cadre de gestion régissant l'encadrement de personnes contrevenantes bénéficiant d'un congé médical, d'un congé humanitaire ou d'un congé de réinsertion sociale; que ce cadre de gestion soit conçu en harmonie avec le cadre de gestion de l'emprisonnement avec sursis, mis en application à compter du 1^{ier} avril 2001, et dans un esprit comparable, mais dans le respect des caractéristiques et finalités propres à chaque catégorie d'élargissement; et que ce cadre tienne aussi compte des recommandations pertinentes du présent rapport.

La mise en application de cette recommandation devrait répondre à un certain nombre de préoccupations concernant la réconciliation des décisions d'élargissement de personnes détenues avec l'impératif premier de la sécurité de la population.

Il apparaît également nécessaire que soit diffusée une information adéquate, et au bénéfice des bons destinataires, concernant les décisions d'accorder des congés, particulièrement humanitaires et de réinsertion sociale, aux personnes contrevenantes détenues.

Tant les milieux policiers que les organismes représentant les victimes d'actes criminels réclament d'être bien informés des décisions d'élargissement de personnes détenues, les premiers pour pouvoir apporter leur concours aux Services correctionnels dans leur tâche d'encadrement et de suivi, en regard notamment des conditions attachées aux congés, les seconds pour œuvrer à la protection des victimes. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 18

Que les Services correctionnels soient tenus d'informer les corps de police concernés, ainsi que la ou les victimes, de la libération imminente, en vertu de congés médical, humanitaire ou de réinsertion sociale ou de libération conditionnelle, de détenus présentant un risque de récidive ou représentant un danger pour la sécurité du public.

Dans le cas des corps policiers, il y a lieu de préciser plus avant la nature des informations nécessaires. À cet égard, le ministre de la Sécurité publique peut jouer un rôle très utile en facilitant la tâche des Services correctionnels. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 19

Que, dans les meilleurs délais, le ministre de la Sécurité publique prenne les dispositions nécessaires pour que soient inscrites dans le Centre de renseignement policier du Québec (ou dans un autre fichier comparablement accessible) les informations permettant aux corps de police de collaborer efficacement à l'encadrement des personnes dont sont responsables les Services correctionnels québécois; en conséquence, que soient inscrites au CRPQ les informations pertinentes relatives :

- Aux personnes assujetties au cadre de gestion de l'emprisonnement avec sursis (identification, conditions, intervenant responsable, etc);
- Aux personnes bénéficiant d'un élargissement d'un établissement de détention sous forme de congé humanitaire ou de congé de réinsertion sociale (nature de l'absence, dates du congé, conditions du congé, intervenant responsable, etc.);
- Aux personnes bénéficiant d'une libération conditionnelle octroyée par la Commission québécoise des libérations conditionnelles (date de la décision et durée dans le temps, conditions de libération conditionnelle, intervenant responsable, etc.).

Enfin, les personnes contrevenantes élargies doivent elles-mêmes être informées correctement. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 20

Que les Services correctionnels informent toute personne bénéficiant d'un congé (humanitaire ou réinsertion sociale) ou d'une libération conditionnelle que les conditions de son congé ou libération sont portées à la connaissance des corps de police.

Ces recommandations 18, 19 et 20 viendraient compléter le processus d'octroi de congés à des personnes détenues en faisant en sorte que leur encadrement soit renforcé et que l'information sur ces congés soit accessible aux personnes et aux organismes qu'elle concerne. De telles procédures auraient pour effet non seulement d'accroître la rigueur et la transparence des mécanismes décisionnels et de leurs suites, mais aussi de concourir à une plus grande sécurité de la population.

III.3.4 Cas particulier

Au cours des travaux préparatoires à la rédaction du présent rapport, la question de la « *surpopulation carcérale* » a été fréquemment évoquée. De même, le responsable de l'examen a fréquemment entendu des avis selon lesquels les absences temporaires, notamment humanitaires, auraient en fait été utilisées plutôt comme palliatif en situation de « *surpopulation carcérale* » que pour servir les fins auxquelles elles sont en principe destinées.

Le responsable du mandat n'a pu établir de façon probante à ses yeux l'existence d'une telle « *surpopulation carcérale* », bien qu'il ait été amené à constater, d'une part, que les ressources d'hébergement des établissements

correctionnels pouvaient être taxées lourdement par l'afflux de prévenus et de détenus et surtout, d'autre part, que les responsables de ces établissements n'avaient pas le loisir, à l'instar des hôteliers, d'afficher « *complet* » lorsqu'ils estiment que tel est, à un moment donné, la situation effective de leur établissement. En outre, la fermeture de certains lieux de détention et les compressions budgétaires des récentes années ont pu aussi réduire la capacité du réseau correctionnel québécois de composer adéquatement avec le nombre de personnes que les lois les obligent à accueillir.

Face à cette situation, il faut éviter deux écueils. D'une part, la sécurité de la population et le respect des sentences des tribunaux doivent demeurer en tout temps des normes régulatrices de l'action des Services correctionnels. Dans cette perspective, les congés qui seraient appelés à remplacer la notion d'absence temporaire, en l'occurrence les congés humanitaires et de réinsertion sociale, doivent être compris et gérés comme le proposent les recommandations 3 à 8 et 13 en particulier et ne jamais être utilisés comme exutoire pour des situations où la capacité d'hébergement d'un établissement serait mise en péril. D'autre part, il serait imprudent, pour le bon fonctionnement du réseau correctionnel et pour sa capacité d'accueillir, d'encadrer, d'évaluer correctement, d'aider efficacement et de faire bien cheminer les personnes contrevenantes dans un objectif de réhabilitation et de réinsertion sociale réussies, d'ignorer totalement la possibilité, pour des établissements particuliers, à des moments circonscrits dans le temps, de se trouver en situation effective de surpopulation.

Il y a donc lieu d'apprécier, à la lumière des considérations qui précèdent, la marge de manœuvre qu'il conviendrait d'octroyer aux Services correctionnels pour composer avec des afflux importants de personnes contrevenantes dans le respect de la sécurité de la population et des sentences des tribunaux et aussi du bon encadrement de la population carcérale. La recommandation 2 de ce rapport vise à réduire la pression sur les Services correctionnels. Mais, il y a lieu d'envisager une approche complémentaire à plusieurs volets. Il est donc recommandé :

Recommandation 21

Que le ministre de la Sécurité publique fasse procéder, par un comité indépendant d'experts, à une révision de la capacité actuelle et prévisible d'hébergement des établissements de détention du système correctionnel québécois; que cet examen conduise à la définition précise de la notion de « *surpopulation carcérale* », à l'identification de moyens administratifs de la

contrôler par une collaboration plus étroite entre les établissements et, au besoin, avec les ressources communautaires du milieu; que cet examen permette d'établir des critères précis, pour l'ensemble du réseau et pour les divers établissements, d'un « état de surpopulation carcérale ».

Que, si un tel examen le justifie, soit établie la notion de « *congé administratif de détention* » qui soit comprise dans les termes généraux suivants :

- 1. L'administrateur d'un établissement de détention peut recommander au directeur général des Services correctionnels que son établissement soit considéré, à la lumière des critères établis, en situation de surpopulation carcérale effective ou imminente.**
- 2. Le directeur général des Services correctionnels peut statuer, pour la période qu'il définit, sur des moyens de remédier à la situation de surpopulation carcérale d'un établissement donné, y incluant le recours au congé administratif de détention.**
- 3. L'administrateur d'un établissement de détention peut, avec l'accord du directeur général des Services correctionnels et pour la période que ce dernier établit, accorder à des personnes ayant débuté leur sentence dans son établissement un congé administratif lorsque toutes et chacune des conditions suivantes sont réunies :**
 - a) Le fait de ne pas accorder un tel congé administratif occasionnerait un préjudice à la capacité de l'établissement de détenir des personnes contrevenantes présentant un risque pour la sécurité de la population;**
 - b) L'évaluation de la personne en cause établit de façon probante que cette personne ne constitue pas un danger pour la sécurité de la population;**
 - c) Cette évaluation établit également que le risque de récidive est très faible ou inexistant;**
 - d) La sentence a été imposée en application de lois québécoises ou de règlements municipaux à l'exclusion de dispositions relatives à des actes de violence à l'égard de personnes;**
 - e) La personne contrevenante a un domicile fixe connu et occupe un emploi régulier et stable ou peut en occuper un;**
- 4. Les personnes contrevenantes bénéficiant d'un tel congé administratif sont néanmoins tenues de se présenter à l'établissement de détention aux jours et heures et pour la durée fixés par l'administrateur.**
- 5. L'administrateur fait régulièrement rapport de ses décisions au directeur général des Services correctionnels.**
- 6. Le directeur général des Services correctionnels met fin à la déclaration de situation de surpopulation correctionnelle dès que les circonstances le justifient.**

Cette recommandation, on l'aura bien remarqué, est conditionnelle à une démarche préliminaire d'examen par des experts indépendants; en ce sens, elle est soumise à titre d'hypothèses de travail; mais, il demeure nécessaire de pousser plus avant la réflexion sur la question de la « *surpopulation carcérale* » et celles des moyens de la circonscrire d'une façon transparente, rigoureuse et respectueuse de valeurs sociales prioritaires et ce, par souci à la fois de réalisme et d'un cadre normatif découlant de ces valeurs. Cette recommandation doit aussi être envisagée en relation étroite avec les suites données à la recommandation 2. La question de la capacité du réseau correctionnel appelle donc un examen plus poussé.



Les recommandations 3 à 21 qui précèdent correspondent aux orientations suggérées par les idées directrices formulées au début du présent chapitre. Ces recommandations souscrivent à la volonté de rechercher la réhabilitation et la réinsertion sociale des personnes contrevenantes, notamment par un usage judicieux de l'élargissement avant terme sous forme de congé de réinsertion sociale. Les mesures proposées sont conçues de façon à servir à la fois la sécurité de la population et le respect des sentences des tribunaux. Elles assujettissent les décisions d'élargissement aux exigences légitimes de rigueur méthodologique. Elles font en sorte d'informer les intéressés des décisions d'élargissement.

Cela dit, la clarification des concepts variés d'élargissement avant terme et des mécanismes de prise de décision nous conduit tout naturellement à un autre ordre de problèmes. En effet, pour pouvoir prendre des décisions éclairées d'élargissement de personnes contrevenantes, il faut bien connaître ces personnes, disposer à leur sujet d'informations à jour, complètes, fiables et accessibles et d'évaluations perspicaces et valides. Cela nous conduit à un nouvel ordre de considération.

III.4 L'information sur les personnes contrevenantes et leur évaluation

La consultation a révélé l'existence – ou, à tout le moins, la perception de l'existence – d'un certain nombre de problèmes concernant l'information disponible sur les personnes contrevenantes et leur évaluation par les Services correctionnels. Ainsi, la Commission québécoise des libérations conditionnelles se plaint de ce que les dossiers qui lui sont transmis par les Services

correctionnels québécois sont parfois incomplets ou insuffisants. Les ressources communautaires associées au système correctionnel comme partenaires demandent un meilleur accès à l'information relative aux personnes qu'elles doivent encadrer. Par ailleurs, les méthodes d'évaluation des personnes contrevenantes mises en place par les Services correctionnels ne font pas l'objet d'un assentiment universel. Les Services, pour leur part, reconnaissent la nécessité d'améliorer leur information sur les personnes contrevenantes et leur système de gestion de cette information; depuis septembre 2000, les Services disposent d'un *Plan stratégique et opérationnel des technologies de l'information* qui vise à pallier un ensemble de retards et de déficiences en cette matière. Il y a donc lieu de s'arrêter à ces questions d'information et d'évaluation qui constituent des préalables à une gestion rigoureuse des sentences imposées aux personnes contrevenantes et à une prise de décision éclairée et sécuritaire concernant leur cheminement correctionnel et leur éventuel élargissement avant terme.

III.4.1 Évaluation des personnes contrevenantes

L'évaluation des personnes contrevenantes constitue une composante essentielle et décisive de la gestion des sentences. Cette évaluation permet entre autres d'apprécier les antécédents de la personne contrevenante, de mettre au point un plan d'intervention correctionnel, d'estimer la dangerosité et les risques de récidive de cette personne et, évidemment, d'éclairer et de fonder des décisions d'élargissement sous forme en particulier de congé de réinsertion sociale et de libération conditionnelle. L'évaluation des personnes contrevenantes est indispensable aux Services correctionnels, à la Commission québécoise des libérations conditionnelles et aux ressources communautaires. Les Services correctionnels sont bien conscients de l'importance de l'évaluation des personnes contrevenantes et sont à mettre en place un système d'évaluation à deux niveaux, compte tenu des différences entre les personnes contrevenantes en termes de sentences. Il apparaît possible de soutenir et de compléter les efforts déjà déployés par les Services correctionnels en matière d'évaluation.

À l'heure actuelle, la *Loi sur les services correctionnels* est particulièrement discrète sur la question de l'évaluation des personnes contrevenantes. Elle précise, assurément, que les agents de probation doivent préparer des rapports présentenciels pour l'éclairage des tribunaux. Cependant, la loi n'affirme pas de responsabilité générale pour les Services correctionnels d'évaluer toutes les personnes contrevenantes confiées à leur juridiction. Il apparaît approprié de

modifier cet état de choses afin de mieux asseoir la responsabilité d'évaluation qui incombe aux Services correctionnels. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 22

Que la *Loi sur les services correctionnels* soit amendée pour y inclure l'obligation pour les Services correctionnels d'évaluer les personnes contrevenantes confiées à leur juridiction.

Le but recherché par cette recommandation est de rendre juridiquement explicite l'obligation pour les Services correctionnels de procéder à l'évaluation des personnes contrevenantes; à l'heure actuelle, les bases juridiques de cette évaluation n'apparaissent pas évidentes. Cette recommandation confirme le rôle central de l'évaluation. Par ailleurs, en leur imposant l'obligation d'évaluer les personnes contrevenantes, la loi légitime l'action des Services correctionnels et leur assure l'autorité nécessaire à l'évaluation. La mise en application de cette recommandation clarifiera les choses et donnera aux Services correctionnels des assises juridiques appropriées. En outre, les Services seront mieux instrumentés pour réclamer les ressources nécessaires à la réalisation de cette obligation juridique.

Le fondement juridique de l'évaluation ainsi établi, il sera utile de préciser les modalités essentielles des évaluations que doivent réaliser les Services correctionnels. Compte tenu des opinions entendues au cours de la consultation et des analyses des pratiques en cours, un certain nombre de balises peuvent être proposées pour orienter les Services correctionnels et ainsi mieux les instrumenter dans leur responsabilité d'évaluation. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 23

Que l'obligation d'évaluation des personnes contrevenantes faite aux Services correctionnels soit conçue dans les termes généraux suivants :

- 1. Toute personne contrevenante confiée aux Services correctionnels doit faire l'objet d'une évaluation dès sa prise en charge par les Services et dans des délais et selon un ordre de priorité compatibles avec la durée de la peine et la nature des délits.**
- 2. L'évaluation a pour but d'établir le profil de la personne, ses possibilités de réhabilitation et de réinsertion sociale, son degré de dangerosité et les risques de récidive, les programmes d'aide, internes ou externes aux Services, les plus susceptibles de faciliter sa réhabilitation et sa réinsertion sociale.**

- 3. L'évaluation sert notamment à l'établissement du plan d'intervention correctionnel de la personne contrevenante et à toute décision d'élargissement par les Services eux-mêmes et par la Commission québécoise des libérations conditionnelles ainsi qu'à son encadrement en milieu ouvert par les Services eux-mêmes ou des ressources communautaires.**
- 4. Les Services correctionnels déterminent les procédures, les modalités et les moyens de l'évaluation des personnes contrevenantes; il leur incombe d'exploiter les acquis généralement reconnus de la recherche scientifique et des pratiques professionnelles. Les Services correctionnels utilisent en particulier, pour l'ensemble des personnes contrevenantes, les instruments actuariels d'évaluation des risques et des besoins déjà utilisés par d'autres juridictions correctionnelles, et ce comme appui au jugement des professionnels.**
- 5. Aux fins de réaliser l'évaluation des personnes contrevenantes, les Services correctionnels peuvent, lorsque nécessaire, requérir et obtenir les services professionnels de psychologues, psychiatres, travailleurs sociaux, sexologues ou autres spécialistes, des hôpitaux ou centres locaux de services communautaires dans le cadre d'ententes intervenues entre le ministère de la Sécurité publique et le ministère de la Santé et des services sociaux. Les Services correctionnels peuvent aussi solliciter les services de professionnels en pratique privée.**

Les diverses composantes de cette recommandation appellent des commentaires et des précisions. En premier lieu, toute personne contrevenante doit être évaluée, quelle que soit la nature de la sentence d'incarcération dont elle est l'objet. S'il est exact que le tiers de la clientèle correctionnelle est condamnée à l'emprisonnement pour infractions à des lois québécoises ou à des règlements municipaux et donc essentiellement pour amendes impayées, ce genre de délit peut révéler des problématiques de comportement plus préoccupantes que la simple négligence de payer ses comptes. S'il est aussi exact que les sentences à un emprisonnement de moins de 30 jours comptent pour près de la moitié de toutes les sentences, la nature de ces sentences ne doit pas occulter le fait que 30 % des personnes contrevenantes ont plus de dix antécédents correctionnels et 20 % entre 5 et 10 tels antécédents. Le temps et l'énergie mis à évaluer les personnes sont un « investissement » qui pourra servir à plus long terme qu'à une sentence relativement brève. Par ailleurs, comme le précisent les deuxième et troisième paragraphes de la recommandation, l'évaluation sert à des fins multiples et à plusieurs intervenants; il s'impose donc de l'effectuer avec le plus grand soin. Le quatrième dispositif de la recommandation tire son inspiration des commentaires critiques formulés à l'endroit des pratiques et méthodes actuelles d'évaluation aux Services correctionnels. Des observateurs crédibles mettent en cause non seulement les limites des outils d'évaluation utilisés par les Services correctionnels, mais encore leur réticence à exploiter des instruments

d'évaluation qui sont en usage depuis nombre d'années dans d'autres juridictions correctionnelles et qui ont été testés et validés à plus d'une reprise. Cette réticence n'apparaît pas extrêmement convaincante. On comprend volontiers que le Québec soit une société originale et que ses choix en matière correctionnelle puissent refléter des valeurs originales. On comprend aussi que l'évaluation d'êtres humains par d'autres êtres humains est une opération délicate et qu'il faille laisser une place à l'exercice du jugement par des professionnels compétents. Mais d'autres juridictions correctionnelles utilisent des instruments actuariels d'évaluation des risques et des besoins des personnes contrevenantes sans nécessairement s'inspirer d'une philosophie correctionnelle répressive et sans spolier leur personnel professionnel de l'exercice du jugement éclairé. Dans ces conditions, le fardeau de démontrer, hors de tout doute raisonnable, l'invalidité et la non-pertinence des instruments actuariels d'évaluation des risques et des besoins, contre l'expérience d'autres juridictions correctionnelles, incombe aux Services correctionnels. D'ici à ce que cette preuve soit faite de manière à désarmer les critiques de l'ensemble des intervenants qui ont mis en cause les façons de faire des Services correctionnels du Québec, il apparaît sage, particulièrement au nom de la sécurité de la population et en vertu du principe de compétence constituant l'une des idées directrices inspirant ce rapport, d'inviter les Services correctionnels à un essai loyal des instruments actuariels pour fins d'évaluation, en prenant conseil, au besoin, auprès de juridictions correctionnelles qui en ont déjà une bonne expérience. Finalement, comme le prévoit le cinquième élément de la recommandation 23, il faut prendre les dispositions nécessaires pour que, dans l'exercice de leurs responsabilités d'évaluer les personnes contrevenantes, les Services correctionnels puissent avoir accès, dans des délais compatibles avec les contraintes inhérentes aux évaluations, aux ressources du réseau public de la Santé et des services sociaux.

En effet, la recherche de la réhabilitation et de la réinsertion sociale des personnes contrevenantes implique non seulement les Services correctionnels et le ministère de la Sécurité publique, mais aussi d'autres organismes et la société québécoise dans son ensemble. Aussi, les Services correctionnels doivent pouvoir bénéficier de collaborations, notamment celles du réseau public de la santé et des services sociaux, pour des fins d'évaluation des personnes contrevenantes. En conséquence et pour mieux soutenir les Services correctionnels, il est recommandé :

Recommandation 24

Que, dans le cadre de leurs discussions en cours, le ministère de la Sécurité publique propose au ministère de la Santé et des services sociaux la conclusion d'un protocole particulier de collaboration facilitant l'accès des Services correctionnels aux ressources du réseau de la santé et des services sociaux pour l'évaluation psychologique, psychiatrique ou sexologique de personnes contrevenantes, notamment pour les établissements de détention ne disposant pas de tels services professionnels fournis par des personnes à leur emploi.

III.4.2 L'information sur les personnes contrevenantes

L'évaluation constitue une pièce importante concernant les personnes contrevenantes; mais, il y a d'autres informations pertinentes à leur sujet. Ceci conduit à la question des dossiers de ces personnes aux Services correctionnels. Cette question de l'information nécessaire à la bonne exécution du mandat des Services correctionnels revêt plusieurs dimensions.

Des raisons historiques sans doute multiples, dans l'analyse desquelles il n'est pas utile de s'engager dans le présent contexte, font que les Services correctionnels québécois ne semblent pas être l'organisme public québécois le mieux doté au titre de l'informatisation et de la gestion de l'information. On en est encore beaucoup à l'ère du papier et de dossiers circulant un peu laborieusement dans l'organisation. Il existe même, pour les personnes confiées aux Services, un double dossier, administratif et social, ce qui ne facilite pas les choses. La consultation a mis en lumière plusieurs des difficultés que vivent les Services correctionnels en matière d'information.

Par ailleurs, il est clair que les Services correctionnels sont conscients de ces difficultés et résolus à améliorer les choses. L'existence, depuis septembre 2000, d'un considérable *Plan stratégique et opérationnel des technologies de l'information* illustre à la fois la conscience et la détermination des Services en matière d'organisation, de conservation et d'exploitation de l'information nécessaire à la réalisation de leur mandat. En ce sens, le responsable du présent rapport ne peut qu'encourager les Services correctionnels et le ministère de la Sécurité publique à prendre les moyens nécessaires à l'implantation efficace de ce *Plan stratégique et opérationnel*. Sans entrer dans les détails organisationnels et technologiques de cette question de l'information, il apparaît utile de formuler un ensemble de recommandations susceptibles de

soutenir les Services correctionnels dans leur démarche *d'aggiornamento* en matière d'information. Les recommandations qui suivent sont plus de l'ordre des principes directeurs et des conditions générales de réalisation que de nature technologique.

En premier lieu, il est nécessaire d'évoluer rapidement dans la direction du dossier unique et continu de la personne contrevenante. Il est donc recommandé :

Recommandation 25

Que soit établi, pour toute personne référée à la compétence des Services correctionnels, le principe du dossier unique et continu. Que, en conséquence et à la lumière des recommandations qui suivent et du *Plan stratégique et opérationnel des technologies de l'information*, les Services correctionnels prennent les dispositions nécessaires pour la constitution du dossier unique, son développement continu et son accessibilité aux personnes et organismes devant s'y référer.

En second lieu, le recours substantiel à l'informatisation s'impose. Comme le précise le *Plan* précité :

« [...] nous considérons que les risques de ne pas procéder à la mise en œuvre du plan stratégique et opérationnel sont majeurs. De ce fait, nous en arrivons aux conclusions suivantes :

- L'implantation des nouveaux processus peut être mise en péril si un support informatique adéquat n'est pas mis en place.*
- Il est impossible de constituer le dossier unique du contrevenant sans l'apport des technologies de l'information et, par conséquent, il y aura nécessité de mettre en place des solutions alternatives dont les coûts seront élevés pour des solutions ne répondant qu'à une partie des besoins.*
- Il y aura une mise en péril de l'exploitation des systèmes si l'équilibre des ressources n'est pas atteint.*
- Il y aura également une mise en péril de la crédibilité de l'organisation si diffusion à l'externe d'informations incohérentes.*
- Finalement, on maintiendra et accusera même l'important retard technologique déjà existant. » (6)*

À la lumière de ces propos et compte tenu de l'analyse tant des pratiques actuelles que des besoins perçus des Services correctionnels, il est recommandé :

Recommandation 26

Que les Services correctionnels constituent un dossier informatisé unique et complet pour chaque personne qui leur est confiée, aux fins de soutenir la gestion quotidienne de la peine et la prise de décision éclairée en matière d'évaluation, de classement, de traitement et de programme correctionnel des personnes contrevenantes, ainsi qu'en matière de congés humanitaires et de réinsertion sociale et de libération conditionnelle.

Que ce dossier informatisé soit constitué en fonction des dispositions générales suivantes :

- (1) Le dossier informatisé unique est constitué à partir des éléments d'information contenus actuellement tant dans le dossier administratif (système Dossier Administratif Correctionnel – DACOR) que dans le dossier social des détenus sur support papier.**
- (2) Le dossier informatisé contient un module semi-expert permettant d'évaluer le degré de dangerosité des détenus et le risque de récidive, sur la base de méthodes actuarielles validées scientifiquement de prédiction du risque et servant d'appui au jugement professionnel.**
- (3) Lors d'éventuelles réadmissions, ce même dossier est augmenté et complété.**
- (4) Le dossier informatisé des personnes contrevenantes confiées aux Services correctionnels est conservé indéfiniment.**

Certaines expériences aux conséquences tragiques récemment vécues par les Services correctionnels incitent à inscrire, dans les recommandations sur l'organisation et la gestion des informations concernant les personnes contrevenantes, une précision visant des cas particuliers représentant un danger réel pour la sécurité de la population. Il est donc recommandé :

Recommandation 27

Que les dossiers de personnes contrevenantes ayant déjà eu des comportements de violence conjugale, d'agression sexuelle ou de pédophilie comportent des

indications appropriées et spécifiques afin d'éclairer la gestion des sentences et du cheminement des personnes en cause.

De tels cas méritent une attention marquée, si tant est que l'expérience récente ne doit pas demeurer sans enseignement.

Compte tenu du nombre de personnes référées chaque année aux Services correctionnels à titre de prévenus ou de détenus et, dans ce dernier cas, en milieu fermé ou en milieu ouvert, et compte tenu que l'ensemble du système correctionnel constitue un réseau complexe composé des unités des Services correctionnels (établissements de détention, services en milieu ouvert), de la Commission québécoise des libérations conditionnelles, d'organismes du milieu reconnus comme partenaires et aussi des corps policiers et des tribunaux, il n'est plus possible de gérer et de partager l'information sur le mode du seul dossier de papier; il faut impérativement passer à la gestion informatisée. C'est pourquoi le *Plan stratégique et opérationnel des technologies de l'information* revêt une importance capitale non seulement pour les Services correctionnels, mais pour tout le système correctionnel québécois. La bonne gestion des sentences, la recherche de la réhabilitation et de la réinsertion sociale des personnes contrevenantes, la protection de la sécurité de la population, la coordination efficace de l'action des divers partenaires du système correctionnel, tout cela exige que les Services correctionnels soient encouragés ou soutenus dans leur volonté et leurs efforts pour implanter rapidement et efficacement un nouveau mode de gestion de l'information et aussi pour s'inscrire sans traîner le pas dans la mise en place du système intégré d'information de justice qui est en voie d'élaboration et d'implantation par le gouvernement du Québec. Dans la transformation en profondeur de leurs méthodes de gestion de l'information, les Services correctionnels doivent non seulement être encouragés mais aussi appuyés par le ministère de la Sécurité publique. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 28

Que le système d'information contenant les dossiers informatisés des personnes contrevenantes soit le principal instrument de gestion pour les personnels des Services correctionnels du Québec et qu'à cette fin, il soit complet, valide, convivial et performant, au point où l'on puisse se dispenser du dossier sur support papier.

Que le *Plan stratégique et opérationnel des technologies de l'information* (septembre 2000) élaboré par les Services correctionnels soit considéré comme

constituant la base appropriée de ce système d'information de gestion et de prise de décision, sous réserve d'ajustements suggérés par le présent rapport.

Qu'en conséquence soient mises à la disposition des Services correctionnels, le plus tôt possible, les ressources nécessaires à la conception, au développement, à l'implantation et au maintien de ce système ainsi qu'à l'équipement et à la formation du personnel qui y accédera et qui l'utilisera dans l'exercice légitime de ses fonctions (personnel de direction, agents des services correctionnels, agents de probation, conseillers spécialisés en milieu correctionnel).

Les Services correctionnels ont déployé un important effort pour identifier et structurer leurs besoins en matière de gestion de l'information par recours aux technologies d'information et de communication. Il faut prendre le relais de cet important effort et leur assurer les moyens nécessaires à la transformation en profondeur de leurs méthodes de gestion de l'information.

Ces moyens nécessaires ne sont pas que technologiques et financiers. Il y a aussi lieu de se préoccuper du cadre juridique et administratif dans lequel les Services correctionnels pourront renouveler en profondeur leurs méthodes de gestion de l'information. Le *Plan stratégique et opérationnel des technologies de l'information* évoque ainsi une des difficultés auxquelles se heurtent les Services correctionnels dans la constitution d'une information complète et fiable :

« Finalement, la DGSC ne dispose pas des ententes ou des moyens nécessaires pour obtenir informatiquement les informations externes nécessaires à des activités et à des décisions opérationnelles, aussi simple que la libération d'un individu, afin de s'assurer qu'il n'est pas recherché ou en attente d'un procès dans une autre cause ou une autre province, ou encore pour évaluer son degré de dangerosité lors de son classement. Ces informations sont nécessaires à la protection de la société, de la population carcérale et pour éviter les libérations par erreur et diminuer les risques de recherche par les policiers. » (7)

Par ailleurs, la consultation a mis en lumière d'autres problèmes vécus par les Services correctionnels en matière de collecte, de gestion et de conservation de l'information. Ainsi, l'enquête administrative menée par le ministère de la Sécurité publique sur les circonstances entourant les événements survenus à Sorel à l'été 2000 révèle, entre autres problèmes, des incertitudes quant au partage des responsabilités en matière de collecte de l'information sur les personnes contrevenantes et quant aux types d'information à rassembler. On

observe aussi des modes de communication et d'échanges d'information pour le moins perfectibles entre les SCQ et le Service correctionnel canadien. Il y a des difficultés pour obtenir des évaluations psychologiques, psychiatriques ou sexologiques existantes concernant des personnes contrevenantes. Il se trouve aussi des imprécisions concernant l'archivage des dossiers aux Services correctionnels. Cette enquête administrative recommande, entre autres, de « *conclure rapidement un protocole d'échange d'information avec le Service correctionnel du Canada.* » D'autres intervenants à la consultation citent aussi des problèmes concernant la constitution et la gestion de l'information par les Services correctionnels : manque de documents liés au procès de la personne contrevenante, absence de mentions spécifiques en cas de violence conjugale, absence de la version policière des faits liés au contrevenant, etc. Pour leur part, les Services correctionnels déclarent se buter à des règles de confidentialité qui rendent difficile l'obtention de certaines informations concernant les personnes dont ils ont la garde.

La question de l'information relative aux personnes contrevenantes n'est donc pas que technique ou technologique. Elle comporte, en fait, des dimensions juridiques et administratives importantes qui peuvent échapper à la compétence et à la responsabilité des Services correctionnels. Pour que ces Services puissent gérer efficacement l'information relative aux personnes contrevenantes, il est recommandé :

Recommandation 29

Que, aux fins d'assurer, par une connaissance adéquate des personnes contrevenantes, que la recherche de la réhabilitation et de la réinsertion sociale de ces personnes se fasse dans le respect de la sécurité de la population et des sentences des tribunaux, soit établi un cadre juridique du dossier unique et continu des personnes contrevenantes confiées à la juridiction des Services correctionnels.

Que ce cadre juridique soit conçu dans les termes suivants :

- 1. Les Services correctionnels ont l'obligation de se procurer toute information pertinente concernant les personnes contrevenantes et nécessaire à la gestion de la peine et à l'éclairage de la Commission québécoise des libérations conditionnelles, y incluant, et de façon non limitative, les documents relatifs aux procès et aux décisions des tribunaux, les rapports de police, les déclarations des victimes, les évaluations psychologiques, psychiatriques, sexologiques, et ce sans qu'aucune disposition législative ou réglementaire régissant la protection des renseignements personnels n'ait pour effet**

d'empêcher ou de limiter l'obtention par les Services de l'information nécessaire.

2. Les Services correctionnels peuvent, avec l'accord du sous-ministre de la Sécurité publique, conclure avec les organismes ou institutions concernés, des protocoles ou ententes permettant d'échanger des informations concernant les personnes contrevenantes.
3. Les Services correctionnels peuvent communiquer aux victimes d'actes criminels qui en font la demande des informations concernant le statut, le cheminement correctionnel, l'élargissement éventuel, y incluant les conditions rattachées à l'élargissement, des personnes contrevenantes.
4. Les Services correctionnels doivent donner à la personne contrevenante (ou à son procureur) la possibilité de prendre connaissance de son dossier, à l'exclusion des informations auxquelles elle ne saurait avoir accès en vertu de lois ou règlements protégeant les renseignements personnels et des informations relatives à des enquêtes policières. En outre, les Services doivent donner suite à des demandes de correction d'informations que la personne contrevenante juge erronées ou de consigner telle demande au dossier lorsqu'ils refusent d'y donner suite.
5. Le gouvernement adopte un règlement régissant la constitution et la conservation du dossier unique et continu par les Services correctionnels, les échanges d'information entre les Services correctionnels et les organismes et institutions concernés, la divulgation des informations à des personnes qui en font la demande et l'accès par les personnes contrevenantes à leur dossier.

