



SYSTÈMES D'INFORMATION POUR L'ÉTABLISSEMENT DE LIGNES DIRECTRICES DANS LA DÉTERMINATION DE LA PEINE : EXPÉRIENCES RÉCENTES



Rapports de
recherche de la
Commission
canadienne sur la
détermination de
la peine

Canada

Research and Development
Directorate

Policy, Programs and Research
Branch

KF
9685
C3
.H3614
1988

Dire
la re
dév
Dire
programmes et de la recherche

BIBLIOTHÈQUE JUSTICE LIBRARY



3 0163 00011226 8

KF 9685 C3 .H3614 1988
Hann, Robert G.
Systemes d'information pour
l'etablissement de lignes
directrices dans la
determination de la peine :
experiences recentes

B1029010
01034583

NOV 29 1989

LIBRARY / BIBLIOTHÈQUE
CANADA

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX

CHAPITRE 1 INTRODUCTION

- 1.1 BUT DU TRAVAIL
- 1.2 LE PROJET EN PERSPECTIVE
- 1.3 MÉTHODOLOGIE

**SYSTÈMES D'INFORMATION POUR L'ÉTABLISSEMENT
DE LIGNES DIRECTRICES DANS LA DÉTERMINATION
DE LA PEINE: EXPÉRIENCES RÉCENTES**

CHAPITRE 2

- 2.1 INTRODUCTION
- 2.2 LE PROJET EN PERSPECTIVE
- 2.3 MÉTHODOLOGIE

- 2.4 CLASSIFICATION JURIDIQUE ET VOLONTÉ
- 2.5 STRUCTURE DES TRIBUNAUX

- 2.6 STRUCTURE GÉNÉRALE
- 2.7 STRUCTURE DÉTAILLÉE
- 2.8 ORGANISMES

- 2.9 INTRODUCTION
- 2.10 LE PROJET EN PERSPECTIVE
- 2.11 MÉTHODOLOGIE

CHAPITRE 3

- 3.1 INTRODUCTION

Ce rapport a été rédigé pour le compte de la Commission canadienne sur la détermination de la peine. Les opinions qui y sont exprimées ne sont pas nécessairement celles de la Commission canadienne sur la détermination de la peine ou du ministère de la Justice du Canada.

Publié sous l'autorité du ministre de la Justice et procureur général du Canada

Distribué par la
Direction des communications et affaires publiques
Ministère de la Justice Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

(613) 957-4222

N° de catalogue J23-3/15-1988F
ISBN 0-662-94680-4
ISSN 0836-1800

Also available in English

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1988

Imprimé au Canada

JUS-P-458

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| LISTE DES TABLEAUX | vi |
| CHAPITRE 1 INTRODUCTION | 1 |
| 1.1 BUT DU PROJET | 1 |
| 1.2 LE PROJET EN PERSPECTIVE | 2 |
| 1.3 MÉTHODOLOGIE | 5 |
| 1.4 PRÉSENTATION DU RAPPORT | 7 |
| CHAPITRE 2 STRUCTURE DE BASE DES ÉTATS | 9 |
| 2.1 INTRODUCTION | 9 |
| 2.2 STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DU SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE | 10 |
| 2.2.1 CLASSIFICATION JURIDIQUE ET VOLUME DES INFRACTIONS CRIMINELLES | 10 |
| 2.2.2 STRUCTURE DES TRIBUNAUX | 19 |
| 2.2.3 STRUCTURE CARCÉRALE | 23 |
| 2.2.4 STRUCTURE DE L'APPLICATION DES LOIS | 26 |
| 2.2.5 ORGANISMES SPÉCIAUX | 26 |
| 2.3 CARACTÉRISTIQUES GÉOGRAPHIQUES | 27 |
| 2.4 CALENDRIER D'ÉLABORATION DES PRINCIPES DIRECTEURS | 28 |
| 2.5 RÉSUMÉ | 30 |
| CHAPITRE 3 PÉRIODE D'ÉLABORATION DES PRINCIPES DIRECTEURS . | 31 |
| 3.1 INTRODUCTION | 31 |

84272108

| | | |
|--------|--|----|
| 3.2 | SYSTEMES D'INFORMATION EXISTANTS | 31 |
| 3.3 | STRUCTURE ORGANISATIONNELLE, RESPONSABILITES ET CHARGES DE TRAVAIL | 37 |
| 3.4 | PREMIÈRE COLLECTE DE DONNÉES SUR LES PRINCIPES DIRECTEURS DANS LA DÉTERMINATION DE LA PEINE : VUE D'ENSEMBLE | 48 |
| 3.5 | NÉCESSITÉ ET DISPONIBILITÉ DE RENSEIGNEMENTS PARTICULIERS | 59 |
| 3.5.1 | INTRODUCTION | 59 |
| 3.5.2 | TYPE DE PRINCIPES DIRECTEURS SUR LA DÉTERMINATION DE LA PEINE | 60 |
| 3.5.3 | IMPACT SUR LES POPULATIONS CARCÉRALES | 62 |
| 3.5.4 | QUALITÉ GÉNÉRALE DES DONNÉES | 68 |
| 3.5.5 | TYPES D'INFRACTIONS | 70 |
| 3.5.6 | ÉTENDUE | 70 |
| 3.5.7 | GRAVITÉ DE L'INFRACTION | 71 |
| 3.5.8 | CASIER ANTÉRIEUR | 72 |
| 3.5.9 | PRATIQUES DE MISE EN ACCUSATION PAR LA POURSUITE | 73 |
| 3.5.10 | TRAITEMENT DE LA CAUSE PAR LE TRIBUNAL | 73 |
| 3.5.11 | PEINES | 74 |
| 3.5.12 | AUTRES VARIABLES | 75 |
| 3.5.13 | PROGRAMMES DE RECHANGE DISPONIBLES | 76 |
| 3.5.14 | AUTO-CONTRÔLE | 76 |
| 3.5.15 | PROCESSUS D'IDENTIFICATION DES EXIGENCES DE RENSEIGNEMENTS | 77 |
| 3.5.16 | RESSOURCES DISPONIBLES ET UTILISÉES | 77 |
| 3.6 | RÉSUMÉ DES PRINCIPALES CONCLUSIONS | 79 |

| | | |
|-------------------|--|-----------|
| CHAPITRE 4 | INFORMATION ET CONTRÔLE CONTINU EN MATIÈRE DE DÉCISIONS JUDICIAIRES | 83 |
| 4.1 | INTRODUCTION | 83 |
| 4.2 | DESCRIPTION GÉNÉRALE DES SYSTEMES POLICIER, JUDICIAIRE ET CORRECTIONNEL | 83 |
| 4.3 | DESCRIPTION GÉNÉRALE DES SYSTEMES D'INFORMATION RELATIFS AUX PRINCIPES DIRECTEURS SUR LA DÉTERMINATION DE LA PEINE | 88 |
| 4.4 | BESOINS EN MATIÈRE D'INFORMATION ET DISPONIBILITÉ DE CELLE-CI | 99 |
| 4.4.1 | STRUCTURE ORGANISATIONNELLE, RESPONSABILITÉS ET CHARGES DE TRAVAIL | 100 |
| 4.4.2 | PUBLICATION DE RAPPORTS ET CONFIDENTIALITÉ | 103 |
| 4.4.3 | QUALITÉ GÉNÉRALE ET DISPONIBILITÉ | 105 |
| 4.4.4 | IMPACT SUR LES POPULATIONS CARCÉRALES | 108 |
| 4.4.5 | TYPES D'INFRACTIONS | 112 |
| 4.4.6 | CASIER ANTÉRIEUR | 113 |
| 4.4.7 | PRATIQUES EN MATIÈRE DE POURSUITE | 116 |
| 4.4.8 | TRAITEMENT DE LA CAUSE PAR LE TRIBUNAL | 119 |
| 4.4.9 | AUTRES VARIABLES | 119 |
| 4.4.10 | PROGRAMMES DE RECHANGE DISPONIBLES | 122 |
| 4.4.11 | DÉROGATIONS AUX PRINCIPES DIRECTEURS | 122 |
| 4.4.12 | RESSOURCES DISPONIBLES ET UTILISÉES | 125 |
| 4.5 | RÉSUMÉ DES PRINCIPALES CONCLUSIONS | 127 |

LISTE DES TABLEAUX

| | | |
|-----|---|----|
| 1.1 | Entrevues menées à chaque endroit | 6 |
| 2.1 | Classification juridique et volume des causes | 13 |
| 2.2 | Partage des responsabilités correctionnelles par état | 24 |
| 2.3 | Calendrier d'élaboration des principes directeurs sur la détermination de la peine | 30 |
| 3.1 | Classification des éléments d'information | 52 |

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

1.1 BUT DU PROJET

Les débats en cours au Canada relativement à la détermination de la peine nécessitent une information plus complète et plus précise concernant :

- les pratiques de détermination de la peine,
- les circonstances dans lesquelles les décisions sur la détermination de la peine sont prises, et
- les conséquences qu'entraînent les pratiques de rechange de détermination de la peine.

Ce type d'information revêt une importance capitale dans les débats lorsque le besoin de principes directeurs régissant la détermination de la peine ou les structures et les stratégies de rechange pour aborder ces principes est en cause.

Par conséquent, la Commission canadienne sur la détermination de la peine a mis ce projet sur pied dans le but de profiter de l'expérience de certains états américains qui ont, par le passé, élaboré et mis au point des systèmes d'information à l'appui des principes directeurs sur la détermination de la peine (c.-à-d. leur expérience avant, pendant et après la mise en application des principes directeurs).

1.2 LE PROJET EN PERSPECTIVE

La Commission a constaté que la définition des types de systèmes nécessaires à la collecte de données sur la détermination de la peine et sur le processus sentenciel au Canada serait une tâche extrêmement complexe et difficile. Ce projet ne représentait que la première étape du processus. Beaucoup de travail serait nécessaire pour perfectionner les grandes stratégies générales élaborées à partir des premières conclusions de cette étude.

Dès le début, on a également constaté que l'efficacité, la compétence et la justesse de tout système servant à recueillir, stocker et fournir de l'information sur la détermination de la peine peuvent (et devraient) être évaluées selon deux points de vue :

- 1 les DEMANDES (ou les exigences) d'information, et
- 2 les techniques utilisées par le système pour FOURNIR cette information (ou satisfaire ces demandes).

Du point de vue de la "DEMANDE", un bon système d'information sur la détermination de la peine devrait fournir :

- la BONNE INFORMATION
- aux bonnes PERSONNES
- au bon MOMENT
- dans le bon FORMAT.

Du point de vue de l'"OFFRE", un bon système d'information sur la détermination de la peine devrait recueillir, stocker et communiquer l'information exacte en utilisant :

- les bons ORGANISMES,
- la bonne TECHNOLOGIE, et
- toutes les autres RESSOURCES possibles.

De plus, puisque l'information n'est valable que dans la mesure où elle permet d'améliorer le processus de prise de décision, il est important que les questions relatives à "l'alimentation" du système d'information sur la détermination de la peine soient adressées après un examen minutieux des décisions sentencielles précises devant être appuyées et des structures organisationnelles et de procédure à l'intérieur desquelles ces décisions sentencielles seront prises.

Manifestement, au tout début du projet, la Commission n'avait pas encore décidé si elle allait se prononcer en faveur ou non d'un processus de détermination de la peine plus structuré au Canada, et encore moins quelle forme une telle structuration prendrait. Cependant, les réponses à certaines questions d'ordre général concernant les stratégies et les principes du système d'information pourraient s'appliquer, sans tenir compte de pratiques sentencielles précises ou de types précis de politique ou de structure sentencielle. Par exemple, des questions comme :

"Tout système de prise de décision sentencielle doit-il pouvoir compter sur des données vérifiant les pratiques actuelles et récentes ?"

"Combien de temps d'autres provinces ou certains États américains ont-ils consacré à l'élaboration de systèmes de données sur la détermination de la peine ?"

et

"Les systèmes de données nécessaires pour appuyer la plupart des principes directeurs sur la détermination de la peine sont-ils si onéreux qu'une mise en application convenable des principes directeurs devient impossible ?"

Les réponses à de telles questions constitueraient une source précieuse d'information à la fois sur la faisabilité opérationnelle d'un bon nombre de recommandations différentes sur la politique et la structure de la détermination de la peine ainsi que des ressources administratives nécessaires pour les étayer.

Ensuite, les réponses à certaines questions pourraient avoir un effet considérable sur la façon dont la Commission poursuivrait la majeure partie de son travail. Il s'agit de questions comme :

"Est-il nécessaire de posséder des données précises et complètes sur les pratiques sentencielles antérieures et actuelles avant de pouvoir élaborer des principes directeurs sur la détermination de la peine ?"

ou

"A quel point est-il important de posséder des données sur l'effet possible des peines de rechange ?"

Finalement, la recherche initiale permettrait d'identifier les domaines concernés par le système d'information et nécessitant une recherche plus poussée, en particulier s'il est

nécessaire de consulter plusieurs groupes dans les différentes provinces canadiennes. Ce type d'information permettrait à la Commission de s'assurer qu'une recherche beaucoup plus intensive a été entreprise de façon extrêmement précise compte tenu des données actuellement disponibles dans le domaine.