Que le ministre de la Sécurité publique engage dans les meilleurs délais les actions nécessaires à l'approbation et à la mise en application de ce cadre juridique, y incluant les modifications législative et réglementaire pouvant s'avérer nécessaires, et l'adoption par le gouvernement d'un règlement donnant forme et statut au cadre juridique du dossier unique et continu des personnes contrevenantes.

Cette recommandation appelle un ensemble de commentaires et d'explications.

- (a) Le premier dispositif de la recommandation établit une obligation pour les Services correctionnels de se procurer toute information pertinente concernant les personnes qui lui sont confiées. Certes, déjà, les Services colligent et conservent des informations relatives aux personnes dont ils sont responsables; on pourra dire que cela constitue une nécessité implicite de leur mandat. Cependant, la *Loi sur les services correctionnels* n'est pas très loquace à ce sujet; or, depuis l'adoption de cette loi, les chartes des droits et libertés de la personne et des lois sur la protection des informations personnelles sont entrées en vigueur qui balisent de façon très

soigneuse et circonspecte les limites dans lesquelles des organismes publics et privés peuvent acquérir, conserver, exploiter et échanger des informations de nature personnelle. Ces cadres législatifs enserment les Services correctionnels dans un périmètre qui complique leur accès à l'information pertinente nécessaire à leur action à l'égard des personnes contrevenantes. Il est donc approprié d'établir clairement le devoir des Services correctionnels de se procurer, de conserver et d'exploiter toute l'information pertinente concernant les personnes contrevenantes qui est nécessaire à l'exécution de leur mandat. Cette idée n'est pas radicalement novatrice : l'article 23 de la *Loi (fédérale) sur le système correctionnel et la mise en liberté* (C-44.6, 1992, ch. 20) fait au Service correctionnel canadien l'obligation de « *prendre toutes mesures possibles* » pour obtenir les informations relatives aux personnes dont il assume la responsabilité. Ce principe peut donc bien s'appliquer aux Services correctionnels québécois.

- (b) Le premier dispositif de la recommandation énumère, de façon non-limitative, les diverses catégories d'information que devraient se procurer les Services correctionnels relativement aux personnes contrevenantes. Cette liste pourra apparaître excessive dans sa portée. Après tout, diront certains, les personnes dont les Services assument la responsabilité sont condamnées à des peines inférieures à deux années, elles sont nombreuses à fréquenter les Services correctionnels et elles s'y retrouvent souvent simplement pour des amendes non-payées. Ces commentaires ne manquent pas d'à propos. Cependant, il faut rappeler qu'une proportion significative des « *clients* » des Services correctionnels y reviennent avec une évidente régularité : 30 % ont plus de 10 antécédents correctionnels et 20 %, entre 5 et 10 antécédents; ce ne sont pas des hôtes d'un soir non plus que des visiteurs occasionnels. Pour les Services correctionnels, il ne serait guère efficace de toujours courir après l'information à chaque fois qu'une personne se trouve à revenir en détention; mieux vaut procéder avec méthode et continuité. Sur ce point, on peut à nouveau citer l'article 23 de la loi fédérale qui précise quelles sont les informations nécessaires à une bonne gestion des sentences :

- a) « *les renseignements pertinents concernant l'infraction en cause;*
- b) *les renseignements personnels pertinents, notamment les antécédents sociaux, économiques et criminels, y compris comme jeune contrevenant;*

- c) les motifs donnés par le tribunal ayant prononcé la condamnation, infligé la peine ou ordonné la détention [...] ainsi que les recommandations afférentes en l'espèce;*
- d) les rapports remis au tribunal concernant la condamnation, la peine ou l'incarcération;*
- e) tous autres renseignements concernant l'exécution de la peine ou de la détention, notamment les renseignements obtenus de la victime, la déclaration de la victime quant aux conséquences de l'infraction et la transcription des observations du juge qui a prononcé la peine relativement à l'admissibilité à la libération conditionnelle. »*

La liste des informations pertinentes établie au premier dispositif de la recommandation 29 correspond donc à celle établie pour le Service correctionnel canadien et on peut s'autoriser de cet exemple. Et si la liste proposée par la recommandation 29 apparaît excessive dans tous les cas, il ne saurait en être de même pour les peines de 6 mois et plus et pour toutes les personnes contrevenantes impliquées, antérieurement ou en référence à la sentence en cours, dans des affaires de violence conjugale, d'agression ou de déviance sexuelle, de criminalité organisée. Les économies d'effort, en cette matière, devront être justifiées en regard de cet impératif incontournable que constitue et doit constituer la sécurité de la population, laquelle aurait été mieux servie, à l'été 2000, si les Services correctionnels avaient disposé de toute l'information pertinente. Le responsable du présent rapport choisit d'abord la sécurité de la population.

- (c) Le premier dispositif de la recommandation 29 se termine par un élément qui pourra être mal reçu dans certains milieux parce qu'il permettrait aux Services correctionnels d'acquérir l'information nécessaire à son mandat sans être restreint par des dispositions législatives régissant la protection des renseignements personnels. Le responsable du présent rapport est pleinement conscient de la difficulté. Trois considérations justifient toutefois de maintenir cet élément du premier dispositif de la recommandation 29.

Premièrement, des juristes pourront formuler le pouvoir des Services correctionnels d'agir, nonobstant les restrictions législatives usuelles protégeant les renseignements personnels, de manière à prévenir efficacement des abus injustifiables.

Deuxièmement, la loi fédérale sur le système correctionnel, c'est-à-dire une loi d'un pays qui affirme volontiers son attachement indéfectible à la

reconnaissance et à la protection des droits et libertés de la personne, y incluant des renseignements personnels, admet déjà le principe que son service correctionnel ait accès à toute l'information pertinente concernant les personnes contrevenantes : « 23(3) – *Aucune disposition de la Loi sur la protection des renseignements personnels ou de la Loi sur l'accès à l'information n'a pour effet d'empêcher ou de limiter l'obtention par le Service des renseignements visés aux alinéas (1a à 1e).* »

Troisièmement – et plus fondamentalement – le dernier élément du premier dispositif de la recommandation 29 invite la société québécoise et son législateur à harmoniser des valeurs qui, affirmées de façon absolue, se révèlent très rapidement inconciliables.

D'une part, notre société s'honore, à juste titre, du respect qu'elle voue à la vie privée de ses membres, et à la protection des renseignements qui leurs sont personnels. Cela est justifié en soi.

D'autre part, avec au moins autant de force, notre société réclame que ses membres soient adéquatement protégés contre des personnes susceptibles de porter atteinte à l'intégrité physique ou psychologique de citoyens et de citoyennes, y incluant dans l'intimité du foyer conjugal.

Le système correctionnel québécois se trouve au milieu de ces attentes et de ces aspirations de la société; encore faut-il lui fournir les moyens qu'appellent ses responsabilités; encore faut-il lui épargner l'odieux d'avoir à réconcilier seul des volontés potentiellement incompatibles et irréconciliables de la société dans son ensemble. Si les exigences de la protection des renseignements personnelles sont imposées au système correctionnel et à ses institutions avec la même intensité et la même rigueur qu'à n'importe quel autre organisme public ou privé, ces institutions seront fatalement amenées soit à refuser des élargissements susceptibles d'être bénéfiques à la réinsertion sociale de personnes contrevenantes et ce, en invoquant le manque d'informations, soit à agir, au risque de la sécurité publique, sur la base d'informations incomplètes. Trop de zèle dans la protection de certaines valeurs risque de conduire à un respect insuffisant d'autres valeurs de la société. De plus, l'élargissement avant le terme d'une sentence constitue, non pas un droit strict, mais un privilège accordé sur jugement d'une autorité compétente à partir d'informations et d'évaluations justifiant une telle décision discrétionnaire. La personne contrevenante qui demande d'obtenir ce privilège se trouve déjà dans une situation où certains droits – dont sa liberté de mouvement – ont été restreints, en vertu de lois

applicables à tous. Il est donc nécessaire que la société tempère la portée des législations qui, de façon générale, protègent les renseignements personnels et qu'elle permette aux institutions du système correctionnel d'obtenir les informations personnelles nécessaires à la décision d'élargir des personnes contrevenantes dans le plus grand respect possible de cette autre valeur sociale fondamentale : la sécurité de la population.

- (d) Le deuxième dispositif de la recommandation 29 vient autoriser les Services correctionnels à procéder à des échanges d'information concernant les personnes contrevenantes avec des organismes ou des institutions qui sont leurs partenaires dans le système correctionnel et ce, avec l'accord du sous-ministre de la Sécurité publique. Ces échanges seraient régis par des protocoles ou des ententes afin d'assurer, notamment, une utilisation correcte et légitime de renseignements dont certains doivent demeurer inaccessibles à des personnes ou des organismes qui n'ont aucune raison de les connaître. L'approbation nécessaire du sous-ministre de la Sécurité publique aurait pour effet de baliser suffisamment les ententes d'échanges d'information pour que la brèche éventuellement consentie aux Services correctionnels en regard des législations assurant la protection des renseignements personnels ne s'élargisse pas plus que strictement nécessaire.
- (e) Le troisième dispositif de la recommandation 29 vise à répondre à une demande fermement exprimée par les groupes représentant les victimes d'actes criminels. Si ce dispositif fait une obligation explicite aux Services correctionnels, il faut rappeler que leurs homologues fédéraux la vivent déjà. Par ailleurs, la nature des informations ainsi rendues accessibles aux victimes n'a pas, en soi, un caractère confidentiel.
- (f) Le quatrième dispositif, également inspiré de la loi fédérale, constitue une contrepartie et un moyen de contrôle à la fois des prérogatives nouvelles qui seraient accordées aux Services correctionnels quant à leur accès à des renseignements personnels autrement protégés. Si les Services correctionnels sont autorisés à se procurer des informations sans l'accord de la personne en cause, l'équité commande d'assurer à cette personne le droit de connaître ces informations et de demander les corrections qu'elle juge nécessaires.
- (g) Le cinquième dispositif, enfin, propose que l'obligation pour les Services correctionnels de constituer une information complète sur chaque personne contrevenante et leur droit d'accéder aux renseignements personnels (qui

seraient établis par la loi) soient encadrés, quant à leur exercice effectif, par un règlement et ce, afin de bien baliser les choses et prévenir les abus.

Pour rendre plus sécuritaires les décisions d'élargissement de personnes contrevenantes, il faut disposer de la meilleure information possible à leur sujet. Il faut aussi confirmer et faciliter à la fois les responsabilités des Services correctionnels en cette matière et ce, en allégeant pour eux la rigueur, par ailleurs légitime, des législations protégeant les renseignements personnels. Cependant, cet allègement doit être balisé adéquatement pour éviter des abus ou des indiscretions toujours possibles. La recommandation 29 vise, par le moyen d'un cadre juridique, à confirmer, faciliter et encadrer à la fois la responsabilité assignée aux Services correctionnels de constituer, pour les personnes contrevenantes confiées à leur juridiction, un dossier complet et fiable d'informations nécessaires à leur mission et à celle des autres partenaires du système correctionnel.

Dans le travail de constitution et de conservation de l'information concernant les personnes contrevenantes, les Services correctionnels agissent pour l'exécution de leurs propres responsabilités. Cependant, dans le cadre d'un système correctionnel impliquant d'autres partenaires, dont la Commission québécoise des libérations conditionnelles et des ressources communautaires, les Services correctionnels agissent aussi, en quelque sorte, comme fiduciaires d'une information qui doit être partagée pour l'atteinte des finalités générales du système correctionnel. Il est évident que la Commission québécoise des libérations conditionnelles, par exemple, dépend vitalement de l'information que colligent et conservent les Services correctionnels. De même, les ressources communautaires ne peuvent agir efficacement que si elles bénéficient d'une information appropriée au sujet des personnes contrevenantes. On peut encore rappeler l'insistance avec laquelle les associations représentant les victimes d'actes criminels demandent communication à ces dernières l'information concernant le cheminement correctionnel et l'élargissement des personnes contrevenantes. Il est donc utile de préciser la responsabilité des Services correctionnels quant au partage de l'information qu'ils constituent et conservent quant aux personnes contrevenantes et ce, dans la perspective d'un dossier informatisé unique et continu. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 30

Que les informations contenues dans le dossier informatisé unique et continu des personnes contrevenantes soient accessibles en temps réel à tout organisme ou

personne dans l'exercice légitime des fonctions d'administration de la peine déterminée par les tribunaux.

Que, en conséquence, les Services correctionnels assument une responsabilité de partage de l'information contenue dans ce dossier informatisé unique et continu. Que cette responsabilité s'exerce selon les modalités ci-après établies :

(1) Commission québécoise des libérations conditionnelles :

- **Accès à l'ensemble du dossier pour fins de décision.**

(2) Ressources communautaires :

- **Accès à l'ensemble des éléments du dossier nécessaires pour fins d'accomplissement de leurs tâches et sous obligation de confidentialité.**

(3) Personnes sous la juridiction des Services correctionnels :

- **L'ensemble des informations qui peuvent être communiquées conformément aux lois assurant la protection des renseignements personnels, avec droit de demander les corrections jugées nécessaires; sont exclues les informations pouvant concerner des enquêtes policières;**

(4) Corps de police :

- **Les informations relatives aux congés humanitaires et aux congés de réinsertion sociale, aux libérations conditionnelles et aux peines d'emprisonnement avec sursis, y incluant toutes les conditions rattachées.**

(5) Victimes d'actes criminels :

- **Les informations concernant le cheminement de la personne contrevenante eu égard à l'application de la sentence et, en particulier, les informations concernant les congés humanitaires et les congés de réinsertion sociale et les libérations conditionnelles, y incluant toutes les conditions rattachées.**

Que les modalités précises d'accès à ces informations soient précisées dans le cadre juridique proposé par la recommandation 29.

La mise en application de la recommandation 30 clarifiera un certain nombre d'incertitudes ou d'interrogations concernant les responsabilités en matière d'information et de partage de celle-ci et qui semblent perdurer dans le système correctionnel, comme l'ont mis en lumière tant des organismes publics ayant examiné les Services correctionnels que des intervenants à la consultation. Par ailleurs, on peut là encore citer l'exemple de la loi fédérale sur le service correctionnel qui consacre plusieurs articles à l'obligation, pour le SCC, de partager son information sur les personnes contrevenantes avec des organismes gouvernementaux (article 25-1), la police (article 25,2-3), les victimes (article

26-1) et d'autres personnes pouvant démontrer la légitimité de leur intérêt (article 26-3). La recommandation 30 vise ainsi à clarifier et à asseoir juridiquement une nécessaire collaboration, dans le système correctionnel, en matière de partage de l'information sur les personnes contrevenantes.

Les recommandations 29 et 30 établissent des principes généraux et des orientations de fond en matière d'information sur les personnes contrevenantes et pourront éclairer et bien situer les responsabilités des Services correctionnels et aussi bien asseoir juridiquement l'exercice de ces responsabilités. En ce qui concerne le partage de l'information constituée et contenue par les Services correctionnels, il y a lieu d'envisager certains aspects pratiques et des dispositifs pouvant en faciliter l'accès. La meilleure information, l'information la mieux organisée, requiert aussi d'être aisément accessible lorsque nécessaire. Par ailleurs, sur la base d'un accès simple et rapide à l'information, il s'impose de mettre en place des mécanismes efficaces de prise de décision lorsque de telles décisions doivent être arrêtées sans délai. On réfère ici à la situation que peuvent vivre des victimes d'actes criminels ou des membres de corps policiers lorsqu'ils constatent ou croient constater un manquement aux conditions imposées aux personnes contrevenantes bénéficiant d'un élargissement sous forme de congé ou de libération conditionnelle. Les milieux policiers, on l'a vu au chapitre précédent, souhaitent d'être mieux outillés pour concourir à l'encadrement des personnes contrevenantes élargies; certains de ces milieux réclament même un pouvoir d'arrestation sur-le-champ de personnes ne respectant pas leurs conditions d'élargissement. Les organismes représentant les victimes s'inquiètent aussi des moyens dont celles-ci disposent pour faire connaître aux autorités compétentes leur observation d'un bris de conditions d'élargissement par une personne contrevenante.

À la lumière des témoignages entendus dans le cadre de la consultation et de la nécessité de faciliter l'accès à l'information relative aux personnes contrevenantes et, surtout, la communication avec des mandataires autorisés des Services correctionnels, il est recommandé :

Recommandation 31

Que les Services correctionnels du Québec mettent en opération dans les meilleurs délais un service téléphonique accessible sans frais sept jours par semaine et 24 heures par jour, permettant aux corps policiers, aux ressources communautaires, aux victimes d'actes criminels ou à leurs représentants autorisés de communiquer avec un agent de probation aux fins d'obtenir ou d'échanger des informations relatives à une personne contrevenante bénéficiant d'un congé humanitaire ou de

réinsertion sociale, d'une libération conditionnelle, d'un emprisonnement avec sursis, et d'aviser des mesures à prendre en cas de problème lié au respect des conditions de la présence de cette personne contrevenante en milieu ouvert.

Que, en particulier, le service téléphonique donne accès en permanence à une personne mandatée par la Commission québécoise des libérations conditionnelles pour autoriser un mandat d'arrestation en cas de bris de conditions de libération.

III.4.3 Problèmes courants en matière d'information

Ces principes généraux étant établis, il convient de considérer maintenant un certain nombre de problèmes concrets et particuliers qui se posent présentement en matière d'information.

L'enquête administrative effectuée par le ministère de la Sécurité publique sur les événements de l'été 2000 a établi que l'information ne circule pas de la façon la plus facile et la plus fluide qui soit entre les Services correctionnels du Québec et le Service correctionnel du Canada. Cette enquête administrative conclut à la nécessité d'établir rapidement un protocole d'échange d'informations entre les deux services afin que les « *mécanismes d'échange d'information [...] soient simples, rapides, efficaces.* » (voir II.1.4 ci-dessus). Dans une note transmise au responsable du présent mandat, en date du 5 mars 2001, les Services correctionnels reconnaissent que des discussions durent « *depuis longtemps* » avec le Service correctionnel du Canada pour l'« *élaboration d'ententes relatives aux échanges de renseignement.* » Cependant, selon les SCQ, « *tout projet d'entente visant l'échange de renseignement [...] doit faire l'objet d'une analyse de conformité* » avec la loi protégeant les renseignements personnels et « *doit également être soumise pour avis à la Commission d'accès à l'information du Québec.* » (8) Comme il y a nécessité et même urgence que ce problème d'échange d'information entre les SCQ et le SCC trouve enfin une solution, il est recommandé :

Recommandation 32

Que le ministre de la Sécurité publique prenne les dispositions nécessaires pour que soit établi, dans les meilleurs délais, un protocole d'échange d'informations relatives aux personnes contrevenantes entre les Services correctionnels du Québec et le Service correctionnel du Canada.

Un deuxième problème actuel s'inscrit dans les relations entre les Services correctionnels et la Commission québécoise des libérations conditionnelles. La Commission a tenu à rappeler au responsable du présent rapport qu'elle-même et « *les Services correctionnels travaillent déjà depuis plus de trois ans à l'élaboration d'une entente administrative dont un des principaux objectifs est de préciser les documents et renseignements devant être transmis par ces derniers* »; aussi la Commission « *recommande que les Services correctionnels mettent tout en œuvre pour conclure rapidement l'entente administrative en discussion depuis trois ans.* » (9) Pour leur part, les Services correctionnels indiquent que la « *CQLC exige un certain nombre de documents dont certains ne sont pas présentement accessibles pour la DGSC [...] Essentiellement, les documents de l'annexe [au projet d'entente] qui causent problème sont ceux provenant du fédéral et du ministère de la Justice.* » Par ailleurs, les Services correctionnels ajoutent que « *la DGSC, bien qu'elle considère la pertinence de telles évaluations [psychologiques, psychiatriques ou sexologiques de personnes contrevenantes] dans certains cas, émet certaines réserves quant au fait d'y recourir systématiquement dans tous les cas* » notamment faute de ressources spécialisées pour les réaliser. Les Services correctionnels sont soucieux que soient bien balisées leurs responsabilités. (10) Il semble donc y avoir ici un embâcle qui doit être défait. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 33

Que le ministre de la Sécurité publique s'assure de la conclusion et de la mise en application, dans les meilleurs délais, du projet d'Entente administrative entre les Services correctionnels et la Commission québécoise des libérations conditionnelles concernant les modalités de fonctionnement relatives au programme de libération conditionnelle.

Que, à cette fin, le ministre fasse les représentations appropriées auprès de la Commission d'accès à l'information et envisage, au besoin, de recommander les modifications législatives ou réglementaires qui pourraient s'avérer nécessaires à la mise en application de l'Entente administrative.

Par ailleurs, un protocole est en négociation, depuis septembre 1998, entre les Services correctionnels et le ministère de la Justice aux fins de fournir aux Services un ensemble d'informations concernant les actes d'accusation, les rapports de police, les rapports d'évaluation des personnes arrêtées, les rapports ou parties de rapports concernant les victimes, les jugements écrits, les procès-verbaux, les notes sténographiques lorsqu'elles existent, les cassettes des auditions. Selon les Services correctionnels, le projet est toujours à l'étude à la

Commission d'accès à l'information. Ce projet de protocole, il faut le mentionner, répond aussi aux vœux des juges de la Cour du Québec, lors du Sommet de la Justice de 1992, d'assurer la transmission des motifs des sentences aux Services correctionnels. Par ailleurs, le Code criminel canadien (article 743.2) prévoit la transmission de renseignement de nature comparable depuis les tribunaux vers le Service correctionnel du Canada. Il se peut que certaines des informations dont la transmission est prévue par le projet de protocole présentent, aux yeux de l'un ou l'autre groupe intéressé, des problèmes. Cependant, il faut rappeler ici certaines considérations formulées à l'appui de la recommandation 29 : une préoccupation, légitime en elle-même, de protéger les renseignements personnels relatifs aux personnes contrevenantes et aussi aux victimes d'actes criminels doit être ajustée à une autre préoccupation, également légitime et formulée avec force par l'ensemble de la société, et aussi les associations représentant les victimes, d'assurer à la population la plus grande sécurité possible. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 34

Que le ministre de la Sécurité publique s'assure de la conclusion et de la mise en application, dans les meilleurs délais, du Protocole d'accès et d'utilisation des renseignements personnels – entente en vertu des articles 68 et 68.1 de la *Loi d'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, présentement en discussion entre le ministère de la Sécurité publique et le ministère de la Justice.

Que, à cette fin, le ministre fasse les représentations appropriées auprès de la Commission d'accès à l'information et envisage, au besoin, de recommander les modifications législatives ou réglementaires qui pourraient s'avérer nécessaires à la mise en application du projet de Protocole, en tirant inspiration de dispositions déjà en vigueur dans le Code criminel.

Les informations ainsi obtenues par les Services correctionnels seraient intégrées au dossier informatisé unique et continu des personnes contrevenantes et leur utilisation serait encadrée par le cadre juridique proposé par la recommandation 29.

Les recommandations 25 à 34 qui précèdent visent donc à mettre en place un cadre renouvelé de gestion, par les Services correctionnels, de l'information qui leur est indispensable, ainsi qu'à leurs partenaires, pour bien administrer les sentences déterminées par les tribunaux et pour assurer que les décisions d'élargissement avant terme des personnes contrevenantes respectent la plus et

le mieux possible l'impératif de la sécurité de la population. Cet impératif incontournable de la sécurité de la population requiert que l'on dispose, lorsque vient le moment de considérer l'élargissement de la personne contrevenante, d'évaluations et d'informations valides, fiables et complètes. La recherche de telles évaluations et de telles informations oblige la société québécoise et le Législateur à concevoir et à mettre en application des équilibres plus finement ajustés entre la protection des renseignements personnels et la protection de la sécurité de la population; vouloir absolument la suprématie complète de l'une de ces valeurs risque de compromettre l'autre; c'est pourquoi la notion d'équilibre est importante.

Par ailleurs, l'ensemble des recommandations de la présente section comporte des obligations, des responsabilités et des tâches accrues ou nouvelles pour les Services correctionnels. Ces Services accomplissent avec détermination et ténacité, avec aussi des moyens qui n'apparaissent pas surabondants, un travail difficile, ingrat, dont la gratification est souvent évasive car le prestige de ce travail souffre souvent en comparaison avec d'autres fonctions de la vie en société qui reçoivent en général plus de moyens et plus de louanges.

La mise en application des recommandations qui précèdent oblige donc maintenant à porter le regard sur les Services correctionnels eux-mêmes, comme organisation, afin de voir si certaines conditions, certains changements peuvent être imaginés afin de mieux instrumenter cette institution en regard des tâches qu'elle doit remplir.

III.5 Les Services correctionnels

Au cours des récentes années, les Services correctionnels ont vécu des changements considérables. L'évolution générale de la société et des formes de criminalité, les modifications des lois, dont celles apportées au Code criminel, l'énoncé de politique de 1996, *Vers un recours modéré aux mesures pénales et correctionnelles*, les compressions budgétaires répétées, la fermeture d'établissements de détention, le roulement des personnels, les efforts multiples pour implanter de nouvelles façons de faire, les changements organisationnels internes, tous ces facteurs ont pesé sur la vie des Services correctionnels et les ont obligés à des adaptations parfois difficiles et ce, face à un travail qui, dans le quotidien, demeure exigeant et ingrat. Ces réalités suggèrent fortement de faire preuve de prudence, de retenue même, lorsque vient le moment de réfléchir à des idées de nouveaux changements à proposer pour les Services

correctionnels. Néanmoins, si l'on veut bonifier les processus décisionnels conduisant à l'élargissement de personnes contrevenantes et les modes de leur encadrement en milieu ouvert et ce, dans la recherche tant de la réhabilitation et de la réinsertion sociale que de la sécurité de la population et du respect des sentences des tribunaux, il faut s'interroger sur des moyens susceptibles de contribuer à une plus grande efficacité des Services correctionnels. De même, on doit se demander comment faciliter une plus grande rigueur méthodologique dans la prise de décision et un recours plus méthodique aux connaissances, aux technologies et aux pratiques professionnelles de pointe. Les considérations et les recommandations qui suivent s'inspirent des idées directrices formulées à l'ouverture du présent chapitre et visent à assurer de meilleures assises organisationnelles à la mise en œuvre des recommandations formulées dans les pages précédentes.

Pour permettre aux Services correctionnels de mieux jouer leur rôle, notamment à l'égard de responsabilités nouvelles ou précisées, différents aspects de leur organisation méritent un examen et ce, selon des approches législative, réglementaire, organisationnelle et fonctionnelle.

III.5.1 Le mandat des services correctionnels

Le mandat des Services correctionnels trouve l'essentiel de sa formulation actuelle dans la *Loi sur les services correctionnels*. Cette loi remonte à 1969 alors qu'elle fut adoptée sous le titre de *Loi sur les probation et sur les établissements de détention*, titre modifié en 1991 pour l'appellation actuelle. La loi a subi de multiples amendements au fil des ans. Il en résulte un texte d'une lisibilité pour le moins perfectible. Ainsi, le mandat des Services correctionnels est formulé de façon assez laconique et il se déduit, en quelque sorte, des attributions du directeur général, des agents de probation et des administrateurs d'établissements de détention. Il n'est pas évident que les recommandations des sections précédentes se trouvent toutes bien assises ou toutes également faciles d'application en regard des attributions actuelles des Services correctionnels.

Cette situation faite par la loi aux Services correctionnels québécois en ce qui concerne leur mandat ne tient pas compte de l'évolution des idées, des valeurs, des mentalités, depuis l'adoption originale de la loi, non plus que des changements dans la vie de la société québécoise et de ses attentes à l'égard du système correctionnel. Par ailleurs, par son laconisme et par son mode de rédaction, la loi n'apparaît guère pédagogique; elle n'énonce pas clairement les

but, les valeurs, les principes fondamentaux d'action des Services correctionnels. Or, comme le disait il y a bien longtemps le philosophe Aristote, « *le Législateur a le devoir d'inviter les hommes à la vertu et de les exhorter en vue du bien.* »

Il apparaît raisonnable d'inscrire dans la loi un énoncé aussi clair, précis et complet que possible du mandat des Services correctionnels et ce, pour plusieurs raisons : d'abord fournir aux Services des bases juridiques appropriées pour leur action; ensuite énoncer, pour ses membres, les attentes que la société formule à leur endroit; enfin, instruire cette société des réalisations qu'elle peut espérer des Services. La clarté conceptuelle des dispositions législatives soutiendra la cohérence et la continuité de l'action. On peut ajouter que la *Loi (fédérale) sur le système correctionnel et la mise en liberté sous conditions* assigne au système correctionnel fédéral un but général qui situe son action par rapport à des valeurs et des finalités sociales plus générales (article 3) et des principes de fonctionnement qui guident l'exécution de son mandat (article 4), avant de définir les règles de son fonctionnement. Compte tenu de la complexité et du caractère délicat de la tâche assignée aux Services correctionnels et des attentes qu'entretient la société québécoise à leur endroit, il serait très approprié que le législateur énonce clairement et complètement leur mandat. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 35

Que le mandat général des Services correctionnels du Québec soit revu et précisé, notamment dans les textes législatifs, afin qu'il se lise comme suit :

Les Services correctionnels sont institués au ministère de la Sécurité publique. En collaboration avec les institutions et les organismes intéressés, y incluant les ressources communautaires, les Services contribuent à l'éclairage des tribunaux, appliquent leurs décisions à l'égard des personnes contrevenantes, recherchent la réhabilitation de ces personnes, et, dans le respect de la sécurité de la population et des décisions des tribunaux, concourent à leur réinsertion sociale.

En conformité avec ce mandat général, les Services correctionnels assument en particulier les responsabilités suivantes :

A. Prendre en charge et au besoin détenir les personnes contrevenantes qui leur sont confiées en conformité avec les lois et appliquer les mesures correctionnelles concernant ces personnes, tant celles exigeant la détention que celles d'ordonnance d'emprisonnement avec sursis;

- B. Fournir aux tribunaux des rapports présentenciels ou toute autre appréciation demandée;**
- C. Évaluer les personnes contrevenantes confiées à leur responsabilité et à cette fin, requérir les services professionnels compétents;**
- D. Développer et implanter les programmes d'aide susceptibles de faciliter la réhabilitation et la réinsertion sociale des personnes contrevenantes;**
- E. Colliger, valider, ordonner et conserver les informations relatives aux personnes contrevenantes qui sont nécessaires au mandat général des Services et rendre ces informations disponibles aux institutions et aux organismes associés à ce mandat général, y incluant les ressources communautaires;**
- F. Informer la population, notamment les personnes victimes d'actes criminels, de leurs politiques, de leurs procédures et de leurs pratiques, et de leurs décisions afin de les rassurer et de bénéficier de leur collaboration;**
- G. Rechercher les moyens d'améliorer l'exercice de leurs responsabilités et la réalisation de leur mandat par la formation professionnelle continue de leurs personnels et par l'exploitation des acquis de la recherche scientifique, des technologies d'information et de communication et des pratiques professionnelles de pointe.**

Cette formulation du mandat des Services correctionnels, que l'on pourra assurément bonifier, reprend les idées directrices qui ont inspiré les recommandations déjà formulées dans ce chapitre. Elle rappelle l'objectif fondamental de la recherche de la réhabilitation et de la réinsertion des personnes contrevenantes dans le respect de la sécurité de la population et des sentences des tribunaux. Elle confirme que cet objectif requiert la collaboration étroite et continue entre les Services correctionnels et les autres institutions intéressées ainsi que les organismes du milieu et de la société civile. Elle tient compte de l'évolution des principes et des pratiques en matière de peines imposées aux personnes contrevenantes. Elle circonscrit des tâches nécessaires assignées aux Services correctionnels : l'évaluation des personnes contrevenantes, la constitution, la conservation, l'exploitation et le partage de l'information les concernant et nécessaires aux fins de l'ensemble du système correctionnel; le développement de programmes d'aide aux personnes contrevenantes. Elle met en lumière la nécessité de la recherche d'une compétence confirmée des Services correctionnels en regard de l'évolution des connaissances scientifiques, des technologies d'information et de communication et des pratiques professionnelles. Une telle définition envoie un message clair, quant à la nature et aux composantes des Services correctionnels, aux personnes qui y œuvrent, aux partenaires des Services, aux personnes contrevenantes et à la société dans son ensemble.

III.5.2 Le directeur général des Services correctionnels

Si le mandat général des Services correctionnels est revu et précisé comme le suggère la recommandation 35, une mise à jour des devoirs du directeur général s'impose.

À l'heure actuelle, la *Loi sur les services correctionnels* propose une définition des devoirs du directeur général. Celui-ci doit « *favoriser l'application de mesures de probation* » aux personnes contrevenantes et « *faciliter la réinsertion sociale* » de ces personnes; en outre, il est « *aussi responsable des établissements de détention* » (article 4). Le directeur général a, on l'a vu, un pouvoir décisionnel, qu'il peut déléguer, en matière d'absences temporaires (article 22.1 à 22.17). Il a aussi un pouvoir d'émettre des directives concernant certaines matières. (article 25)

Ces éléments déjà assignés à titre de devoirs au directeur général des Services correctionnels demeurent pertinents; cependant, ils demandent à être précisés et complétés en harmonie avec le nouvel énoncé du mandat des Services correctionnels tel que formulé par la recommandation 35. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 36

Que les devoirs du directeur général des Services correctionnels tels que précisés à la *Loi sur les services correctionnels*, notamment (et non exclusivement) à l'article 4, soient revus et complétés dans les termes suivants :

DEVOIRS DU DIRECTEUR GÉNÉRAL

Sous l'autorité du sous-ministre, le directeur général des Services correctionnels doit :

- a) Assurer l'application de mesures de détention ou de probation aux personnes qui ont été reconnues coupables d'avoir enfreint le Code criminel ou une loi pénale;**
- b) Faciliter, dans le respect de la sécurité de la population, la réhabilitation et la réinsertion sociale des personnes qui ont été soumises à l'application de mesures de probation ou qui ont été incarcérées dans des établissements de détention;**
- c) Réaliser le mandat des Services correctionnels en collaboration avec les organismes et avec les intervenants intéressés de la communauté, diriger les personnels, les établissements de détention et les services en milieu ouvert;**

- d) Assurer la constitution et le maintien d'un système d'information de gestion et de l'information nécessaires à l'application de la *Loi sur les services correctionnels*;**
- e) Assurer l'évaluation des personnes contrevenantes;**
- f) Assurer la mise en place de programmes d'aide aux personnes contrevenantes;**
- g) Veiller à la formation professionnelle continue du personnel des Services correctionnels;**
- h) Encourager et soutenir la recherche sur les pratiques correctionnelles et veiller à l'exploitation par les Services correctionnels des acquis disponibles de la recherche scientifique, du développement des technologies de l'information et de communication et de l'évolution des pratiques professionnelles;**
- i) Émettre les directives et les politiques nécessaires à la bonne marche des Services correctionnels;**
- j) Contribuer à l'information de la population sur les pratiques correctionnelles.**

Cette formulation actualise et complète les devoirs assignés au directeur général des Services correctionnels et les harmonise avec les diverses composantes du mandat des Services. La formulation proposée rappelle l'importance de l'évaluation des personnes contrevenantes et de l'information les concernant et la nécessité de programmes d'aide pour soutenir leur réhabilitation et leur réinsertion sociale. Elle met clairement en lumière des tâches qui incombent de façon incontournable au directeur général : il doit veiller attentivement à la formation professionnelle continue des personnels des Services et se préoccuper constamment d'accroître la compétence des services et de leurs personnels par le soutien à la recherche et l'exploitation des savoirs, des technologies et des pratiques professionnelles susceptibles de mieux instrumenter les Services. À l'égard de la formation professionnelle continue des personnels et du développement de la compétence institutionnelle des Services, le directeur a un rôle irremplaçable de leadership et d'inspiration; si l'exemple ne vient de haut, il manquera de la force de conviction nécessaire. Une nouvelle formulation des devoirs du directeur général est nécessaire si l'on acquiesce à une nouvelle formulation du mandat des Services correctionnels; dans l'un et l'autre cas, les bases juridiques seront renforcées et l'action mieux orientée. Par ailleurs, afin d'assurer la meilleure articulation possible avec les composantes du ministère de la Sécurité publique, la recommandation 36 propose que le directeur exerce ses responsabilités sous l'autorité du sous-ministre. Il s'agit là d'une clarification qui vise à mieux marquer les responsabilités.

III.5.3 L'organisation administrative supérieure des Services correctionnels.

Au cours des récentes années, les Services correctionnels ont vécu plus d'une réorganisation administrative. De telles réorganisations créent une instabilité, obligent à des façons de faire nouvelles et forcent une adaptation parfois très exigeante chez les personnels. Il n'est pas apparu justifié ni prudent au responsable du présent mandat de recommencer ce type d'opération impliquant les unités de base et les dimensions régionales des Services et leur organisation à l'échelle intermédiaire, entre les unités de base et ce que l'on désigne comme leur organisation administrative supérieure. Cependant, si l'on veut préciser et enrichir aussi bien le mandat des Services correctionnels et si l'on veut mettre à jour et compléter les devoirs de leur directeur général, il est nécessaire de revoir quelque peu l'organisation administrative supérieure dans laquelle apparaissent exister certaines carences ou, si l'on préfère, où il y a place à amélioration.

Comme l'indique l'organigramme actuel des Services correctionnels et comme le précise le document en date de mai 2000 et intitulé *L'organisation administrative supérieure – Direction générale des Services correctionnels*, il existe, sous le directeur général et outre les directions régionales, le bureau du sous-ministre associé (qui deviendrait le bureau du directeur) et l'adjointe-conseil aux directions régionales, deux grandes directions, la Direction des programmes et du soutien au réseau et la Direction de l'administration. Ces deux grandes directions assument des tâches multiples et qui se résument en substance comme suit :

- Direction des programmes et du soutien au réseau :

« La Direction des programmes et du soutien au réseau exerce un rôle de conseil, d'expertise et de services au réseau correctionnel auprès du sous-ministre associé, des gestionnaires et du personnel de la Direction générale des services correctionnels.

« Son rôle est de soutenir le réseau correctionnel en matière de développement, d'opérationnalisation, d'implantation et de suivi de programmes et de politiques pour le milieu ouvert et le milieu fermé.

« Elle est l'unité responsable du développement de protocoles et d'ententes à caractère provincial et de recherche dans le domaine pénal et correctionnel.

« Elle assure la gestion d'opérations centralisées, notamment le contrôle et l'utilisation de la capacité carcérale [...] » (11)

Cette Direction agit à l'échelle globale du réseau et elle œuvre à travers deux services : Service de programmes et Service du soutien au réseau.

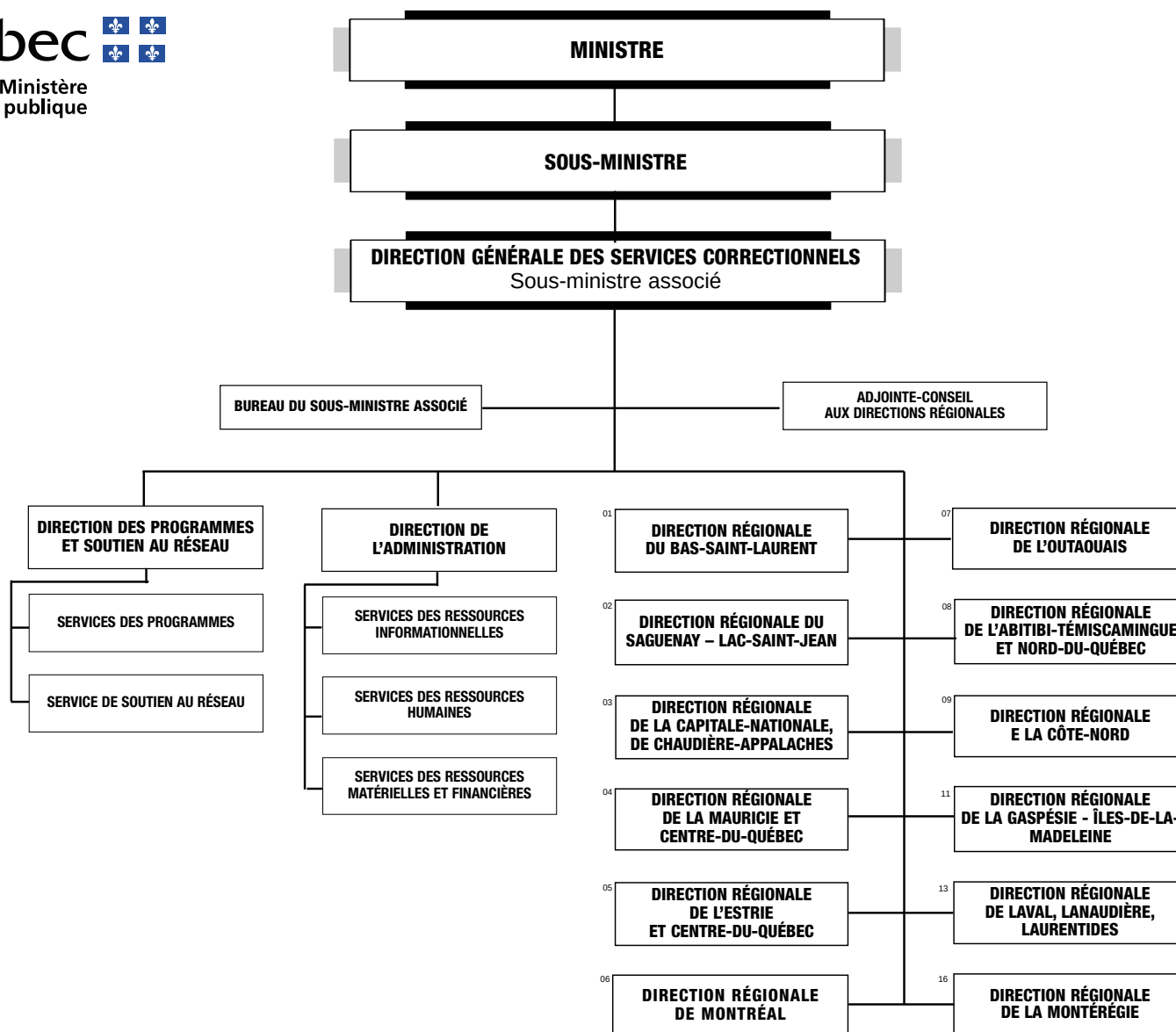
- Direction de l'administration :

En substance, cette Direction « exerce un rôle de conseil, d'expertise et de coordination du réseau correctionnel auprès du sous-ministre associé, des gestionnaires et du personnel de la Direction générale des services correctionnels.

« Son rôle est de soutenir la Direction générale et de coordonner les activités en matière de planification et de gestion des ressources humaines, matérielles, financières et informationnelles tout en assurant les lieux fonctionnels avec les unités centrales, du ministère. » (12)

Cette Direction agit aussi à l'échelle globale du réseau, et elle œuvre à travers trois services : ressources informationnelles, ressources humaines, ressources matérielles et financières.

L'organigramme des Services correctionnels se présente donc comme suit :



Outre ces dispositions générales, le document précité assigne, à chacune des Directions, un ensemble détaillé de responsabilités spécifiques (13). De façon générale, les responsabilités assignées à l'une ou l'autre Direction apparaissent appropriées au mandat général de chacune. Cette distribution s'est sans doute progressivement cristallisée sous l'effet de l'expérience et des besoins et il n'apparaît pas nécessaire de remettre en cause, de façon globale, l'économie d'ensemble de la répartition des responsabilités entre les deux Directions.

Cependant, sur deux points, le responsable du présent mandat juge que des améliorations sont à la fois concevables et souhaitables.

À l'heure actuelle, la « *recherche* » constitue l'une des 29 responsabilités distinctes assignées à la Direction des programmes et du soutien au réseau. À la question « *existe-t-il un programme de recherche des SCQ ?* » formulée par le responsable du présent rapport, les Services correctionnels répondent ce qui suit :

« HISTORIQUE

- *Il n'existe pas de programme de recherche « formel » développé à la DGSC. Toutefois, lors de la création de la Direction de la participation communautaire vers le milieu des années 1970, des sommes ont été consacrées et sont encore consacrées à l'élaboration de recherches ou d'études confiées, à l'externe (universitaire). Les sujets de diverses recherches devraient s'inscrire dans la mission de la DGSC. Le budget annuel investi au fil des ans se situant entre 50 000\$ et 90 000\$. [...]*
- *La DGSC a toujours également effectué des analyses ou des recherches-action. À titre d'exemple, en 1999, deux études ont été effectuées : une première portant sur la surveillance électronique et une deuxième, sur la place de la modération au sein des politiques pénales. [...]*

ÉTAT DE SITUATION

Il est nécessaire voire même primordial que des partenariats s'établissent entre les différents secteurs et en ce sens, le MSP poursuivra ses efforts de partenariats.

ENJEUX

Compter sur une information et des analyses complètes et à jour sont pour le MSP des enjeux importants. En ce sens, le MSP doit élargir ses

collaborations auprès de chercheurs spécialisés dans les domaines criminel et pénal.

ACTIONS FUTURES

[Aucune action spécifique n'est identifiée sous ce titre] » (14)

Diverses raisons peuvent expliquer la situation actuelle de la recherche dans les Services correctionnels et il n'y a pas lieu de mener une enquête exhaustive pour identifier ces raisons. Il est plus important de penser à l'avenir. Dans cette perspective, il est plus que souhaitable, il est indispensable que se développent, dans le quotidien des Services correctionnels, une culture de la recherche et une valorisation confirmée de cette pratique.

De multiples facteurs incitent les Services correctionnels à mettre en place les conditions nécessaires à une telle culture de la recherche. La société québécoise évolue tant au plan de sa composition que de ses valeurs. Sa vie même est de plus en plus tributaire d'influences d'origines multiples que la mondialisation et le développement des communications imposent à toutes les sociétés. La criminalité se transforme aussi sous l'effet non seulement de l'évolution interne de la société, mais dans le cadre d'une intégration plus poussée et d'une interdépendance plus grande des nations. Les changements technologiques, notamment en matière d'information et de communication, pénètrent toutes les sphères de l'activité professionnelle et rendent disponibles de nouveaux moyens d'actions. Par ailleurs, dans la mesure où la criminalité évolue, le système correctionnel québécois doit repenser ses manières de faire, s'adapter, inventer des approches nouvelles. Tous ces facteurs pèsent sur la capacité des Services correctionnels de réaliser leur mandat. La recherche ne peut plus demeurer une préoccupation marginale et épisodique. Pour éviter un tel état de chose, il est nécessaire que, dans l'organisation administrative supérieure des Services correctionnels, la fonction de recherche soit bien identifiée comme telle, visible dans l'ensemble de l'organisation et assumée par une entité qui en assurera la responsabilité et la promotion tout à la fois, d'une façon plus visible et plus active que ne le permettent les arrangements actuellement en vigueur. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 37

Que soit modifiée l'organisation administrative supérieure des Services correctionnels du Québec par la création d'une *Direction de la recherche* définie selon les termes suivants :

RATTACHEMENT

La Direction de la recherche relève directement de la Direction générale.

MANDAT

La Direction de la recherche a pour mandat général de conseiller et de soutenir la Direction générale, les autres directions et le réseau correctionnel en matière de recherche pénale et correctionnelle, d'accès aux connaissances et pratiques nouvelles et d'évaluation et de programmes d'aide aux personnes contrevenantes et elle exerce de façon générale une fonction de vigie et de veille pour l'ensemble des Services en ces matières.

RESPONSABILITÉS

- a) Colliger les besoins des Services correctionnels en matière de recherche;**
- b) Inventorier les résultats de recherche disponibles et en assurer la diffusion dans les Services correctionnels;**
- c) Réaliser ou faire réaliser, en concertation avec les autres unités du ministère de la Sécurité publique, des recherches en matière pénale, correctionnelle et sécuritaire, y incluant en matière d'évaluation des personnes contrevenantes;**
- d) Contribuer, par l'exploitation des acquis de la recherche ou par la réalisation de nouvelles recherches, à la mise en place des programmes internes d'aide propres à favoriser la réhabilitation et la réinsertion sociale des détenus;**
- e) Contribuer à l'évaluation régulière des activités des Services correctionnels, y incluant ses programmes d'aide internes, et proposer des moyens de les améliorer;**
- f) Susciter la collaboration des universités et autres organismes de recherche aux fins de répondre aux besoins des Services correctionnels;**
- g) Contribuer au processus de planification stratégique et opérationnelle ainsi qu'à la formulation de politiques et de programmes correctionnels.**

Il faut bien préciser que la création de cette Direction de la recherche ne signifie pas d'abord la mise en place d'une lourde infrastructure de recherche au sein des Services correctionnels. Cette création vise à insérer, dans l'équipe de direction centrale des Services, une fonction spécifiquement vouée à la promotion et à la réalisation de la préoccupation pour la recherche. À l'heure actuelle, cette fonction n'est pas représentée comme telle dans la direction des Services; elle n'est qu'une composante dans un portefeuille par ailleurs très bien garni, celui de la Direction des programmes et du soutien au réseau. Le fait de créer une Direction autonome de la recherche aura pour conséquence non seulement d'assurer à la recherche une visibilité appropriée dans et hors

l'organisation, non seulement d'envoyer un message clair quant à l'importance de la recherche, mais aussi de faire en sorte que la préoccupation de la recherche constitue l'une des composantes de la prise de décision, de la gouverne et de la planification dans la direction des Services correctionnels. Il convient aussi de signaler que la Direction de la recherche exercera une fonction de vigie ou de veille pour l'ensemble des Services. Il y a, en Amérique du Nord, une soixantaine de juridictions correctionnelles et un grand nombre d'universités et de centres spécialisés où, respectivement, se déploient des pratiques professionnelles novatrices ou se développent des connaissances et des idées nouvelles; tout cela ne doit pas échapper aux Services correctionnels; aussi, la Direction de la recherche devra assurer l'accès des SCQ à ces pratiques et à ces connaissances. Quand elle ne réaliserait que cette fonction de vigie ou de veille, la Direction rendrait déjà de grands services.

La recommandation 37 détaille un ensemble de responsabilités particulières qu'assumerait une Direction de la recherche. Ces responsabilités associent à la fonction de vigie un travail d'animation au sein des Services et de diffusion des acquis de la recherche réalisée ailleurs. De plus, en identifiant les besoins propres aux Services, la Direction de la recherche pourra confier à des ressources extérieures des contrats de recherche pour trouver des réponses aux besoins ainsi identifiés. La Direction pourra aussi soutenir les autres directions dans le processus de planification stratégique et opérationnelle et dans la réalisation de leurs propres responsabilités. Elle pourra enfin assurer une concertation en matière de recherche avec l'ensemble du ministère de la Sécurité publique.

Pour mieux illustrer le rôle que pourra jouer la Direction de la recherche dans l'organisation administrative supérieure des Services correctionnels, deux autres recommandations sont maintenant soumises. La première dresse une série de thèmes pouvant constituer le programme initial de recherche dont la Direction nouvelle assumerait la responsabilité. Les thèmes identifiés répondent à des préoccupations exprimées tant par les Services correctionnels que par les intervenants entendus dans le cadre de la consultation. Par exemple, ces intervenants s'interrogent fréquemment sur les programmes d'aide aux personnes contrevenantes; ou encore, on a déjà pu mesurer combien l'évaluation des personnes par les Services correctionnels suscite des interrogations. Compte tenu de ces observations, il est recommandé :

Recommandation 38

Que, dès sa constitution, la Direction de la recherche des Services correctionnels accorde une attention prioritaire aux questions suivantes :

- (1) L'examen des instruments disponibles pour l'évaluation de la dangerosité des personnes jugées contrevenantes, notamment en matière d'agression sexuelle, de violence conjugale et de pédophilie;**
- (2) Les pratiques de surveillance en milieu ouvert;**
- (3) Les programmes d'aide aux personnes contrevenantes;**
- (4) L'évaluation des activités des Services correctionnels.**

D'autres thèmes peuvent être imaginés et on peut s'attendre à ce qu'une Direction de la recherche attentive à la fois aux attentes des unités des Services correctionnels, aux préoccupations du milieu et aux réalisations et aux idées qui circulent à l'échelle nord-américaine ou occidentale, puisse développer d'autres thèmes importants à explorer.

Comme la Direction de la recherche constituerait une fonction nouvelle dans la direction centrale des Services correctionnels et que la pratique de la recherche peut suivre différents modèles, il s'avère utile de suggérer des modalités de mise en œuvre du programme de recherche des Services correctionnels. Il est donc recommandé :

Recommandation 39

Que, pour la mise en œuvre du programme de recherche des Services correctionnels, soient retenues les modalités suivantes :

- (1) La Direction de la recherche confie l'essentiel de ses mandats de recherche à des chercheurs universitaires et à des spécialistes du milieu, dont des experts travaillant dans les ressources communautaires.**
- (2) Outre les besoins internes des Services correctionnels, la Direction de la recherche prend avis auprès de la Commission québécoise des libérations conditionnelles et des partenaires du système correctionnel pour la préparation de son programme de recherche.**
- (3) La Direction coordonne son programme de recherche avec les activités comparables du ministère de la Sécurité publique et, à cette fin, soumet ses projets au sous-ministre;**
- (4) Pour l'élaboration et, au besoin, la gestion de son programme de recherche, la Direction de la recherche peut recourir à l'expertise et aux conseils des organismes subventionnaires du gouvernement du Québec.**

- (5) Les Services correctionnels mettent à la disposition de la Direction de la recherche un budget récurrent pour subventions et contrats à compter de l'année 2002-2003; ce budget est distinct du coût administratif de la Direction elle-même; pour la première année, ce budget est de l'ordre de 0,10 % du budget d'ensemble des Services correctionnels avec une perspective de croître jusqu'à 0,25 % de ce budget sur une période de cinq ans.**
- (6) Les activités de la Direction de la recherche font l'objet d'un bilan annuel transmis au sous-ministre de la Sécurité publique.**

Cette recommandation appelle des précisions qui permettent de bien comprendre la place et le rôle de la Direction de la recherche.

Il a été signalé, précédemment, que la création de cette Direction n'impliquait pas la mise en place d'une lourde infrastructure de recherche au sein des Services correctionnels. C'est précisément ce que confirme le premier dispositif de la recommandation 39. Pour réaliser les mandats de recherche dont elle aura établi la pertinence et la priorité en consultation avec les autres directions des Services correctionnels, la Direction de la recherche devra faire affaire, pour l'essentiel, avec les chercheurs universitaires ou les experts œuvrant dans les ressources communautaires intervenant partenaires du système correctionnel. Une telle approche est pleinement justifiée par la présence dans les universités, notamment québécoises, de chercheurs de tout premier ordre en matière juridique, psychologique, médicale, criminologique, sociologique, etc. Les Services correctionnels ont tout intérêt à faire appel le plus systématiquement possible à ce considérable bassin de chercheurs qu'abrite le réseau universitaire. Par ailleurs, on trouve une expertise importante dans les organismes communautaires qui sont associés au système correctionnel; il y a, là aussi, un potentiel de recherche susceptible d'être mis à contribution par la Direction de la recherche. L'existence de toutes ces ressources de recherche établit qu'il n'y a pas urgence ni nécessité (du moins dans un premier temps) pour les Services correctionnels de se doter de leur propre infrastructure de recherche. Mais, sans Direction de la recherche, les Services seraient mal outillés pour profiter pleinement de ces ressources.

Le deuxième dispositif de la recommandation suggère que l'établissement d'un programme de recherche des Services correctionnels, s'il répond d'abord aux propres besoins de l'organisation, devrait être réalisé en consultation avec la Commission québécoise des libérations conditionnelles et les partenaires du système correctionnel. Cela n'est pas qu'une question de courtoisie. Le système correctionnel implique de multiples partenaires qui peuvent nourrir des interrogations ou éprouver des besoins semblables ou complémentaires. Un

effort de recherche sera d'autant plus utile et fécond qu'il répondra à une gamme de questions et de préoccupations exprimant bien les problèmes les plus centraux et les plus exigeants des pratiques correctionnelles. Dans cette perspective, tout en laissant aux Services correctionnels la pleine responsabilité de leur programme de recherche, celui-ci pourra bénéficier des suggestions venant des partenaires naturels des SCQ. Par ailleurs, comme le prévoit le troisième dispositif, il faut aussi assurer une coordination efficace avec le ministère de la Sécurité publique.

Considérant, par ailleurs, que la pratique de la recherche s'est avérée assez circonscrite aux Services correctionnels, la mise en place d'un programme raisonné de recherche pourra être, au départ, une tâche complexe. C'est pourquoi le quatrième dispositif de la recommandation rappelle l'existence, au Québec, d'organismes publics disposant d'une très grande expertise en matière non seulement de financement de la recherche universitaire, mais de gestion de programmes de recherche (p.ex. définition des thèmes, appels d'offre, évaluation de projets par des jurys de pairs, etc). On songe, ici, à des organismes tels le Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche, le Conseil québécois de recherche sociale, le Fonds de recherche en santé du Québec, Valorisation Recherche-Québec. Certains de ces organismes offrent même à des bailleurs de fonds de gérer l'ensemble du programme de recherche dans le cadre des problématiques définies par les bailleurs. La Direction de la recherche des Services correctionnels pourra donc recourir à ces organismes pour construire son programme de recherche et pour le gérer, notamment en relation avec les chercheurs universitaires. Cette possibilité montre que le développement d'une culture et d'une pratique de la recherche, non seulement ne requiert pas que les Services correctionnels se dotent de leurs propres équipes de recherche, mais que la Direction de la recherche elle-même ne requiert pas obligatoirement des ressources administratives propres considérables. La nouvelle Politique de la recherche scientifique du gouvernement du Québec pourra modifier les attributions ou les responsabilités des organismes publics précités; cependant, de tels organismes continueront à exister et la Direction de la recherche des Services correctionnels pourra recourir à leur expertise en matière de gestion de la recherche.

Un programme de recherche exige des fonds. Outre les coûts proprement administratifs que représente la création de la Direction de la recherche elle-même, il faut des fonds pour financer la réalisation des programmes de recherche et accorder des subventions ou des contrats aux chercheurs. Un fonds de recherche doit donc constituer une composante permanente du budget des Services correctionnels. Le budget d'ensemble des Services est de l'ordre de

220 M\$ par année. Comme la pratique méthodique de la recherche doit être mise en place et développée progressivement, il apparaît raisonnable d'envisager un cadre quinquennal de croissance du fonds de recherche. Compte tenu des expériences antérieures, on pourrait prendre comme point de départ un quantum de l'ordre de 0,10 % du budget d'ensemble des Services correctionnels, soit environ 220 000 \$ pour la première année, ce qui ne constitue pas un risque démesuré, avec une perspective d'augmentation annuelle de 0,05 % pour atteindre 0,25 %, soit environ 550 000 \$ au terme de la période quinquennale. C'est le sens du cinquième dispositif de la recommandation. Et, pour assurer un suivi attentif du programme de recherche, le sixième dispositif suggère que les activités de la Direction de la recherche fassent l'objet d'un bilan annuel. Un tel bilan pourra assurer que les choses se déroulent bien ou, au besoin, définir des ajustements nécessaires. Ainsi, progressivement, se consolidera la pratique de la recherche.

La mise en place d'une Direction de la recherche et d'un programme de recherche méthodique procurera plus d'un avantage aux Services correctionnels. La crédibilité même des Services, par rapport à leurs partenaires et à la société québécoise, sera enrichie par la démonstration que l'organisation prend les moyens d'améliorer ses pratiques. L'exercice soutenu d'une fonction de vigie ou de veille par rapport tant aux recherches criminologiques et pénologiques qu'aux pratiques d'autres juridictions correctionnelles pourra soit ouvrir de nouveaux horizons aux Services correctionnels et alimenter leur réflexion ou encore les conforter dans le bien-fondé de leurs propres pratiques et ce, en pleine connaissance de cause. L'établissement d'un programme de recherche sera l'occasion à la fois d'une interrogation plus poussée sur les pratiques et les problèmes de l'organisation elle-même et d'un dialogue approfondi avec les partenaires du système correctionnel. Les résultats mêmes de projets de recherche confiés à des chercheurs universitaires ou à des spécialistes extérieurs pourront bonifier les pratiques. Enfin, les coûts d'une pratique méthodique de la recherche demeureront au total fort modestes par rapport à l'ensemble du budget d'opération. À tous égards, donc, comme ils le reconnaissent eux-mêmes - « *compter sur une information et des analyses complètes et à jour sont pour le MSP des enjeux importants* » - les Services correctionnels ont tout à gagner du développement en leur sein d'une fonction de recherche bien organisée et dynamique.

La deuxième modification que le responsable du présent rapport juge nécessaire d'apporter à l'organisation administrative supérieure des Services correctionnels concerne la question de l'information et des systèmes d'information.

Les recommandations 25 à 28 ont mis en lumière la nécessité, pour les Services correctionnels, de consentir un effort majeur pour améliorer leur gestion de l'information en passant de l'ère du dossier de papier à l'ère du dossier unique et continu pleinement informatisé. Le plan de développement déjà mis au point offre des perspectives prometteuses, comme on l'a souligné. Il faut s'assurer que l'organisation puisse en assurer l'implantation méthodique. À l'heure actuelle, c'est la Direction de l'administration qui, au sein de la Direction générale des services correctionnels, assure la « *gestion des ressources informationnelles et des technologies de l'information* » et qui doit « *participer à l'implantation de dossiers informationnels ministériels en s'assurant que les besoins spécifiques de la Direction générale des services correctionnels s'intègrent dans les orientations corporatives.* » (15) La responsabilité de la Direction de l'administration comporte aussi, on s'en souvient, la gestion des ressources humaines dans toutes ses dimensions et la gestion des ressources financières et matérielles. Selon une information transmise au responsable du présent rapport, « *la direction et la réalisation du Plan stratégique et opérationnel sont confiées au directeur de l'administration [...], alors que le pilotage des projets spécifiques est confié à l'équipe du Service des ressources informationnelles de la Direction de l'administration* »; en outre, « *le rôle de comité directeur du Plan stratégique et opérationnel des technologies est assuré par le Comité de direction de la DGSC.* » (16)

Compte tenu de l'importance critique de l'information sur les personnes contrevenantes et de la nécessité de mettre en place d'efficaces systèmes d'information, le responsable du présent rapport estime nécessaire que soit instituée, au sein de la Direction générale des services correctionnels, une Direction des systèmes d'information qui y jouerait un rôle analogue à celui de la Direction de la recherche. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 40

Que soit modifiée l'organisation administrative supérieure des Services correctionnels du Québec par la création d'une *Direction des systèmes d'information*.

RATTACHEMENT

La Direction des systèmes d'information relève directement de la Direction générale.

MANDAT

La Direction des systèmes d'information a pour mandat général de supporter les activités des Services correctionnels par la constitution et le maintien de systèmes d'information efficaces et performants sur les personnes contrevenantes. La Direction des systèmes d'information agit comme maître d'œuvre des systèmes d'information des Services correctionnels. Elle conseille et soutient la Direction générale, les autres gestionnaires et le personnel correctionnel en matière d'information de gestion dérivée du système d'information sur les personnes contrevenantes.

RESPONSABILITÉS

- 1. Effectuer la planification stratégique et opérationnelle des systèmes d'information des Services correctionnels, principalement du système d'information sur les personnes contrevenantes;**
- 2. Implanter les orientations, les architectures et les systèmes supportant les activités et la reddition de comptes des Services correctionnels;**
- 3. Maintenir les systèmes d'information des Services correctionnels et en assurer l'application dans l'ensemble du réseau correctionnel;**
- 4. Conserver l'information nécessaire à l'application des lois régissant les Services correctionnels;**
- 5. Assurer l'accès sécuritaire de l'information pertinente sur les personnes contrevenantes par les personnels autorisés des Services correctionnels et les organismes partenaires des Services correctionnels, dans l'exercice légitime de leurs fonctions (personnel de direction, agents de services correctionnels, agents de probation, professionnels d'organismes communautaires accrédités, professionnels de la CQLC, corps policiers, tribunaux);**
- 6. Produire annuellement les statistiques correctionnelles du Québec;**
- 7. Assurer la formation du personnel des Services correctionnels pour utiliser au maximum les systèmes d'information développés;**
- 8. Conseiller la Direction générale et les gestionnaires du réseau des Services correctionnels en matière d'information de gestion;**
- 9. Représenter les Services correctionnels auprès d'autres interlocuteurs gouvernementaux en matière d'information de gestion.**

La gestion informatisée des dossiers des quelques 50 000 personnes contrevenantes prises en charge chaque année par les Services correctionnels, tout comme celle de l'ensemble des unités les constituant, est incontournable. Elle est même devenue une condition non seulement d'efficacité mais même de survie pour une organisation qui autrement se verra noyée sous le flot du papier. Dans une organisation de la taille des Services correctionnels, l'information est, au moins autant que l'argent, le nerf de la guerre. Voilà

pourquoi il s'impose que la fonction d'information, comme celle de recherche, soit représentée comme telle dans la Direction centrale des Services correctionnels et non plus seulement comme composante d'une fonction générale d'administration. D'ailleurs, l'information et les systèmes par lesquels elle est gérée doivent être au service de toute l'organisation aussi bien pour la gestion des établissements de détention et des services en milieu ouvert et pour la gestion des dossiers des personnes contrevenantes que pour la gestion administrative des Services correctionnels, c'est-à-dire la gestion de leurs ressources humaines, financières et matérielles. Dans cette perspective, il est désirable que la fonction d'information n'appartienne pas au portefeuille de la Direction de l'administration, mais constitue un portefeuille distinct dans l'équipe de la Direction générale des services correctionnels.

Un tel aménagement des responsabilités au sein de cette Direction générale apportera plusieurs avantages à l'organisation. En premier lieu, il y aura un cadre supérieur, relevant directement du Directeur général, qui répondra de tout ce qui concerne les systèmes d'information des SCQ; ce cadre supérieur n'aura pas à défendre d'autres dossiers au sein de l'équipe du directeur général. En deuxième lieu, le Directeur des systèmes d'information pourra servir avec équité les trois autres directions (administration, programmes, recherche) comme autant de clients aux attentes impératives et justifiées. En troisième lieu, la Direction des systèmes d'information constituera, au sein de l'organisation, à la fois le lieu connu d'expertise et une source de leadership et d'animation, d'abord dans le processus de mise en application du *Plan stratégique et opérationnel* et, à plus long terme, dans le positionnement des Services correctionnels comme une organisation cherchant constamment à se maintenir à jour en regard de l'évolution des technologies de l'information et des communications. Ces technologies, on le sait, évoluent à une cadence particulièrement rapide et soutenue. Cela exige, en soi, un travail de veille technologique constante; une Direction des systèmes d'information pourra consacrer toute l'énergie nécessaire à cette tâche. De plus, en raison du statut hiérarchique qui serait le lien dans l'organisation comme membre de la Direction centrale, la Direction des systèmes d'information pourra saisir rapidement et efficacement la Direction centrale des changements en matière de gestion de l'information que l'évolution des technologies rendra possibles ou souhaitables. En quatrième lieu, la Direction des systèmes d'information pourra représenter avec autorité et compétence les Services correctionnels auprès de l'ensemble des interlocuteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux dans son champ de compétence. On sait que le gouvernement du Québec a le projet de réaliser un système intégré d'information de justice. Un tel projet interpelle directement les Services correctionnels et ceux-ci ont un intérêt vital à ce que le

développement du projet gouvernemental tienne compte de leurs besoins et de leurs contraintes et n'adopte pas des orientations qui pourraient leur compliquer indûment les choses. Le porte-parole des Services correctionnels dans les forums gouvernementaux où se débattent les orientations des systèmes d'information du gouvernement doit pouvoir représenter les SCQ avec l'autorité et la compétence propres à un cadre supérieur appartenant à la Direction centrale de cette organisation. En cinquième lieu, la Direction des systèmes d'information pourra rassembler en un faisceau intégré et coordonné un ensemble de tâches qui se rattachent toutes à la grande fonction de l'information dans les Services correctionnels, depuis la planification de systèmes d'information jusqu'à la formation des personnels à l'utilisation des technologies de l'information, en passant par la production des statistiques et la sécurité des informations sur les personnes contrevenantes. À l'heure actuelle, ces diverses tâches sont partagées entre les Directions qui s'en occupent à travers les multiples autres tâches inhérentes à leurs portefeuilles respectifs.