1.3 MÉTHODOLOGIE

Certaines parties du présent rapport s'appuient sur un examen de la documentation existante sur les systèmes d'information pour la détermination de la peine en général ainsi que sur les expériences particulières de trois États américains, choisis pour une analyse détaillée :

- Washington (Washington Sentencing Guidelines Commission),
- Pennsylvanie (Pennsylvania Commission on Sentencing), et
- Minnesota (Minnesota Sentencing Guidelines Commission).

Cependant, les entrevues intensives menées sur une période de deux jours dans chacun de ces États ont constitué les principales sources d'information. La plupart des entrevues ont été faites avec des cadres supérieurs des commissions sur la détermination de la peine, mais, comme le montre le tableau 1.1, d'autres entrevues ont également eu lieu avec des fonctionnaires affectés au système d'information de la cour, avec des administrateurs de tribunaux ainsi qu'avec des planificateurs et des analystes financiers.

Dans tous les cas, les enquêteurs ont été impressionnés par la franchise, l'empressement et l'enthousiasme démontrés lors de l'entrevue. Ces personnes ont

droit à nos plus sincères remerciements pour avoir donné si généreusement de leur temps dans un délai aussi court et pour avoir si gentiment accédé à nos demandes de la documentation.

TABLEAU 1.1
ENTREVUES MENÉES A CHAQUE ENDROIT

Washington Sentencing Guidelines Commission :

- David Fallen, directeur de la recherche pour la Commission
- Jack O'Connell, bureau de la gestion financière
- Carol King, sous-directrice, division des systèmes d'information, bureau de l'administrateur des tribunaux

Pennsylvania Commission on Sentencing

- John Kramer, directeur exécutif
- Rob Lubitz, directeur associé
- John McCloskey, associé à la recherche
- Cynthia Kempinen, directrice-adjointe à la recherche

Minnesota Sentencing Guidelines Commission

- Kay Knapp, directrice à la recherche
- Deborah Dailey, analyste à la recherche
- Dale Goode, bureau de l'administrateur des tribunaux.

1.4 PRÉSENTATION DU RAPPORT

Le chapitre 2 ouvre le rapport par une étude sur les caractéristiques structurales des milieux dans lesquels les trois commissions ont entrepris leur travail. On essaie en particulier d'évaluer à quel point l'expérience menée par l'un des trois États américains pourrait s'appliquer au contexte canadien.

Le chapitre 3 décrit ensuite l'expérience vécue dans chacun des endroits au cours de la période qui va de la création de la commission sur les principes directeurs à l'élaboration et à la ratification d'un ensemble précis de principes directeurs sur la détermination de la peine. Des sections distinctes portent également sur la situation actuelle des systèmes d'information opérationnels assurés par d'autres organismes d'administration en matière criminelle, l'appui politique dont bénéficient les principes directeurs et les efforts consacrés à l'élaboration de l'information relative à ces derniers, les efforts initiaux des commissions pour recueillir les données de base particulièrement nécessaires au processus d'élaboration des principes directeurs et, finalement, sur des questions particulières concernant les divers aspects des efforts initiaux de collecte de données.

Le chapitre 4 est semblable au chapitre 3, sauf qu'il examine les problèmes qui pourraient survenir après la mise en application d'un ensemble précis de principes directeurs, c'est-à-dire les problèmes relatifs à l'élaboration, à l'exploitation et à l'amélioration d'un système d'information permanent destiné à répondre aux demandes de la commission et des autres organismes engagés dans les processus de détermination de la peine et d'élaboration des principes directeurs dans la détermination de la peine.

Les chapitres 3 et 4 se terminent par un résumé des principales conclusions exposées dans chaque chapitre.

(Le lecteur intéressé par les aspects plus techniques des systèmes d'information étudiés ou par le processus de recherche peut se procurer une série de 3 annexes [reliées séparément].

L'annexe A fournit une description extrêmement détaillée des données recueillies à chaque endroit visité. Cette description comprend la liste des éléments d'information recueillis et la valeur de chacun. Elle indique si cet élément a été ou non recueilli au moyen d'un projet de base spécial ou d'un projet ultérieur à l'élaboration des principes directeurs; par l'entremise d'un système d'information permanent sur les principes directeurs; à partir d'un système automatisé ou manuel; et, finalement, si cette collecte a été faite pour chaque cause, chaque chef d'accusation, chaque défendeur, etc.

L'annexe B contient une liste sélective des rapports pertinents préparés par le personnel de chacun des endroits visités. L'annexe C fournit le guide de l'entrevue structurée utilisé pour recueillir l'information à chaque endroit.)

CHAPITRE 2

STRUCTURE DE BASE DES ÉTATS

2.1 INTRODUCTION

Si les États de Washington, du Minnesota et de Pennsylvanie devaient montrer d'importantes différences entre eux et avec le Canada, il serait simplement impossible de supposer que l'expérience particulière tentée dans chacun des trois États puisse être directement appliquée au Canada. Par conséquent, il faut être conscient des différences et des similarités entre les États afin de pouvoir évaluer dans quelle mesure leurs expériences pourraient et ne pourraient pas être adaptées au Canada.

Les sections qui suivent décrivent et comparent brièvement les trois États selon certains aspects "structuraux" de base :

- structure organisationnelle du système de justice pénale;
- classification juridique et volume des infractions criminelles;
- structure des tribunaux;
- structure carcérale;
- structure de l'application des lois;
- organismes spéciaux;
- caractéristiques géographiques, et
- calendrier d'élaboration des principes directeurs.

2.2 STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DU SYSTEME DE JUSTICE PÉNALE

2.2.1 CLASSIFICATION JURIDIQUE ET VOLUME DES INFRACTIONS CRIMINELLES

Le degré de complexité, les coûts et les stratégies appropriées pouvant s'appliquer à l'élaboration et à l'exploitation d'un système d'information pour l'élaboration des principes directeurs dans la détermination de la peine (SGIS) découle directement du nombre d'infractions et de condamnations pour lesquelles des données devront être recueillies, stockées, analysées, puis faire l'objet d'un rapport. En retour, le nombre des infractions et des condamnations sera, en grande partie, déterminé par les décisions relatives à:

"Quel type d'infraction entrera dans le cadre des principes directeurs et, par conséquent, relèvera de la compétence du SGIS?"¹

Même si les principes directeurs du Canada devaient se limiter aux infractions "criminelles", le volume des infractions pourraient encore varier énormément selon que les principes directeurs couvriraient :

- toutes les "infractions criminelles" par opposition aux seules infractions prévues dans certaines lois (p. ex., le Code criminel, la Loi des aliments et drogues et la Loi sur les stupéfiants);
- toutes les infractions "punissables sur déclaration sommaire de culpabilité" et tous les "actes criminels" prévus dans certaines lois par opposition aux

¹ Les questions entre guillemets correspondent aux questions du guide d'entrevue structurée utilisé lors des études réalisées dans les trois États américains.

seules infractions qui pourraient être jugées par acte d'accusation et par opposition aux seules infractions qui ont été jugées par acte d'accusation; ou

- toutes les infractions prévues dans une loi par opposition à certaines infractions seulement prévues dans cette même loi (p. ex., les principes directeurs devraient-ils couvrir les infractions pour "conduite en état d'ébriété" ?).

Par ailleurs, d'aucuns affirment que l'existence d'un système d'information capable de contrôler les peines et les pratiques de détermination de la peine est une condition essentielle à l'exploitation continue et réussie des principes directeurs. Pour cela, l'éventail des infractions couvertes par les principes directeurs devrait être limité à un ensemble d'infractions pour lesquelles il est possible de recueillir des renseignements. La question est alors la suivante :

"Quels types d'infractions pourraient être traités par un système d'information sur la détermination de la peine - et, par conséquent, devraient être prévus dans le cadre des principes directeurs sur la détermination de la peine ?"

Comme le montre le tableau 2.1, dans chacun des trois États visités, les infractions "criminelles" sont divisées en au moins deux classes juridiques - les délits (misdemeanors) et les crimes (felonies) - bien que certains États prévoient parfois diverses sous-classes à l'intérieur de chacune. Les États de Washington et du Minnesota ont tous deux décidé que les principes directeurs sur la détermination de la

peine (et donc les systèmes d'information sur la détermination de la peine) ne s'appliqueraient qu'aux accusations pour crimes.

Les Canadiens et les Américains croient souvent qu'il n'y a que des différences mineures entre l'infraction "punissable sur déclaration sommaire de culpabilité" du système judiciaire canadien et le "délit" du système américain, et entre l'"acte criminel" du système canadien et le "crime" du système américain. Si c'était le cas, on pourrait conclure que les choix du Minnesota et de l'État de Washington laissent supposer que le Canada devrait limiter la portée de tout SGIS aux actes criminels (ou peut-être aux actes criminels et aux infractions "hybrides"²).

Une telle conclusion ne saurait toutefois être valable. Premièrement, comme le montre le tableau 2.1, la ligne de démarcation entre le délit et le crime varie énormément dans les trois États - d'une peine maximale d'un an à une peine maximale de 5 ans. Deuxièmement, dans deux des États, les délits graves entraînent des peines maximales (c.-à-d. jusqu'à 1 an d'emprisonnement ou 2 ans de probation) qui sont beaucoup plus sévères que les peines maximales prévues dans le système canadien pour les infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité (6 mois de détention). Le choix de ces États de ne pas tenir compte des délits entraîne donc l'exclusion dans les principes directeurs (et le SGIS) d'un plus grand nombre d'infractions que ne le ferait la décision d'exclure, au Canada, les infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité. Les données du tableau 2.1

² C.-à-d. les infractions pour lesquelles la poursuite a le choix entre un procès par condamnation sur déclaration sommaire de culpabilité ou un procès par acte d'accusation.

TABLEAU 2.1

CLASSIFICATION JURIDIQUE ET VOLUME DES CAUSES

| TYPE D'INFRACTION | NOMBRE APPROX. DE DÉCISIONS PAR ANNÉE | PEINE MAXIMALE | TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE |
|--|---|-------------------|--|
| <hr/> | | | |
| <u>WASHINGTON [1983]³</u> | | | |
| Autres délits | | 90 jours | District |
| CFA | 32 268 | | |
| autres infractions criminelles au Code de la route | 104 564 | | |
| délits non liés au Code de la route | 109 654 | | |
| Délits graves |) | 1 année de | Supérieur de |
| |) | détention, amende | district (s'il |
| |) | de 1 000 \$ | a y réduction |
| |) | | de crime) |
| |) | 16 526 | |

³ Washington State, Office of the Administrator for the Courts, the Annual Report of the Caseloads and Operation of the Courts of Washington, (1983).

TABLEAU 2.1 (suite)

| TYPE D'INFRACTION | NOMBRE APPROX. DE DÉCISIONS PAR ANNÉE | PEINE MAXIMALE | TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE |
|-------------------|---------------------------------------|----------------|-------------------------------|
|-------------------|---------------------------------------|----------------|-------------------------------|

WASHINGTON (suite)

| | | | |
|--------|---|--|---|
| Crimes |) | | Supérieur de district (pour certaines enquêtes préliminaires) |
|--------|---|--|---|

| | | | |
|-----------------------|--|--|-----------------|
| Infractions fédérales | | | Cours fédérales |
|-----------------------|--|--|-----------------|

MINNESOTA [1980]

Délits - incl.

| | |
|----------------------------------|---------------------|
| CFA (1 ^{re} infraction) | 3 mois de détention |
|----------------------------------|---------------------|

Comté/District

| | |
|--|---------------------|
| autres crimes en vertu du Code de la route | (1 an de probation) |
|--|---------------------|

délits non liés au Code de la route

TABLEAU 2.1 (suite)

| TYPE D'INFRACTION | NOMBRE APPROX. DE DÉCISIONS PAR ANNÉE | PEINE MAXIMALE | TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE |
|-------------------|---|----------------|--|
|-------------------|---|----------------|--|

MINNESOTA (suite)

| | | | |
|--|-----------------|--|---|
| Délits graves | | | Comté/District |
| délits non liés au Code de la route | | 1 an de détention, amende de 1 000 \$ | |
| CFA (2 ^e infraction et +) | | | |
| Crimes | 6 000 (environ) | | District (appels dans cour d'appel, intermédiaire ou suprême) |
| Infractions fédérales | | | Cours fédérales |

TABLEAU 2.1 (suite)

| TYPE D'INFRACTION | NOMBRE APPROX. DE DÉCISIONS PAR ANNÉE | PEINE MAXIMALE | TRIBUNAL DE PREMIERE INSTANCE |
|-------------------|---|----------------|--|
|-------------------|---|----------------|--|

PENNSYLVANIE [198X]

| | | | |
|-----------------------|--|-----------------------|--------------------------|
| Sommaires | | 90 jours ⁴ |)juges)municipaux ou |
| Délits 3 | | 1 an |)de district |
| Délits 2 | | 2 ans |) |
| Délits 1 | | 5 ans |) |
| Crimes 3 | | 7 ans |)Cour de |
| Crimes 2 | | 10 ans |)plaids |
| Crimes 1 | | 20 ans |)communs |
| Meurtres | | perpétuité | |
| Infractions fédérales | | | Cours fédérales |

⁴ Les peines minimales représentaient [avant les principes directeurs] la moitié des peines maximales. Il faut noter également qu'en Pennsylvanie les principes directeurs n'ont pas priorité sur les maximums légaux.

indiquent que dans l'État de Washington plus de 90 % des affaires criminelles sont exclues des principes directeurs⁵.