Pour toutes ces raisons, la Direction centrale et les Services correctionnels ont besoin d'une Direction des systèmes d'information tout comme ils ont besoin d'une Direction de la recherche. La création de ces deux nouvelles Directions contribueront à équilibrer et renforcer l'administration centrale des Services correctionnels et à leur procurer le leadership diversifié et spécialisé qui leur est nécessaire.

III.5.4 Les personnels des Services correctionnels

Outre la Direction centrale, les Directions régionales et les administrateurs et cadres des établissements de détention et des services en milieu ouvert, les Services correctionnels bénéficient de la contribution professionnelle de plusieurs catégories de personnel : agents des services correctionnels, agents de probation, conseillers spécialisés en milieu carcéral, etc.

Les idées directrices qui inspirent ce rapport à la lumière, notamment, des perceptions, opinions et propositions révélées par la consultation des milieux et des intervenants intéressés, de même que les recommandations précédemment formulées, interpellent aussi les personnels. Ces personnels sont appelés à contribuer à la poursuite de la rigueur méthodologique qui est attendue des Services correctionnels dans l'exercice de leurs responsabilités à l'égard des personnes contrevenantes. De même, le principe de compétence, qui est une clé essentielle de cette rigueur méthodologique, vise évidemment les divers personnels des Services correctionnels. L'objectif, ici, est de voir ce que le

ministère de la Sécurité publique et les Services correctionnels peuvent faire pour bien outiller leurs personnels en vue de faire face aux défis confrontant l'organisation et pour contribuer pleinement à la mise en application des recommandations qui précèdent. Au terme de la consultation et des analyses effectuées dans le cadre du présent mandat, il apparaît que certaines actions pourraient avoir pour résultat de mieux instrumenter les personnels des Services correctionnels en regard de la mission de l'organisation et de la mise en œuvre des recommandations qui précèdent.

Les agents des services correctionnels assurent l'encadrement quotidien des personnes contrevenantes dans le système correctionnel, en milieu fermé, et servent d'interface constant entre ces personnes et le système. Ces agents assument jour après jour une tâche à la fois délicate, difficile et très souvent ingrate auprès de personnes qui vivent des problématiques complexes dans leur effort avec la société et ses règles communes. Ces agents sont appelés à intervenir, selon des modalités variées, dans un travail de détention qui, en principe, ne doit jamais perdre de vue l'objectif de la réhabilitation et de la réinsertion sociale. Entre autres responsabilités, les agents doivent « *effectuer l'entrevue d'accueil de la personne incarcérée* », « *recueillir les données nécessaires à l'identification de ses besoins de base et à l'évaluation sommaire de son état physique et mental dans le but d'établir le classement le plus approprié à sa situation* », « *assurer le suivi du plan de séjour et de réinsertion sociale de la personne incarcérée* », « *accompagner et encadrer la personne incarcérée durant son séjour* », « *participer, en collaboration avec les professionnels, à la conception de programmes d'intervention* » et autres tâches comparables ou connexes. On demande aux agents des services correctionnels un ensemble de connaissances : « *connaissance du comportement humain, [...] du phénomène de la délinquance, de la dynamique des personnes incarcérées, des techniques d'entrevue, d'intervention en relation d'aide, d'animation d'activités et de relations humaines.* » On leur demande aussi des habiletés professionnelles : « *jugement et prise de décision; sens des relations humaines, sens des responsabilités; sens de l'observation; habiletés à rédiger un rapport.* » Les attentes ainsi formulées à l'endroit des agents des services correctionnels apparaissent, aux yeux de l'observateur profane, raisonnables et pertinentes compte tenu de la nature de leurs tâches. (17)

En regard des tâches des agents des services correctionnels et des connaissances et des habiletés attendues d'eux, les conditions académiques d'admission à cette catégorie d'employés de la fonction publique s'énoncent comme suit :

- a) « Détenir un certificat d'études secondaires équivalent à une 11^{ième} année ou à une 5^{ième} année du secondaire reconnu par l'autorité compétence ou une attestation d'étude dont l'équivalence est reconnue par l'autorité compétente ou appartenant à une classe d'emploi de la fonction publique dont les conditions d'admission quant à la scolarité sont comparables; est également admis le candidat qui a un nombre d'années de scolarité inférieur à celui exigé au présent alinéa, à condition qu'il compense chaque année de scolarité manquante par 2 années d'expériences de travail;
- b) Avoir complété 2 années d'études secondaires ayant permis au candidat d'acquérir des connaissances et de développer des habiletés requises à l'emploi notamment, dans l'utilisation des techniques de relation d'aide, d'intervention sociale, d'animation, de méthodes d'observation et d'entrevue.

Est également admis le candidat qui a un nombre d'années de scolarité inférieur à celui exigé au présent alinéa, à la condition qu'il compense chaque année de scolarité manquante par 2 années d'expérience pertinente. »
(18)

Ces règles ont été établies en 1990 par le Conseil du Trésor du gouvernement du Québec (C.T. 173920 du 15 mai 1990).

C'est, en vérité, avec crainte et tremblement que le responsable du présent rapport s'apprête à commenter une décision émanant d'une autorité aussi imposante que le Conseil du Trésor du gouvernement du Québec (et ce, d'autant plus que l'on peut soupçonner qu'il y a, derrière la décision, des enjeux bien importants et des négociations patronales-syndicales ardues). Mais, enfin, en considérant l'avenir et tous les enjeux qu'impliquent les politiques et pratiques correctionnelles du Québec, dont le primat de la sécurité de la population, il y a lieu de s'interroger sur le libellé de ces conditions d'admission au corps d'emploi que constituent les agents des services correctionnels.

L'alinéa « b » du texte précité apparaît problématique. En effet, que signifient les mots « 2 années d'études post-secondaires ? » Depuis une génération au Québec, les études postérieures à l'ordre collégial s'effectuent dans les Collèges d'enseignement général et professionnel (CEGEP). Les CEGEP offrent deux types d'études secondaires : un programme général de deux années qui conduit aux études universitaires et qui, de ce fait, n'est pas en

soi terminal; et un programme professionnel de trois années qui conduit au marché du travail et qui est en soi terminal (ce qui n'exclut pas des passerelles conduisant à des études universitaires). Or, ce qui est exigé des aspirants à la fonction d'agent des services correctionnels ne semble correspondre ni à l'un ni à l'autre des deux cheminements offerts par le CEGEP. Faire deux années d'études générales au CEGEP conduit à un diplôme d'études collégiales, qui est la porte d'entrée à l'université et qui n'est pas conçu comme un cycle d'étude terminal. Faire deux années d'études dans un programme professionnel d'un CEGEP, c'est ne pas achever un cycle qui exige trois années complètes. Au plan du principe, la condition académique d'admissibilité à la fonction d'agent des services correctionnels définie par le Conseil du Trésor, il y a une décennie, constitue en elle-même une entorse à l'économie générale du système scolaire du Québec. Il se peut qu'on soit arrivé à cela pour des raisons bien pragmatiques; il n'en demeure pas moins que l'autorité du Conseil du Trésor propose un cheminement scolaire qui ne correspond pas aux normes arrêtées, avec l'assentiment du gouvernement, par le ministère de l'Éducation.

Au plan des principes, toujours, on peut ajouter que la notion ainsi formulée de « *deux années d'études post-secondaires* » assortie de la nuance selon laquelle « *chaque année de scolarité manquante [peut être compensée] par 2 années d'expérience pertinente* » ne constituent pas un encouragement bien évident à la poursuite des études jusqu'à l'obtention du diplôme qui en couronne la réussite complète. Les esprits méthodiquement critiques diront que le mauvais exemple vient de bien haut.

Par ailleurs, on peut se demander comment deux années d'étude post-secondaires dans un programme indéterminé, et dans ce qui ne constitue pas l'un ou l'autre des types de programmes officiellement offerts par les CEGEP, peuvent bien faire acquérir les connaissances et les habiletés requises des futurs agents des services correctionnels. Comment n'importe quelles deux années d'études collégiales peuvent-elles préparer pour une fonction précise ?

Le responsable du présent rapport a bien été informé des difficultés pour les Services correctionnels de recruter des personnes compétentes pour les postes d'agents et du roulement de cette catégorie de personnel. Cependant, compte tenu des attentes à l'endroit des Services correctionnels et de la nécessité de valoriser et, éventuellement, d'enrichir le statut et les tâches d'agent des services correctionnels, compte tenu de la nécessité de respecter les principes de base du système d'éducation du Québec, il apparaît nécessaire en pensant à l'avenir, de revoir les conditions académiques d'admission à la fonction d'agent des services correctionnels. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 41

Que les conditions d'embauche et de maintien en emploi des agents des services correctionnels soient révisées et précisées afin de s'établir comme suit :

- A. Détenir un diplôme d'études collégiales (D.E.C.) professionnel dans un domaine d'études approprié, ou un diplôme jugé équivalent par le ministère de l'Éducation, et susceptible de faire acquérir des connaissances et de développer des habiletés requises par l'emploi notamment dans l'utilisation des techniques de relation d'aide, d'intervention sociale, d'animation, de méthodes d'observation et d'entrevue;**
- B. Compléter avec succès la formation professionnelle qualifiante dispensée requise par les Services correctionnels;**
- C. Être citoyen canadien;**
- D. Être de bonnes mœurs;**
- E. Ne pas avoir été reconnu coupable, en quelque lieu que ce soit, d'un acte ou d'une omission que le Code criminel décrit comme une infraction, ni d'une des infractions visées à l'article 103 de ce code, visées par l'une des lois qui y sont énumérées;**
- F. Avoir subi avec succès l'examen médical prescrit par les Services correctionnels.**

Que ces conditions d'embauche prennent effet au plus tard le 1^{er} avril 2002.

Les conditions D, E et F ne sont pas nouvelles : elles sont déjà exigées par le Conseil du Trésor. L'exigence C s'applique déjà au personnel policier et apparaît raisonnable dans le cas présent. Il faut donc justifier plus attentivement la condition A (la condition B fera l'objet d'une recommandation ultérieure).

Deux considérations précises justifient la nouvelle condition exigeant un diplôme d'étude collégial professionnel. En premier lieu, les programmes professionnels des CEGEPS sont conçus précisément pour former des personnes aptes à assumer des fonctions caractérisées par un niveau confirmé de complexité exigeant un ensemble de connaissances et d'habiletés développées par quatorze années de scolarité, fonctions comportant aussi une aire d'autonomie confirmée et ce, dans une variété de domaines : techniques physiques, techniques biologiques, techniques de l'administration et techniques humaines. Dans une société complexe comme celle du Québec, la fonction impliquant l'encadrement, l'évaluation, la recherche de la réinsertion sociale de personnes contrevenantes, celle d'agent des services correctionnels, est déjà reconnue comme exigeant plus que la formation secondaire; elle exige déjà au

minimum « 2 années d'études post-secondaires. » Dans l'économie du système d'étude du Québec, les seuls programmes post-secondaires qui préparent directement, par leur conception même, à la pratique professionnelle sont des programmes collégiaux de *trois ans*. Exiger des *futurs* agents des services correctionnels une formation collégiale professionnelle complète de trois ans, couronnée par un D.E.C., c'est s'aligner sur ce que le système d'éducation du Québec et les autorités ministérielles et extra-ministérielles compétentes (de la Commission Parent des années 1960 à la Commission des États généraux sur l'éducation des années 1990) estiment être la norme pour l'ensemble des fonctions du travail qui requièrent plus que des études secondaires sans pour autant requérir une formation universitaire de trois années ou plus. À la lumière de ce qui est attendu au titre des connaissances et des habiletés des agents des services correctionnels et aussi des tâches diversifiées qu'ils doivent assumer, une formation professionnelle complète de niveau collégial s'impose de façon probante.

L'autre considération justifiant l'exigence d'un diplôme d'études collégiales professionnelles réside dans le fait que les CEGEP offrent plusieurs programmes professionnels pouvant bien préparer aux tâches d'agent des services correctionnels (outre le DEC en techniques policières qui n'est certes pas la voie unique ni nécessairement la meilleure). On pense, par exemple, aux programmes collégiaux suivants :

- 310.02 Techniques d'intervention en délinquance;
- 351.03 Techniques d'éducation spécialisée;
- 388.01 Techniques de travail social;
- 391.01 Techniques d'intervention en loisir

Ces formations ne sont pas spécifiquement ou précisément ordonnées au travail en milieu correctionnel. Cependant, elles développent des connaissances et des habiletés qui sont certainement plus complètes, plus structurés et plus transférables en milieu correctionnel que « 2 années (indéterminées, incomplètes et pouvant être n'importe quoi) d'études post-secondaires. »

Formés dans le cadre d'un programme collégial professionnel de trois ans, les futurs agents des services correctionnels seront mieux préparés à s'engager dans leurs tâches professionnelles. Cependant, la formation collégiale est peu ou pas susceptible de les familiariser avec un ensemble de connaissances et d'informations nécessaires à leur travail. On pense, par exemple, aux lois définissant le système correctionnel, aux règlements d'application de ces lois, aux politiques et procédures des Services correctionnels, aux systèmes

d'information utilisés par ces derniers, à des compétences nécessaires allant des techniques utilisées pour maîtriser physiquement des personnes en situation de crise ou de turbulence incontrôlée jusqu'au maniement des armes, et de connaissances plus générales et non spécifiques à la fonction : les droits et libertés de la personne, les procédures d'entrevues, la rédaction de rapports, etc. Nombre de pratiques professionnelles exigent des périodes de stage ou d'internat sous supervision; nombre d'entreprises offrent des périodes de formation à leurs nouveaux employés. Il doit en aller de même avec les Services correctionnels. Ceux-ci reconnaissent d'ailleurs qu'il faut, à un nouvel agent, « *environ un (1) mois pour connaître le fonctionnement de l'établissement* » et « *environ six (6) à huit (8) mois pour acquérir les connaissances de base inhérentes à l'emploi.* » (19) À tout cela s'ajoute évidemment la simple acculturation non seulement à l'organisation elle-même, mais aussi à cet univers particulier que constitue le milieu carcéral.

À titre de comparaison en matière de formation professionnelle initiale qualifiant des diplômés d'un programme collégial professionnel, celui par exemple des futurs patrouilleurs-gendarmes des corps policiers, la formation préalable à l'embauche de plein droit est d'une durée de treize (13) semaines à l'École nationale de police du Québec. Si la nature des tâches des agents des services correctionnels n'exige pas une formation professionnelle qualifiante initiale d'une comparable durée, une telle formation n'en demeure pas moins nécessaire si l'on veut que les futurs agents soient bien préparés à leur tâche. Le présent mandat n'a pu permettre d'explorer à fond cette question; elle doit néanmoins être examinée attentivement et trouver réponse. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 42

Que le ministre de la Sécurité publique crée un comité ayant pour mandat de revoir, de mettre à jour et de compléter au besoin le programme de formation professionnelle qualifiante initiale des fonctions agents des services correctionnels.

Que ce comité soit présidé par le sous-ministre de la Sécurité publique et constitué de représentants des Services correctionnels, de l'École nationale de police du Québec et du réseau des collèges d'enseignement général et professionnel.

Que ce comité dépose son rapport au ministre au plus tard le 31 mars 2002.

Sans préjuger des conclusions auxquelles pourra parvenir ce comité, il apparaît vraisemblable que la formation professionnelle qualifiante initiale des

agents des services correctionnels requerra la contribution coordonnée des collèges, de l'École nationale de police et des Services correctionnels eux-mêmes; ces trois partenaires peuvent chacun fournir des composantes de la formation nécessaire, le comité mixte proposé par la recommandation 42 sera à même d'identifier les composantes nécessaires et le rôle de chaque type d'institution.

Outre les agents, les Services correctionnels emploient aussi des professionnels à titre d'agents de probation ou de conseillers spécialisés en milieu carcéral. Ces personnes doivent exciper d'un « *diplôme universitaire terminal de 1^{er} cycle requérant un minimum de 16 années, dans l'une des spécialités suivantes : criminologie, psychologie, service social, orientation professionnelle, psycho-éducation ou tout autre discipline universitaire jugée pertinente.* » (20) Cette exigence de scolarité est claire et se réfère aux pratiques en vigueur dans les universités québécoises de décerner un grade du bachelier après 3 années d'études (soit un total de 16 ans comptant les études pré-universitaires). Dans le cas des professionnels, il suffit de préciser clairement les autres conditions d'embauche. Il est donc recommandé :

Recommandation 43

Que les conditions d'embauche et de maintien en emploi des conseillers spécialisés en milieu carcéral et des agents de probation des Services correctionnels soient révisées et précisées afin de s'établir comme suit :

- A. Détenir un grade universitaire de premier cycle, exigeant 16 années d'études, dans une discipline ou champ d'étude approprié, tel que présentement requis;**
- B. Être citoyen canadien;**
- C. Être de bonnes mœurs;**
- D. Ne pas avoir été reconnu coupable, en quelque lien que ce soit, d'un acte ou d'une omission que le Code criminel décrit comme une infraction, ni d'une des infractions visées à l'article 103 de ce code, visées par l'une des lois qui y sont énumérées.**

Les conditions B, C et D sont exigées des agents des services correctionnels; elles apparaissent tout aussi pertinentes et normales pour les professionnels, compte tenu de leurs responsabilités propres à l'égard des personnes contrevenantes, responsabilités qui ne sont pas moindres que celles des agents. Pour tous les postes à l'emploi des Services correctionnels, cadres et dirigeants inclus, la société québécoise est en droit d'exiger que l'on n'embauche que des personnes témoignant d'une haute qualité de mœurs et d'une absence de casier judiciaire : comment, autrement, pourrait-elle traiter efficacement et avec

exemplarité personnelle avec les personnes contrevenantes et, surtout, présenter des assurances appropriées quant au respect tant de la sécurité de la population que des sentences des tribunaux et des lois en général. Il se peut qu'au Royaume des cieux on accueille avec plus de joie un pêcheur repentant que 99 justes; mais, ici-bas, notamment dans les Services correctionnels, il faut que les personnes accompagnant vers la réhabilitation et la réinsertion sociale les personnes contrevenantes soient aussi justes qu'humainement possible. Il incombe donc que les Services correctionnels sélectionnent soigneusement leurs employés.

Les Services correctionnels exigent de leurs futurs professionnels un ensemble considérable de connaissances théoriques, normatives et pratiques. (21) Si les études universitaires peuvent faciliter l'acquisition d'une partie importante des connaissances théoriques (v. g. dynamique carcérale, théories de la personnalité et de son développement, criminalité et personnalité criminelle, violence conjugale, délinquance sexuelle, etc.) et normative (v. g. Chartes, Code criminel, loi sur la santé, loi sur les personnes contrevenantes, etc.), il n'est pas évident que les études universitaires favorisent nécessairement la connaissance de lois et de règlements spécifiques au système correctionnel, non plus que celle des politiques et des procédures des Services correctionnels, de son système d'information de gestion, de ses pratiques de base, des lois régissant les renseignements personnels, du code d'éthique de la fonction publique du Québec, de la loi sur l'instruction publique, des lois sur le travail, etc., toutes choses jugées nécessaires pour les professionnels des Services. De même, au titre de certaines connaissances pratiques – p.ex. connaissance des rouages de l'appareil judiciaire, du réseau des ressources communautaires – la formation universitaire n'est pas nécessairement exhaustive. Une formation professionnelle qualifiante initiale, qui soit aussi une initiation à la pratique dans le milieu correctionnel, apparaît justifiée pour les futurs professionnels des Services correctionnels.

Il existe déjà certaines activités de formation initiale pour les professionnels des Services correctionnels : ainsi, une « *session d'accueil à l'intention du nouveau personnel professionnel du milieu ouvert et du milieu fermé (depuis mai 2000) – 2,0 jours.* » (22) Cependant, pour assurer que la formation professionnelle qualifiante initiale du personnel professionnel des Services correctionnels soit appropriée aux nouveaux défis confrontant l'organisation, il est recommandé :

Recommandation 44

Que les Services correctionnels procèdent à une revue en profondeur des activités de formation professionnelle qualifiante initiale destinée au personnel professionnel;

Que le mandat d'effectuer cette revue soit confiée à des spécialistes universitaires de la formation sur mesure, sur la base d'un appel d'offre de services;

Que le rapport de cette expertise soit déposée au plus tard le 31 mai 2002;

Que, sur la base de cette expertise, les Services correctionnels mettent en place, avec l'accord du ministre de la Sécurité publique et au plus tard le 1^{er} avril 2003, un programme révisé de formation initiale qualifiante pour leur personnel professionnel.

Les recommandations 42 et 44 visent à assurer que, au moment de l'entrée en fonction, les agents et les professionnels des Services correctionnels reçoivent les compléments de formation indispensable à leur travail, ou en termes plus familiers : ce qui ne s'apprend pas sur les bancs d'école mais qui est pourtant nécessaire au travail. Il y a aussi d'autres types de formation ou de perfectionnement professionnel.

Ainsi, à une question du responsable du présent mandat concernant l'existence d'un document décrivant le ou les programmes de formation professionnelle continue offerts à leurs professionnels, les Services correctionnels ont répondu ce qui suit :

« ÉTAT DE SITUATION

La DGSC effectue annuellement la planification de la formation nécessaire au développement des compétences de l'ensemble de ses employés dont les professionnels. Depuis avril 1999, les professionnels ont bénéficié des programmes de formation touchant principalement les aspects suivants :

- | | |
|---|-----------|
| • L'éclairage à la Cour | 1,5 jours |
| • Violence conjugale | 2,0 jours |
| • L'évaluation de deuxième niveau de la personne contrevenante | 2,0 jours |
| • Prévention du suicide pour les professionnels du milieu fermé | 4,0 jours |

- *Session d'accueil à l'intention du nouveau personnel professionnel du milieu ouvert et du milieu fermé (depuis mai 2000)* 2,0 jours

[...]

« ACTIONS FUTURES

Au cours de la prochaine année, des programmes touchant principalement les aspects suivants seront dispensés :

- *Session d'accueil à l'intention du nouveau personnel professionnel du milieu ouvert et du milieu fermé* 2,0 jours
- *Analyse et synthèse en rédaction des rapports présentenciels* 2,0 jours
- *Suivi du plan correctionnel en milieu fermé pour les agents de probation œuvrant en milieu fermé* 1,0 jours
- *Prévention du suicide pour les agents de probation œuvrant en milieu fermé* 2,0 jours

De plus, les directions régionales disposent d'un budget pour réaliser des formations ad hoc spécifiques. » (23)

Cela témoigne d'une sensibilité et d'une action résolue des Services correctionnels en matière de formation de leurs personnels. On remarque qu'il y a divers types d'activités de formation sous des thèmes variés répondant aussi bien au souci de faire mieux connaître certaines problématiques affectant la population carcérale (v. g. violence conjugale, prévention du suicide), les tâches à accomplir (v. g. l'éclairage à la Cour) ou les nouvelles pratiques implantées par l'organisation (v. g. l'évaluation de deuxième niveau de la personne contrevenante). De façon générale, les Services correctionnels reconnaissent la nécessité d'intensifier et de mieux structurer leurs efforts en matière de formation de leurs personnels, comme l'atteste un document de réflexion transmis au responsable du présent rapport. Dans ce document intitulé *Processus décisionnel en matière d'élargissement des personnes contrevenantes*, on lit notamment ce qui suit :

« Il s'avère donc impératif pour la DGSC de disposer des ressources nécessaires pour assurer à ces intervenants [agents des services correctionnels, agents de probation, chefs d'unité] le soutien et le développement des compétences leur permettant de faire face aux défis qui sont les leurs actuellement. Ces apprentissages devraient concerner l'évaluation et l'intervention auprès de la clientèle, la gestion du changement et des ressources humaines et les communications auprès des partenaires pénaux et sociaux. » (24)

Avant que de conclure sur ce thème, il y a lieu d'éclairer un point qui apparaîtra peut-être un peu technique mais qui a son importance. La notion de « *formation professionnelle* » embrasse une gamme diversifiée d'activités répondant à des finalités diverses. Les recommandations 42 et 44 traitent d'un type de formation professionnelle, celle qui prépare directement, mais après la formation académique collégiale ou universitaire, à l'exercice du travail dans les Services correctionnels. Les types de formation déjà offerts par les Services correctionnels, tels que décrits dans les pages précédentes, sont différents en ce qu'ils visent les personnels en place et comportent des finalités variables allant de l'acquisition de nouvelles connaissances à l'implantation de nouvelles procédures mises en place par l'organisation. Pour voir clair dans cette diversité d'activités de formation en cours d'emploi, il sera utile de préciser le vocabulaire, la clarté conceptuelle favorisant la clarté et la rigueur de l'action. À cette fin, les Services correctionnels peuvent tirer quelque enseignement de la nouvelle *Loi sur la police* adoptée en juin 2000 (Loi 86, 2000, chapitre 12) qui distingue comme suit les divers types de formation continue :

« 2 – La formation professionnelle qualifiante du personnel policier comporte trois aspects : la formation initiale, le perfectionnement professionnel et le perfectionnement de service.

La formation initiale est celle qui permet d'acquérir les compétences de base dans un domaine donné de pratique policière. [...]

Le perfectionnement professionnel est la formation ayant pour objet, dans chaque domaine de pratique policière, la mise à jour des compétences ou l'acquisition d'une spécialité.

Le perfectionnement de service est l'ensemble des activités destinées à faciliter l'intégration du policier dans le corps de police auquel il appartient et à lui assurer une pratique professionnelle aussi harmonieuse et fonctionnelle que possible à l'intérieur de ce corps. »

Mutatis mutandis, cette typologie des diverses activités de formation professionnelle continue est pleinement applicable à celles offertes à leurs personnels par les Services correctionnels. La formation proposée par les recommandations 42 et 44 constitue une formation initiale qui qualifie pour les diverses fonctions à l'emploi des Services correctionnels. La formation sur la violence conjugale ou la prévention du suicide appartient plutôt au perfectionnement professionnel. La formation sur d'éventuelles nouvelles pratiques des Services correctionnels ou sur de nouveaux règlements constitue un perfectionnement de service.

Compte tenu à la fois des précisions et des recommandations qui précèdent, notamment les recommandations 42 et 44, et aussi des avis et suggestions reçus dans le cadre de la consultation, il est recommandé :

Recommandation 45

Que, avec la collaboration des établissements universitaires et collégiaux, de l'École nationale de police du Québec et des ressources communautaires et autres ressources du milieu, et en consultation avec les syndicats des personnels, les Services correctionnels rendent accessible à leur personnel un programme de perfectionnement continu (professionnel et de service) adapté et tenu à jour.

Que ce programme privilégie notamment les thèmes suivants :

A) Au titre du perfectionnement professionnel :

- 1. La criminalité contre la personne (violence conjugale, agressions sexuelles, pédophilie);**
- 2. La criminalité organisée;**
- 3. La criminalité des adolescents et des jeunes;**
- 4. La prévention du suicide;**
- 5. La situation des victimes d'actes criminels;**
- 6. L'évolution du droit, notamment du droit criminel, et des pratiques correctionnelles;**
- 7. L'évolution de la société, des valeurs et des mœurs;**
- 8. Les pratiques de relation d'aide et leur évolution;**
- 9. Les ressources offertes par le milieu pour la réhabilitation et la réinsertion sociale des personnes contrevenantes;**
- 10. Les technologies de l'information et de la communication et les possibilités nouvelles qu'elles proposent.**

B) Au titre du perfectionnement de service :

- 1. L'éclairage à la Cour;**
- 2. L'évaluation des personnes contrevenantes;**
- 3. Les systèmes d'information des Services correctionnels;**
- 4. Les modifications aux lois, règlements, politiques et procédures des Services correctionnels;**
- 5. La préparation aux comités étudiant les demandes de congés;**
- 6. Les techniques de restrictions de personnes agitées et turbulentes.**

Que des activités de perfectionnement professionnel puissent aussi être accessibles au personnel de la Commission québécoise des libérations conditionnelles et des ressources communautaires reconnues comme partenaires.

Ce programme est, assurément, ambitieux. Mais, sur la base d'une planification pluriannuelle, il pourra se réaliser progressivement. En raison des responsabilités complexes, difficiles et délicates qu'ils assument, pour la réhabilitation et la réinsertion sociale des personnes contrevenantes dans le respect de la sécurité de la population et des sentences des tribunaux, les Services correctionnels ne peuvent pas lésiner sur la formation de leurs personnels, et pour ces personnels, l'accès à un programme bien structuré et accessible de perfectionnement professionnel et de perfectionnement de service sera une occasion d'enrichissement et de valorisation personnels, de plus grande efficacité et d'une meilleure adhésion aux valeurs et au mandat de l'organisation, tout à la fois.

III.5.5 Programmes d'aide aux personnes contrevenantes

Dans son énoncé de politique d'avril 1996, *Vers un recours modéré aux mesures pénales et correctionnelles*, le ministère de la Sécurité publique dresse un portrait de la population correctionnelle dont ressortent les caractéristiques suivantes des personnes composant cette population :

- « 59 % n'ont pas atteint le niveau de secondaire V;*
- 34 % ont vécu un décrochage scolaire entre 16 et 18 ans;*
- 29 % ont une expérience fragmentaire de travail;*
- 20 % ont vécu en famille et centre d'accueil;*
- 19 % ont subi de la violence conjugale;*
- 18 % ont subi des abus sexuels;*
- 12 % ont été hospitalisés pour des problèmes de santé mentale;*
- 30 % ont tenté de se suicider;*

*35 % ont une consommation quotidienne d'alcool;
40 % ont une consommation quotidienne de drogue;
et 77 % ont des antécédents judiciaires. » (25)*

Ces données nous mettent en présence d'une partie de nos concitoyens que la vie a traité sans ménagement, sans aménité, sans chaleur ni faveurs. Ces données mettent à très rude épreuve la croyance en la possibilité de la réhabilitation et de la réinsertion sociale. Là s'impose, avec une brutale franchise, la seule maxime à laquelle nous pouvons nous accrocher : « *pessimisme de l'intelligence, optimisme de la volonté.* » Cette maxime nous amène à une conclusion incontournable : le seul espoir que l'on puisse conserver en la possibilité d'une réhabilitation et d'une réinsertion sociale des personnes contrevenantes dépend vitalelement des programmes d'aide offerts à ces personnes. Si de tels programmes n'assurent pas la réussite des espoirs de réhabilitation et de réinsertion sociale, leur inexistence en garantit l'inutilité et l'impossibilité.

Une proportion très importante des témoignages reçus dans le cours de la consultation menée dans le cadre du présent mandat – du Protecteur du citoyen aux aumôniers des établissements de détention en passant par les criminologues et les ressources communautaires – insiste vigoureusement sur la nécessité impérieuse d'offrir à la population carcérale des programmes d'aide sans lesquels ne peuvent se justifier les moindres espoirs de réhabilitation et de réinsertion sociale. Les restrictions budgétaires des récentes années n'ont visiblement pas facilité la tâche aux Services correctionnels en matière de programmes d'aide aux personnes contrevenantes.

L'éloquence des statistiques précitées décrivant les caractéristiques les plus problématiques des personnes contrevenantes et les propos entendus dans le cadre de la consultation conduisent rapidement à la reconnaissance du rôle capital que peuvent jouer les programmes d'aide destinés aux personnes contrevenantes. Il est donc recommandé :

Recommandation 46

Que soit considérée comme prioritaire la réactivation ou la mise en œuvre, par les Services correctionnels, de programmes d'aide aux personnes contrevenantes.

Que ces programmes soient conçus dans les termes généraux suivants :

- 1. Les programmes visent prioritairement les personnes contrevenantes affectées de problématiques de violence conjugale, d'agression sexuelle, de pédophilie, de violence contre la personne et de toxicomanie.**
- 2. Les programmes visent prioritairement les personnes contrevenantes condamnées à des peines de plus de six mois et, ensuite, les personnes contrevenantes condamnées à des peines inférieures à six mois mais ayant un dossier de récidive avéré.**
- 3. Dans le cas des personnes contrevenantes condamnées à des peines de moins de six mois et sans problématique avérée de récidive, les programmes visent la jonction avec les programmes d'aide disponibles dans le milieu externe.**

Que, pour assurer la réactivation ou la mise en œuvre effective de programmes d'aide, les Services correctionnels préparent et transmettent au ministre de la Sécurité publique, le ou avant le 31 août 2001, un plan de travail et, par la suite, un rapport d'étape aux trois mois, jusqu'à ce que le ministre de la Sécurité publique juge qu'un rapport annuel suffit.

Cette recommandation s'emploie à établir des cibles prioritaires dans la conception et la prestation des programmes d'aide. Ainsi, il faut viser d'abord ce que l'on peut appeler les « *cas lourds* » condamnés à des peines de six mois et plus. Dans ces cas, la perspective d'une réhabilitation et d'une réinsertion sociale est plus sombre; cependant, le temps disponible est plus long et déjà offre une meilleure possibilité d'intervention. Les peines de 6 mois et plus représentent, on s'en souvient, environ 10 % de toutes les sentences, ce qui aide à proportionner le fardeau que peuvent constituer, pour les Services correctionnels, les programmes d'aide. Les personnes condamnées à des peines inférieures à six mois doivent aussi pouvoir bénéficier de programme d'aide. Dans l'ensemble des cas, le concours des ressources communautaire apparaît comme une possibilité qu'il faut exploiter le mieux possible. On rappellera en outre que les programmes d'aide aux personnes contrevenantes pourront constituer un thème prioritaire dans le programme de recherche des Services correctionnels. Cela aussi encourage à agir.

Des programmes d'aide requièrent des ressources humaines, internes ou externes aux Services correctionnels, et des fonds. Il se trouve par ailleurs que les établissements de détention relevant des SCQ sont de taille fort variable, la capacité d'accueil variant en gros entre 50 et 800. La dotation en ressources professionnelles varie donc forcément avec la taille de l'établissement. Il se trouve aussi que les diverses régions du Québec, où se situent les établissements de détention, sont elles-mêmes inégalement dotées de ressources communautaires. Il s'ensuit que les programmes d'aide, s'ils sont également nécessaires ou justifiés en principe partout sur le territoire québécois, ne

peuvent probablement pas être offerts de manière égale et complète, en pratique, sur l'ensemble du territoire.

Cette difficulté, peut ne pas être insurmontable. Dans une version préliminaire, datée du 11 juillet 1999, du rapport *Vers un système d'évaluation de l'atteinte des objectifs de réinsertion sociale des clients aux Services correctionnels du Québec*, les professeurs Marc Ouimet et Pierre Tremblay formulent l'observation suivante :

« Parce qu'il est impossible d'offrir toute la gamme des services d'aide dans tous les établissements, les SCQ devraient étudier l'opportunité d'une certaine spécialisation des établissements de détention. Les quatre grandes spécialisations nécessaires sont les suivantes : violence sexuelle, violence conjugale, grave problème de dépendance aux drogues dures et clients présentant des troubles psychologiques/psychiatriques importants. » (26)

Évidemment, le fait de déraciner un détenu de sa région et de l'incarcérer dans un établissement situé dans une autre région, parfois fort éloignée de la sienne, comporte des inconvénients: sentiment d'exil, contacts rendus difficiles sinon pratiquement impossibles avec la famille et le réseau social naturel, impraticabilité de congés humanitaires ou de réinsertion sociale, choc culturel avec un environnement sociologiquement différent, etc. Mais, si l'établissement de la région d'origine ne peut offrir de programme d'aide approprié, si les ressources communautaires de cette région ne le peuvent davantage, ou sont insuffisantes, comment pourra-t-on enclencher et poursuivre un cheminement correctionnel facilitant la réhabilitation et la réinsertion sociale ? Dans ces conditions, l'observation précitée mérite une attention considérable. Il est donc recommandé :

Recommandation 47

Que, aux fins de la réalisation de la recommandation 46 proposant la réactivation ou la mise en œuvre de programmes d'aide aux personnes contrevenantes, les Services correctionnels utilisent comme hypothèse de travail le recours à une spécialisation des établissements de détention pour la prestation de programmes d'aide qu'il serait impossible d'offrir dans tous les établissements ou toutes les régions.

La disponibilité et la qualité des programmes d'aide aux personnes contrevenantes constituent un passage obligé sur la voie de la réhabilitation et de la réinsertion sociale de ces personnes. Que l'on en fasse une obligation aux

Services correctionnels, y compris par voie législative comme le propose la recommandation 35, ne devrait pas étonner tant de tels programmes sont nécessaires et doivent être protégés même contre les compressions budgétaires. Les Services correctionnels évoquent eux-mêmes l'idée d'une « *diversification des types d'établissements aux plans de la structure sécuritaire, de leur vocation et de leur gestion pour l'adapter aux besoins de la clientèle en matière de réinsertion sociale.* » (27) En outre, sur ce sujet des programmes d'aide, il faut rappeler que la *Loi (fédérale) sur le système correctionnel et la mise en liberté sous conditions* inscrit, dans l'article définissant le but du système correctionnel, le recours à des « *programmes appropriés dans les pénitenciers ou dans la collectivité* » (article 3) aux fins de contribuer à la réadaptation et à la réinsertion sociale des délinquants. La même loi spécifie de plus que « le Service [correctionnel canadien] doit offrir une gamme de programme, visant à répondre aux besoins des délinquants et à contribuer à leur réinsertion sociale. » (article 76) Les SCQ se trouveraient ainsi en bonne compagnie au titre de leur obligation d'offrir des programmes d'aide aux personnes dont ils assument la responsabilité. Et ce faisant, la crédibilité de leur engagement envers l'idéal de la réinsertion sociale et à la sécurité de la population s'en trouverait renforcée.

III.5.6 Relations avec les publics

Dans l'exercice de leurs responsabilités, les Services correctionnels traitent avec divers publics : les personnes contrevenantes elles-mêmes, en milieu fermé et en milieu ouvert, les familles et le réseau social naturel de ces personnes, les victimes d'actes criminels, leurs propres personnels, les partenaires du système correctionnel, les corps de police, les tribunaux, la population en général. Ces dimensions des responsabilités des Services correctionnels sont en partie extérieures à l'objet spécifique du présent mandat et, en conséquence, elles seront traitées rapidement. Toutefois, deux aspects de la question méritent considération.

En premier lieu, les Services correctionnels sont investis par la Loi d'une autorité à l'égard d'un groupe de citoyens et citoyennes que l'on désigne comme les personnes contrevenantes. L'exercice de cette autorité se réalise, notamment, par l'intermédiaire des membres des personnels des Services, lesquels les représentent, dans le quotidien, auprès des personnes contrevenantes. L'exercice d'une forme d'autorité sur des êtres humains comporte toujours des risques d'erreurs et d'abus et doit être balisé en conséquence. Certes, il existe de telles balises : le directeur des Services correctionnels et les administrateurs des établissements de détention veillent à

la bonne conduite de leurs subordonnés; il existe des chartes, des lois, des règlements protégeant les détenus comme les autres citoyens; il existe aussi des instances, comme le Protecteur du citoyen ou la Commission des droits et libertés, qui reçoivent des plaintes et qui peuvent redresser des torts. Mais, tous ces mécanismes agissent le plus souvent après coup, lorsque des torts ont été commis. De plus, les personnels des Services correctionnels traitent non seulement avec les personnes contrevenantes, mais aussi avec les membres de leur famille et de leur réseau social naturel et encore avec les victimes des actes posés par les personnes incarcérées ou sous probation. Dans ces rapports où l'autorité des membres des Services correctionnels intervient, il peut encore y avoir des abus et des torts. Les meilleurs mécanismes d'encadrement des personnels des Services correctionnels ne peuvent efficacement suppléer aux carences du sens du devoir, de l'intégrité professionnelle, de la conscience des individus. Ces dispositions peuvent être fortifiées par une bonne formation, une sélection soigneuse à l'embauche et un bon encadrement; elles peuvent aussi être nourries et éclairées par un code de déontologie. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 48

Que le ministre de la Sécurité publique établisse et mette en œuvre un Code de déontologie, assorti de mécanismes d'application appropriés, pour régir les rapports entre l'ensemble des membres des Services correctionnels et les personnes contrevenantes, leur famille et leur réseau social naturel ainsi que les victimes d'actes criminels.

Le responsable du présent rapport soumet cette recommandation en sachant que, le 3 novembre 1997, le ministère de la Sécurité publique et le Syndicat des agents de la paix en services correctionnels signaient une lettre d'entente exprimant un accord de principe d'« *avoir un code de déontologie applicable à l'ensemble du personnel de la Direction générale des Services correctionnels* » et la décision de former un comité de travail dont le « *mandat sera de proposer un code de déontologie* » à la Direction générale des services correctionnels. Devant une telle entente de principe, le responsable du présent rapport ne peut qu'exhorter les parties à donner suite à leurs intentions. Un code de déontologie aidera à la protection de tous, personnels et personnes contrevenantes, et balisera encore plus étroitement l'exercice d'une autorité nécessaire mais vécue dans un contexte particulièrement difficile où celui qui aide et accompagne est aussi celui qui détient et emprisonne.

En second lieu, les Services correctionnels ont à entretenir un rapport avec la population dans son ensemble. Des événements, comme ceux survenus à Sorel à l'été 2000, ont un effet négatif, pour ne pas dire dévastateur, sur la crédibilité des Services, de tout le système correctionnel et du ministère de la Sécurité publique. Ces derniers ont tout intérêt à se bien positionner et à se bien faire connaître de la population dans son ensemble. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 49

Que, en concertation avec les Services correctionnels et la Commission québécoise des libérations conditionnelles, le ministère de la Sécurité publique mette au point et diffuse un programme d'information de la population sur les pratiques correctionnelles en vigueur au Québec et, notamment, l'emprisonnement avec sursis, les congés accordés aux personnes détenues et la libération conditionnelle.

À la fois pour être bien compris de la population dans son ensemble et pour susciter le concours qu'elle peut apporter à la recherche de la réhabilitation et de la réinsertion sociale des personnes contrevenantes et, plus prosaïquement, pour se gagner des appuis politiques qui pourront toujours servir dans les batailles budgétaires, les Services correctionnels et le ministre de la Sécurité publique ont tout intérêt à faire bien connaître de la population en général leurs pratiques correctionnelles. Ce n'est pas une question de marketing plus ou moins astucieux; c'est simplement une question de bonne information dans le souci du droit et des besoins de la population de connaître ce qui l'intéresse et qui, particulièrement, intéresse sa sécurité.



À la lumière de l'analyse des pratiques, des perceptions, opinions et propositions révélées par la consultation et des propres préoccupations des Services correctionnels, un certain nombre de changement dans cette organisation sont de nature à améliorer leur fonctionnement et leur capacité d'agir. C'est la raison d'être des recommandations 35 à 49 qui précèdent, lesquelles visent à faciliter la mise en œuvre des recommandations antérieurement formulées (3 à 31 en particulier). Mais, comme les Services

correctionnels ne constituent pas la totalité du système correctionnel, il faut maintenant en examiner d'autres composantes.

III.6 La Commission québécoise des libérations conditionnelles

La Commission québécoise des libérations conditionnelles constitue aussi une composante centrale du système correctionnel québécois. Cette Commission, instituée dans le cadre d'une loi fédérale, par une loi du Québec, se distingue fondamentalement des Services correctionnels puisqu'elle n'a pas à gérer un ensemble de services administratifs et parce qu'elle constitue un organisme quasi-judiciaire. Les rapports avec les personnes contrevenantes sont foncièrement différents de ceux entretenus par les Services correctionnels. Ceux-ci, s'ils se consacrent à la réhabilitation et à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes, portent aussi le poids de les garder et de les encadrer avec des ressources limitées, mais sans aucun contrôle sur la demande de service qui leur est adressée. Les Services correctionnels ont fait l'objet, dans le cadre de la consultation, de commentaires beaucoup plus nombreux et généralement plus critiques que la Commission québécoise des libérations conditionnelles. Ceci ne signifie pourtant pas que cette dernière n'inspire pas à réfléchir. Au contraire, dans le contexte où il faut réconcilier recherche de la réhabilitation et de la réinsertion sociale des personnes contrevenantes et recherche de la sécurité de la population et de l'observance des sentences des tribunaux, il y a certains points sur lesquels on peut imaginer des moyens de bonifier la Commission québécoise des libérations conditionnelles et son fonctionnement.

III.6.1 Mandat de la Commission québécoise des libérations conditionnelles

Deux lois en particulier, donc, fixent le mandat de la Commission québécoise des libérations conditionnelles.

La partie II de la *Loi [fédérale] sur le système correctionnel et la mise en liberté sous conditions* établit la possibilité de commissions provinciales et aussi précise les balises en vertu desquelles tant la Commission fédérale que les commissions provinciales exercent leurs responsabilités. Ainsi, l'article 101 assigne à toutes les commissions des principes précis : primauté de la protection de la société, devoir de rechercher toute l'information nécessaire et pertinente et partage de l'information, obligation de transparence et de communication des pratiques et des décisions, lesquelles doivent être motivées auprès des intéressés

et sujettes à révision. La loi fédérale établit aussi des critères de décisions pour les différentes commissions. Ces critères, qui s'ajoutent aux principes établis par l'article 101, s'énoncent comme suit :

« 102 – La Commission et les commissions provinciales peuvent autoriser la libération conditionnelle si elles sont d'avis qu'une récidive du délinquant avant l'expiration légale de la peine qu'il purge ne présentera pas un risque inacceptable pour la société et que cette libération contribuera à la protection de celle-ci en priorisant sa réinsertion sociale en tant que citoyen respectueux des lois. »

La Commission québécoise est donc liée tant par les principes que par les critères énoncés par la loi fédérale. Elle est aussi encadrée par les articles 112 à 114 de la même loi qui prescrivent sous quelles conditions particulières elle doit être instituée et fonctionner. Tout ce qui précède constitue un donné intangible dans le cadre du présent mandat.

La loi québécoise qui institue la CQLC, c'est-à-dire la *Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus* (L.R.Q., c. L-1.1), date de 1978. Elle comporte quatre chapitres traitant respectivement des définitions, de la Commission, de ses fonctions et de dispositions générales. Son style de rédaction s'apparente à celui de la *Loi sur les services correctionnels*. Ainsi, on n'y trouve pas un véritable énoncé de mandat de l'organisme, bien que, à la lecture de ses diverses dispositions, on puisse reconstituer la substance de ce mandat. L'article 21 donne compétence à la Commission d'accorder, dans des conditions et selon une procédure précises, une libération conditionnelle à un détenu « *pour faciliter sa réinsertion sociale à moins qu'il n'y ait un risque sérieux qu'il ne se conforme pas aux conditions de sa libération ou qu'il en résulte un préjudice grave pour la société.* » L'article 23 définit des critères pour la décision : « *la personnalité et le comportement du détenu, son habileté à remplir ses obligations, ses projets, ses relations familiales et sociales, ses emplois antérieurs, ses aptitudes au travail, son casier judiciaire ou sa conduite pendant une période d'absence temporaire ou de libération conditionnelle.* » Toutes ces précisions sont pertinentes et justifiées. Il n'y a toutefois pas de référence précise et explicite à la « *sécurité de la population.* » S'il est vrai que la loi doit, par son libellé et sa clarté, avoir une vertu pédagogique, la facture actuelle de la loi instituant la Commission québécoise des libérations conditionnelles ne se caractérise pas par un zèle pédagogique intempestif. Sur le thème de la lisibilité et de la vertu explicative des textes législatifs, le responsable du présent rapport réfléchit, à l'égard de la CQLC, dans les mêmes termes qu'à l'égard des Services correctionnels : il serait sage d'insérer dans la

loi créant la Commission un énoncé de mandat clair et complet. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 50

Que la *Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus* soit modifiée par l'inclusion d'un énoncé de mandat de la Commission québécoise des libérations conditionnelles et que le libellé de cet énoncé de mission s'inspire du texte suivant :

La Commission québécoise des libérations conditionnelles est un organisme indépendant ayant pour mandat de décider impartialement, avec la participation de la communauté, de la mise en liberté sous condition de personnes détenues dans les établissements provinciaux. En conformité avec ce mandat, la Commission assume en particulier les responsabilités suivantes :

- a) Dans le respect de la sécurité de la population et des sentences des tribunaux, elle concourt à la réhabilitation et à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes en approuvant leur libération sous conditions;**
- b) Elle établit ses politiques et pratiques, en prenant avis auprès du ministre de la Sécurité publique; et elle fait connaître ses politiques et pratiques;**
- c) Elle prend ses décisions en tenant compte de toute l'information pertinente disponible au sujet des personnes contrevenantes dont elle a à connaître et en sollicitant et obtenant au besoin l'information supplémentaire nécessaire;**
- d) Elle fait connaître aux victimes d'actes criminels, aux personnes et aux organismes intéressés ses décisions;**
- e) Elle met en place des mécanismes d'échange d'information appropriés avec les organismes du système correctionnel et avec les ressources communautaires;**
- f) Elle met en œuvre les moyens d'améliorer l'exercice de ses responsabilités, notamment par la formation continue de ses membres, par l'exploitation des résultats de la recherche en matière pénologique et criminologique et en soutenant au besoin la réalisation de nouvelles recherches, et en harmonisant son action avec celle des autres organismes du système correctionnel.**

La formulation de cette recommandation s'est imposée de respecter en tous points les dispositions applicables de la législation fédérale, en visant à bien préciser le statut de la Commission québécoise des libérations conditionnelles et son mandat propre. Elle établit la primauté du respect de la sécurité de la population et des sentences des tribunaux dans les décisions de la Commission qui doit aussi concourir à la réhabilitation et à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes. Cette partie de l'énoncé du mandat s'emploie à établir l'harmonie nécessaire avec le mandat des Services correctionnels afin que les composantes majeures du système correctionnel québécois agissent en

concordance et sous l'inspiration des mêmes valeurs et principes. La recommandation 50 impose à la Commission des obligations de transparence quant à ses politiques et pratiques et quant à ses décisions. Elle lui impose aussi des exigences en matière d'information : la Commission doit à la fois rechercher activement l'information nécessaire et pertinente, ce qui lui sera facilité par les obligations correspondantes qui seraient faites aux Services correctionnels québécois par les recommandations précédentes du présent rapport, et aussi de partager avec les autres intervenants du système correctionnel l'information dont elle dispose. Enfin, la formulation assigne à la Commission un devoir de compétence, selon l'une des idées directrices à la base des recommandations de ce rapport, compétence qui commande en particulier une pratique de la recherche sous la forme d'une vigie ou veille et même, lorsque requis, sous celle d'un soutien à des recherches nouvelles. Il y a, dans cette formulation, un souci de cohérence et d'harmonie entre les diverses composantes et les divers intervenants du système correctionnel. Cette cohérence et cette harmonie, si elles sont activement poursuivies, non seulement contribueront à servir la sécurité de la population, mais aussi à accroître le sentiment que cette dernière en aura et aussi l'estime qu'elle vouera à son système correctionnel.

La loi actuellement en vigueur contribue déjà à l'énoncé du mandat de la Commission par ses articles 21 et 23 sur la notion de libération conditionnelle et les critères de décision y conduisant. Ces dispositions doivent être conservées, sous réserve de les compléter. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 51

Que l'article 23 de la *Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus* soit modifiée afin de se lire comme suit (les passages ajoutés figurant en italiques) :

23. En rendant sa décision, la Commission évalue les risques d'une éventuelle libération conditionnelle pour la sécurité de la population. En outre, la Commission tient compte notamment de la personnalité et du comportement du détenu, *tels qu'établis par les évaluations*, de son habileté à remplir ses obligations, de ses projets de réinsertion sociale et de son aptitude à les réaliser, de ses emplois antérieurs, de ses aptitudes au travail, de son casier judiciaire ou de sa conduite pendant une période d'absence temporaire accordée en vertu de la Loi sur la probation et sur les établissements de détention ou pendant une période de détention ou de libération conditionnelle.

Ces précisions s'apparentent à celles déjà proposées par la recommandation 13 relative aux critères d'octroi d'un congé de réinsertion sociale. Ici, encore, c'est la cohérence et l'harmonie dans l'action que l'on recherche.

III.6.2 Les membres de la Commission

Le mandat ainsi défini est assumé par les membres de la Commission. Les lois fédérale et provinciale établissent l'existence de deux catégories de membres, à temps plein et à temps partiel. Il n'est pas apparu, dans le cadre de la consultation, de raisons probantes de changer cet état de choses. Il s'avère donc souhaitable de préserver l'existence de membres à temps partiel qui assurent une représentation plus diversifiée et plus fidèle à la composition de l'ensemble de la société, au sein de la Commission.

Là où les choses se compliquent, c'est dans le choix des personnes qui sont nommées membres de la Commission. La nomination des membres à temps complet et à temps partiel, ainsi que celle du président et du vice-président, relève du gouvernement. Ce sont donc des nominations « *politiques* », au sens où elles relèvent de la seule discrétion du gouvernement. Aux yeux de certains observateurs, une telle méthode de nomination n'offre pas beaucoup de garanties de compétence et peut même permettre aux autorités politiques de s'inspirer de critères très variables dans leurs choix. La Commission, selon certains, pourrait ainsi devenir une « *tablette* » confortable où nicher des personnes, respectables sans doute, mais dont le seul titre de compétence pour y siéger serait l'amitié qu'elles inspirent au gouvernement de l'heure. Le responsable du présent mandat n'a mené aucune enquête sur le *curriculum vitae* et sur les compétences des membres de la Commission; aussi, aucun jugement n'est ici formulé à cet égard; les propos parfois sévères sur la composition de la CQLC qui ont été entendus dans le cours de la consultation et que la bienséance commande de taire ne sont donc pas avalisés par le présent rapport.

Cela dit, il n'est pas sans intérêt d'examiner le processus de nomination des membres de la Commission québécoise des libérations conditionnelles. Les décisions que prend cette Commission ont un impact aussi bien sur la sécurité de la population que sur l'administration de la justice. La société a tout avantage à ce que les personnes à l'origine de telles décisions soient perçues comme qualifiées et prudentes.

De l'avis du responsable du présent rapport et considérant que la consultation n'a pas proposé d'alternative pertinente, la nomination des

membres de la Commission doit demeurer la responsabilité du gouvernement agissant sur la recommandation du ministre de la Sécurité publique. Deux raisons justifient ce choix. D'une part, il n'y a pas vraiment d'alternative : si le gouvernement ne nomme pas les commissaires, comment seraient-ils désignés ? L'élection n'apparaît pas comme un moyen qui s'impose avec une éclatante évidence. Le tirage au sort, s'il fut pratiqué par la démocratie de la Grèce antique, n'est pas inscrit dans la culture politique québécoise et n'offre pas de garantie de compétence chez les élus. Les commissaires pourraient être nommés par une autre autorité; mais laquelle fournirait aux commissaires un mandat favorisant leur impartialité ou leur autorité morale ? Il reste la voie du concours; cependant, au terme de la réussite d'un tel concours, comme le nombre de candidats satisfaisant aux exigences du concours pourrait dépasser le nombre de postes à pourvoir; il faudrait donc, de toute manière, identifier une autorité pour choisir les candidats effectivement acharnés, ce qui nous ramène à la case de départ. D'autre part, si le gouvernement conserve la prérogative de désigner les commissaires, ce gouvernement est imputable de ses gestes devant l'Assemblée nationale et la population, ce qui est ultimement le meilleur moyen de contrôle. Pour ces raisons, le gouvernement doit conserver son pouvoir de nomination.

Cependant, l'exercice par le gouvernement du pouvoir de nommer les membres de la CQLC peut être assorti de mécanismes susceptibles d'accroître la transparence du processus et de mieux garantir la compétence des futurs commissaires. À cette fin, il est recommandé :

Recommandation 52

Que les membres de la Commission québécoise des libérations conditionnelles soient nommés par le Gouvernement sur recommandation du ministre de la Sécurité publique.

Qu'aux fins d'éclairer ses recommandations de nominations de membres à temps complet, le ministre de la Sécurité publique soumette les candidatures des personnes admissibles à l'examen d'un comité composé d'un membre de la magistrature, d'un membre de la Commission, d'un membre des Services correctionnels et de deux autres personnes représentant les milieux intéressés par les pratiques correctionnelles, et que les membres de ce comité et son président soient nommés par le ministre.

Que le ministre établisse et communique au comité d'examen une grille d'analyse et des critères d'évaluation des candidatures; que cette grille et ces critères servent pour toute candidature tant à temps complet qu'à temps partiel.

Que, dans le cas de la nomination de commissaires communautaires à temps partiel, le ministre puisse déléguer à la Commission l'examen préliminaire des personnes admissibles.

Que les recommandations de nomination des membres de la Commission soient représentatives de la population québécoise.

Une telle recommandation préserve dans son intégralité le pouvoir de nomination du gouvernement. Cependant, les recommandations formulées par le ministre reposeraient sur l'avis d'un comité d'examen apte, par sa composition, à apprécier la compétence et les qualités personnelles des candidats à la fonction de commissaire aux libérations conditionnelles. Rien n'obligerait le ministre et le gouvernement à nommer une personne jugée apte à la fonction; il serait évidemment délicat de nommer une personne jugée inapte; mais cette complication politique serait le prix nécessaire à payer pour que, de façon générale, les nominations s'accompagnent de garanties raisonnables de compétence professionnelle et morale des personnes choisies. Par ailleurs, la responsabilité politique du ministre à l'égard du système correctionnel serait préservée : le ministre désigne les membres du comité d'examen des candidatures, il arrête les critères devant être utilisés pour l'examen des candidatures, et seul le ministre peut recommander une nomination au gouvernement.

La recommandation 52 offre donc un arrangement qui à la fois préserve les compétences respectives du ministre et du gouvernement relatives à la nomination des membres de la Commission et qui entoure le choix des personnes de garanties accrues quant à l'appréciation de leur préparation à l'exercice de la fonction et de leurs compétences. Cela accroîtra d'autant la crédibilité de la Commission et la confiance que pourra lui témoigner la population. Certains trouveront que l'arrangement proposé par la recommandation 52 est bien compliqué. Cela se peut. Cependant, les commissaires aux libérations conditionnelles ont le pouvoir d'intervenir dans l'administration des sentences imposées par les tribunaux; il convient donc que l'on choisisse avec soin ces commissaires.

Les personnes agissant comme commissaires proviennent d'horizons géographiques, professionnels et culturels variés. Cette variété en elle-même est bénéfique en ce qu'elle reflète la variété de la société québécoise elle-même et apporte à la prise de décision des éclairages multiples et complémentaires. Il est important, par ailleurs, que les commissaires partagent des éléments de vision et

de valeurs pour assurer à leurs décisions une cohérence qui sauvegarde l'équité envers les personnes contrevenantes. Tout en respectant la conscience et les valeurs personnelles fondamentales de ses membres, la Commission québécoise des libérations conditionnelles doit s'assurer que leur action s'inscrive dans le cadre des grands choix de société en matière correctionnelle. Ainsi, on concevrait mal qu'un commissaire aborde son travail avec une philosophie correctionnelle récusant par principe la recherche de la réhabilitation et de la réinsertion sociale et privilégiant par principe la répression la plus sévère et la plus punitive possible des personnes contrevenantes. La loi fédérale encadrant la Commission fédérale et les commissions provinciales des libérations conditionnelles assigne, par ses articles 100 et 101 déjà cités, des orientations générales à ces organismes; en outre, l'article 101-e) le précise que « *leurs membres doivent recevoir la formation nécessaire à la mise en œuvre de ces directives.* » La CQLC a donc un devoir de formation à l'égard de ces membres. Elle déclare un certain nombre de réalisations à ce titre. Par exemple, au cours de l'exercice 1998-1999, la Commission a favorisé la « *participation des commissaires à une formation donnée par la Société de criminologie du Québec* », ainsi qu'à des rencontres d'organismes variés dont un enseignement peut-être tiré pour ses propres travaux : conférence annuelle des juges administratifs du Québec, forum de présidents des tribunaux administratifs, congrès de l'Association des directeurs de police et de pompiers du Québec. Durant le même exercice, la Commission « *a tenu une rencontre d'accueil et de formation des commissaires communautaires* » récemment nommés. (28) En prenant bonne note de ces actions, il y a lieu de conforter la Commission dans ses pratiques de formation de ses membres. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 53

Que la Commission québécoise des libérations conditionnelles maintienne et ajuste de temps à autre son programme institutionnel de formation des commissaires à temps complet et à temps partiel. Que ce programme comporte trois volets.

- 1. Formation initiale qualifiante pour les commissaires nouvellement nommés;**
- 2. Perfectionnement professionnel sur des thèmes tels :**

- a) **les formes et l'évolution de la criminalité;**
- b) **la situation des victimes d'actes criminels;**
- c) **l'évolution générale du droit, notamment du droit criminel, et des pratiques correctionnelles;**
- d) **l'évolution des recherches en matières correctionnelles;**

- e) l'évolution de la société, des valeurs et des mœurs;
- f) les ressources offertes par le milieu pour la réhabilitation et la réinsertion sociale des personnes contrevenantes.

3. Perfectionnement de service sur des thèmes tels :

- a) les modifications aux lois et aux règlements régissant la Commission;
- b) les modifications aux lois et aux règlements régissant les Services correctionnels;
- c) les modifications aux pratiques et procédures de la Commission.

Que, pour le perfectionnement professionnel notamment, la Commission puisse recourir à l'expertise et aux ressources du réseau universitaire.

Que, pour le perfectionnement professionnel et le perfectionnement de service, la Commission puisse s'associer, lorsque la chose est utile, avec les Services correctionnels du Québec.

Le maintien et l'ajustement périodique d'un tel programme institutionnel de formation s'inscrivent dans le souci de la plus grande compétence possible des membres de la Commission et expriment donc une volonté que cet organisme soit attentif à prioriser chez ses membres la maîtrise des connaissances et la compréhension des idées et des courants de pensée les plus utiles à l'exercice de leurs responsabilités.

III.6.3 Politiques et pratiques de la Commission

L'article 16 de la *Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus* prescrit que « la Commission adopte des règles pour sa régie interne. » Par ailleurs, en vertu de l'article 48 de cette même loi, le gouvernement peut adopter des règlements encadrant l'action de la Commission sur un certain nombre de matières : la détermination des régions où œuvre la Commission, les règles générales de procédure qu'elle doit suivre, le quorum nécessaire à ses délibérations et décisions, les renseignements qu'elle doit fournir aux personnes détenues. Sur ces bases législatives reposent, d'une part, un *Règlement sur la libération conditionnelle des détenus* et, d'autre part, un *Manuel des politiques et pratiques*, et la Loi par la Commission elle-même.

La consultation menée en vue de la préparation du présent rapport ainsi que l'analyse des pratiques décisionnelles conduisant à l'élargissement de personnes contrevenantes, si elles ne justifient pas une remise en cause globale des manières de faire de la Commission, n'en suggèrent pas moins certaines

tâches à réaliser qui amèneraient une bonification du fonctionnement de cet organisme, lequel s'est d'ailleurs dit ouvert à certains ajustements.

En premier lieu, dans un souci de plus grande transparence quant aux décisions et de plus grande efficacité dans les suites qu'elles appellent, notamment pour la sécurité de la population, il y a lieu d'apporter un certain nombre de précisions au *Manuel des politiques et pratiques* de la Commission. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 54

Que la Commission québécoise des libérations conditionnelles procède à une révision de ses politiques et pratiques aux fins de leur assurer une plus grande transparence impliquant notamment :

- a) Le droit pour toute personne victime d'acte criminel de faire des représentations à la Commission;**
- b) La tenue d'audiences publiques;**
- c) L'accessibilité des décisions rendues par la Commission par la tenue d'un registre;**
- d) La communication des décisions aux victimes, aux corps policiers et aux autres organismes intéressés.**

La mise en application de cette recommandation aura deux effets bénéfiques. En apportant une plus grande transparence à ses processus décisionnels, notamment en confirmant le droit des victimes à contribuer par leurs représentations à la réflexion des commissaires et en tenant des audiences publiques, la Commission prendra les moyens de démystifier ses travaux, ce qui accroîtra la compréhension et la légitimité de ses décisions. Des événements comme ceux survenus à l'été 2000 à Sorel ébranlent non sans raison la confiance de la population envers ses institutions, ce qui est malsain. Une plus grande transparence et la meilleure compréhension des processus décisionnels contribueront à une plus solide confiance. Par ailleurs, l'accessibilité et surtout la communication, aux personnes et aux organismes intéressés, des décisions de la Commission faciliteront l'encadrement des personnes contrevenantes élargies et, de ce fait, la sécurité de la population, y incluant, notamment dans les cas de violence conjugale, la protection continue des victimes.

En second lieu, il est au moins un point qui exige nécessairement des modifications aux politiques et pratiques de la Commission. Celle-ci doit modifier ses politiques et pratiques pour assumer la responsabilité d'octroyer

les congés de réinsertion sociale aux personnes servant des peines d'emprisonnement de six mois et plus. Il est donc recommandé :

Recommandation 55

Que la Commission québécoise des libérations conditionnelles, advenant que lui soit confiée la juridiction relative à l'octroi des congés de réinsertion sociale à des personnes contrevenantes condamnées à des peines d'emprisonnement de six mois et plus, tel que proposé par la recommandation 16, prépare les politiques et procédures nécessaires à l'exercice de cette juridiction d'ici le 31 août 2001 et soumette ce projet de politiques et procédures à l'avis du ministre de la Sécurité publique, avant leur adoption formelle.

Que ces politiques et pratiques de la CQLC en matière de congés de réinsertion sociale soient élaborées en prenant inspiration des recommandations 10, 12, 13, 14 et 15 du présent rapport.

Que l'exercice, par la Commission québécoise des libérations conditionnelles, de la juridiction relative à l'octroi de congés de réinsertion sociale à des personnes contrevenantes servant des peines de six mois et plus, fasse l'objet d'une réévaluation au plus tard cinq (5) ans après l'entrée en vigueur effective de cette juridiction; et que les modalités de cette réévaluation soient convenues conjointement par la Commission et le ministre de la Sécurité publique.