Troisièmement, l'exclusion des délits dans l'État de Washington et celui du Minnesota exclut certains types particuliers d'infractions qui seraient probablement inclus dans un système canadien de principes directeurs. Par exemple, il est improbable que les Canadiens favorisent l'exclusion des infractions pour "conduite avec facultés affaiblies" (CFA) - infractions que l'on classe comme hybrides, criminelles/sommaires et qui peuvent compter pour 20 % à 40 % des condamnations⁶.

Quatrièmement, on doit noter que la Pennsylvanie a décidé que les principes directeurs devraient également couvrir les délits⁷

Finalement, bien que la restriction du cadre des principes directeurs offre des avantages évidents des points de vue organisationnel et budgétaire⁸, même les

⁵ Malheureusement, étant donné la situation des systèmes d'information sur les affaires inscrites au rôle des tribunaux canadiens, on ne peut évaluer avec précision le pourcentage des décisions rendues par décisions de causes.

⁶ Voir R. G. Hann, Sentencing Practices and Trends in Canada: Overview, rapport présenté au ministère de la Justice du Canada. (Oct. 1983), p. 14.

⁷ ...sauf les infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité en Pennsylvanie.

⁸ P. ex., le personnel de la Commission sur la détermination de la peine de la Pennsylvanie a indiqué que s'il n'avait pas eu à tenir compte également des délits, le peu de ressources disponibles pour la collecte des données et pour l'élaboration des principes directeurs auraient pu être utilisées à profit pour mener des analyses en profondeur sur des questions particulières concernant les crimes plus graves.

personnes interviewées dans les deux États où les délits ont à l'origine été exclus, ont indiqué qu'il y avait des raisons valables favorisant l'inclusion des délits. Par exemple, il peut être nécessaire d'inclure les délits afin de maintenir une certaine proportion dans les peines - en particulier pour maintenir un équilibre d'une part entre les peines pour crime entraînant une "courte détention" et les peines non privatives de liberté et, d'autre part, entre les peines pour délits relativement sévères mais non privatives de liberté (c.-à-d. 2 ans de probation) et les peines entraînant la détention (c.-à-d. 1 an). Si le recours aux peines non privatives de liberté pour certaines infractions graves (p. ex., infractions non violentes contre la propriété) devait continuer à être une politique importante au Canada, il serait alors encore plus important de tenir compte à la fois des infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité et des actes criminels dans tout système de principes directeurs.

Le volume des infractions que devrait traiter un SGIS canadien serait alors beaucoup plus élevé, toute proportion gardée (c.-à-d. par rapport au nombre d'habitants des États visités et à celui du Canada).

Il faut aussi remarquer que le nombre de causes traitées par les systèmes d'information sur la détermination de la peine - en particulier dans l'État de Washington et au Minnesota - est, dans un sens absolu également, beaucoup moins élevé qu'il ne le serait au Canada. Par exemple, dans les États de Washington et du Minnesota, le nombre de peines imposées annuellement dans le cadre des principes

directeurs est d'environ 12 000 et 6 000 respectivement⁹. Avec une population beaucoup plus élevée que celle de l'État de Washington (c.-à-d. 12 millions par rapport à 4 millions), la Pennsylvanie traite chaque année environ 42 000 peines pour environ 31 000 contrevenants condamnés. Puisque le Canada compte environ 12 fois plus d'habitants que le Minnesota et même deux fois plus que la Pennsylvanie, on peut sans risque avancer que les niveaux absolus des causes auxquels on peut s'attendre au Canada seraient largement au-dessous de ceux des endroits visités.

En résumé, étant donné les différences des volumes probables de causes qu'il faudrait traiter, on ne peut appliquer directement au Canada l'expérience des États visités. Il faut être particulièrement attentif aux coûts et à la technologie qui seraient les plus appropriés (p. ex., l'entrée et l'analyse des données pourraient-elles être faites par du personnel à temps partiel et sur micro-ordinateur?).

2.2.2 STRUCTURE DES TRIBUNAUX

Les difficultés relatives à la conception et à l'exploitation d'un système d'information pour l'élaboration des principes directeurs dans la détermination de la peine dépendront également de la réponse à la question suivante :

"Quel nombre et quel type d'organismes prennent les décisions qui devront être contrôlées ?"

⁹ Des 16 000 crimes et délits graves indiqués dans le tableau 2.1 pour l'État de Washington, environ 27 % étaient des cas de vols qualifiés et de vols et environ 16 % étaient des cas de cambriolage.

Le système canadien devra contrôler les pratiques de détermination de la peine d'un nombre d'organismes beaucoup plus considérable que celui des États visités.

Premièrement, dans chacun de ces États, l'ensemble ou, du moins, la très grande majorité des peines faisant l'objet de l'analyse relèvent d'un seul niveau de tribunal¹⁰. Au Canada, des procédures distinctes de collecte des données devront être élaborées en fonction des règles, des procédures et des ressources techniques et administratives disponibles dans au moins 24 organismes - au moins deux (et habituellement trois) niveaux de tribunaux criminels de première instance dans chacune des 10 provinces et dans les 2 territoires.

Deuxièmement, dans les États visités, les responsabilités de la majorité des tâches relatives à l'administration des tribunaux sont centralisées à l'intérieur d'un seul organisme, le tribunal lui-même. Par exemple, au Minnesota, l'administration est centralisée à l'intérieur de la Cour suprême, et c'est cette cour qui nomme les juges, est responsable des systèmes d'information, contrôle et évalue les juges. Les juges en chef des endroits visités ont un pouvoir beaucoup plus grand sur les questions administratives (y compris l'élaboration des systèmes d'information) que celui de leurs homologues canadiens. Par contre, le système canadien devra respecter le partage des pouvoirs et des responsabilités entre les procureurs généraux des provinces (p. ex., administration des tribunaux et poursuites judiciaires) et un corps judiciaire indépendant (p. ex., décision et détermination de la peine, et certaines questions administratives).

¹⁰ Jusqu'à maintenant, en Pennsylvanie, on n'a pas tenu compte des appels. Il y a cependant des projets dans ce sens.

Troisièmement, la plupart des causes criminelles devant les tribunaux (et à l'intérieur du cadre des principes directeurs sur la détermination de la peine) sont, dans les endroits visités, sous la juridiction de l'État. Pour la collecte et le compte rendu des données, les concepteurs du système canadien devront tenir compte du partage des responsabilités entre les provinces, dont relève l'administration de la justice, et le gouvernement fédéral, qui est responsable du Code criminel (dont certaines parties régissent la procédure pénale). De plus, dans les lieux visités, les commissions sur la détermination de la peine étaient nommées et elles se situaient hiérarchiquement au même niveau de gouvernement que celui du corps judiciaire, des poursuivants et de l'agence centrale responsable de l'application des lois¹¹. Au Canada, cependant, la Commission sur la détermination de la peine, l'agence centrale responsable de l'application des lois¹² et les juges des cours supérieures relèvent du gouvernement fédéral et les agences parajudiciaires relèvent des provinces.

La complexité et les coûts reliés à la conception et à l'exploitation d'un SGIS dépendront de la réponse à la question suivante :

"Combien de personnes à l'intérieur de chaque organisation prennent des décisions qui devront être contrôlées, et peuvent exiger des rapports produits par le système ?"

¹¹ Dans certains États, tel Washington, même si les systèmes d'information sont élaborés et exploités par un organisme d'État (la Cour suprême), chaque localité défraient une partie des coûts, déterminés sur une base d'honoraires de service.

¹² C.-à-d. la Gendarmerie royale du Canada, l'organisme responsable de la collecte des statistiques nationales sur la justice pénale. Le Centre canadien de la statistique juridique relève aussi du fédéral.

Sur ce point, les lieux visités sont très différents du contexte canadien. Ainsi, en 1981, la Cour provinciale (Division criminelle) du Toronto métropolitain comptait à elle seule 53 juges à plein temps¹³, comparé à environ 139 juges de la Cour supérieure dans l'État de Washington et aux juges des cours de plaid communs de la Pennsylvanie¹⁴ dont le nombre varie de 270 à 280.

Finalement, on devra se poser la question suivante :

"Y a-t-il des différences importantes dans la procédure judiciaire qui rendraient les comparaisons plus valables ou moins valables?"

Le temps imparti à la comparaison entre lieux visités et le Canada en ce qui a trait aux règles et procédures indépendantes était limité. Cependant, par opposition directe au contexte canadien, dans la plupart des États visités les dans l'État de Washington et aux juges des cours de plaid communs de la Pennsylvanie¹³ dont le nombre varie de 270 à 280. amendes n'étaient ordonnées que dans une proportion négligeable des infractions¹⁵. Dans l'élaboration d'un SGIS canadien, on devra porter une attention beaucoup plus grande aux amendes (et en particulier aux peines de détention ordonnées au lieu de l'amende, qu'il y ait eu ou non défaut de paiement). De plus, les personnes interviewées estimaient qu'un pourcentage important de causes était réglé par négociation de plaidoyer - dans l'État de Washington, il s'agit de plus de 80 % des causes. De fait, il y a souvent un espace réservé sur le formulaire officiel

¹³ Le Rapport annuel du ministère du Procureur général de l'Ontario (1980-1981) note également qu'il y avait 147 juges de la Cour provinciale (Division criminelle) dans la province de l'Ontario.

¹⁴ Le Minnesota compte 230 juges de cour de comté et de district.

¹⁵ Voir, par exemple, R. G. Hann, (Oct. 1983), op.cit.

de collecte des données relatives aux principes directeurs de la détermination de la peine afin que l'on puisse indiquer si une cause a été réglée par négociation de plaidoyer ou de chef d'accusation. Même s'il n'y a pas d'évaluation fiable de la fréquence des négociations avant procès au Canada, il est probable qu'elles ne soient pas aussi courantes - et certainement pas autorisées aussi formellement. Il serait plus difficile de reconnaître explicitement le rôle clé que jouent les poursuivants dans les procès conduisant à des peines au Canada et d'en tenir compte.

2.2.3 STRUCTURE CARCÉRALE

Le tableau 2.2 indique les différences majeures dans le partage des responsabilités correctionnelles entre les établissements locaux et étatiques de chacun des États visités, le partage des responsabilités en Pennsylvanie étant plus près de celui qui existe au Canada.

Le partage des responsabilités pourrait avoir des répercussions dans la définition du cadre des principes directeurs dans la détermination de la peine. Dans l'État de Washington, par exemple, les condamnations pour délit ont été exclues des principes directeurs en partie pour dissiper les craintes du comté quant au transfert possible des coûts d'incarcération de l'État vers le comté. De façon plus générale, on croyait qu'il ne serait pas approprié qu'un niveau de gouvernement établisse des principes directeurs qui pourraient avoir un effet significatif sur les ressources utilisées par un autre niveau de gouvernement. Par ailleurs, la manière dont les responsabilités correctionnelles sont partagées a aussi un effet important sur les possibilités d'évaluation de l'impact des principes directeurs sur les populations carcérales d'un

TABLEAU 2.2

PARTAGE DES RESPONSABILITÉS CORRECTIONNELLES PAR ÉTAT

| ÉTAT PRISON | PRISON | |
|--------------|--------------------------|-------------------------|
| | DE COURTE PEINE | DE LONGUE PEINE |
| Washington | Un an ou moins | plus d'un an |
| Pennsylvanie | PRISONS DE COMTÉ | PRISONS D'ÉTAT |
| | toutes les peines | habituellement les |
| | de moins de 2 ans | peines entre 2 et 5 ans |
| et | et certaines entre | toutes les peines de |
| | 2 et 5 ans | plus de 5 ans |
| Minnesota | MAISONS DE CORRECTION | PRISONS D'ÉTAT |
| | jusqu'à un an | plus d'un an |

État ou d'un comté. En Pennsylvanie, par exemple, le fait que, pour un nombre important de contrevenants condamnés à la détention (c.-à-d. dont les peines varient de 2 à 5 ans), le niveau de l'établissement dans lequel ils purgeront leur peine soit indéterminé rend beaucoup plus difficile la prévision de l'impact de tout ensemble de principes directeurs sur la détermination de la peine. (La Pennsylvanie est le seul État visité qui n'accorde pas aux prévisions des conséquences sur les populations carcérales

un rôle central dans le processus d'élaboration des principes directeurs.) En 1983, environ 71 % des causes criminelles de l'État de Washington jugées par la Cour supérieure faisaient l'objet d'une condamnation et d'une peine. De ce nombre, 82 % des contrevenants étaient condamnés à une peine combinant la détention dans une prison de courte durée et la probation, et 18 % étaient condamnés à purger leur peine dans des établissements de l'État (c.-à-d. plus d'un an).