La mise en œuvre de cette recommandation requiert des politiques et pratiques nouvelles de la Commission. Celle-ci réclame la juridiction sur les congés de réinsertion sociale pour les personnes – 10 % environ de la population carcérale – qui ont été condamnées à des peines de six mois et plus. Dans son mémoire au responsable du présent mandat, elle formule déjà certaines suggestions quant aux modalités selon lesquelles elle apprécierait les demandes de congé de réinsertion sociale. (29) La recommandation 55 ne devrait pas surprendre et la Commission semble prête à y donner les suites nécessaires.

Deux éléments particuliers de cette dernière recommandation pourraient davantage surprendre; il convient de les expliquer.

Selon le troisième paragraphe de la recommandation, le transfert à la CQLC de la compétence d'approuver les congés de réinsertion sociale aux personnes servant des peines d'emprisonnement de six mois et plus serait sujet à une réévaluation au plus tard cinq ans après son entrée en vigueur. Ce transfert ne fera pas nécessairement que des heureux. Certains appréhendent une trop

grande sévérité envers les personnes contrevenantes. D'autres s'inquiètent de l'impact d'une telle procédure sur la gestion de la population carcérale. Le responsable du présent rapport a reçu de nombreuses représentations proposant le changement de juridiction pour cette catégorie de congés; de fait, plusieurs considérations ont été invoquées pour établir le bien-fondé du changement; il n'y a donc pas de raisons de revenir sur la recommandation 16. Pourquoi, alors, proposer une réévaluation de cette recommandation cinq ans après son implantation ? L'idée essentielle est simple : il s'agit de s'assurer que le changement n'occasionne pas les problèmes que certains appréhendent; si des problèmes se manifestaient, il vaut mieux prévoir un moment et une procédure permettant de les constater et, le cas échéant, d'apporter les correctifs nécessaires. La recommandation 55 amènera une modification dans l'articulation des responsabilités et des actions respectives des Services correctionnels et de la Commission québécoise des libérations conditionnelles, il s'agit de pouvoir confirmer que la nouvelle articulation se réalise bien ou, à défaut, de pourvoir à de nouveaux besoins. La réévaluation dans cinq ans devra se faire selon des modalités convenues conjointement par la Commission et le ministre de la Sécurité publique. Un tel arrangement fera l'économie de doutes ou de querelles sur la méthodologie à utiliser et les paramètres à considérer.

Par ailleurs, le premier dispositif de la recommandation suggère que le ministre de la Sécurité publique donne son avis sur les politiques et pratiques mises au point par la Commission pour assumer sa nouvelle responsabilité en matière de congés de réinsertion sociale. Cette recommandation, dans l'esprit du responsable du présent rapport, prépare, en fait, une recommandation d'une portée plus générale que l'on peut introduire dès maintenant. Il est en effet recommandé :

Recommandation 56

Que, avant l'adoption ou la modification de ses politiques et pratiques, la Commission québécoise des libérations conditionnelles sollicite l'avis du ministre de la Sécurité publique.

Cette nouvelle recommandation fera sourciller, sinon sursauter et s'objecter formellement, les esprits enclins à creuser la distance entre les détenteurs du pouvoir exécutif et les instances judiciaires ou quasi-judiciaires. La recommandation 56 apparaît, *prima facie*, incompatible avec le devoir que se reconnaît la Commission de décider « *en toute indépendance et impartialité [...] de la mise en liberté sous condition des personnes détenues dans des établissements provinciaux.* » (30) De plus, des juristes méticuleux peuvent

arguer que l'article 16 de la *Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus* donne à la Commission le pouvoir d'adopter « des règles pour sa régie interne » et que l'article 49 de la même loi confère au gouvernement, et non au ministre de la Sécurité publique, un pouvoir réglementaire, par ailleurs très circonscrit, à l'endroit de la Commission. Comment, compte tenu de tout ce qui précède, justifier la recommandation 56 ?

Face à ces dispositions législatives, il faut en rappeler d'autres. L'article 57 de la *Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus*, comme l'article 26 de la *Loi sur les services correctionnels*, confèrent au ministre de la Sécurité publique la responsabilité générale d'application de ces deux lois. Par ailleurs, les articles 8 et 9 de la *Loi sur le ministère de la Sécurité publique* énoncent ce qui suit :

« 8. Le ministre élabore et propose au gouvernement des politiques relatives au maintien de la sécurité publique, à la prévention de la criminalité, à l'implantation et l'amélioration des méthodes de détention et de répression de la criminalité ainsi qu'à l'incarcération et à la réinsertion sociale des détenus. »

[...]

« 9. Les fonctions du ministre consistent plus particulièrement : [...]

4⁰ : à administrer les établissements de détention. »

On ne peut contester que le ministre de la Sécurité publique assume, devant le gouvernement, l'Assemblée nationale et la population dans son ensemble, la responsabilité politique générale de la sécurité de la population, du fonctionnement du système correctionnel et des organismes qui ont la responsabilité des personnes contrevenantes jusqu'à et y incluant leur réinsertion sociale. Quand surviennent des événements comme ceux de Sorel, à l'été 2000, les regards se tournent et les interpellations se dirigent vers la même cible : le ministre de la Sécurité publique. Si ce dernier écope des dysfonctions et des erreurs du système correctionnel, à juste titre d'ailleurs puisque l'office des ministres est précisément d'être responsables d'un secteur donné des affaires gouvernementales, une telle responsabilité s'accompagne nécessairement de celle d'instaurer, dans la sphère correspondante, des politiques, des orientations et des actions par lesquelles doit se réaliser le bien public. Comment le ministre de la Sécurité publique pourrait-il répondre de son mandat et, particulièrement, de la cohérence, de la cohésion et de la bonne articulation, avec l'ensemble des choix politiques exprimés par les lois et les actions gouvernementales, du système correctionnel si la Commission québécoise des libérations conditionnelles mettait en place, en invoquant

l'article 16 de sa Loi, des politiques et des pratiques allant à l'encontre des choix politiques et des choix de société en matière correctionnelle ?

La recommandation 56 ne remet pas en cause l'article 16 non plus que l'indépendance de la Commission québécoise des libérations conditionnelles ni ne donne pouvoir au ministre de la Sécurité publique d'intervenir d'autorité dans le fonctionnement ou les décisions de la Commission. La recommandation 56 suggère simplement, au nom de la cohérence et de la cohésion d'ensemble du système correctionnel et de la bonne articulation avec les choix politiques et les choix de société, que, lorsque la Commission québécoise des libérations conditionnelles envisage de modifier ses politiques et pratiques et avant d'adopter formellement des modifications, elle soumette ses projets au ministre pour *avis*. La Commission prendra ensuite ses décisions sur la base des pouvoirs que lui attribue l'article 16 de sa Loi. Cependant, le ministre aura eu l'occasion de porter à l'attention de la Commission les observations que pourra lui inspirer sa responsabilité générale à l'égard de la sécurité de la population. La recommandation 56 ne modifie pas les pouvoirs attribués par les lois; elle vise à un exercice harmonieux des pouvoirs au nom de la sécurité de la population.

Pour conclure ce qui concerne les politiques et pratiques de la Commission québécoise des libérations conditionnelles, une dernière recommandation est opportune :

Recommandation 57

Que la Commission québécoise des libérations conditionnelles établisse une procédure appropriée pour l'examen des appels logés par des personnes contrevenantes à l'encontre de refus d'octrois de congés de réinsertion sociale.

La *Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus* (articles 40 à 43) confère présentement à la Commission le pouvoir d'entendre les appels résultant du refus d'octroyer une absence temporaire par les autorités des Services correctionnels. Advenant que la Commission acquière juridiction pour les congés de réinsertion sociale des personnes servant des sentences de six mois et plus, un droit d'appel doit être maintenu. Il faut prévoir l'instance qui entendra cet appel. Les articles 34 à 37 de sa Loi constitutive confèrent à la Commission un pouvoir de révision de ses refus d'octroyer une libération conditionnelle, selon des procédures appropriées. Il est suggéré par la recommandation 57 qu'il en aille de même lorsque la Commission refuse d'octroyer un congé de réinsertion sociale. Rien ne serait par ailleurs changé à

ses pouvoirs de révision de décisions rendues par les Services correctionnels à l'égard de refus d'octroyer les congés humanitaires et de réinsertion sociale relevant de leurs responsabilités.

III.6.4 Un esprit de recherche

Comme les Services correctionnels eux-mêmes, la Commission québécoise des libérations conditionnelles doit cultiver la rigueur méthodologique dans l'exercice de ses responsabilités et ce, en vue de la sécurité de la population et de la réhabilitation et de la réinsertion sociale des personnes contrevenantes. Comme dans le cas des Services correctionnels, la poursuite de l'idéal de la rigueur méthodologique incite la Commission à prendre des moyens comparables. La recommandation 53 suggère à la Commission de poursuivre ses efforts pour soutenir et accroître la formation professionnelle de ses membres. Un autre moyen facilitant la rigueur méthodologique réside dans le recours systématique aux acquis les plus actuels de la recherche scientifique pertinente et en particulier dans l'exercice d'une vigie ou d'une veille à cet égard.

La Commission québécoise des libérations conditionnelles a ainsi tout intérêt à développer le plus vigoureusement possible l'esprit de recherche qui lui facilitera l'exercice de la fonction de vigie et l'exploitation des connaissances les plus actuelles et les mieux fondées dans son domaine d'intervention. Il est donc recommandé :

Recommandation 58

Que la Commission québécoise des libérations conditionnelles se dote d'un programme de recherche prévoyant l'exercice d'une fonction de vigie de l'évolution des conceptions et des pratiques en matière de libération conditionnelle et le recours à l'expertise disponible dans le milieu, notamment les établissements universitaires, pour réaliser des recherches requises par la Commission et touchant l'exercice de ses responsabilités.

Que ce programme soit établi en complémentarité avec celui des Services correctionnels.

Qu'un budget annuel récurrent correspondant à 2 % du budget d'ensemble de la Commission soit attribué à son programme de recherche et ce, à compter de l'année financière 2002-2003.

Les raisons invoquées pour développer une culture et une pratique de la recherche dans le cas des Services correctionnels s'appliquent bien, *mutatis mutandis*, à la Commission : le monde, la société québécoise évoluent, la connaissance de l'être humain s'enrichit, des pratiques correctionnelles innovatrices et fécondes se développent, des moyens technologiques nouveaux d'aide à la décision apparaissent. Rien de cela ne doit être ignoré de la Commission. Seule une fonction organisée de vigie de l'évolution des conceptions et des pratiques en matière de libération conditionnelle et, au besoin, des recherches nouvelles commanditées expressément permettront à la Commission de se maintenir à la fine pointe des connaissances. Son efficacité et sa crédibilité n'en seront que plus grandes et cela sera bénéfique tant pour la réhabilitation et la réinsertion sociale des personnes contrevenantes que pour la sécurité de la population.

III.7 Les ressources communautaires

La *Loi sur les services correctionnels* a été amendée en 1998 par l'inclusion d'un article 4.1 en vertu duquel « le ministre reconnaît comme partenaires des Services correctionnels les ressources communautaires sans but lucratif œuvrant en matière pénale dans la réinsertion sociale des personnes contrevenantes. » Un tel article consacre en droit une situation de fait. Il existe, dans la société québécoise, un ensemble d'organismes privés, volontaires, sans but lucratif, qui œuvrent dans des domaines et offrent des services complémentaires aux organismes publics et susceptibles d'enrichir les moyens disponibles pour concourir à la réhabilitation et à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes. Très souvent, ces organismes de la communauté offrent des services et disposent d'une expertise très spécialisée et même unique. Dans la mesure où, comme cela fut précisé au début de ce chapitre, la poursuite de la réhabilitation et de la réinsertion sociale des personnes contrevenantes constitue une responsabilité collective partagée interpellant, au-delà des institutions du système correctionnel, la société dans son ensemble, les organismes volontaires doivent en effet être considérés comme des partenaires des Services correctionnels.

La consultation préparatoire à ce rapport a permis de constater l'existence d'un très large consensus sur la nécessité de principe d'impliquer des ressources communautaires comme partenaires des Services correctionnels. La Commission québécoise des libérations conditionnelles, les Services correctionnels eux-mêmes, le Protecteur du citoyen, les ressources communautaires, les criminologues, le Syndicat des professionnels représentant

les agents de probation, tous ces intervenants consentent au principe selon lequel les organismes volontaires compétents doivent demeurer des partenaires des Services correctionnels et s'inscrire, par leur contribution propre, dans le système correctionnel de la société québécoise. À la lumière de ce consensus de principe, il est donc recommandé :

Recommandation 59

Que la reconnaissance, par le ministre de la Sécurité publique, des ressources communautaires comme partenaires des Services correctionnelles, telle que prévue par l'article 4.1 de la *Loi sur les services correctionnels*, demeure l'une des assises essentielles du système correctionnel québécois.

Si l'accord de principe sur l'implication des ressources communautaires se réalise sans difficulté, les choses, évidemment, se compliquent dans la pratique. Ainsi, pour les Services correctionnels eux-mêmes, certaines responsabilités assumées par les agents de probation en matière de surveillance en milieu ouvert ne peuvent être légalement déléguées à des intervenants relevant d'organismes communautaires même si cela s'est fait dans certains cas, avec parfois des conséquences juridiques indésirables, et même si cela pourrait être utile. Ainsi, encore, le Syndicat des professionnels du gouvernement du Québec demande que soient précisément encadrées et balisées les responsabilités que peuvent assumer les ressources communautaires et aussi l'aire propre dans laquelle il convient de les laisser intervenir. Ce syndicat insiste avec force sur le fait que l'État ne peut tout simplement pas se délester de ses responsabilités de « *surveillance* » qui sont « *communément et légalement attribuées à l'État.* »

Les ressources communautaires, pour leur part, se déclarent insatisfaites du cadre dans lequel elles sont appelées à collaborer avec les Services correctionnels. Non seulement elles n'ont pas toujours accès à l'information sur les personnes contrevenantes, dont elles estiment avoir besoin, mais encore les assises législatives sur lesquelles doit reposer leur action leur apparaissent-elles soit incomplètes, soit fragiles, soit imprécises. Par exemple, l'Association des services de réhabilitation sociale du Québec demande que la *Loi sur les services correctionnels* soit amendée afin de donner aux intervenants des organismes communautaires les mêmes pouvoirs « *d'encadrement et de surveillance des probationnaires et des libérés conditionnels* » que ceux conférés aux agents de probation. Cela ne manque évidemment pas de susciter des frictions avec ces derniers.

Il faut reconnaître que la *Loi sur les services correctionnels*, au-delà de l'article 4.1, n'est pas très loquace sur la question des ressources communautaires. L'article 12.1 prévoit qu'une ressource communautaire peut être le cadre de l'exécution d'une ordonnance comportant des heures de service communautaire. L'article 12.2 prévoit que « *l'agent de probation, la personne visée par l'ordonnance [de service communautaire] et la ressource communautaire collaborent à la préparation du mode d'exécution de l'ordonnance* » : c'est bien la moindre des choses et le citoyen ordinaire ne peut qu'espérer que se réalise une telle collaboration !

L'implication des ressources communautaires dans la recherche de la réhabilitation et de la réinsertion sociale des personnes contrevenantes est absolument essentielle. D'une part, c'est d'abord et le plus souvent par l'action de ces organismes volontaire nés en son sein que la société civile peut effectivement jouer son rôle nécessaire dans la réhabilitation et la réinsertion sociale de ceux de ses membres qui se sont trouvés en situation de rupture avec les normes communes et ont développé des comportements ou posé des gestes menaçant la sécurité de la population. Il se trouve, dans la société, des femmes et des hommes qui ont choisi de se consacrer à un travail de soutien aux personnes contrevenantes; on ne peut négliger une telle contribution à la responsabilité collective que doit assumer la société dans son ensemble. D'autre part, avec une expertise qui échappe souvent et qui n'est pas nécessairement inhérente aux attributions des Services correctionnels, les ressources communautaires peuvent développer avec les personnes contrevenantes un type de relation différent de celui qui incombe aux Services correctionnels, et qui s'exprime par des services différents de ceux rendus par les Services correctionnels. Pour ces raisons, la collaboration des ressources communautaires s'avère irremplaçable.

Cependant, il apparaît nécessaire de mieux baliser la collaboration entre les ressources communautaires et les institutions du système correctionnel. La loi actuelle est pour le moins incomplète à cet égard. Les parties intéressées par la question – organismes publics, syndicats, experts, organismes communautaires – le demandent et à juste titre. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 60

Que, aux fins de définir, structurer et consolider la reconnaissance, par le ministre de la Sécurité publique, des organismes communautaires comme partenaires des Services correctionnels, soit introduit, dans la *Loi sur les services*

correctionnels, un ensemble de dispositions législatives constituant un tel cadre de reconnaissance; et que ce cadre soit conçu dans les termes généraux suivants :

1. Reconnaissance comme partenaire

Le ministre de la Sécurité publique peut reconnaître un organisme communautaire comme partenaire des Services correctionnels du Québec.

2. Statut d'organisme communautaire

Un organisme communautaire est une personne morale autonome constituée, en vertu d'une loi québécoise ou canadienne, comme organisme sans but lucratif et dont la personnalité juridique est exercée par un conseil d'administration composé majoritairement de personnes issues de la communauté que dessert cet organisme.

3. Critères de reconnaissance comme partenaire des Services correctionnels

Pour être reconnu comme partenaire des Services correctionnels, un organisme communautaire doit respecter les critères suivants :

- a) exercer, en vertu de son acte constitutif, des activités susceptibles de soutenir ou de compléter le mandat des Services correctionnels;**
- b) offrir des services susceptibles de répondre aux besoins des personnes contrevenantes et de s'insérer dans les programmes d'aide offerts par les Services correctionnels ou de les compléter;**
- c) employer des personnes qualifiées, en regard des normes établies par le ministre, pour exercer ses activités ou dispenser les services qu'il offre;**
- d) disposer de ressources matérielles et organisationnelles appropriées, en regard des normes établies par le ministre, à ses activités et à ses services.**

Le sous-ministre juge de la conformité d'un organisme à ces critères.

4. Nature des services offerts par un organisme communautaire

Les services offerts par un organisme communautaire et justifiant sa reconnaissance comme partenaire des Services correctionnels correspondant à l'une ou l'autre des catégories suivantes :

- a) réseau social de substitution;**
- b) programmes de soutien psychosocial et développement d'habiletés sociales de base;**
- c) résidence avec encadrement;**
- d) soutien à la formation scolaire générale ou à la formation professionnelle;**

- e) aide dans la recherche d'emploi;
- f) accompagnement dans l'insertion en emploi;
- g) désintoxication;
- h) thérapies en matière de violence conjugale, de violence contre la personne, d'agression sexuelle, de pédophilie;
- i) autres services spécialisés jugés pertinents en regard des besoins de personnes contrevenantes ou des politiques et pratiques des Services correctionnels.

Ces services doivent être conformes dans leur conception et dans leur prestation aux normes définies par le ministre en regard des politiques du système correctionnel québécois ou aux normes déjà existantes homologuées par le ministre (tel que prévu au paragraphe 9 ci-après).

5. Contrat de partenariat

L'organisme communautaire est reconnu par le ministre de la Sécurité publique comme partenaire des Services correctionnels par le moyen d'un contrat de partenariat. Le contrat prévoit notamment :

- a) la nature et le volume des services fournis par l'organisme;
- b) les mécanismes de liaison et de communications entre l'organisme et les Services correctionnels;
- c) les critères généraux de validité des services rendus par l'organisme communautaire notamment en matière de ressources humaines, matérielles, financières ou organisationnelles affectées aux dits services;
- d) les responsabilités des Services correctionnels quant à la planification du volume de travail qu'il confie à l'organisme;
- e) les compensations financières versées par les Services correctionnels à l'organisme;
- f) la durée et les mécanismes de renouvellement de contrat et de règlement des différends, entre les parties;
- g) les mécanismes de reddition de comptes et d'imputabilité de l'organisme

et ce, conformément aux normes définies par le ministre. Tel contrat de partenariat n'implique pas obligatoirement, pour l'organisme en cause, une exclusivité de service à titre de partenaire des Services correctionnels.

Le contrat de partenariat est négocié et signé par les Services correctionnels avec l'approbation du sous-ministre.

6. Accès à l'information

L'organisme communautaire reconnu comme partenaire des Services correctionnels a accès à toute l'information dont disposent les Services

correctionnels sur les personnes contrevenantes auxquelles il rend des services, sous réserve de respecter les règles applicables de protection des renseignements personnels.

7. Serment de discrétion et de confidentialité

Les personnes à l'emploi de l'organisme communautaire sont tenues de prononcer le serment de discrétion et de confidentialité requis par le ministre.

8. Fonctions de surveillance

L'organisme communautaire peut assumer des fonctions de surveillance de personnes contrevenantes élargies par voie de congé de réinsertion sociale ou de libération conditionnelle ou de personnes contrevenantes bénéficiant d'une ordonnance d'emprisonnement avec sursis et ce, selon les règles et les normes établies selon le cas par les Services correctionnels ou la Commission québécoise des libérations conditionnelles.

9. Normes

Le ministre de la Sécurité publique établit les normes nécessaires à la reconnaissance des organismes communautaires comme partenaire des Services correctionnels, ainsi que les procédures administratives d'application. À cette fin, il prend avis auprès des Services correctionnels, de la Commission québécoise des libérations conditionnelles et des associations représentant les organismes communautaires; le ministre peut aussi homologuer des normes élaborées par des organismes compétents et qu'il juge appropriées aux besoins du système correctionnel.

Le sous-ministre a compétence pour juger du respect des normes.

10. Inspection

L'organisme communautaire est soumis à l'inspection périodique assurée par le ministère de la Sécurité publique. Le rapport d'inspection est transmis au sous-ministre.

Inspirée par l'analyse à la fois des témoignages entendus dans le cadre de la consultation et des pratiques observables, cette recommandation appelle évidemment quelques explications :

- Le deuxième dispositif de la recommandation vise à bien définir ce qui constitue un « *organisme communautaire* », définition qui ne se trouve pas dans la loi actuelle et qui formule des critères précis permettant d'identifier ce qu'est un tel organisme. La définition indique le lien nécessaire entre l'organisme et la communauté dans laquelle il s'insère.
- Le troisième dispositif identifie les critères auxquels doit satisfaire un organisme communautaire pour être éventuellement un partenaire des Services correctionnels. Ces critères traitent aussi bien des activités et des services déterminant l'intérêt qu'offre l'organisation comme partenaire éventuel que le type de ressources dont il doit disposer. En cas d'incertitude quant au respect des critères, le sous-ministre a compétence pour trancher.
- Le quatrième dispositif cherche à répondre à une question qui préoccupe beaucoup certains intervenants, celle des services que l'on peut attendre des organismes communautaires. Si cette liste n'est pas totalement exhaustive, elle illustre au moins avec une clarté minimale en quoi la contribution des organismes communautaires peut se démarquer des responsabilités qui incombent aux services communautaires. Même si ces derniers s'emploient comme, le propose la recommandation 46, à réactiver et à élargir les programmes d'aide qu'ils offrent aux personnes contrevenantes, cela ne pourra répondre à tous les besoins que peuvent éprouver ces personnes et il reste beaucoup de travail disponible pour les organismes communautaires et ce, d'autant plus que les moyens des Services correctionnels les obligeront à choisir les programmes d'aide qu'ils offriront et, parmi la population correctionnelle, les personnes devant être visées en priorité.
- Le cinquième dispositif dresse la liste des éléments qui devraient figurer dans les contrats par lesquels sera octroyée aux organismes communautaires la reconnaissance comme partenaire. Ce dispositif s'efforce de bien prévoir les responsabilités respectives des parties aux contrats; on y observe, notamment, l'identification de critères permettant d'assurer la qualité et la validité des services offerts par les organismes et les mécanismes d'imputabilité auxquels ils devront se soumettre. Le contrat de partenariat doit rassurer les autorités aussi bien que la société dans son ensemble quant à la valeur de la contribution des organismes communautaires à la recherche de la réhabilitation et de la réinsertion sociale des personnes contrevenantes. En contrepartie des obligations qui leur sont faites, les organismes communautaires doivent recevoir des assurances quant à la planification du volume de travail qui leur sera confié par les Services correctionnels; ce

dernier élément fera l'objet ultérieurement d'une recommandation particulière.

- Les sixième et septième dispositifs de la recommandation doivent se lire ensemble. D'une part, comme ils le précisent à juste titre, les organismes communautaires ne peuvent agir comme partenaires des Services correctionnels si ces derniers ne leur fournissent pas toute l'information sur les personnes contrevenantes dont les organismes prennent la responsabilité. Cette nécessité a déjà fait l'objet de considérations antérieures, par les recommandations 29 et 30. D'autre part, la nature même de certaines informations concernant les personnes contrevenantes impose des obligations de discrétion et de confidentialité aux organismes communautaires et à leurs employés. Cette obligation prend, en particulier, la forme d'un serment d'office.
- Le huitième dispositif cherche à répondre à un problème qui ne trouve pas solution dans la loi actuelle. Certaines responsabilités de surveillance de personnes contrevenantes élargies incombent aux agents de probation et ne peuvent être déléguées à quiconque par ces derniers. Une telle contrainte apparaît dysfonctionnelle et réclame un correctif; tel est le sens du huitième dispositif de la recommandation. La mise en œuvre de cette partie de la recommandation comporte évidemment des problèmes juridiques délicats; en formulant cette idée, le responsable du présent rapport s'en remet aux juristes pour identifier la façon de faire qui s'harmonisera le mieux aux exigences générales des lois en vigueur.
- Le neuvième dispositif confie au ministre de la Sécurité publique une responsabilité qui s'inscrit tout naturellement dans son rôle de responsable politique de l'ensemble du système correctionnel, soit l'établissement des normes nécessaires à la reconnaissance comme partenaire des organismes communautaires. Ces normes, ainsi que l'indiquent les troisième et quatrième dispositifs de la recommandation, concernent à la fois les ressources (humaines, financières, matérielles et organisationnelles) et les services des organismes communautaires. De telles normes sont nécessaires pour assurer la qualité et la validité du travail effectué par les organismes partenaires. En les établissant (ou en homologuant des normes déjà existantes par le fait d'organismes reconnus et applicables dans le cadre du système correctionnel québécois), le ministre peut répondre de la pertinence de recourir à la contribution d'organismes volontaires qui sont en soi indépendants du système correctionnel et autonomes dans leur gestion et leur action. Il incombe au sous-ministre d'assurer le respect de ces normes.

Comme le respect de ces normes doit être constant dans le temps et vérifié de temps à autre, le dixième dispositif de la recommandation établit le principe d'une inspection des organismes communautaires, inspection effectuée sous l'autorité du ministre. Ce mécanisme d'inspection sera expliqué dans la prochaine section du rapport. Par ces moyens, le ministère de la Sécurité publique s'assurera que le principe de compétence inspire aussi les ressources communautaires.

La recommandation 60 vient donc combler des lacunes et des silences dans la législation en vigueur. La mise en œuvre d'une telle recommandation assurera au partenariat entre les Services correctionnels et les ressources communautaires un cadre de réalisation précis et clair. La consultation établit résolument la nécessité d'un tel cadre. Par ailleurs, il faut aussi baliser les conditions nécessaires à une conclusion harmonieuse des contrats de partenariat. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 61

Que le contrat de partenariat conférant la reconnaissance comme partenaire à un organisme communautaire puisse être établi pour une période de deux à cinq ans et qu'il soit complété par des ententes de service annuelles; que ces ententes annuelles soit négociées et conclues dans un délai approprié et respectant les besoins de fonctionnement des organismes communautaires.

Les organismes communautaires, par leur nature même d'entreprises volontaires sans but lucratif, sont, à certains égards, fragiles; ils n'ont pas la permanence propre aux organismes publics et aux entreprises qui peuvent compter sur une clientèle diversifiée aux comportements stables et prévisibles. Pour que ces organismes puissent se doter de ressources, particulièrement de ressources humaines compétentes, il ne faut pas que leur existence soit constamment remise en question ou qu'ils soient contraints de consacrer une partie disproportionnée de leur temps et de leurs énergies à d'épuisantes et interminables négociations d'ententes de service. C'est pourquoi il est recommandé d'établir les partenariats sur une base pluri-annuelle n'excluant pas une révision annuelle du volume de services à fournir. Un tel arrangement pourra réconcilier les impératifs d'une nécessaire stabilité et d'ajustements périodiques.

En structurant, comme le proposent les recommandations 60 et 61, le partenariat entre les Services correctionnels et les ressources communautaires, le ministre de la Sécurité publique pourra assurer aux uns et aux autres des

modes de fonctionnement plus clairs, plus harmonieux et plus stables. Cela bénéficiera à la recherche de la réhabilitation et de la réinsertion sociale des personnes contrevenantes aussi bien qu'à la sécurité de la population. Cela renforcera l'ensemble du système correctionnel québécois en accordant plus efficacement l'action nécessaire des ressources communautaires à celle des organismes publics. Dans une conjoncture où les ressources du système correctionnel demeureront limitées tant au plan quantitatif que qualitatif, l'apport des ressources communautaires demeure indispensable; cet apport donnera tous ses fruits s'il est soutenu par un cadre comme celui qu'esquissent les recommandations 60 et 61.

III.8 Mécanismes de concertation et d'encadrement

Tout au long de ce rapport, la notion de « *système correctionnel* » a été utilisée pour décrire cette réalité complexe qui englobe et dépasse les Services correctionnels proprement dits. Le système correctionnel du Québec repose sur deux grands piliers : les Services correctionnels (et leur double réseau d'établissements de détention et d'unités de services en milieu ouvert) et aussi la Commission québécoise des libérations conditionnelles. Ces deux piliers sont flanqués d'autres composantes du système correctionnel : on pense, par exemple, aux différents corps de police qui sont appelés à intervenir dans la chaîne des processus correctionnels à différents moments (v. g. arrestations, enquêtes, témoignages, etc.), aux procureurs de la couronne relevant du ministère de la Justice, aux tribunaux eux-mêmes qui imposent des sentences allant de l'ordonnance d'emprisonnement avec sursis à la détention, à différents ministères du gouvernement du Québec (p.ex. Santé et services sociaux, Éducation, etc.) qui peuvent intervenir auprès de personnes contrevenantes, et aux nombreuses et diverses ressources communautaires qui agissent comme partenaires des SCQ. Un système comptant autant de composantes appelle à l'évidence des mécanismes de concertation et d'encadrement.

La concertation et l'encadrement souhaitables dans le système correctionnel québécois sont de deux ordres. Il faut d'abord s'assurer que l'articulation entre les diverses composantes constituant le système se fasse de façon souple, efficace et constante. Ainsi, on s'attend à ce que les grandes orientations et les priorités d'actions définies par les Services correctionnels inspirent effectivement les diverses unités que regroupent ces services et aussi à ce que les Services correctionnels et la Commission québécoise des libérations conditionnelles s'inspirent de visions et de principes partagés, afin que leurs actions respectives se complètent, se confirment réciproquement et tendent aux

même finalités. On s'attend aussi à ce que les Services correctionnels, la Commission et les ressources communautaires, c'est-à-dire ces trois instances qui traitent avec les personnes contrevenantes, fassent preuve de cohérence et de continuité dans leurs actions envers ces personnes. Voilà un premier type de concertation et d'encadrement nécessaire au système correctionnel. À un autre niveau, il doit y avoir concordance entre le système correctionnel et la société dans son ensemble. Le système ne peut s'inspirer de valeurs ou poursuivre des fins qui seraient contraires aux attentes de la société; celle-ci ne le tolérerait pas et exercerait des pressions croissantes sur l'appareil politique pour qu'il oriente le système correctionnel dans des directions plus conformes aux désirs de la société. D'autres sociétés ont déjà montré comment, lorsque la société en vient à percevoir que le système correctionnel évolue dans une direction qui heurte indûment les valeurs, les attentes, les craintes de la population, le politique intervient pour combler le fossé entre le système correctionnel et la société dans son ensemble et pour forcer celui-là à s'aligner sur celle-ci, plutôt que l'inverse.

En principe, le ministre de la Sécurité publique assume la responsabilité première d'assurer la concertation et l'encadrement du système correctionnel aux deux niveaux évoqués au paragraphe précédent. Tout en reconnaissant pleinement la responsabilité du ministre, il faut être attentif à deux choses. D'une part, le système correctionnel est l'une des composantes du portefeuille du ministre de la Sécurité publique qui doit répondre aussi de l'ensemble des appareils policiers, de la protection civile et d'autres dossiers, en plus de ses tâches de député et de membre du gouvernement. C'est donc dire que le temps et l'énergie qu'un ministre de la Sécurité publique peut consacrer à la concertation et à l'encadrement du système correctionnel sont nécessairement limités et souvent dévorés par le règlement des crises qui surgissent inévitablement de temps à autre. D'autre part, ce qui est plus important, l'autorité d'un ministre, face à une machine bureaucratique lourde, complexe, chargée d'habitudes, de traditions, d'intérêts particuliers, n'est pas inépuisable. Au contraire, un ministre a tout intérêt à asseoir l'exercice de son autorité politique sur des sources d'expertise indépendantes et reconnues comme crédibles et jugées comme étant à bonne distance des considérations ou des pressions politiques. Par exemple, depuis une génération, le ministère de l'Éducation du Québec et son titulaire ont pu bénéficier de l'éclairage et des avis d'un organisme comme le Conseil supérieur de l'éducation qui, s'il garde une distance à l'égard de l'appareil politique et administratif et peut se montrer critique, peut aussi en conforter les choix et les décisions avec une autorité technique et morale qu'on ne peut facilement taxer de complaisante. Il s'agit donc de voir si le ministère de la Sécurité publique peut bénéficier du concours

d'instances susceptibles de l'éclairer, de l'instrumenter et de l'appuyer dans sa tâche d'assurer la concertation et l'encadrement du système correctionnel.