Au Minnesota, sur environ 6 000 condamnations pour crimes chaque année, 50 % des contrevenants sont condamnés à la détention dans une prison de courte peine comme condition à la probation pour condamnation avec sursis, et 21 % sont condamnés à la prison de longue durée. Comme on l'a fait remarquer plus haut, on n'a pas souvent recours aux amendes en soi, bien qu'elles soient souvent utilisées comme condition aux sursis. La prison d'État reçoit en moyenne 1 300 détenus par année. Ces prisons ont une population d'environ 2 200 détenus purgeant une peine moyenne d'environ 2 ans. Les agents de probation du Minnesota travaillent en général pour le service exécutif (executive Branch), sous l'autorité des commissions de comté et des services correctionnels.

Environ 4 000 défendeurs sont admis chaque année dans les prisons d'État de la Pennsylvanie. Les services de probation et de libération conditionnelle des adultes de l'État et du comté fonctionnent en parallèle. Un juge peut demander à l'un ou l'autre de préparer le rapport présentenciel (RPS) ou de surveiller un client. En Pennsylvanie, pour les peines dont le maximum est de 2 ans ou plus, l'admissibilité à la libération conditionnelle était possible à partir du moment où le détenu avait purgé la peine minimale (1/2 du maximum). La remise en liberté était laissée à la discrétion

de la Commission des libérations conditionnelles. Les détenus purgeant une peine maximale de moins de 2 ans pouvaient être remis en liberté à tout moment à la discrétion du juge ayant imposé la peine. Aujourd'hui, les principes directeurs sur la détermination de la peine fixent la peine minimale ainsi que l'admissibilité. Cependant, la remise en liberté est encore laissée à la discrétion de la Commission des libérations conditionnelles.

2.2.4 STRUCTURE DE L'APPLICATION DES LOIS

Dans les trois États visités, il y a un organisme centralisé responsable de l'application des lois (la police d'État), ayant des corps municipaux dans bon nombre de milieux urbains. La ressemblance la plus pertinente avec le Canada est que les forces policières centrales, comme la Gendarmerie royale du Canada, sont responsables du maintien de la base de données automatisée la plus complète sur les dossiers des contrevenants dans chacun des États.

2.2.5 ORGANISMES SPÉCIAUX

La plupart des systèmes d'information sur l'élaboration des principes directeurs dans la détermination de la peine exigent probablement des données que l'on ne peut obtenir que si un certain nombre d'organismes de justice pénale acceptent de travailler conjointement afin de fournir des données exactes et à jour. Cependant, les organismes responsables de l'application des lois ainsi que les organismes judiciaires et correctionnels n'ont habituellement pas la pratique et les mécanismes organisationnels nécessaires pour pouvoir s'engager dans des projets administratifs de coopération.

Dans l'évaluation des difficultés organisationnelles que l'on peut rencontrer dans l'élaboration d'un système d'information sur la détermination de la peine, il est par conséquent important de déterminer:

"S'il existe ou non des mécanismes organisationnels particuliers visant à favoriser la coopération dans l'élaboration des systèmes d'informations?"

Dans l'État de Washington, l'existence du Governor's Interagency Working Group (composé des directeurs des services correctionnels, de la Commission des libérations conditionnelles, des Normes correctionnelles, des procureurs du gouvernement, des avocats de la poursuite, etc.) a rendu beaucoup plus facile le processus d'élaboration des systèmes d'information. Au Canada, ce genre d'organisme mixte n'existe pas.

2.3 CARACTÉRISTIQUES GÉOGRAPHIQUES

Même avec les progrès des télécommunications, les difficultés et en particulier les coûts d'élaboration et de maintien d'un système d'information varient selon la réponse à la question suivante :

"Dans combien de lieux physiques la collecte des données ou les comptes rendus des données doivent-ils se faire?"

Dans l'État de Washington, les tribunaux sont répartis dans 39 comtés et 29 districts. La Pennsylvanie compte 67 palais de justice dans 60 comtés. Le Minnesota compte 87 comtés, mais n'a que 10 districts. Ces chiffres sont considérablement moins élevés que ceux que l'on retrouve au Canada. Par exemple, en 1983, les seules cours

provinciales (division criminelle) de l'Ontario ont tenu des audiences régulières dans environ 149 endroits.

La réponse à la question suivante,

"Dans quel zone géographique la détermination de la peine a-t-elle lieu?"

est également importante dans l'évaluation des coûts de l'élaboration des systèmes. Mais elle est encore plus importante pour évaluer les difficultés probables d'élaboration qui peuvent être dues aux différences régionales quant aux objectifs, aux attitudes et aux coutumes. Évidemment, le territoire couvert et les différences régionales possibles sont considérablement plus grands au Canada que dans l'un ou l'autre des États visités.

2.4 CALENDRIER D'ÉLABORATION DES PRINCIPES DIRECTEURS

La dernière information analysée dans ce chapitre touche la question suivante:

"Après combien de temps et à quel moment les efforts en vue de l'élaboration d'un système d'information sur la détermination de la peine ont-ils commencé?"

Le tableau 2.3 donne le contexte de la dernière discussion sur cette question en résumant les principales étapes du processus d'élaboration des principes directeurs de la détermination de la peine dans les trois États.

Au Minnesota et en Pennsylvanie, la loi permettant la création des commissions sur la détermination de la peine a été officiellement adoptée 3 ans avant celle de l'État de

Washington¹⁶. Il est également important de noter qu'au Minnesota et dans l'État de Washington, la transition entre la loi initiale et la ratification officielle d'un ensemble de principes directeurs sur la détermination de la peine a été beaucoup plus souple qu'en Pennsylvanie. Dans cet État, le premier ensemble de principes directeurs proposé par la Commission a été rejeté par la législature après une période de débats très animés. Près de 4 années ont séparé la date de l'adoption de la loi initiale et celle de la mise en application des principes directeurs. Comparé aux autres États, et particulièrement à la Pennsylvanie, il apparaît clairement que le Canada n'en est qu'aux premières étapes du processus d'élaboration des principes directeurs.

¹⁶ Au Minnesota, l'intérêt pour les principes directeurs s'est manifesté en 1975 et s'est poursuivi pendant 3 ans avant l'adoption de la loi.

TABLEAU 2.3

**CALENDRIER D'ÉLABORATION DES PRINCIPES DIRECTEURS SUR
LA DÉTERMINATION DE LA PEINE**

| | ÉTAT | | |
|--|-----------|--------------|---------------|
| | Minnesota | Washington | Pennsylvanie |
| Date de l'adoption de la loi initiale | 1978 | 1981 | 1978 |
| Date de création de la Commission | 1980 | automne 1981 | avril 1979 |
| Mise en application des principes directeurs | mai 1980 | juillet 1984 | juillet 1982* |

*Le premier ensemble de principes directeurs fut proposé puis rejeté au début de 1981

2.5 RÉSUMÉ

La principale conclusion que l'on peut tirer de ce qui précède est que, par rapport à la plupart des aspects structuraux étudiés, les trois États et le Canada diffèrent énormément. Mais plus important encore, il est probable que ces différences indiquent que le processus d'élaboration des principes directeurs de la détermination de la peine sera encore plus complexe et plus difficile au Canada.

CHAPITRE 3

PÉRIODE D'ÉLABORATION DES PRINCIPES DIRECTEURS

3.1 INTRODUCTION

Le présent chapitre porte sur les périodes au cours desquelles les commissions des États de Washington, de Pennsylvanie et du Minnesota ont élaboré leurs principes directeurs sur la détermination de la peine. La section 2 décrit les systèmes d'information utilisés à ce moment-là par les organismes d'administration en matière criminelle et la section 3 donne un aperçu du contexte politique dans lequel se sont déroulées l'élaboration du système et la collecte initiale des données. Les efforts particuliers de collecte de données entrepris par les commissions elles-mêmes sont ensuite décrits à la section 4. Le chapitre se termine sur une discussion portant sur un certain nombre de questions précises, y compris les demandes visant un type particulier d'information et la disponibilité de cette information.

3.2 SYSTEMES D'INFORMATION EXISTANTS

L'absence de données complètes, à jour et précises représente un problème considérable auquel se heurtent presque tous les projets dans le domaine de la justice pénale. Au Canada, des données d'ensemble acceptables n'ont pas été recueillies sur une base régulière et systématique depuis le début des années 1970 et les études spéciales sur les facteurs touchant à la détermination de la peine et au processus sentenciel se font rares et sont d'une importance limitée.

La question suivante est souvent soulevée :

"Est-il nécessaire d'attendre la fin de l'élaboration des systèmes pour obtenir une information d'ensemble, pertinente et précise sur les processus de condamnation et de détermination de la peine avant de commencer à élaborer et à mettre en application les principes directeurs sur la détermination de la peine?"

Avant 1981, les seules données détaillées disponibles sur les pratiques de détermination de la peine dans l'État de Washington provenaient d'une étude réalisée en 1978 par la Cour supérieure pour appuyer l'élaboration de principes directeurs volontaires sur la détermination de la peine. Généralement, si quelqu'un demandait des données sur la détermination de la peine, une étude spéciale devait être faite.

Selon les personnes concernées par l'élaboration de principes directeurs sur la détermination de la peine¹⁷, les systèmes d'information utilisés à ce moment-là présentaient de sérieuses faiblesses :

- le système informatique de gestion de la Commission des libérations conditionnelles possédait des données détaillées pour un bon nombre de variables, mais rien sur les probationnaires;
- le fichier démographique du distric de Colombia constituait l'unique dossier renfermant les antécédents des probationnaires et des détenus, mais couvrait très peu de variables (aucune peine);

¹⁷ State of Washington, Report of the Legislature, Sentencing Guidelines Commission (1983), p. 30. Il faut également noter que ce n'est que tout récemment que ces systèmes sont entrés dans une phase d'élaboration ultérieure.

- les données recueillies par la Commission pénitentiaire constituaient la seule source d'information disponible pour l'ensemble de l'État, encore que insuffisamment détaillée; et
- le Système de la Cour supérieure (SCOMIS) comprenait les données quant à la conformité aux principes directeurs volontaires ainsi que l'information administrative pour toutes les causes, mais ne disposait pas d'une information suffisante pour la Commission et, puisque le système était volontaire, les données n'étaient pas aussi complètes qu'on l'aurait souhaité. En outre, il n'existait aucun moyen de relier facilement les données du Système de la Cour supérieure à celles provenant des autres systèmes de tribunaux¹⁸. De la Cour supérieure reposait sur des cas, rendant pratiquement impossible l'obtention de toute information fondée sur des défendeurs condamnés (ce type d'information est particulièrement important à l'analyse dans la détermination de la peine).

De plus, au début d'une cause¹⁹, une fiche dactyloscopique était établie et envoyée à la police de l'État de Washington (WSP) qui tenait à jour les données concernant les dossiers criminels. Une fois prise la décision au sujet d'une cause, un avis était

¹⁸ Il y avait quatre systèmes d'information automatisés (depuis 1977) en exploitation dans les tribunaux de l'État de Washington : celui des tribunaux d'appel (ACCORDS), celui des cours supérieures (SCOMIS), celui des tribunaux de la jeunesse (JUVIS) et celui des cours municipales et de district. De plus, la législature possédait le système Westlaw.

¹⁹ Les tribunaux sont avisés des chefs d'accusation en vertu desquels les poursuivants décident de procéder. Ils n'obtiennent pas les chefs d'accusation portés initialement par la police.

également envoyé à la WSP, accompagné d'un résumé de l'information relative à la détermination de la peine.

Les pleins pouvoirs d'approbation des décisions concernant l'élaboration du système d'information des tribunaux appartiennent à un comité composé de représentants de la magistrature, de greffiers, d'administrateurs de la cour, poursuivants, d'avocats et du grand public. Le comité, d'abord organisé selon des principes juridictionnels a par la suite adopté une structure fonctionnelle de comité (c.-à-d. des juges de toutes les instances, des cadres de tous les niveaux, etc.). Ce dernier arrangement semble avoir contribué à l'amélioration du processus de prise de décision en ce qui concerne la définition des besoins d'information et l'élaboration du système.

Tous les systèmes d'information des tribunaux de l'État de Washington ont été élaborés "à l'interne". Un budget de 2 ans s'élevant à 9,3 millions de dollars permettait de couvrir les systèmes informatiques exploités par 54 personnes et tous les coûts de matériel.

Lorsque la commission sur la détermination de la peine de la Pennsylvanie n'en était qu'à ses tous débuts dans l'élaboration des principes directeurs (vers 1980), la police d'État devait tenir à jour un registre non informatisé des casiers judiciaires pour les causes ayant fait l'objet d'une enquête ou qui leur avaient été soumises par d'autres corps de police. Ce n'est qu'après 1980 qu'on a exigé que les corps de police locaux soumettent un rapport à la police d'État. "Le résultat est (était) une information

incomplète en matière pénale sur bon nombre de défendeurs."²⁰ Les bureaux du procureur du district de chaque comté constituaient également une autre source pour les dossiers concernant les personnes poursuivies. Cependant, "l'organisation et l'exhaustivité de ces dossiers varient (variaient) énormément d'un comté à l'autre"²¹.