Cette question est d'autant plus importante que le domaine correctionnel est vulnérable à des éruptions de réactions passionnelles et à des mouvements brusques et raides de l'opinion publique. Dans le sillage d'événements comme ceux survenus à Sorel à l'été 2000, les réactions appelant la répression impitoyable des personnes contrevenantes et le durcissement des pratiques correctionnelles surgissent rapidement et avec force. La recherche de la réhabilitation et de la réinsertion est mise en cause par les taux de récidive; un meurtre crapuleux donne souvent le goût de réintroduire la peine de mort; l'insolence avec laquelle la criminalité organisée se déploie dans la société alimente des volontés de brutale répression qui, si elles sont compréhensibles, peuvent être excessives; le sentiment que les rues sont périlleuses et que personne n'est à l'abri d'attentats contre soi-même ou ses biens peut vite être explicité par les partisans de la ligne dure envers les délinquants de tout ordre. Pour se convaincre de la vulnérabilité des idéaux de réhabilitation et de réinsertion sociale des personnes contrevenantes et de la force que peuvent prendre les conceptions musclées de la répression de la criminalité, surtout lorsque des démagogues peu scrupuleux se font entendre, il suffit d'observer comment ont évolué, dans d'autres sociétés et dans des sociétés proches du Québec, les pratiques correctionnelles : on construit des pénitenciers de plus en plus sophistiqués, on cherche à punir durement et on ironise facilement au sujet des bonnes âmes naïves qui s'obstinent à vouloir transformer en citoyens modèles des individus que l'on tient pour des criminels endurcis ou des êtres invinciblement tarés qu'il faut enfermer comme des bêtes dangereuses. Il y a donc lieu de s'interroger sur les meilleurs moyens pour assurer une bonne articulation non seulement entre les composantes d'un système correctionnel mais aussi entre ce système et la société dans son ensemble.

La recherche de la réhabilitation et de la réinsertion sociale des personnes contrevenantes est, dit-on, le meilleur moyen d'assurer la sécurité de la population. C'est ce qu'affirment très explicitement les Services correctionnels qui se disent « *convaincus que c'est en préconisant cette réinsertion sociale qu'ils contribueront le plus efficacement à la protection de la société.* » (31) Il faut veiller à ce que cette conviction soit partagée. Cela suppose une bonne concertation et un bon encadrement du système correctionnel et une articulation harmonieuse entre ce dernier et la société. L'analyse des opinions entendues dans le cadre de la consultation et l'examen de l'organisation du système correctionnel et de ses pratiques suggère trois moyens susceptibles d'assurer une meilleure concertation et un meilleur encadrement et de fournir au ministre

de la Sécurité publique de meilleurs moyens pour assumer sa responsabilité à l'égard des pratiques correctionnelles.

III.8.1 La concertation et l'articulation des Services correctionnels et de la Commission québécoise des libérations conditionnelles

En premier lieu, il faut s'assurer d'une bonne concertation et d'une précise articulation entre les deux piliers centraux du système correctionnel, les Services correctionnels et la Commission québécoise des libérations conditionnelles.

Des indices donnent à penser que les deux organismes ne se trouvent pas toujours au même diapason ni en entière communauté de vues. Ainsi, il est arrivé plus d'une fois que la Commission refuse la libération conditionnelle à des personnes contrevenantes auxquelles les Services correctionnels avaient accordé une absence temporaire, ce qui amène la réincarcération de ces personnes. De même, la Commission s'est plainte de l'insuffisance des informations et des évaluations que lui fournissent les SCQ. Ceux-ci croient que la sécurité de la population passe par la réinsertion sociale; celle-là, que la réinsertion sociale est consécutive à un jugement que la sécurité de la population est suffisamment garantie. Les témoignages reçus dans le cadre de la consultation non seulement des premiers intéressés mais d'observateurs perspicaces laissent entendre que les relations entre SCQ et CQLC ne sont ni toujours harmonieuses ni même toujours faciles, ce que ne nient pas les premiers intéressés eux-mêmes. Les pratiques d'absences temporaires sont jugées de façon parfois sévère par la Commission (voir la section II.2.7 du présent rapport); les pratiques de libération conditionnelle apparaissent parfois un peu trop restrictives par les Services correctionnels : « *on sent un durcissement de la CQLC eu égard à la clientèle et une distance de plus en plus grande entre les commissaires et le personnel correctionnel* », peut-on lire dans un document émanant des Services correctionnels. Et, en poursuivant la lecture, l'on note ces observations pour le moins préoccupantes :

« *► de l'avis unanime des gestionnaires consultés, les relations entre les deux organisations se sont nettement détériorées dans les dernières années et un écart de plus en plus important se creuse principalement en ce qui concerne la vision du travail à faire avec la personne contrevenante;*

[...]

- ▶ à titre d'exemple, en 1998-1999, le tiers des personnes rencontrées par la CQLC se sont vu refuser leur libération conditionnelle;
- ▶ cet écart dans la vision s'articule notamment en ce qui concerne les éléments suivants :
 - 1) la croyance en la réinsertion sociale [...]
 - 2) l'appréciation de certains éléments tels que : la fiabilité des contrevenants, le risque de récidive, la dangerosité, etc. et
 - 3) l'importance de faire de l'incarcération une mesure de dernier recours. (32) »

Le même document conclut qu'il est « impératif que les deux organisations [SCQ et CQLC] développent une vision davantage partagée en ce qui a trait au travail d'évaluation et d'intervention à effectuer auprès de la clientèle. » (33)

Les observations qui précèdent et ces derniers témoignages ont tout ce qu'il faut pour perturber le sommeil, si ce n'est du ministre de la Sécurité publique qui a sans doute développé des mécanismes pour se protéger des effets indus du stress professionnel, du moins des citoyens et citoyennes ordinaires qui valorisent leur sécurité et qui auront de bonnes raisons de s'inquiéter de si substantielles dysharmonies entre les deux grandes institutions du système correctionnel.

Il n'est pas évident que ces deux institutions pourront facilement parvenir par elles-mêmes à l'harmonie de conceptions et d'actions; si tel était le cas, on s'étonnerait des propos précités qui datent d'aussi récemment que février 2001. Il y a donc lieu de chercher à faciliter la concertation des Services correctionnels et de la Commission québécoise des libérations conditionnelles. La question est compliquée du fait que, si les Services relèvent de l'autorité directe du ministre, il en va autrement de la Commission qui est un organisme quasi-judiciaire indépendant et tenant, non sans raison, à son statut. Dans ces conditions, il faut créer un contexte propice à l'établissement et au maintien d'une étroite concertation entre les deux organismes. Il faut, en fait, leur procurer un cadre structuré de collaboration et d'harmonisation. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 62

Que soit constitué, sous la présidence du sous-ministre de la Sécurité publique, un Comité permanent de concertation des Services correctionnels québécois et de la Commission québécoise des libérations conditionnelles.

Que ce comité ait pour mandat :

- A. De faciliter l'harmonisation des visions et des pratiques respectives des Services correctionnels et de la Commission sous l'empire des orientations et politiques générales du ministère en matière correctionnelle;**
- B. D'harmoniser les programmes de recherche et de formation continue des deux organismes;**
- C. De concerter la mise en application de changements rendus nécessaires dans les deux organismes par suite de l'évolution des lois, des tendances sociales, des technologies d'information et de communication, des pratiques professionnelles, des politiques et orientations gouvernementales et d'autres transformations de l'environnement susceptibles d'affecter les pratiques correctionnelles;**
- D. De constituer et de mandater des groupes de travail ou des comités techniques mixtes et de donner les suites appropriées aux travaux de ces groupes de travail ou comités techniques mixtes;**
- E. De donner suite à tout mandat que le ministre lui confie.**

Que ce comité se compose de deux cadres supérieurs désignés par chacun des organismes.

Que ce comité se réunisse au moins six fois par année et transmette un rapport annuel de ses activités au ministre.

Le cadre de concertation que propose la recommandation 62 comporte diverses caractéristiques susceptibles d'en assurer le bon fonctionnement. D'une part, l'existence de ce comité de concertation ne dépend pas des parties et ni l'une ni l'autre ne peut s'y soustraire unilatéralement. D'autre part, il est présidé par le sous-ministre de la Sécurité publique qui jouera un rôle de facilitateur. En troisième lieu, ce comité pourra traiter d'une variété de questions intéressant les deux organismes y compris des questions où ils ont tout intérêt à explorer leurs points de vue respectifs et à construire ensemble. Par le moyen de groupes de travail ou de comités techniques mixtes, les deux organismes pourront fouiller à loisir des matières qui appellent au partage de l'expertise et de la réflexion. En outre, le comité devra rendre compte de son travail au ministre et celui-ci, par le sous-ministre, pourra suivre les choses de près. Enfin, la présence de cadres supérieurs donnera au comité le moyen de prendre des décisions engageant efficacement les deux organismes. Il se peut qu'avec le temps un tel comité devienne inutile, les deux organismes ayant résolument amélioré leur concertation. Pour l'instant, il apparaît toutefois nécessaire de mettre en place un mécanisme formel qui fait véritablement défaut. Tel est le sens de la recommandation 62.

III.8.2 L'inspection du système correctionnel

L'article 23 m) de la *Loi sur les services correctionnels* donne au gouvernement le pouvoir de faire des règlements pour « *pourvoir à l'inspection des établissements de détention, et déterminer l'étendue de ces inspections ainsi que la forme et la teneur des rapports que les inspecteurs doivent produire.* »

Quiconque observe le système correctionnel québécois constate rapidement qu'il se constitue d'un grand nombre d'unités et d'intervenants. Dans les Services correctionnels eux-mêmes, on trouve une douzaine de directions régionales, des établissements de détention et des directions de l'évaluation et des services en milieu ouvert distribués sur l'ensemble du territoire et une quarantaine de points de service. À ce niveau institutionnel s'ajoutent les divers organismes reconnus et agissant comme partenaires des SCQ. C'est donc dire que la réalisation du mandat des Services correctionnels et du travail des organismes partenaires s'effectue d'une façon déconcentrée sur le territoire et souvent décentralisée. Chaque administrateur d'établissement de détention a des devoirs et dispose de pouvoirs qu'il exerce sous l'autorité du directeur général mais avec une mesure appréciable d'autonomie. De plus, la *Loi sur les services correctionnels* assigne aux agents de probation un ensemble de responsabilités et de devoirs qu'ils doivent remplir en exerçant aussi une marge d'autonomie. Enfin, les ressources communautaires sont des organismes juridiquement autonomes dont l'action, balisée par les ententes les liant aux SCQ, repose aussi sur une base d'autonomie. Comme organisation, les Services correctionnels se dotent d'une philosophie générale, de politiques, de directives, d'instructions et de procédures applicables à l'ensemble de leurs unités. Ces cadres généraux de l'action des services sont appliqués sur le terrain d'une façon déconcentrée et faisant place à la responsabilité et à l'initiative des membres du personnel comme l'indiquent les valeurs de gestion que se reconnaissent les Services :

« *Les Services correctionnels souscrivent à des valeurs de base dans leur gestion. Ils estiment essentiel de miser sur :*

- *La maturité, l'expérience et la compétence du personnel;*
- *L'imputabilité et la responsabilisation des diverses catégories de personnes, entre autres, en rapprochant la prise de décision de l'action;*
- *La participation du personnel;*
- *La primauté du service à la clientèle;*
- *L'adaptation de la prestation de services aux réalités régionales;*

- *La rigueur et la performance dans l'action.* » (34)

Tout cela est pertinent et se justifie fort bien. On ne peut gérer un système comptant autant d'unités dispersées sur le territoire et traitant de dossiers aussi complexes que le font les Services correctionnels en centralisant tout au centre et en spoliant les diverses catégories de personnel de l'autonomie et de la responsabilité nécessaires à l'adaptation de l'action aux réalités locales et régionales et, particulièrement, aux personnes contrevenantes. Par ailleurs, on ne peut à la fois vouloir recourir aux ressources communautaires parce qu'elles offrent des services qui leur sont propres et parce que leur enracinement dans leur milieu leur confère une qualité particulière et vouloir aussi les diriger au risque de les spolier de ce qui fait leur valeur propre, dont au premier chef leur autonomie.

La contrepartie d'un système correctionnel déployé de la sorte, avec des marges appropriées d'autonomie et de responsabilités, sur un territoire vaste aux particularités régionales marquées, c'est évidemment la nécessité d'une appréciation de la qualité des services rendus par les multiples responsables et leur conformité avec les politiques et la philosophie d'ensemble des Services correctionnels. Ceux-ci exercent évidemment un premier contrôle de qualité et de conformité. Cependant, comme le prévoit l'article 23 m) de la *Loi sur les services correctionnels* il apparaît opportun de renforcer l'appréciation de la qualité et de la conformité des services rendus par les multiples unités constituant le système correctionnel. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 63

Que soit assuré par le ministère de la Sécurité publique un Service général d'inspection du système correctionnel conçu et défini selon les termes suivants :

- 1. Le Service général d'inspection relève du Ministre;**
- 2. Le Service inspecte les unités relevant des Services correctionnels (milieu fermé et milieu ouvert) ainsi que les ressources communautaires reconnues comme partenaires des Services correctionnels;**
- 3. Le Service exerce une fonction d'évaluation indépendante aux fins suivantes :**
 - a) examiner les pratiques de chaque unité des Services correctionnels en matière d'encadrement, de cheminement et de réhabilitation des personnes contrevenantes, ainsi que celles des ressources communautaires;**
 - b) examiner la conformité de ces pratiques aux lois et règlements en vigueur;**
 - c) veiller à la cohérence et à l'uniformité de ces pratiques entre les différentes unités des Services correctionnels;**

- d) examiner les pratiques des ressources communautaires reconnues comme partenaires aux fins d'assurer la qualité de leurs services et leur conformité aux lois ainsi qu'aux politiques, procédures et décisions des Services correctionnels et de la Commission québécoise des libérations conditionnelles;**
- e) fournir une expertise-conseil aux gestionnaires des établissements de détention, aux directeurs des Directions de l'évaluation et des services en milieu ouvert et aux Services correctionnels, ainsi qu'aux ressources communautaires;**
- f) évaluer la pertinence et l'efficacité des systèmes de gestion, d'information**
- g) conseiller au besoin les Services correctionnels en matière de recherche à effectuer ou à faire effectuer aux fins d'améliorer leurs pratiques;**
- h) conseiller au besoin les Services correctionnels en matière de formation continue du personnel.**
- 4. Le Service d'inspection étudie aussi toute question dont le ministre le saisit et lui fait rapport;**
- 5. Le Service établit de temps à autre son programme quinquennal d'inspection et le soumet à l'approbation du ministre;**
- 6. Le Service transmet ses rapports d'inspection et son rapport annuel au sous-ministre;**
- 7. Le ministre définit les modalités selon lesquelles les membres du Service d'inspection effectuent leur travail.**

L'Inspection du système correctionnel a pour fonction essentielle de confirmer au ministre et à la population que les unités œuvrant dans le système correctionnel, tant celles relevant des SCQ que les ressources communautaires reconnues comme partenaires, font bien leur travail. L'appréciation formulée par l'Inspection se distingue du contrôle normal relevant de la Direction générale des services correctionnels par son indépendance et son statut d'observateur extérieur. L'Inspection veille non seulement à la qualité des services rendus et à leur conformité avec le cadre législatif, réglementaire et normatif les régissant, mais aussi à leur cohérence et à leur uniformité à travers le système correctionnel. Mais, cette Inspection n'est pas seulement un censeur ou un juge; elle peut et doit être une source de conseils et d'éclairages pour les responsables des Services et du système correctionnel; elle enrichit leur réflexion notamment en matière de systèmes d'information, de formation des personnels et de recherche. L'Inspection est d'abord et avant tout un service mis à la disposition du système correctionnel; les analyses et les comparaisons effectuées par l'Inspection pourront soutenir les efforts des dirigeants pour améliorer le fonctionnement des unités dont ils sont responsables. Par ailleurs, en regard des ressources communautaires, le mécanisme de l'Inspection respecte leur autonomie de gestion tout en pouvant apprécier valablement, sur

la base de son indépendance propre, la qualité et la conformité des services rendus par ces partenaires des Services correctionnels. Un tel mécanisme permettra aussi au ministre d'exercer, de façon éclairée et motivée par des analyses poussées et indépendantes, son autorité sur le système correctionnel et en répondre en meilleure connaissance de cause, comme l'exige sa responsabilité.

III.8.3 L'encadrement d'ensemble et l'articulation avec la société

Les recommandations 62 et 63 proposent des mécanismes susceptibles d'accroître la cohérence et la concertation à l'intérieur du système correctionnel. Il faut aussi se préoccuper de sa bonne articulation avec la société et de son encadrement d'ensemble.

Il ne suffit pas de dire que la recherche de la réhabilitation et de la réinsertion sociale des personnes contrevenantes est une responsabilité collective qui interpelle les divers groupes, institutions et intervenants de la société et cette société québécoise dans son ensemble; il faut imaginer des moyens institutionnels permettant de mettre en œuvre de façon efficace cette responsabilité collective. Un lieu institutionnel de réflexion, de collaboration, de discussion, de concertation est nécessaire. Il est donc recommandé :

Recommandation 64

Que soit institué par voie législative un *Conseil des pratiques correctionnelles du Québec* défini selon les termes suivants :

MISSION GÉNÉRALE

Le Conseil des pratiques correctionnelles du Québec a pour mission de faciliter la collaboration et la concertation des divers intervenants de la société québécoise dans la réhabilitation et la réinsertion sociale des personnes contrevenantes et de rechercher l'amélioration continue des pratiques correctionnelles.

MANDATS

Dans le cadre de sa mission, le Conseil assume en particulier les mandats suivants :

- a) Le Conseil contribue à la sensibilisation du public aux enjeux de la réhabilitation et de la réinsertion sociale des personnes contrevenantes et aux débats sociaux en cette matière;
- b) Le Conseil favorise les échanges entre les divers intervenants intéressés publics et privés, institutionnels et communautaires, sur les enjeux sociaux de la réhabilitation et de la réinsertion des personnes contrevenantes et sur les pratiques correctionnelles;
- c) Le Conseil favorise la collaboration active entre les Services correctionnels du Québec et leurs partenaires du milieu;
- d) Le Conseil encourage et met en valeur la recherche scientifique sur les pratiques correctionnelles;
- e) Le Conseil donne avis au Ministre en matière de pratiques correctionnelles lorsque requis par ce dernier.

RESPONSABILITÉS PARTICULIÈRES

Le Conseil assume en particulier les responsabilités suivantes :

- a) Informer les Services correctionnels du Québec des préoccupations et des attentes des partenaires reconnus par l'article 4.1 de la *Loi sur les Services correctionnels* et, de manière plus générale, des avis des groupes et organismes qui y siègent;
- b) Donner son avis sur la planification stratégique, la planification opérationnelle, les politiques et les programmes correctionnels, les ressources et les activités de recherche, les programmes de formation continue du personnel, les ressources d'information de gestion, les pratiques et les procédures des Services correctionnels;
- c) Apprécier, de temps à autre, l'état de la collaboration entre les Services correctionnels et leurs partenaires et identifier les moyens de l'améliorer;
- d) Être informé de l'évolution des pratiques de libérations conditionnelles et de leurs résultats;
- e) Être informé des réalisations des organismes communautaires rendant des services aux personnes contrevenantes;
- f) Identifier des thématiques de recherche à privilégier;
- g) Organiser des mécanismes particuliers d'échange d'information entre les divers intervenants intéressés par les pratiques correctionnelles.

COMPOSITION

Le Conseil se compose de dix-sept (17) personnes;

- a) Un président nommé par le ministre de la Sécurité publique;
- b) Douze personnes reconnues pour leur expertise nommées par le ministre après consultation des milieux intéressés;

- c) Le sous-ministre de la Sécurité publique;
- d) Le Directeur général des Services correctionnels;
- e) Un administrateur d'établissement de détention élu par et parmi l'ensemble de ces administrateurs;
- f) Le président de la Commission québécoise des libérations conditionnelles.

- Le Président et les personnes visées aux alinéas b) et f) sont nommés pour un mandat de trois ans renouvelable une fois.
- Le Conseil peut impliquer des personnes ressources dans ses travaux.

FONCTIONNEMENT

- Le Conseil se réunit au moins six fois par année sur convocation de son président.
- Les procès-verbaux et autres documents du Conseil sont transmis au Ministre.
- Le Conseil rédige un rapport annuel de ses activités.

Dans le document de 1996 intitulé *Des orientations pour l'action. Pour des services adaptés aux défis sociaux et pénaux*, les Services correctionnels reconnaissaient déjà la nécessité, comme organisation, de « s'ouvrir sur l'extérieur » et ce, par divers moyens : création de « comités aviseurs issus de la communauté », relations intensifiées « avec les partenaires sur le plan territorial »; concertation accrue avec la communauté laquelle englobe « organismes publics, parapublics, communautaires, privés, des intervenantes et intervenants spécialisés, ou des citoyens qui soutiennent la personne contrevenante comme membre de son réseau socio-affectif ou comme bénévole »; et aussi concertation avec les partenaires pénaux dans une entreprise d'autorégulation du système de justice pénale afin que ses acteurs « se donnent une vision commune du système, de ses buts, de ses objectifs et de la performance. » (35) Dans un document de février 2001, les SCQ reviennent sur la nécessité d'une meilleure harmonisation des actions des partenaires du système :

« il s'avère nécessaire de mettre en œuvre des actions complémentaires et intégrées qui visent à amener les divers acteurs du système de justice pénale à utiliser de façon modérée les mesures correctionnelles, en privilégiant toujours le recours à la mesure la moins contraignante et l'utilisation accrue des services existants dans la communauté. Ce n'est qu'à ce prix que les partenaires pénaux et sociaux soutiennent le choix de société et le pari fait par le Québec que la réinsertion sociale constitue le meilleur moyen de protéger de façon durable la société. » (36)

Ces dernières observations illustrent la raison d'être du Conseil des pratiques correctionnelles du Québec. Il faut un lieu institutionnel public à caractère permanent où les représentants de tous les organismes, de toutes les institutions et de tous les milieux intéressés ou impliqués par les pratiques correctionnelles, peuvent débattre ensemble des enjeux liés à ces pratiques. Le Conseil offre un cadre où pourront se construire progressivement la collaboration et la concertation des partenaires impliqués par les pratiques correctionnelles. Parmi les mandats de ce Conseil, on notera en particulier la sensibilisation de la population à l'approche privilégiant la réhabilitation et la réinsertion sociale des personnes contrevenantes. Pour des raisons exposées au début de la présente section, un choix de société privilégiant la réhabilitation et la réinsertion sociale ne peut être tenu pour acquis une fois pour toutes; ce serait pour le moins prématuré. Par ailleurs, les divergences de conception qui peuvent se faire jour dans une société concernant les orientations de base des pratiques correctionnelles doivent être débattues et discutées ouvertement en donnant aux différents points de vue un forum structuré pour les apprécier. Il ne s'agit pas de viser à des consensus absolus; il faut plutôt favoriser des débats qui, sans nécessairement réconcilier dans une harmonie totale les points de vue, permettront néanmoins de parvenir à des compromis raisonnables. De toutes façons, des points de vue discordants perdureront et s'exprimeront; faute d'un cadre institutionnel approprié, les débats risquent d'être dominés par la voix tonitruante de la démagogie.

Le Conseil proposé par la recommandation 64 rendra possibles des débats civilisés et rigoureux dont il pourra sortir plus de lumière que de chaleur. Par ailleurs, le Conseil pourra veiller à la cohérence de l'action des divers intervenants et sera en mesure d'apprécier la qualité et la continuité de leur collaboration. On observe aussi que ce Conseil pourra faire reconnaître et apprécier l'importance de la recherche scientifique sur les pratiques correctionnelles, ce qui est une autre façon de confondre les discours démagogiques simplistes et simplificateurs sur les pratiques correctionnelles. Le citoyen moyen ne se refuse pas de réfléchir sur ces questions, même si, de façon parfaitement légitime, il se préoccupe d'abord de sa sécurité. Cependant, ce citoyen moyen fait preuve d'un sain scepticisme vis-à-vis ceux qui prétendent l'instruire, surtout s'il sent que le discours qu'on lui tient peut être conditionné par des préoccupations inavouées. Un Conseil comme celui proposé par la recommandation 64 pourra, en vertu de son statut, de son indépendance et de la représentativité de sa composition, intervenir avec autorité dans les débats de société.

Ce Conseil pourra aussi jouer un rôle d'écoute, d'appréciation et de conseil auprès des divers partenaires du système correctionnel, dont au premier chef les Services correctionnels. Si l'Inspection analyse le fonctionnement des unités des SCQ et des organismes communautaires reconnus comme leurs partenaires au cas par cas, le Conseil s'intéresse davantage aux tendances de fond, à l'évolution générale des pratiques, aux projets majeurs de développement des Services et de leurs partenaires. Par ailleurs, le Conseil doit être informé des pratiques en matière de libération conditionnelle, ou des pratiques des organismes communautaires, afin que ces données soient intégrées à une réflexion plus générale et aux débats de société sur les pratiques correctionnelles. L'existence du Conseil ne modifie en rien le statut des Services correctionnels, l'indépendance de la Commission québécoise des libérations conditionnelles, l'autonomie des ressources communautaires ou les pouvoirs et responsabilités du ministre de la Sécurité publique. Cependant, par son statut et par sa composition, le Conseil est un moyen privilégié pour rassembler, concerner et harmoniser entre eux les intervenants du système correctionnel et pour tenir des débats informés et éclairants pour la société sur les problématiques et les enjeux des pratiques correctionnelles. Pour les décideurs, le ministre, le gouvernement, l'Assemblée nationale, le Conseil sera une source d'expertise, de réflexion et, on peut l'espérer, de sagesse, lorsque des décisions devront être prises. Le Ministre en particulier, pourra exercer ses responsabilités à l'égard du système correctionnel en sollicitant l'avis du Conseil sur les questions qu'il jugera utile de lui soumettre, ce qui ne limite en rien son autorité mais pourra l'asseoir sur une expertise reconnue.

La recommandation 64 propose, outre les règles générales de fonctionnement du Conseil, des principes généraux de sa composition. Il s'agit de faire une large place aux personnes disposant d'une expertise en matière de pratiques correctionnelles choisies après consultation des milieux intéressés. Ces personnes, il faut le signaler, ne sont pas les représentants mandatés des milieux; elles siègent au Conseil à titre personnel; mais le Ministre prendra soin de nommer des personnes dont le milieu reconnaît l'expertise. Par ailleurs, les responsables des institutions centrales du système correctionnel doivent siéger au Conseil afin que ce dernier soit bien en prise avec ces institutions et adéquatement informé de leurs réalisations aussi bien que des contraintes avec lesquelles elles doivent composer.

Les recommandations 62, 63 et 64 peuvent apparaître bien éloignées de la question des absences temporaires. Cependant, dans les pratiques correctionnelles, il faut s'assurer que les organismes responsables soient bien coordonnés entre eux et bien articulés aux attentes et aux valeurs de la société.

Les recommandations 62, 63 et 64 visent cette coordination et cette articulation; en ce sens, elles visent à bien asseoir les organismes qui poursuivent la réhabilitation et la réinsertion sociale dans le respect de la sécurité de la population et des sentences des tribunaux.

III.9 Actions législatives, réglementaires et administratives

L'amélioration des mécanismes décisionnels conduisant à l'élargissement avant terme des personnes contrevenantes incarcérées et de leur encadrement, tel que proposé par les recommandations formulées dans le présent rapport, requerra un ensemble d'actions législatives, réglementaires et administratives incombant à la responsabilité du ministre de la Sécurité publique et sollicitant son initiative. Il apparaît donc utile, pour baliser le chemin à parcourir selon les perspectives ouvertes par les recommandations qui précèdent, d'essayer d'identifier les diverses actions souhaitables.

III.9.1 Actions législatives

Les commentaires reçus dans le cadre de la consultation et les analyses effectuées pendant l'examen des pratiques ont mis en lumière le fait que les deux lois encadrant le système correctionnel québécois comportent un certain nombre de silences, de carences ou d'imprécisions. Par ailleurs, la lisibilité et la vertu pédagogique des deux lois sont apparues pour le moins perfectibles. En outre, une proportion significative des recommandations de ce rapport, si elles sont jugées recevables, ne pourront être mises en application sans apporter des modifications à l'une et l'autre des deux lois. Enfin, le responsable du présent rapport a été informé que les Services correctionnels et la Commission québécoise des libérations conditionnelles souhaitent apporter des modifications aux lois en cause. Il est difficile d'échapper à la conclusion que l'amélioration des mécanismes décisionnels en matière d'élargissement de personnes contrevenantes et de leur encadrement puisse s'obtenir sans actions législatives.

L'action législative nécessaire peut prendre deux formes. La première forme consiste à amender les lois existantes. L'une et l'autre lois, dans leurs versions actuelles, ont déjà fait l'objet d'amendement à plusieurs reprises. La *Loi sur les services correctionnels*, par exemple, a été modifiée, avec des amendements d'importance et de portée variables, en 1978, 1979, 1981, 1982, 1983, 1985, 1986, 1987, 1988, 1990, 1991, 1995, 1997, 1998, 1999 et 2000 ! Ces séries successives d'amendements finissent par donner à la loi une allure de vêtement

rafié à répétition et étiré au maximum de ses capacités. On peut toujours continuer dans cette voie et greffer à la loi une nouvelle série d'amendements substantiels; sa lisibilité et sa vertu pédagogique n'en seront pas améliorées pour autant. En outre, au terme du processus, on se trouvera toujours en présence de deux lois différentes et la perception comme la réalité d'un système correctionnel unifié et intégré ne progresseront pas.

Une autre forme d'action législative échappe à tous ces inconvénients. L'occasion présentée par le mandat à l'origine du présent rapport est celle de repartir à neuf en matière de législation concernant le système correctionnel, sous l'inspiration d'un double souci : le souci mineur de mettre au point une législation englobante privilégiant la lisibilité et la vertu pédagogique de la loi et le souci majeur d'asseoir l'ensemble du système correctionnel québécois sur un socle législatif unique et intégré. Il est donc recommandé :

Recommandation 65

Que la Loi sur les services correctionnels et la Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus soient refondues, complétées et unifiées en une Loi sur le système correctionnel du Québec.

Que cette nouvelle loi reprenne les dispositions actuelles des deux lois précitées qui peuvent être maintenues sans changement.

Que cette nouvelle loi comporte un ensemble de dispositions nouvelles particulièrement sur les matières suivantes :

1. Principes généraux inspirant le système correctionnel québécois.

2. Services correctionnels :

- a) Mandat;**
- b) Devoirs du directeur général, des administrateurs d'établissements de détention et des diverses catégories de personne;**
- c) Obligations spécifiques en matière d'évaluation et de constitution d'information concernant les personnes contrevenantes et de partage de cette information;**
- d) Obligations spécifiques concernant les programmes d'aide aux personnes contrevenantes;**
- e) Dispositions générales relatives à l'octroi des congés médicaux, humanitaires et de réinsertion sociale;**

- f) Obligations spécifiques en matière d'encadrement en milieu ouvert des personnes contrevenantes;**
- g) Relations avec la Commission québécoise des libérations conditionnelles.**

3. Commission québécoise des libérations conditionnelles :

- a) Mandat;**
- b) Principes régissant les décisions;**
- c) Nomination des membres;**
- d) Politiques et pratiques;**
- e) Relations avec les Services correctionnels du Québec.**

4. Autres dispositions :

- a) Cadre de reconnaissance des ressources communautaires comme partenaires des Services correctionnels ;**
- b) Comité de concertation des Services correctionnels et de la Commission québécoise des libérations conditionnelles;**
- c) Inspection du système correctionnel;**
- d) Conseil des pratiques correctionnelles du Québec**

L'adoption éventuelle d'une telle nouvelle loi par l'Assemblée nationale comportera plusieurs avantages. Pour le système correctionnel et ses composantes, la loi proposée établira des principes généraux d'action exprimant les valeurs qui doivent inspirer les pratiques correctionnelles et les devoirs fondamentaux de leurs agents. Par ailleurs, l'existence d'un seul texte législatif revu, rafraîchi et construit d'une façon plus logique et plus pédagogique confirmera et soutiendra la cohésion d'ensemble du système correctionnel. Pour le Ministre, la loi ainsi rédigée, avec les ajouts inspirés par les recommandations du présent rapport, rendra disponibles de meilleurs instruments d'orientation, d'encadrement et d'appréciation du système correctionnel et facilitera l'exercice de sa responsabilité politique.

Pour la société québécoise, l'adoption d'une nouvelle loi sera l'occasion de mieux apprécier le rôle du système correctionnel, de mieux définir ses propres attentes et de mieux mesurer ses propres responsabilités dans la recherche de la réhabilitation et de la réinsertion sociale des personnes contrevenantes.

Une mise à jour des lois régissant le système correctionnel québécois est réclamée par plusieurs intervenants, indépendamment des recommandations du présent rapport, car ces lois comportent des limitations qui freinent ou même interdisent des changements nécessaires dans les pratiques correctionnelles.

Comme un recours à l'intervention du Législateur est incontournable, mieux vaut saisir l'occasion pour relancer le système correctionnel sur les bases d'une législation nouvelle et repensée au complet. Tel est le sens de la recommandation 65 qui encourage à réaliser ce qui l'a été en matière policière par l'adoption, en juin 2000, de la *Loi sur la police*.

Il se peut, par ailleurs, que l'octroi recommandé de certains pouvoirs aux Services correctionnels en matière d'obtention d'information sur les personnes contrevenantes et de constitution et de partage des dossiers ainsi constitués avec les partenaires des SCQ exigent des amendements à d'autres lois québécoises. La question pourra être appréciée et les voies à emprunter identifiées par les conseillers juridiques du ministère de la Sécurité publique; le responsable du présent rapport s'en remet à leurs avis.