En ce qui concerne les dossiers des tribunaux de Pennsylvanie, le bureau administratif des tribunaux de Pennsylvanie (AOPC) utilisait²² le système informatisé de Formulaire de transcription des rôles (Docket Transcript Form, DTF). Le système DTF conservait les données relatives aux décisions sur chaque poursuite criminelle intentée. Cependant, le système ne renfermait pas encore de données sur des paragraphes distincts du code criminel de l'État.

On était également conscient que "certains (tribunaux) sont (étaient) soupçonnés de ne pas soumettre de formulaires pour toutes les causes ou de soumettre des données erronées"²³ et "qu'il n'y a pas deux greffiers qui travaillent de la même façon (quant aux procédures et à la qualité des dossiers)". D'autre part, le système DTF pouvait être utilisé pour vérifier si des changements étaient survenus dans le calendrier prévu ou dans les chefs d'accusation.

²⁰ J. H. Kramer, R. L. Lubitz et J. P. McCloskey, Initial Draft, Pennsylvania Commission of Sentencing, Data Collection Report, (1980), p. 4.

²¹ Ibid., p. 4.

²² ...et utilise encore.

²³ Ibid., p. 3.

Le rapport d'enquête présentiel (PSI ou RPS au Canada) représente une autre source potentiellement riche en information pour ceux qui étudient les pratiques de détermination de la peine - en particulier pour les données socio-économiques et démographiques du prévenu). En Pennsylvanie, les RPS étaient remplis et conservés par les agents de probation du comté ou de l'État. Les RPS de l'État étaient rassemblés dans un greffe central, permettant ainsi à la Commission sur la détermination de la peine d'y avoir plus facilement accès. Cependant, les comtés n'ont pas toujours adopté une méthode d'archivage comparable. De plus, "les dossiers conservés dans les bureaux de probation du comté sont (étaient) plus variés que ceux des greffiers... l'information contenue dans les RPS pouvaient être extrêmement détaillée ou ne contenir que des informations démographiques de base... certains (comtés) exigeaient des RPS pour pratiquement 100 % des défendeurs, tandis que d'autres ne les demandaient que pour environ 5 % des défendeurs"²⁴.

(Il faut noter que les RPS ont par la suite été rendus obligatoires pour toutes les déterminations de peine). Enfin, les prisons d'État de Pennsylvanie conservaient des dossiers sur tous leurs détenus.

Au Minnesota, une des principales préoccupations concernaient la responsabilité des systèmes informatisés. Avant l'élaboration des principes directeurs, les responsabilités reposaient surtout sur l'organisme d'État responsable de l'application des lois (Bureau of Criminal Apprehension, BCA). Au moment où la commission entreprit ses travaux, la qualité des données sur les décisions de la cour était particulièrement mauvaise. En retour, l'information fournie aux tribunaux par la police était aussi inappropriée et

²⁴ Ibid., p. 5.

de qualité similaire. Heureusement, vers la fin des années 1970, les tribunaux ont proposé d'accepter davantage de responsabilités quant à l'information sur les activités entre le moment où la poursuite est intentée et le renvoi de la cause au secteur correctionnel. L'exhaustivité des données s'est considérablement améliorée depuis que l'administration de la Cour suprême possède le pouvoir législatif d'obliger les greffiers à soumettre les données. L'introduction par le bureau administratif de la Cour suprême d'un formulaire de plaintes normalisé et pré-numéroté a grandement aidé à améliorer le contrôle de la cour sur le travail de bureau et, par conséquent, la qualité des données.

En résumé, les systèmes d'information utilisés par la police et les tribunaux (et à un degré moindre, les services correctionnels) étaient loin d'être adéquats lors de l'entrée en fonction de chaque commission, situation qui ressemblait beaucoup à celle qu'a connue à ses débuts la Commission canadienne sur la détermination de la peine. Cependant, puisque des principes directeurs ont été élaborés dans chaque État, les graves lacunes des systèmes d'information en place n'étaient manifestement pas insurmontables. La suite du présent rapport est presque entièrement consacrée à la description des premières stratégies de collecte de données utilisées pour surmonter ces problèmes.

3.3 STRUCTURE ORGANISATIONNELLE, RESPONSABILITES ET CHARGES DE TRAVAIL

Cette section examine dans quelle mesure un autre type important de ressource était disponible :

"Sur quelles structures organisationnelles et sur quel appui politique les commissions sur la détermination de la peine pouvaient-elles compter?"

Un appui politique "réel" pour l'élaboration des principes directeurs sur la détermination de la peine pourrait se traduire par l'appui des efforts en vue de recueillir des données pertinentes à cette élaboration. Pour mesurer l'étendue de cet appui, il faut répondre à un certain nombre de questions précises, dont celle qui suit :

"L'introduction de principes directeurs modifierait-elle de façon importante le type et le degré de pouvoir discrétionnaire exercé par divers groupes engagés dans le processus de détermination de la peine?"

Même si on associe souvent les principes directeurs à une réduction du pouvoir discrétionnaire, et en particulier du pouvoir judiciaire discrétionnaire, ce n'est pas toujours le cas. Par exemple, avant l'introduction des principes directeurs sur la détermination de la peine dans l'État de Washington, les juges détenaient un pouvoir discrétionnaire complet sur les peines "de prison de courte durée" (c.-à-d. les peines de moins d'un an). L'introduction des principes directeurs sur la détermination de la peine a effectivement limité considérablement ce pouvoir²⁵. Par contre, avant les principes directeurs, les juges de l'État de Washington avaient très peu d'influence sur les peines "de prison de longue durée" (c.-à-d. les peines de plus d'un an). Les juges imposaient habituellement le maximum indiqué dans la loi²⁶, mais la peine que purgeaient réellement les détenus était déterminée par la Commission de l'État sur les

²⁵ ... bien que les juges puissent encore imposer des peines "exceptionnelles".

²⁶ Ils pouvaient également indiquer un minimum.

peines d'emprisonnement et les libérations conditionnelles (State Board of Prisons Terms and Parole). Les principes directeurs ont effectivement limité les décisions privatives et non privatives de liberté, mais les juges peuvent choisir une peine prévue dans le cadre des principes directeurs, et, puisque, en vertu des principes directeurs²⁷ la Commission des libérations conditionnelles n'a pas de compétence sur les peines, la peine qu'ils infligeaient devenait la peine "véritable"²⁸. Par conséquent, on peut, dans une certaine mesure, voir l'introduction des principes directeurs sur la détermination de la peine comme une réduction importante du pouvoir discrétionnaire des commissions des libérations conditionnelles, mais aussi comme une augmentation importante du pouvoir discrétionnaire des juges et des poursuivants.

Par contre, même si on considérait que les principes directeurs de la Pennsylvanie laissaient un pouvoir discrétionnaire relativement important au corps judiciaire²⁹, l'introduction des principes directeurs a en réalité entraîné une réduction du pouvoir judiciaire discrétionnaire.

L'appui politique à l'introduction d'un système d'information visant à appuyer les principes directeurs dépend également de la réponse à la question suivante :

²⁷ La Commission sur les peines d'emprisonnement et les libérations conditionnelles (Board of Prisons Terms and Parole) sera complètement abolie en 1988.

²⁸ L'État de Washington a cependant retenu les remises de "bonne conduite" accordées par le service correctionnel.

²⁹ Parce que les principes directeurs contiennent un certain nombre de grilles possibles (atténuantes et aggravantes), parce que l'éventail des peines permises à l'intérieur de chaque section de la grille est relativement étendu, et parce que les commissions des libérations conditionnelles ont conservé un pouvoir discrétionnaire considérable sur le moment de la remise en liberté.

"Y a-t-il ou non des précédents dans la structuration des tribunaux et le pouvoir discrétionnaire relatif à la détermination de la peine?"

Encore là, il y avait des différences importantes entre les trois États. Tout comme au Canada, la Pennsylvanie et le Minnesota n'avaient que peu d'expérience antérieure sur les principes directeurs pour le tribunal et la prise de décision sur la détermination de la peine. Par contre, l'État de Washington a pu bénéficier non seulement de l'expérience de la Pennsylvanie et du Minnesota, mais également de ses propres expériences antérieures des principes directeurs de l'Association des procureurs de l'État de Washington (Washington Association of Prosecuting Attorneys), des principes directeurs volontaires sur la détermination de la peine de la Cour supérieure (Superior Court Voluntary Sentencing Guidelines) utilisés par l'Association des juges de la Cour supérieure de l'État de Washington (Washington Association of Superior Court Judges), et des principes directeurs utilisés par la Commission des peines d'emprisonnement et les libérations conditionnelles.

Les difficultés de mise en application des systèmes d'information sur les principes directeurs de la détermination de la peine dépendent également de la question suivante :

"Divers groupes ont-ils ou non appuyé activement le processus d'élaboration des principes directeurs de la détermination de la peine?"

Dans l'État de Washington, les commissaires eux-mêmes ont particulièrement appuyé le processus d'élaboration -- comme l'illustre le temps (personnel) énorme qu'ils ont consacré à la mise au point de l'échelle des peines pour chaque infraction. La

législature a également fait preuve d'un très grand appui pour le travail initial de la commission puisqu'elle a adopté la loi rendant obligatoires les principes directeurs³⁰, et qu'elle a accordé son appui lorsque les échelles de peines ont été soumises par la commission pour approbation. De façon générale, les principes directeurs ont bénéficié d'un appui très large : celui des poursuivants (en particulier dans la mesure où il considéraient que les principes directeurs transféraient le pouvoir des juges vers les poursuivants), celui de l'Association des juges de la Cour supérieure (l'appui n'a pas été aussi fort), celui du Conseil sur le crime et la délinquance de l'État de Washington (Washington Council on Crime and Delinquency) (puisque l'on considérait que les principes directeurs mettaient l'accent sur les mesures de rechange pour les contrevenants non violents et sur un traitement équitable), et celui de groupes de victimes et de témoins. L'appui fort et actif du Groupe de travail inter-organisme du gouverneur en matière criminelle (Governor's Interagency Criminal Justice Work Group), organisme de haut niveau, a revêtu une importance particulière. Même la Commission des peines d'emprisonnement et les libérations conditionnelles (qui avait perdu une portion considérable de sa compétence à la suite de l'adoption de la loi sur les principes directeurs) utilise maintenant, sur une base volontaire, les principes directeurs de la détermination de la peine au lieu de ses propres principes directeurs qu'elle avait élaborés plus tôt³¹. Par ailleurs, comme on l'a noté plus haut, les comtés (qui craignaient que les principes directeurs puissent faire passer les coûts du

³⁰ Loi qui stipulait que l'on devait tenir compte de deux facteurs (c.-à-d. la gravité et le casier antérieur) ainsi que l'étendue des échelles.

³¹ Il est important de savoir que la commission applique les principes directeurs de la détermination de la peine à des cas typiques et non pas à des cas individuels. Lors des premières étapes du travail de la Commission, la Commission des peines d'emprisonnement et des libérations conditionnelles a également fait des pressions pour que l'on conserve la surveillance.

ystème des prisons d'État aux prisons de comté) offraient une plus grande résistance³². L'appui par divers groupes a aussi connu certaines limites. Par exemple, le corps judiciaire a insisté pour que le nom du juge imposant la peine ne soit pas mentionné dans le dossier automatisé de chacune des causes.

Le contexte politique de la Pennsylvanie était très différent. Ici aussi, l'empressement des commissaires à jouer un rôle actif et intensif a été particulièrement important au cours des premières étapes, et eux aussi ont consacré énormément de leur temps aux réunions de la Commission et des sous-comités. Cependant, au début, même les commissaires responsables de la détermination de la peine n'étaient pas convaincus des principes directeurs³³. Les agents de probation, tout comme les universitaires et les défenseurs publics, accordaient en quelque sorte leur appui. Par contre, au début, les juges s'y opposaient, avançant que les principes directeurs n'étaient pas assez sévères. Sans tenir compte de sa validité, la perception selon laquelle les principes directeurs étaient trop indulgents représentait le talon d'Achille de la Commission (il est important de noter que la loi visant à créer la Commission a été adoptée comme une solution de rechange ou un compromis aux pressions en vue de l'adoption de peines obligatoires). Les réactions des procureurs du gouvernement allaient de neutres à hostiles.

Lorsque des recommandations et des chiffres précis furent soumis par la Commission, l'opposition se renforça et augmenta réellement, d'où le rejet ferme par la législature

³² Cette réaction est semblable à celle des provinces dans le contexte de la récente loi fédérale sur les jeunes délinquants.

³³ Même si le personnel s'était engagé dès le commencement.

du premier ensemble de principes directeurs recommandés par la Commission. L'ensemble des principes directeurs qui fut finalement accepté par la législature comptait sur l'appui officiel d'un certain nombre de groupes, notamment de la police, de MADD, de l'Association des agents de probation et de libération conditionnelle (Association of Probation and Parole) et de certains législateurs³⁴.

Au Minnesota, comme ce fut le cas dans l'État de Washington, la Commission sur la détermination de la peine sembla bénéficier au tout début de l'appui de la plupart des groupes. L'appui rapide du juge en chef qui, comme on l'a fait remarquer plus haut, a une autorité beaucoup plus grande sur les fonctions administratives du tribunal que celle dont bénéficient les juges en chef des cours canadiennes, a été particulièrement important. L'appui du corps judiciaire était probablement en partie dû au fait que les principes directeurs sur la détermination de la peine au Minnesota éliminaient la commission des libérations conditionnelles³⁵. Les principes directeurs limitaient par conséquent le pouvoir discrétionnaire de la Commission des libérations conditionnelles, mais pas celui des juges. (Malheureusement, la Pennsylvanie n'avait pas un tel "cadeau" à offrir aux juges, et a donc eu beaucoup plus de difficultés à se gagner l'appui du corps judiciaire.)

Il est également important de considérer la question suivante :

³⁴ Incluant le législateur responsable de la motion de rejet du premier ensemble de principes directeurs.

³⁵ Avant la mise en application des principes directeurs, la commission des libérations conditionnelles pouvait, après un seul jour de détention, relâcher un contrevenant condamné.

"A-t-on eu recours ou non à la loi pour aider la commission dans ses efforts de collecte de données?"

Dans les trois États, on a effectivement eu recours à la loi pour faciliter les efforts initiaux des commissions en ce qui a trait à la collecte des données et à l'élaboration de l'information. La loi créant la commission de la Pennsylvanie lui donnait le pouvoir d'agir à titre de "bureau central et centre d'information pour la collecte, la préparation et la diffusion de l'information sur les pratiques de détermination de la peine dans le Commonwealth"³⁶. De plus, en précisant que les principes directeurs devaient se fonder sur certains éléments d'information particuliers (c.-à-d. la gravité de l'infraction, l'usage d'armes meurtrières, les circonstances aggravantes ou atténuantes, etc.), la loi sanctionnait, du moins implicitement, (ou même exigeait) la collecte par la commission d'un type précis de données. Après la mise en application des principes directeurs, on a eu recours à la loi pour garantir des actions encore plus précises afin d'aider la Commission dans ses efforts de collecte de données. Par exemple, dans les États de Pennsylvanie et de Washington, la loi stipulait que des formulaires³⁷ précis de collecte de données devaient être remplis par des groupes précis.

Finalement, on a également posé aux personnes interrogées la question suivante :

"La Commission a-t-elle eu recours d'une façon importante aux données sur les pratiques de détermination de la peine afin de favoriser l'appui à l'élaboration

³⁶ Ibid., p. 1.

³⁷ Les "Guidelines Sentence Form" de Pennsylvanie.

des principes directeurs et a-t-elle eu recours au système d'information afin d'appuyer les principes directeurs?"

Le Minnesota et l'État de Washington n'ont presque pas eu besoin de susciter davantage d'appuis au cours des premières étapes de leurs travaux. En Pennsylvanie, cependant, l'utilisation de données empiriques a été fertile. Par exemple, afin de neutraliser les critiques sur la clémence, la Commission a fait parvenir par la poste aux sénateurs et aux représentants des données démontrant que les peines recommandées par la Commission n'étaient pas beaucoup plus clémentes que les peines imposées dans les comtés de leurs circonscriptions. Les gestes posés par les commissaires et leur personnel dépendaient également de la question suivante :

"Le personnel de la commission a-t-il joué un rôle actif ou passif concernant la demande et la présentation de l'information?"

En Pennsylvanie, il semble que le rôle joué par le personnel a quelque peu changé avec le temps. Au cours des premiers efforts de la Commission en vue de faire approuver les principes directeurs, les données empiriques sur la détermination de la peine étaient présentées d'une façon assez neutre. Les personnes interrogées laissent supposer qu'au début le personnel était politiquement naïf en laissant l'aspect politique entre les mains des commissaires et en n'anticipant pas les problèmes politiques probables. Le personnel n'était pas conscient non plus du fait que la réaction véritable aux principes directeurs ne se concrétiserait pas avant que ces derniers n'aient été clairement expliqués. Au cours de la seconde étape, les données étaient encore présentées d'une manière factuelle et complète, mais davantage adaptée à une promotion active des principes directeurs recommandés. Après la mise en application

des principes directeurs de la Pennsylvanie, l'information précise et à jour était l'un des rares éléments que la Commission pouvait offrir pour convaincre les gens à coopérer.

Le personnel d'une commission peut aussi permettre de déterminer dans une large mesure les types particuliers de données qu'exigeront et qu'étudieront les commissaires. Au Minnesota, le personnel avait la ferme conviction que le processus de définition des conditions des principes directeurs devait "...clairement établir le centre de prise de décision à l'intérieur du corps politique (c.-à-d. les commissaires) plutôt qu'au niveau du personnel technique"³⁸. Néanmoins, le personnel croyait aussi fermement qu'il rendrait un mauvais service aux commissaires s'il leur présentait les questions et l'information au moment inopportun et d'une manière inappropriée. Un des exemple concernait la question de savoir si la Commission devait étudier (et par conséquent recueillir les données nécessaires) l'impact des principes directeurs de rechange sur les populations carcérales. Le personnel reconnaissait que les avocats et les juges, dans leur travail quotidien, étaient habitués à traiter des causes individuelles et des données historiques factuelles sur ces derniers. Ils font rarement appel aux données statistiques empiriques et sont encore moins enclins à compter sur des prévisions auxquelles est rattaché un élément d'incertitude reconnu. Si le personnel avait eu à se demander, tôt dans le processus d'élaboration des principes directeurs, si les commissaires avaient ou non besoin de prévisions empiriques sur l'impact d'un ensemble de principes directeurs de rechange, la réponse aurait donc

³⁸ K. A. Knapp, D. L. Dailey et M. Helmes, *The Impact of the Minnesota Sentencing Guidelines, Three Year Evaluation*, Minnesota Sentencing Guidelines Commission, 1984, page 10.

probablement été négative -- et les commissaires n'auraient par conséquent probablement pas appuyé les efforts supplémentaires de collecte de données nécessaires à l'élaboration de telles prévisions³⁹. Par contre, si la question avait été posée plus tard -- après que les commissaires aient eu la chance de mieux comprendre la nécessité de telles prévisions sur l'impact -- il est beaucoup plus probable que la réponse aurait été positive. En Pennsylvanie, le personnel posa la question très tôt, et les prévisions sur l'impact ne furent donc pas entreprises. Au Minnesota, on reporta la question jusqu'à ce que la commission ait compris le rôle critique que pouvaient jouer les prévisions sur l'impact -- et ainsi de telles prévisions (et la collecte des données pertinentes) devinrent une partie intégrante du processus d'élaboration des principes directeurs.

Le personnel de la Commission peut avoir une influence importante sur le type de données recueillies et sur le type d'information que les systèmes élaborent. Les rôles adoptés par le personnel, ou qui évoluent de manière naturelle, varient d'une commission à l'autre. Bien que, dans les trois États visités, la responsabilité de la prise de décision ait certainement été laissée aux commissaires, le personnel du Minnesota joua un rôle relativement actif (si on le compare à celui de la Pennsylvanie) dans l'élaboration et la présentation de choix possibles pour les commissaires. Des rôles différents pourraient également être appropriés dans différentes situations et à des époques différentes. Par exemple, un rôle plus actif concernant l'utilisation de données historiques empiriques et de prévisions sur l'impact

³⁹ Notamment, des efforts de collecte de données à partir des dossiers du secteur correctionnel sur la durée de la peine purgée avant la remise en liberté, le type de remise en liberté, et sur la révocation de la surveillance après la remise en liberté.

pourrait être davantage nécessaire dans des situations où les commissaires eux-mêmes ont peu d'expérience dans les recherches empiriques de qualité.

3.4 PREMIÈRE COLLECTE DE DONNÉES SUR LES PRINCIPES DIRECTEURS DANS LA DÉTERMINATION DE LA PEINE : VUE D'ENSEMBLE

Il est clair que les données disponibles dans les trois États étaient loin d'être adéquates pour comprendre les pratiques de détermination de la peine et les peines.

La présente section pose les questions suivantes :

"Les commissions sur la détermination de la peine ont-elles senti le besoin de recueillir des données empiriques sur les pratiques de détermination de la peine tôt dans le processus d'élaboration des principes directeurs?",

et, si c'est le cas,

"Quelle a été l'étendue des premiers efforts de collecte de données?"

La réponse à la première question est sans aucun doute "oui". Les efforts de collecte de données des trois commissions tôt dans leur mandat ont été en fait très grands et, dans la plupart des cas, ils ont inclus des éléments d'information multiples pour chacune des catégories⁴⁰ indiquées dans le tableau 3.1.

⁴⁰ L'annexe A (disponible séparément) fournit une liste très détaillée des données précises recueillies dans chacun des endroits, à la fois avant et après la mise en application des principes directeurs. On décrit également pour chaque élément d'information les différentes valeurs accordées, si les données ont été recueillies dans le cadre d'une enquête spéciale ou dans le cadre d'un effort permanent de collecte de données et si les données provenaient d'un système de collecte manuel ou automatisé. Finalement, l'annexe précise si les éléments ont été recueillis pour chaque cause, chaque défendeur, chaque chef d'accusation, chaque plainte, etc.

Au début, la Commission sur la détermination de la peine de l'État de Washington compta sur des données recueillies spécialement sur 1 900 causes, soit un échantillon aléatoire stratifié de 25 % de tous les dossiers des admissions du service correctionnel pour l'exercice financier 1981. Pour les données de base antérieures à l'élaboration des principes directeurs, cette base de données fut par la suite remplacée par des données tirées d'un échantillon similaire de 2 200 admissions pour l'exercice financier 1982. Les 379 variables de l'échantillon de 1982 couvraient la plupart des catégories du tableau 3.1. Les catégories les plus importantes des éléments d'information non recueillis concernaient certains types de caractéristiques fondamentales du défendeur (p. ex. statut social et situation de famille, éducation/emploi, usage de drogues, problèmes d'alcool), la situation du défendeur sur des questions similaires au moment de l'infraction, des détails sur les négociations avant procès, sur les négociations de plaidoyer et sur les appels⁴¹.

En Pennsylvanie, probablement parce que ce fut l'un des premiers États à mettre les principes directeurs en application, les premiers efforts de collecte de données ont été plus élaborés et ont consisté en un certain nombre de projets distincts. Le premier, une étude des autres États, indiquait que le nombre de variables pour lesquelles des données avaient été recueillies dans les premiers sondages variait d'environ 1 000 (au New Jersey) à 95 (à Philadelphie). Le "Multi-jurisdictional Sentencing Guidelines Program Test Design" du Law Enforcement Assistance Administration (LEAA) recommandait la collecte d'environ 40 à 50 variables.

⁴¹ Les trois États n'ont recueilli que peu ou pas de données sur la détention préventive et sur l'administration des amendes (qu'il y ait défaut de paiement ou non).

Le second projet, un sondage auprès de tous les juges, des professeurs des écoles de droit et auprès d'autres intervenants a permis de donner à la commission une indication de l'opinion à travers tout l'État. On y décrivait trois approches possibles aux principes directeurs et on demandait aux répondants d'évaluer (de 1 à 10) un certain nombre de facteurs selon leur pertinence dans la détermination de la peine. Troisièmement, la Commission a recueilli des données de base pendant (c.-à-d. pas avant) qu'elle élaborait ses principes directeurs. Cela a permis d'identifier environ 100 variables les plus importantes. Par ailleurs, on est allé voir des greffiers, des agents de probation et d'administration des tribunaux ainsi que des procureurs du gouvernement dans 19 comtés afin de s'assurer de la fiabilité probable des données recueillies pour chaque variable. Après ces visites, le personnel de la Commission a décidé de se fier aux données des greffiers et des agents de probation. Ces dernières n'ont pas fourni des descriptions complètement fiables de la "véritable" nature de l'infraction, du défendeur, etc. Elles étaient cependant adéquates puisque la Commission était avant tout intéressée par l'information dont pouvait disposer le juge devant imposer la peine. On a utilisé les données que possédaient les bureaux locaux puisqu'il n'y avait pas de banque de données centralisée assez complète sur les casiers judiciaires des causes criminelles. Toutefois, on a pu obtenir les rapports d'accusation de la police d'État lorsque ces derniers ne se trouvaient pas dans les dossiers locaux.

On a recueilli des données sur les variables à l'intérieur de bon nombre des catégories du tableau 3.1 pour un échantillon de 14 % de toutes les peines sur une période d'un an. L'échantillon d'une année complète ne tenait pas compte des variations saisonnières. L'échantillon final de 2 907 causes (plus un sous-échantillon spécial pour les causes de conduite avec facultés affaiblies [CFA]) a été dans une large mesure

déterminé par le budget disponible et par le calendrier fixé (par la loi). En grande partie pour des raisons politiques et de relations publiques, l'échantillon a été pris dans tous les comtés. Douze préposés ont passé chacun une période de 12 à 16 semaines sur le terrain afin de recueillir les données⁴².