III.9.2 Actions réglementaires

La conception, la rédaction et l'adoption d'une éventuelle nouvelle *Loi sur le système correctionnel québécois* exigeront un certain temps et un temps certain. Une fois cette loi adoptée, des actions réglementaires seront requises pour en assurer l'application; c'est ce dont il faut maintenant traiter sous réserve, cependant, de considérer préalablement des actions réglementaires qui peuvent être engagées dans le cadre législatif actuel.

Il a été démontré précédemment, tant par l'analyse des résultats de la consultation que par celle des pratiques en vigueur, que la base juridique sur laquelle repose présentement l'attribution d'absences temporaires est très étroite et, à certains égards, bien fragile. La *Loi sur les services correctionnels* et le *Règlement sur les établissements de détention* ne fournissent qu'un minimum de dispositions et de règles pour régir un processus qui comporte toujours, comme l'ont démontré les événements survenus à Sorel à l'été 2000, un risque potentiel pour la sécurité de la population. En peu de mots, comme beaucoup d'intervenants entendus dans le cours de la consultation, le responsable du présent rapport juge problématique, pour ne pas dire périlleux, que les seules normes détaillées encadrant les absences temporaires sont celles que les Services correctionnels, par ailleurs décisionnels en la matière, ont établies et qu'ils peuvent eux-mêmes modifier en tout temps. Sur ce point, une action réglementaire rapide du Ministre est non seulement souhaitable, mais nécessaire et aussi possible dans le cadre actuel de la *Loi sur les services correctionnels*. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 66

Que le ministre de la Sécurité publique recommande sans délai au gouvernement de modifier le chapitre IV du *Règlement sur les établissements de détention* en y ajoutant une nouvelle section IV intitulée : *Octroi d'absences temporaires* et libellée comme suit :

SECTION IV – OCTROI D'ABSENCES TEMPORAIRES

63. Il existe trois types d'absences temporaires : le congé médical, le congé humanitaire et le congé de réinsertion sociale.

64. Par délégation du directeur général, l'administrateur d'un établissement de détention peut en tout temps accorder à une personne détenue un congé médical hors de l'établissement dans les conditions suivantes :

- a) Le détenu souffre d'une maladie terminale et est en attente d'une libération conditionnelle pour ce motif;
 - b) L'état de santé du détenu nécessite une hospitalisation immédiate;
 - c) Le détenu doit subir des examens médicaux en milieu spécialisé;
 - d) Le détenu nécessite des soins ou un traitement qui ne peuvent lui être prodigués dans l'établissement.
- Le congé médical doit être recommandé à l'administrateur par le médecin de l'établissement ou le médecin attitré à l'établissement; en cas d'urgence médicale évidente, l'administrateur peut agir sans cette recommandation; mais sa décision doit être confirmée par l'accord du médecin dans les vingt-quatre heures suivant le début du congé médical.
 - L'administrateur détermine la durée du congé médical, à la lumière de l'avis du médecin.
 - L'administrateur détermine les conditions appropriées de garde devant s'appliquer à chaque cas de congé médical.
 - L'administrateur peut accorder un congé médical à un prévenu avec une garde appropriée et ce, pour les motifs précités.

65. Par délégation du directeur général, l'administrateur d'un établissement de détention peut accorder à une personne détenue un congé humanitaire pour l'un des motifs suivants :

- a) Naissance, baptême ou mariage d'un enfant;
- b) Maladie grave ou décès et funérailles du conjoint, d'un enfant, du père ou de la mère, d'un frère ou d'une sœur, ou d'une personne ayant tenu lieu de père ou de mère;

- c) Obligation de prodiguer des soins de santé au conjoint, à un enfant, au père ou à la mère, à un frère ou une sœur, ou à une personne ayant tenu lieu de père ou de mère, lorsque aucune autre personne apparentée ne peut le faire;
 - d) Nécessité de porter secours ou assistance au conjoint, à un enfant, au père ou à la mère, ou à une personne ayant tenu lieu de père ou de mère, lorsque, à défaut d'un tel secours ou d'une telle assistance, un préjudice sérieux serait causé au conjoint, à l'enfant, au père ou à la mère ou à une personne ayant tenu lieu de père ou de mère;
 - e) Obligation personnelle de poser des gestes judiciaires ou d'effectuer des démarches judiciaires ou administratives, lorsque ces gestes ou démarches par leur nature même ne peuvent être assurés par un mandataire, dûment désigné à cette fin, ou lorsque le défaut d'effectuer ces gestes ou ces démarches pourrait causer un préjudice grave à une tierce personne.
- Le congé humanitaire est accordé par l'administrateur sur recommandation du comité qu'il mandate à cette fin.
 - L'administrateur détermine les conditions appropriées de garde devant s'appliquer, si nécessaire, à un congé humanitaire.
 - La durée du congé humanitaire est déterminée par l'administrateur en fonction du motif à l'origine dudit congé; la durée ne peut excéder vingt (20) jours sans nouvel examen par le comité
66. Par délégation du directeur général, l'administrateur peut accorder une absence temporaire sous forme de congé de réinsertion sociale à une personne contrevenante détenue selon les dispositions ci-après établies :
- Le congé de réinsertion sociale constitue une étape dans le cheminement de personnes contrevenantes détenues; ce congé contribue à la préparation de cette personne à une éventuelle libération; et ce congé se déroule dans le cadre d'un projet de réinsertion sociale convenu entre la personne détenue et le système correctionnel.
 - Un congé de réinsertion sociale peut être accordé après un sixième d'une sentence pour l'un des motifs suivants :
 - a) Exercer un emploi rémunéré;
 - b) Rechercher activement un emploi rémunéré;
 - c) Exercer un emploi bénévole dans un organisme communautaire ou d'intérêt public;
 - d) Effectuer des études secondaires, collégiales ou universitaires à temps partiel ou à temps complet;
 - e) Procéder à une évaluation académique pour fins de retour aux études;
 - f) Procéder à une évaluation d'admissibilité en ressource communautaire d'hébergement en vue d'un séjour ultérieur;

g) Séjourner dans une ressource communautaire d'hébergement accréditée par les Services correctionnels ou accréditée par le ministère de la Santé et des services sociaux;

h) Participer à un programme d'encadrement en milieu ouvert sous la responsabilité de l'établissement de détention ou d'une ressource communautaire accréditée d'hébergement.

- **Le congé de réinsertion sociale est accordé sur recommandation favorable d'un comité d'étude mandaté à cette fin et en conformité avec les critères établis pour l'appréciation de ce type de congés.**
- **Le congé de réinsertion sociale s'accompagne de conditions acceptées par la personne en cause; il peut durer 60 jours et son renouvellement est sujet à une nouvelle évaluation.**

Les critères pour l'octroi d'une absence temporaire sous forme de congé de réinsertion sociale sont les suivants :

- 1. La préservation de la protection et de la sécurité de la population en regard de la dangerosité évaluée de la personne contrevenante et de l'ensemble de son dossier, y incluant son casier judiciaire;**
- 2. L'existence d'un plan valide de réinsertion sociale de la personne contrevenante et son aptitude à le réaliser, par elle-même ou avec un soutien approprié;**
- 3. L'existence d'un réseau social de soutien à la personne contrevenante, réseau propre à cette personne ou réseau de substitution (p.ex. ressources communautaires);**
- 4. La conduite probante de la personne pendant une période antérieure d'absence temporaire ou de libération conditionnelle.**

En amendant, tel que suggéré par la recommandation 66, le *Règlement sur les établissements de détention*, le gouvernement établirait un cadre juridique approprié, clair, précis et prudent pour baliser, dans le respect de la sécurité de la population et des sentences des tribunaux, l'octroi d'absences temporaires et pour rendre transparents, explicites, adéquats et prudents, les motifs justifiant l'octroi de telles absences temporaires. Cela, encore une fois, peut se faire dans le cadre législatif actuel et cela doit se faire rapidement.

Une autre action réglementaire est possible en regard des lois actuelles. Elle concerne les conditions d'embauche et de maintien en emploi des personnels des Services correctionnels. La section III.5.4 du présent rapport a illustré en quoi certaines conditions d'embauche et de maintien en emploi en vigueur aux Services correctionnels sont incomplètes et insuffisantes. On ne changerait rien à la *Loi sur les services correctionnels* qu'il s'imposerait néanmoins de préciser

les conditions d'embauche et de maintien en emploi des personnels des Services. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 67

Que le ministre de la Sécurité publique propose au gouvernement l'adoption d'un règlement sur les conditions d'embauche et de maintien en emploi des personnels des Services correctionnels;

Que ce règlement soit conçu selon les propositions des recommandations 41, 42, 43 et 44 du présent rapport;

Que ce règlement comporte des modalités d'entrée en vigueur préservant les droits des personnes actuellement à l'emploi des Services correctionnels, à quelque titre que ce soit, et que ces modalités et la date d'entrée en vigueur du règlement fasse l'objet de consultations préalables appropriées avec les syndicats représentant les personnes concernées.

Le règlement proposé par la recommandation 67, il faut le dire clairement, vise l'avenir des Services correctionnels. Ceux-ci devront s'en inspirer pour se doter des personnels les plus qualifiés pour contribuer à son mandat et aussi pour pouvoir se tenir au fait de l'évolution des connaissances scientifiques, des développements technologiques et des pratiques professionnelles de pointe dans leurs domaines respectifs d'intervention. Par ailleurs, il est clair pour le responsable du présent rapport que le règlement proposé ne doit donc pas porter préjudice aux droits des employés de diverses catégories déjà embauchés par les Services correctionnels.

Advenant l'adoption de la nouvelle *Loi sur le système correctionnel du Québec*, des actions réglementaires seront également nécessaires pour en assurer une bonne et complète application. Il y a lieu d'identifier ces règlements dont l'élaboration pourra exiger des consultations multiples et une préparation soignée. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 68

Que soient élaborés par le ministre de la Sécurité publique, pour adoption sous l'empire d'une éventuelle *Loi sur le système correctionnel du Québec*, les règlements suivants :

- 1. Un règlement relatif à l'octroi et à l'encadrement des congés médicaux, humanitaires et de réinsertion sociale, détaché du *Règlement sur les établissements de détention* et rédigé en tirant inspiration des recommandations 3 à 21 du présent rapport.**
- 2. Un règlement relatif à l'évaluation des personnes contrevenantes confiées aux Services correctionnels est rédigé en tirant inspiration des recommandations 23 et 24 du présent rapport.**
- 3. Un règlement constituant le cadre juridique du dossier d'information établi et conservé par les Services correctionnels pour toute personne confiée à leur juridiction et rédigé en tirant inspiration des recommandations 25, 26, 27, 29 et 30 du présent rapport.**

L'adoption et la mise en application des trois règlements proposés par la recommandation 68 fournira un cadre permettant de prendre des décisions d'élargissement des personnes contrevenantes d'une façon plus sécuritaire et plus transparente, d'une part parce que les notions, les motifs et les mécanismes décisionnels seront plus clairs et plus rigoureux et, d'autre part, parce que les conditions nécessaires à des décisions plus sécuritaires et plus transparentes, c'est-à-dire l'évaluation soignée des personnes contrevenantes et la disponibilité d'une information pertinente complète et à jour, auront été assurées. Ce cadre réglementaire éclairera et facilitera l'action des organismes impliqués, SCQ et CQLC, soutiendra la recherche de la réhabilitation et de la réinsertion sociale des personnes contrevenantes et confirmera la primauté du respect de la sécurité de la population et des sentences des tribunaux. De plus, de tels règlements pourront avoir une vertu pédagogique pour l'ensemble des personnes concernées.

III.9.3 Actions administratives

La mise en application des recommandations du présent rapport appelle, enfin, un certain nombre d'actions administratives de la part du ministre de la Sécurité publique.

Plusieurs recommandations du rapport s'adressent directement au ministre et ne présupposent ni action législative ni action réglementaire préalable (voir par exemple les recommandations 2, 19, 24, 32, 48 et 49); on n'y reviendra pas ici. Par ailleurs, d'autres recommandations, qui concernent l'organisation et le fonctionnement des Services correctionnels et qui peuvent se réaliser sans modification aux lois ou aux règlements en vigueur, peuvent être mises en

application sans autre préalable que l'accord du ministre. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 69

Que le ministre de la Sécurité publique signifie, dès que la chose sera possible et appropriée, son accord avec certaines recommandations du présent rapport concernant l'organisation et le fonctionnement des Services correctionnels et qu'il demande aux Services de les mettre en application selon l'échéance qu'il arrêtera, à savoir :

Recommandation 31 :	Ligne téléphonique spéciale des SCQ;
Recommandation 37, 38, 39 :	Direction de la recherche des SCQ;
Recommandation 40 :	Direction des systèmes d'information des SCQ;
Recommandation 45 :	Formation professionnelle des personnels des SCQ
Recommandation 46, 47 :	Programmes d'aide aux personnes contrevenantes

Ces recommandations, inspirées en particulier des témoignages reçus dans le cadre de la consultation, reposent déjà sur des consensus solides ou sont à l'évidence la réponse nécessaire à des besoins criants observés dans l'organisation et le fonctionnement des Services correctionnels. Le ministre peut donc envisager sereinement leur mise en application.

Par ailleurs, pour faciliter les choses au cours des prochaines années et en raison des compressions budgétaires vécues par les Services correctionnels et leur impact sur l'organisation et le fonctionnement de cet organisme, il y a lieu pour le ministre de s'interroger sur le niveau de financement des SCQ. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 70

Que le ministre de la Sécurité publique entreprenne une étude comparative du financement des Services correctionnels du Québec pour apprécier le niveau actuel de ce financement en regard de celui consenti par d'autres juridictions.

Plusieurs intervenants entendus dans le cours de la consultation ont signalé, à titre d'exemple, que le *caseload* des agents de probation des Services correctionnels québécois est substantiellement plus lourd que celui de leurs homologues d'autres juridictions. Il se peut que, compte tenu des caractéristiques propres à la population carcérale du Québec, cet état de choses se justifie. Cependant, cette situation pourrait aussi révéler des problèmes très

sérieux de financement. Il serait prudent que le ministre prenne les dispositions nécessaires pour voir clair dans cette dimension de la vie des Services correctionnels; tel est l'objectif visé par la recommandation 70.

Des recommandations précédentes ont mis en lumière l'importance des ressources communautaires à titre de partenaires des Services correctionnels. Il a été porté à la connaissance du responsable du présent rapport que les diverses régions du Québec ne sont pas également bien pourvues en matière d'organismes communautaires. Cela est préjudiciable à l'efficacité des Services correctionnels et aux perspectives de réhabilitation et de réinsertion sociale des personnes contrevenantes dans ces régions. La recommandation 47 tente de composer avec cette situation d'inégalité entre les régions afin de préserver la possibilité pour les Services correctionnels d'offrir efficacement des programmes d'aide. Mais, il faut éviter de se contenter de palliatifs. Il est évident que le ministre de la Sécurité publique ne peut à lui seul faire naître où il n'y a en a pas des ressources communautaires pour agir comme partenaires des Services correctionnels. Par définition, les ressources communautaires sont des organismes volontaires qui naissent du tissu social lui-même et ne sont pas des services ministériels. Cela ne signifie tout de même pas qu'il faille se croiser passivement les bras. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 71

Que le ministre de la Sécurité publique propose à ses collègues responsables de la Santé et des affaires sociales, des régions et de l'Éducation en particulier, d'examiner les moyens de soutenir les régions moins nanties s'efforçant de développer leur réseau de ressources communautaires où pourraient se retrouver d'éventuels partenaires pour les Services correctionnels, en envisageant l'octroi de budget spéciaux à cette fin.

Les recommandations du présent rapport, si elles sont acceptées, ne pourront toutes être implantées d'un seul coup ni même avec une égale rapidité. Cependant, si la décision est prise de donner des suites au présent rapport, il sera nécessaire d'agir de façon coordonnée et avec le souci d'harmoniser les différents changements jugés nécessaires. Certains esprits pourraient suggérer la mise en place d'un comité de suivi. Le responsable du présent rapport se rangerait à une telle idée si elle était la volonté du ministre. Qu'il en aille ainsi ou non, une chose demeure essentielle : que les développements à court, moyen et long terme que pourraient vouloir implanter, de leur propre initiative, les Services correctionnels soient articulées aux recommandations du présent rapport que le ministre choisira d'appliquer. À cette fin, il est recommandé :

Recommandation 72

Que le ministre de la Sécurité publique informe sans délai les Services correctionnels que toute modification envisagée aux politiques, procédures, pratiques, instructions, directives ou autres consignes actuellement en vigueur ou toute nouvelle disposition de même nature soit soumise préalablement pour approbation au sous-ministre de la Sécurité publique.

Cette recommandation vise à préserver l'avenir et à faire en sorte que d'éventuels changements que pourraient envisager les Services correctionnels en regard de leurs manières de faire actuelles ne soient mis en œuvre que si elles s'avèrent compatibles avec celles des recommandations du présent rapport que le ministre jugera nécessaire d'appliquer.

III.10 Consultation

Les recommandations qui précèdent, comme la chose est précisée dans les premiers paragraphes de ce chapitre, sont présentées dans un esprit d'humilité; elles sont sujettes à bonification par l'appréciation des personnes, des organismes, des groupes, des responsables qui ont une grande expérience et une expertise confirmées en matière correctionnelle. Il y a aussi un débat public à faire et à compléter sur les pratiques correctionnelles québécoises. Pour éclairer la prise de décision par le ministre, le gouvernement et l'Assemblée nationale en particulier, il s'impose de tenir ce débat. En conséquence, il est recommandé :

Recommandation 73

Que le ministre de la Sécurité publique rende public dans les meilleurs délais le présent rapport et accorde aux intéressés et s'accorde à lui-même un temps raisonnable de consultation et de réflexion avant de déterminer les suites à donner.



NOTES DU CHAPITRE III

- (1) Ministère de la Sécurité publique, *Vers un recours modéré aux mesures pénales et correctionnelles*, 1996, p. 10.
- (2) Pour mémoire, il est utile de rappeler les principales dispositions de la *Loi (fédérale) sur les prisons et les maisons de correction* :
 - La loi permet d'accorder à des personnes incarcérées une « *permission de sortie* » qui est l'équivalent de l'absence temporaire. Deux éléments importants circonscrivent l'objet de ce type d'élargissement : le « *maintien d'une société juste, paisible et sûre* » et la recherche, par des décisions appropriées quant au moment et aux conditions à de tel élargissement, de la « *réadaptation et de la réinsertion sociale des prisonniers en tant que citoyens respectueux des lois.* » (article 7).
 - Principes : la loi fédérale assujettit la permission de sortie à quatre principes :
 - «
 - a) *Le règlement de chaque cas doit, compte tenu de la protection de la société et de la réadaptation et de la réinsertion sociale du prisonnier, être le moins restrictif possible ;*
 - b) *[l'autorité responsable] doit tenir compte de toute l'information pertinente disponible ;*
 - c) *elle doit, de manière à assurer l'équité et la clarté du processus, donner au prisonnier, les motifs de la décision, ainsi que tous autres renseignements pertinents, et la possibilité de la faire réviser ;*
 - d) *elle doit faire l'échange, au moment opportun, des renseignements utiles dont elle dispose avec les autres éléments du système de justice pénale et tenir ses directives et programmes de permission de sortie à la disposition des prisonniers, des victimes et du public.* » (article 7.1)
 - Autorité compétente : l'article 7.2 de la loi fédérale assigne au gouvernement de la province la désignation des « *personnes ou organismes responsables de l'octroi des permissions de sortie* » et ce peut être, le cas échéant, une commission provinciale des libérations conditionnelles (article 7.2). Au Québec, le directeur général des Services correctionnels assume la responsabilité, agissant sur la recommandation (non-obligatoire) d'un comité.
 - Types de permissions de sortie : selon la Loi fédérale, il existe divers types possibles :
 - «
 - a) *Pour des raisons médicales ou humanitaires ;*
 - b) *Pour la réadaptation ou la réinsertion sociale du prisonnier ;*
 - c) *Pour les mêmes raisons que celles pouvant être prévues au titre d'une loi de la province relativement à l'octroi de permissions de sortir, dans la mesure où elles sont conformes à l'énoncé d'objet et aux principes prévus aux articles 7 et 7.1.* » (article 7.3).
 - Durée : sauf pour raisons médicales, la loi fédérale limite à 60 jours une permission de sortie, avec possibilité de renouvellement, (article 7.4); la loi québécoise est conforme (article 22.5)
 - Révocation : la loi fédérale comporte des motifs de révocation de la permission de sortie; la loi québécoise de même.
- (3) Ministère de la Sécurité publique, *Vers un recours modéré aux mesures pénales et correctionnelles*, 1996, p. 8

- (4) CQLC – 1, p. 18.
- (5) Documents préparés par les Services correctionnels et annexés à la lettre du sous-ministre associé Roger Giroux à Claude Corbo, le 27 février 2001.
- (6) Direction générale des services correctionnels du Québec, *Plan stratégique et opérationnel des technologies de l'information. Bilan, Orientations, architectures*, septembre 2000, p. 37.
- (7) Direction générale des services correctionnels du Québec, *Plan stratégique et opérationnel des technologies de l'information. Bilan, Orientations, architectures*, septembre 2000, p. 24.
- (8) Document préparé par les Services correctionnels et annexé à la lettre de la directrice par intérim, Carole Michel, à Claude Corbo, le 5 mars 2001.
- (9) CQLC – 1, p. 13 et 20.
- (10) Document préparé par les Services correctionnels et annexé à la lettre du sous-ministre associé Roger Giroux à Claude Corbo, le 27 février 2001.
- (11) Ministère de la Sécurité publique, Direction générale des services correctionnels, *L'organisation administrative supérieure – Direction des services correctionnels*, mai 2000, p. 14.
- (12) *Ibid.*, p. 12.
- (13) *Ibid.*, p. 12 à 17.
- (14) Document préparé par les Services correctionnels et annexé à la lettre du sous-ministre associé Roger Giroux à Claude Corbo, le 27 février 2001.
- (15) Ministère de la Sécurité publique, Direction générale des services correctionnels, *L'organisation administrative supérieure – Direction des services correctionnels*, mai 2000, p. 12.
- (16) Document préparé par les Services correctionnels et annexé à la lettre du sous-ministre associé Roger Giroux à Claude Corbo, le 27 février 2001.
- (17) Description d'emploi en date du 27 septembre 1990.
- (18) Gouvernement du Québec, Conseil du Trésor, Service de la classification, *Recueil des politiques de gestion : les agents des services correctionnels (307)*, C.T. 173920 du 15 mai 1990, émise le 20 juin 1990, p. 4.
- (19) Description d'emploi de l'agent des services correctionnels en date du 27 septembre 1990.
- (20) Documents intitulés *Révision de la classification et de ses règles de gestion* pour les agents de probation et pour les conseillers spécialisés en milieu carcéral, section 13, approuvés le 14 novembre 2000 par le sous-ministre associé Roger Giroux.
- (21) *Ibid.*, section 12
- (22) Document préparé par les Services correctionnels et annexé à la lettre du sous-ministre associé Roger Giroux à Claude Corbo, le 27 février 2001.
- (23) *Ibid.*
- (24) SOUCY Nicole et Sandra VERREAULT, *Processus décisionnel en matière d'élargissement des personnes contrevenantes*, Direction générale des services correctionnels, le 19 février 2001, p. 22.
- (25) Ministère de la Sécurité publique, *Vers un recours modéré aux mesures pénales et correctionnelles*, 1996, p. 8.
- (26) M. Ouimet et P. Tremblay, *op.cit.*, version du 11 juillet 1999, « Sommaire exécutif », p. 3.
- (27) N. Soucy et S. Verreault, *op.cit.*, p. 24.
- (28) Commission québécoise des libérations conditionnelles, *Rapport annuel 1998-1999*, p. 17 – 18.

- (29) CQLC – 1, p. 19 – 20.
- (30) Commission québécoise des libérations conditionnelles, *La libération conditionnelle : une perspective québécoise*, document non-daté [1998], section « Mission », p. 4.
- (31) MSP, Direction générale des services correctionnels, *Des orientations pour l'action. Pour des services adaptés aux défis sociaux et pénaux*, 1996, p. 6.
- (32) N. Soucy et S. Verreault, *op.cit.*, p. 17.
- (33) *Ibid.*, p. 23.
- (34) MSP, Direction générale des services correctionnels, *Des orientations pour l'action. Pour des services adaptés aux défis sociaux et pénaux*, 1996, p. 7.
- (35) *Ibid.*, p. 24 – 27.
- (36) N. Soucy et S. Verreault, *op.cit.*, p. 23.

LISTE DES ANNEXES ET ANNEXES

1. Communiqué de presse émis par le ministre de la Sécurité publique du Québec, le 26 septembre 2000.
2. Lettre type envoyée le 3 novembre 2000 par Claude Corbo aux intervenants, regroupements, organismes et associations ayant un intérêt dans l'objet du mandat.
3. Liste des destinataires de la lettre du 3 novembre 2000.
4. Liste des personnes rencontrées.
5. Liste des documents reçus suite à la lettre du 3 novembre 2000, aux rencontres ou à d'autres contacts.
6. Lexique tiré des *statistiques correctionnelles du Québec 1998-1999*
7. Formulaires en en vigueur aux Services correctionnels
 - Admission/Accueil
 - L'évaluation de 1^e niveau pour la personne contrevenante
 - L'évaluation de 2^e niveau
 - Le plan d'intervention correctionnel
 - Rapport d'observation
 - Demande d'absence temporaire
 - Recommandation concernant une absence temporaire

NOTES BIOGRAPHIQUES DE CLAUDE CORBO

Claude Corbo est professeur titulaire au département de science politique de l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Il fut recteur de l'Université depuis le 19 juin 1986 jusqu'au 7 janvier 1996.

Né à Montréal, le 3 octobre 1945, dans une famille bien connue de la communauté italienne, Claude Corbo a obtenu son baccalauréat ès arts en 1964 au Collège Jean-de-Brébeuf; il est titulaire d'un doctorat en philosophie de l'Université de Montréal (1973).

ACTIVITÉ UNIVERSITAIRE

Ouvrant à l'UQAM depuis les débuts de l'établissement en 1969, Claude Corbo a d'abord été professeur au département de science politique. En 1972, il est devenu vice-doyen des sciences humaines.

À compter de 1974, il a assumé plusieurs fonctions administratives dans l'Université : registraire (1974-1978), doyen de la gestion des ressources (1978-1979), vice-recteur (1979-1981) et vice-recteur à l'enseignement et à la recherche (1981-1986), avant d'accéder au rectorat (1986-1996).

Dans le cadre de ses fonctions, il a été membre de la Commission des études (1981-1996) et du Conseil d'administration (1979-1996) de l'UQAM, ainsi que du Conseil d'administration de la Fondation de l'UQAM (1979-1996), du Conseil des études (1981-1986) et de l'Assemblée des gouverneurs du réseau de l'Université du Québec (1986-1996). Il a aussi siégé au Comité exécutif de la Conférence des recteurs et principaux des universités du Québec. En 1989, il a été co-président de la Semaine nationale des universités du Canada. Il a participé aux travaux du Forum Universités-Entreprises du Canada.

Instigateur des « Colloques annuels de l'UQAM sur les leaders politiques du Québec contemporain », il a collaboré de près à l'organisation de ces colloques (sur Georges-Émile Lapalme, 1987; Jean Lesage, 1988; André Laurendeau 1989; Daniel Johnson, 1990; René Lévesque, 1991; Thérèse Casgrain, 1992; Hydro-Québec, 1994; Le Devoir, 1995; La Révolution tranquille, 2000). Il a également mené des entrevues de 50 professeurs et chercheurs pour des émissions de télévision produites par le Service de l'audiovisuel de l'UQAM et

diffusées par le canal de télévision universitaire et Radio-Québec (émission *UQAM Prise 20*, *UQAM Prise 21* et *UQAM MAGAZINE* entre 1989 et 1992). Il intervient régulièrement comme conférencier dans le milieu montréalais et québécois.

MANDATS GOUVERNEMENTAUX

Claude Corbo a assumé plusieurs mandats pour différents ministères du gouvernement du Québec. En 1992, il a présidé le Groupe de travail du ministre de la Sécurité publique du Québec sur les relations entre le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal et les communautés noires. En 1994, il a présidé le Groupe de travail du Ministre de l'Éducation sur les profils de formation au primaire et au secondaire. En 1996, pour le ministre de la Sécurité publique du Québec, il a réalisé un examen et une révision du système de déontologie policière. En 1997, pour le même ministre, il a assumé une mission d'évaluation et de consolidation de la formation continue et du perfectionnement professionnel du personnel policier. En 1998, le ministre de la Sécurité publique lui donnait un mandat de suivi de son rapport sur la formation policière. En 1998 aussi, pour le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, il a présidé le Groupe de travail « S'investir dans le savoir-faire », issu du Forum des décideurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire. En 1999, il a présidé le Groupe de travail sur l'éthique en recherche et en innovation créé par le ministre de la Recherche, de la Science et de la Technologie. En 1999 également, il a agi comme chercheur associé auprès du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et conseiller auprès du Ministre. En 2000-2001, il préside le Comité du rapport annuel du Conseil supérieur de l'Éducation. En 2000-2001 également, il mène, pour le ministre de la Sécurité publique, une analyse du processus décisionnel menant à l'élargissement en milieu ouvert ou en absence temporaire et à la libération conditionnelle des personnes contrevenantes. Depuis mars 2001, il préside le Conseil de Surveillance des activités de la Sûreté du Québec.

SERVICES À LA COMMUNAUTÉ

Outre ses fonctions professionnelles dans l'Université, Claude Corbo s'est constamment impliqué dans des activités de service à la communauté montréalaise et québécoise : conseiller auprès de la Fédération des associations italiennes du Québec (1972-1973), président du conseil d'administration du Collège de Rosemont (1982-1986) et du Collège Jean-de-Brébeuf (1986-1990), président du Comité montréalais des fêtes du Bicentenaire de la Révolution française (1986-1989), membre du comité des industries culturelles de la Chambre de commerce de Montréal (1987-1989), membre du comité de parrainage du Forum pour l'emploi (1988-1996). Il a présidé de 1997 à 1999 le

Conseil d'administration de l'Association internationale des études québécoises (AIEQ).

À la demande du maire Jean Doré, il a présidé, de 1989 à 1992, le Comité consultatif international du Biodôme de Montréal. En juin 1990, le gouvernement du Québec le nommait membre du conseil d'administration de la Cinémathèque québécoise (mandat renouvelé en 1992). Il est membre du Conseil d'administration du Théâtre du Nouveau Monde depuis 1992; dont il fut président en 1998-1999; il fut aussi membre du Conseil du Saidye-Bronfman Centre (1993-1996); il préside depuis 1996 le fonds Gratiien-Gélinas. Il est membre du Conseil d'administration du CECI depuis 1998. À plusieurs reprises, il a présidé des jurys de prix : Gala Excellence 1991 de la Presse, Prix des communautés culturelles du ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration (1991), Iris (1990), Prismes (1989). En 1992 et 1993, il a présidé la division Éducation de la campagne de Centraide, et, en 1994 et 1995, la division Enseignement supérieur. De 1993 à 1996, il a été membre du conseil d'administration de la Chambre de commerce du Montréal métropolitain (Board of Trade).

OUVRAGES ET PUBLICATIONS

Claude Corbo est l'auteur de **Mon appartenance. Essais sur la condition québécoise** (Montréal, VLB Éditeur, 1992), récipiendaire du prix Richard-Arès en 1992; **Passion et désenchantement du ministre Lapalme**, pièce de théâtre (produite en lecture publique par le Centre des auteurs dramatiques, à Montréal, le 16 avril 1992, dans le cadre de la Semaine de la dramaturgie); **Matériaux fragmentaires pour une histoire de l'UQAM** (Montréal, Éditions Logiques, (1994); **Lettre fraternelle, raisonnée et urgente à mes concitoyens immigrants** (Montréal, Lanctôt Éditeur, 1996); **À la recherche d'un système de déontologie policière juste, efficient et frugal** (Gouvernement du Québec, 1996); **Vers un système intégré de formation policière** (Gouvernement du Québec, 1997); **La mémoire du cours classique. Les années aigres-douces des récits autobiographiques**, (Montréal, Éditions Logiques, 2000); **Repenser l'école. Une anthologie des débats sur l'éducation au Québec de 1945 au rapport Parent** (Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2000). En collaboration avec Yvan Lamonde, il a publié **Le rouge et le bleu. Une anthologie de la pensée politique au Québec de la Conquête à la Révolution tranquille** (Presses de l'Université de Montréal, 1999). Il a aussi choisi et ordonné les textes de l'ouvrage de Claude Béland, **Inquiétude et espoir, Valeurs et pièges du nouveau pouvoir économique** (Québec-Amérique, 1998).

DISTINCTIONS

Choisi en 1983 « Grand Montréalais de l'avenir » dans le domaine de l'enseignement (Hôtel Reine Élisabeth, Hilton), Claude Corbo a reçu un « Certificat de mérite » du Conseil international d'études canadiennes en 1989 et la médaille « Mérite et reconnaissance » du Conseil québécois pour l'enfance et la jeunesse en 1991. Il est Officier de l'Ordre national du Mérite de France (1990). Le 14 octobre 1992, il a reçu la Médaille de l'Université de Montréal. Il a reçu le « Lion d'Or au Mérite » (catégorie Culturelle) de l'Ordre des Fils d'Italie au Canada le 25 mars 1995. Le 6 juin 1996, l'Université McGill lui a décerné un doctorat honoris causa en droit. En 1997, il a reçu du Collège Jean-de-Brébeuf l'« Ordre du Mérite ».

Le 9 avril 2001