Les rapports de la Commission décrivent en détail les données recueillies, avec une candeur qui manque souvent à de tels rapports⁴³. Pour le choix des préposés à la collecte des données, le rapport met particulièrement l'accent sur l'engagement au travail et sur la personnalité de ces derniers (même si la formation de personnes sans expérience de la justice pénale était plus onéreuse). Les rapports font aussi ressortir que les préposés à la collecte des données seront peut-être les seuls représentants de la Commission sur la détermination de la peine que les gens rencontreront sur le terrain. Les opinions sur la Commission (et, plus tard, l'empressement à appuyer la Commission dans ses travaux ultérieurs de collecte) sont par conséquent dans une large mesure déterminées par l'impression que les préposés laissent à ces personnes. Les problèmes qu'a rencontrés la Pennsylvanie dans ses efforts de collecte de données sont représentatifs de ceux que l'on rencontre fréquemment dans une recherche empirique. Par exemple :

- 1 en 1979-1980, les données disponibles pour l'année la plus récente étaient celles de 1977;

⁴² La Commission a mis environ une heure par cause pour le déplacement, la recherche et le codage.

⁴³ Voir en particulier J. Kramer, R. Lubitz et J. McCloskey, "Data Collection Report", Pennsylvania Commission on Sentencing, (May, 1980).

TABLEAU 3.1

CLASSIFICATION DES ÉLÉMENTS D'INFORMATION

CARACTÉRISTIQUES FONDAMENTALES DU DÉFENDEUR

Données démographiques de base

Statut social et situation de famille

Éducation/emploi

Usage de drogues/problèmes d'alcool

Problèmes psychiatriques

CASIER JUDICIAIRE OU CRIMINEL DU DÉFENDEUR

Dossier criminel (généralités)

Casier juvénile antérieur

Infractions antérieures (adulte)

Condamnation antérieure pour délit (adulte)

Condamnation antérieure pour crime (adulte)

Peines antérieures telles que purgées

TABLEAU 3.1 (suite)

SOMMAIRES DES CARACTÉRISTIQUES INITIALES DE LA PLAINTÉ OU DE L'ACTE CRIMINEL

Moment de l'infraction/de l'arrestation

Statut démographique du défendeur au moment de l'infraction

Situation d'emploi/de travail du défendeur

Statut juridique du défendeur au moment de l'infraction

Situation du défendeur concernant la drogue/l'alcool au moment de l'infraction

Attitude/rôle général du défendeur re : infraction

Description juridique sommaire de l'infraction principale

Gravité de l'infraction

Arme utilisée

Tort/dommage fait à la victime

CARACTÉRISTIQUES DE CHACUN DES CHEFS D'ACCUSATION

Description juridique des chefs d'accusation ayant fait l'objet d'une
poursuite/d'une décision

DÉTENTION PRÉVENTIVE

AUDITIONS SUR LA REMISE EN LIBERTÉ PROVISOIRE

TABLEAU 3.1 (suite)

VARIABLES SUR LE PROCESSUS JUDICIAIRE EN GÉNÉRAL

Identification des auditions de la cause

Dates/heures des audiences du tribunal

Représentation juridique

Identification du juge

Activités générales du tribunal

NÉGOCIATION DE PLAIDOYER

PROCES

Plaidoyer

Processus de condamnation

DESCRIPTION DU VERDICT

Moment du verdict

Autres jugements

Infractions pour lesquelles il y a condamnation

Statut du défendeur au moment du verdict

Verdict

RAPPORTS PRÉSENTENCIELS

Recommandations par l'auteur du RPS/PSI

TABLEAU 3.1 (suite)

CALCULS POUR PEINES PAR PRÉSUMPTION

Dossier criminel antérieur : sommaire

Conditions juridiques obligatoires

Gravité de l'infraction actuelle : sommaire

Calculs

CARACTÉRISTIQUES DE LA PEINE/DE LA DÉTERMINATION DE LA PEINE

Lieu du tribunal

Juge imposant la peine

Données chronologiques

Statut du défendeur au moment de l'imposition de la peine

Infractions en question

Motifs de la peine

Type de peine

Imposition de la peine

Peine privative de liberté (prison)

Peine de probation

Peines de détention de courte durée

Surveillance dans la collectivité

Amendes

Programme de traitement

Traitement en établissement

TABLEAU 3.1 (suite)

Réparation

Frais

Obligations monétaires

Conditions supplémentaires

COMPARAISON DE LA PEINE : VÉRITABLE VS PAR PRÉSUMPTION

Comparaison entre la peine imposée et les principes directeurs

Évaluation indépendante (c.-à-d. par code) de la peine

APPELS

PEINE PRIVATIVE DE LIBERTÉ TELLE QUE PURGÉE

AMENDES TELLES QU'ORDONNÉES

PEINES DE PROBATION TELLES QUE PURGÉES

DONNÉES ADMINISTRATIVES DIVERSES SUR LE PROJET

- 2 les préposés à la collecte devaient recueillir un échantillon de 28 % des causes pour permettre un remplacement suffisant (pour les données inexacts ou manquantes) afin d'obtenir un échantillon final de 14 %;

- 3 au cours de l'étape du recensement de la population, on s'est rendu compte que le ruban d'échantillonnage sélectif avait regroupé les infractions, de telle sorte que la Commission n'a pu procéder à un échantillonnage par catégorie individuelle d'infraction comme on l'avait prévu à l'origine; et
- 4 la diversité des procédures locales pour numéroter les causes a eu un effet sur l'exactitude du choix du dossier original. (Cela a entraîné l'utilisation d'une autre méthode pour un endroit particulier (majeur).)

En résumé, comme c'est le cas pour bon nombre d'efforts de collecte de données empiriques,

"Rétrospectivement, nous (la Commission) avons sous-estimé la complexité de l'organisation et de la coordination des activités de collecte de données sur le terrain dans quelques-uns des plus grands comtés."⁴⁴

Finalement, pour évaluer l'impact des principes directeurs sur les pratiques de détermination de la peine dans certains comtés choisis pour leur importance politique, la Commission de la Pennsylvanie a recueilli des données à partir d'un second échantillon de 2 023 causes (ayant fait l'objet d'une condamnation en 1980 pour crimes et pour délits contre la personne - p. ex., voie de fait grave, cambriolage, viol et vol qualifié). Les données ont été tirées des dossiers du greffier de la cour et de la police de l'État et comprenaient :

- les infractions ayant fait l'objet d'une condamnation, les peines imposées, le casier antérieur du défendeur, l'utilisation d'armes, le sexe du défendeur, sa race et son âge.

⁴⁴ Ibid., page 16.

Au Minnesota, la Commission a élaboré son échelle de gravité des infractions en juillet 1979 et a entrepris son premier effort spécial de collecte de données en août. On a recueilli deux échantillons : un échantillon de 50 % des contrevenants pour crime (2 332 causes) condamnés par le tribunal de district au cours de la période allant de juillet 1977 à juin 1978 et un échantillonnage de toutes les remises en liberté de la prison (afin d'obtenir de l'information sur le temps purgé).

Les données du tribunal ont été prises dans les rapports présenticiels préparés par les agents de probation⁴⁵ et dans les dossiers des tribunaux (p. ex., transcriptions) de chaque comté. La collecte initiale des données du Minnesota fut l'une des plus complètes de toutes celles entreprises dans les lieux visités. Des éléments d'information ont été recueillis pour pratiquement chacune des catégories illustrées dans le tableau 3.1, y compris :

"le comportement délictueux présumé, la victimisation, la condamnation pour crime, le casier criminel, les caractéristiques du contrevenant, le traitement de la cause et les négociations de plaidoyer..."⁴⁶

Le Minnesota a par la suite procédé à la compilation d'un certain nombre de bases de données "en profondeur" particulières semblables aux données de base⁴⁷. Par

⁴⁵ Même si les RPS devaient avoir été rédigés pour toutes les condamnations pour crime, tel ne fut pas le cas dans certaines causes.

⁴⁶ Minnesota Sentencing Guidelines Commission, *The Impact of the Minnesota Sentencing Guidelines: Three Year Evaluation*, (Sept. 1984), page 20.

⁴⁷ Ces études "en profondeur" font l'objet d'une discussion dans le chapitre suivant.

conséquent, la Commission a pu retracer l'élaboration chronologique d'un nombre beaucoup plus grand d'aspects que n'ont pu le faire l'un ou l'autre des systèmes d'information continus élaborés au Minnesota ou dans les autres États⁴⁸.

En résumé, chacun des trois États a entrepris dès le début des efforts particuliers de collecte de données d'une grande importance. Même les systèmes d'information automatisés exploités actuellement dans les cours provinciales du Canada ne pourraient atteindre l'étendue de ces efforts de collecte de données quant aux éléments recueillis - en particulier ceux qui décrivent les caractéristiques du contrevenant et celles de l'infraction. En fait, même les quelques études spéciales des pratiques des tribunaux sur la détermination de la peine qui ont été entreprises au cours de la dernière décennie (dans chaque cas, pour un nombre très limité de tribunaux canadiens) n'équivalent habituellement pas aux études que l'on vient de décrire en ce qui a trait à l'étendue des données recueillies.

3.5 NÉCESSITÉ ET DISPONIBILITÉ DE RENSEIGNEMENTS PARTICULIERS

3.5.1 INTRODUCTION

Chacune des sous-sections qui suit porte sur une question particulière relative aux premiers efforts de collecte de données que l'on vient de décrire.

⁴⁸ La Commission a également recueilli un échantillon de 400 causes provenant de 88 comtés et a recueilli des données identiques à celles recueillies pour les "études en profondeur".

3.5.2 TYPE DE PRINCIPES DIRECTEURS SUR LA DÉTERMINATION DE LA PEINE

"Le type et l'étendue des données empiriques nécessaires à l'élaboration des principes directeurs dépendent-ils du genre d'approche adopté dans l'élaboration des principes directeurs sur la détermination de la peine?"

Si l'on décide d'élaborer des principes directeurs dont le résultat dans les décisions ultérieures sur la détermination de la peine seront similaires aux décisions antérieures, il faut alors recueillir des données empiriques détaillées afin de pouvoir comprendre les décisions antérieures sur la détermination de la peine et l'impact sur ces décisions de facteurs tels que les caractéristiques du contrevenant, l'infraction, le tribunal, la législation, etc.

Toutefois, aucun des trois États n'a adopté une telle approche. L'approche de rechange choisie, normative ou prescriptive, a donné un poids beaucoup moins considérable aux habitudes antérieures de détermination de la peine et un poids beaucoup plus considérable aux objectifs et aux buts de la détermination de la peine. Par conséquent, les données détaillées sur les pratiques antérieures de la détermination de la peine ont été moins utiles dans l'élaboration de tels principes directeurs.

Cependant, cela ne veut pas dire que des données historiques détaillées sur la détermination de la peine ne sont pas nécessaires pour appuyer des principes directeurs à caractère normatif - avant, pendant et après la période d'élaboration. Comme on l'a mentionné précédemment, la Pennsylvanie a eu recours à des données historiques sur la détermination de la peine afin de riposter aux critiques selon lesquelles les principes directeurs recommandés étaient trop cléments. Par ailleurs, les

données historiques pourraient également être utiles afin de prévoir la portée et le genre de toute réponse probable aux différents types de principes directeurs. Toute commission devrait au moins se préparer d'avance afin de savoir si les principes directeurs qu'elle s'apprête à proposer représentent des changements majeurs ou mineurs par rapport aux pratiques récentes. De même, des preuves empiriques indiquant que les pratiques courantes sont inéquitables ou disparates pourraient être utiles afin d'appuyer l'opinion selon laquelle l'ensemble du processus d'élaboration des principes directeurs est nécessaire.

En aucun cas, une commission n'a besoin de recueillir des données dans des buts de responsabilité sur la manière dont les peines antérieures ont varié par rapport aux caractéristiques du contrevenant. Elle doit être capable de démontrer si les peines sont plus ou moins touchées par de telles caractéristiques après l'introduction des principes directeurs.

Si l'on adopte une approche normative, la collecte des données sur les pratiques antérieures peut donc être reportée après l'élaboration des principes directeurs. Cependant, si l'on a de toute manière décidé de recueillir les données, il serait logique qu'elles soient disponibles dès le début afin d'appuyer également le processus d'élaboration.

Finalement, on doit faire la différence entre les données empiriques détaillées et l'analyse statistique poussée de ces données requise pour évaluer l'influence distincte et indépendante de divers facteurs sur la peine. Il est certainement improbable qu'une

telle analyse statistique complexe soit nécessaire dans le but d'élaborer des principes directeurs utilisant une approche normative⁴⁹.

3.5.3 IMPACT SUR LES POPULATIONS CARCÉRALES

"Le processus d'élaboration des principes directeurs exige-t-il que la Commission tienne compte de l'impact des principes directeurs sur les populations carcérales?"

Quel que soit le type de principes directeurs en place, si la Commission doit évaluer l'impact sur les populations carcérales d'un ensemble de rechange de principes directeurs sur la détermination de la peine, elle doit avoir l'information empirique pour le faire - des renseignements qui incluraient (au minimum) des données sur les peines et les dates probables de remise en liberté de contrevenants purgeant actuellement une peine, les tendances dans les caractéristiques de contrevenants qui ont antérieurement été condamnés à des peines de prison, la durée des peines d'emprisonnement antérieures ainsi que le temps que purgent habituellement les contrevenants en fonction de peines de diverses durées.

Dans l'État de Washington, la loi de 1981

⁴⁹ En Pennsylvanie, le personnel de la Commission a fait le mauvais choix quant à savoir si la Commission allait élaborer des principes directeurs descriptifs ou prescriptifs. Le personnel a par conséquent procédé à des régressions multiples concernant les facteurs "expliquant statistiquement" la décision d'incarcération ou de libération et la durée de la peine. On a présenté les résultats à la Commission, mais cette dernière ne les a pas utilisés.

"exige que la Commission évalue les conséquences sur la population des principes directeurs recommandés pour les prisons de longues et de courtes peines..."⁵⁰

Non seulement la Commission de l'État de Washington a-t-elle eu à évaluer l'impact de ses principes directeurs sur les populations carcérales, mais la législature a par la suite précisé que "si l'éventail des peines recommandées par la Commission devait être au-delà des capacités, la Commission devrait soumettre un second ensemble d'éventails de peines se situant dans les limites de cette capacité". La Commission a utilisé des modèles de prévision fondés sur ceux élaborés par le Bureau de gestion financière (Office of Financial Management) afin de soutenir les travaux du Groupe de travail inter-organisme du gouverneur.

De telles prévisions exigeaient des données afin d'évaluer le nombre de personnes qui, à l'avenir, tomberaient dans chacune des catégories de la grille sur la détermination de la peine. Malheureusement, les données existant sur les peines non privatives de liberté (75 % des condamnations) n'étaient pas suffisamment détaillées, les données existantes n'étaient pas organisées selon les règles ou les catégories de la Commission, l'équivalence était difficile et on ne pouvait pas s'y fier. "Puisque, dans ce but, les données de la justice pénale n'étaient pas adéquates, le personnel de la Commission a recueilli des données pertinentes sur les admissions aux services correctionnels pour l'exercice 1981."⁵¹ Ces données particulières comprenaient 1 900 causes, soit environ

⁵⁰ State of Washington, Sentencing Guidelines Commission (1983), op. cit., page iv.

⁵¹ Ibid., page iv. A cette époque, 1981 était l'année la plus récente pour laquelle des données étaient disponibles.

25 % des admissions⁵² à la probation ou à la prison (excluant les admissions pour révocation de libération conditionnelle). On a choisi cet échantillon en utilisant un projet d'échantillons aléatoires stratifiés qui tenait compte des degrés de gravité de la première infraction. De plus, on a recueilli des données sur 100 révocations de libération conditionnelle. Les données sur les probationnaires ont été recueillies à partir de questionnaires aux agents de probation. Les données sur les admissions à la prison ont été extraites par les enquêteurs des dossiers de la Commission des libérations conditionnelles⁵³. Les données recueillies portaient sur l'identité, les données démographiques, l'infraction courante, les infractions adultes antérieures, les infractions juvéniles antérieures et les circonstances aggravantes.

En 1983, la législature est allée encore plus loin et

"... a soulevé des inquiétudes quant aux effets du nouveau système de détermination de la peine sur les populations de prisons de courte peine. On a demandé à la Commission d'étudier les effets des principes directeurs sur un échantillon représentatif de comtés ainsi que d'évaluer la possibilité de mesures de rechange à l'incarcération."⁵⁴

⁵² Les condamnations par des tribunaux pour adultes n'étaient ni fiables ni répertoriées globalement dans un système de l'État. Il a par conséquent été nécessaire d'utiliser les données sur les admissions.

⁵³ 10 % du codage des données ont été répétés par un préposé à la collecte indépendant.

⁵⁴ State of Washington, Report to the Legislature, Sentencing Guidelines Commission, Olympia, Washington, (1984), page 1.

Pour ce dernier exercice, on a choisi des données sur 3 000 causes provenant de 18 comtés - c'est-à-dire de toutes les admissions dans les plus petits comtés pour l'exercice 1982 et d'un échantillon représentatif dans les comtés plus importants⁵⁵. Les préposés à la collecte des données se sont par la suite rendus aux prisons locales afin d'obtenir des données sur la durée de l'emprisonnement et les remises de peine, en vue d'établir la durée du temps réel passé en prison.

Même si "de nombreuses hypothèses ont été nécessaires pour évaluer le comportement futur des participants au système de justice pénale"⁵⁶, les prévisions se sont révélées très utiles dans le processus de prise de décision à la fois de la Commission et du Groupe de travail inter-organisme du gouverneur.

Par contre, en Pennsylvanie, il n'y a eu aucune exigence explicite pour que les principes directeurs tiennent compte de tout impact sur les populations carcérales. Cela est dû en partie au fait que les principes directeurs étaient, dans une large mesure, une réponse à la menace d'une loi sur la détermination obligatoire de la peine

- l'État étant mécontent de pratiques clémentes de détermination de la peine et d'un grand nombre de disparités régionales (et, en particulier, entre les régions urbaines et les régions rurales). On croyait également que

⁵⁵ On a utilisé la base de données informatisée du district de Columbia par les personnes admises à la prison ou à la probation (prison de courte durée) afin de choisir l'échantillonnage. Cependant, une vérification dans les dossiers du procureur du comté a indiqué que cette base de données sur les admissions n'était pas exhaustive.

⁵⁶ Ibid., page 8.

l'incarcération dépendait de nombreuses variables autres que les pratiques sur la détermination de la peine.

Par ailleurs, pour être capable de prévoir l'impact sur la population carcérale, on doit être en mesure de prédire les peines. Au Minnesota, on pouvait prédire les peines, en partie parce que l'éventail des peines, en vertu des principes directeurs, était assez étroit. En Pennsylvanie cependant, les juges de la Commission étaient préoccupés par le fait que même s'il pouvait être nécessaire de structurer le pouvoir discrétionnaire, il n'était pas nécessaire de le réduire indûment. La Commission a toujours été mal à l'aise avec la notion selon laquelle il fallait une stricte conformité et des éventails étroits. On croyait plutôt que les écarts pouvaient être fréquents - l'importance étant qu'ils soient bien documentés et rationalisés. De même, on croyait que les principes directeurs ne pouvaient pas comprendre la complexité du processus de détermination de la peine, et que les tentatives de simplifier indûment cette complexité résulteraient en des erreurs dans les principes directeurs⁵⁷. Le résultat fut un ensemble de principes directeurs qui indiquaient au juge des éventails très larges de peines possibles, mais l'aspect des prévisions sur les populations carcérales en souffrit en conséquence.

Enfin, en Pennsylvanie, les peines de 2 à 5 ans peuvent être purgées soit dans un établissement de comté ou dans un établissement d'État. Dans l'un des plus grands comtés, les peines de 6 mois et plus sont purgées dans un établissement d'État.

⁵⁷ Par contre, on croyait également que si les principes directeurs étaient trop complexes, ils ne seraient pas utilisés.

Encore une fois, la possibilité de prévoir les populations des prisons de comté ou celles des prisons d'État est rendue plus difficile.

A la lumière de ce qui précède, il n'est pas surprenant qu'au cours de la période de création des principes directeurs, la Commission sur la détermination de la peine de la Pennsylvanie n'ait pas fait de tentatives de projection des populations carcérales. Le plus loin que soit allée la Commission a été l'examen de l'impact probable des durées des peines de rechange et des décisions de libération ou d'incarcération sur le nombre de mois total de la peine. Les principes directeurs existants ont été appliqués rétroactivement aux données existantes en supposant une conformité totale aux peines moyennes des principes directeurs. Les résultats ont tout simplement été préparés, et, même si l'évaluation indiquait une augmentation globale de 61 %, les principes directeurs étaient toujours qualifiés de "cléments".

Au Minnesota, la situation était beaucoup plus proche de celle de l'État de Washington.

"La loi exigeait que la... Commission tienne compte dans une large mesure des ressources correctionnelles disponibles dans l'élaboration des principes directeurs."⁵⁸

La Commission du Minnesota a, sur une base permanente tout au long de l'élaboration des principes directeurs, utilisé l'information du modèle de prévision. Par exemple, au moment où les commissaires choisissaient la ligne de décision pour la grille de détermination de la peine, le personnel proposait un autre choix et incluait toujours

⁵⁸ Minnesota Sentencing Guidelines Commission (Sept. 1984), op. cit., page 6.

une évaluation de l'impact de ce dernier sur la population carcérale. Ce processus a été répété une fois par semaine au cours de la période intensive de l'élaboration des principes directeurs. Toutes les personnes concernées ont compris les limites inhérentes à tout modèle de prévision, mais les prévisions sont toujours considérées comme une partie nécessaire et valable du processus d'élaboration des principes directeurs.

3.5.4 QUALITÉ GÉNÉRALE DES DONNÉES

"L'élaboration de principes directeurs devrait-elle être remise jusqu'à ce que l'on ait de l'information précise et à jour sur les pratiques de détermination de la peine?"

Chacun des États aurait pu améliorer la précision, l'opportunité ou l'étendue de ses efforts particuliers de collecte de données. Cependant, il importe de se rendre compte que les différents types de décisions exigent de l'information dont la qualité diffère également. En particulier, bon nombre des décisions de politiques générales et de stratégies que doit prendre dès le départ une commission n'exigent pas une information très précise ou tout à fait complète. Dans le cas d'une approche normative à l'élaboration des principes directeurs, il suffit très souvent d'obtenir de l'information qui décrit les types de phénomènes plus généraux : p. ex., tendances historiques générales dans les pratiques de détermination de la peine, pratiques générales courantes et degrés généraux de l'impact. Par ailleurs, il suffit qu'une telle information se situe habituellement "dans un certain ordre de grandeur" par opposition à une extrême précision. Finalement, en particulier pendant des périodes au cours

desquelles aucun changement majeur ne s'est produit, des données décrivant un passé assez récent peuvent être un substitut adéquat à des données absolument actuelles⁵⁹.

Aucun membre du personnel de la Commission n'était d'avis que des erreurs importantes avaient pu se produire à cause d'un manque de données suffisamment exactes et précises. Plutôt que de recommander des délais afin d'obtenir de meilleures données, ils étaient plus enclins à signaler que les systèmes de principes directeurs sur la détermination de la peine servent souvent de catalyseurs pour l'amélioration des systèmes d'information existants. Par exemple, l'exigence des principes directeurs selon laquelle la peine doit se fonder en partie sur le dossier criminel antérieur d'un contrevenant condamné était un stimulant efficace pour que les fonctionnaires responsables de l'application des lois, la poursuite et les fonctionnaires de la cour travaillent ensemble à l'amélioration de l'étendue, de l'opportunité et de la précision des systèmes fournissant une telle information.

Même si les commentaires précédents s'appliquent de façon générale, il est important de noter qu'il peut y avoir des exceptions à la règle. En Pennsylvanie, par exemple, l'opportunité des données de base de 1977 soulevait un problème puisque les peines avaient augmenté entre ce moment-là et 1979-1980, période au cours de laquelle la Commission essayait (informellement) d'évaluer l'impact des principes directeurs. Il en résulta une surestimation importante de l'impact des principes directeurs (c.-à-d. 60 % contre 20 %).

⁵⁹ Par contre, pour des décisions ultérieures, et en particulier pour celles relatives au contrôle et à l'évaluation, il peut être nécessaire d'obtenir des données beaucoup plus précises et complètes.

3.5.5 TYPES D'INFRACTIONS

"Dans quelle mesure les données recueillies doivent-elles être précises dans la description de la partie de la loi qui a été violée?"

On peut donner la définition juridique d'un acte criminel à partir de divers degrés de spécificité. On peut décrire les infractions ou les causes en fonction de la partie générale du Code violé, en fonction de l'article violé, ... ou en fonction de l'article, du paragraphe, de l'alinéa et du sous-alinéa précis qui a été violé.

Dans tous les États visités, on a mis l'accent sur le fait que l'on devait codifier la description juridique des infractions de façon aussi détaillée que possible. La Pennsylvanie, en particulier, aurait aimé que ses premières données de base soient recueillies en fonction d'une ventilation plus précise des infractions.

3.5.6 ÉTENDUE

On a déjà entrepris dans le chapitre 2 la discussion sur la question suivante :

"Pour quels types d'infractions devrait-on recueillir des données de base?"

Les États de Washington et du Minnesota n'ont recueilli des données que pour les condamnations pour crime. La Pennsylvanie a recueilli des données à la fois pour les crimes et les délits. Le principe du maintien de la proportionnalité dans les peines (discuté également plus haut) a semblé entraîner les États de Washington et du Minnesota vers la considération, du moins, de l'expansion de la portée des principes directeurs et, par conséquent, vers une collecte de données pour appuyer les principes

directeurs. Dans l'État de Washington, on a déposé un projet de loi à la législature afin d'étendre les principes directeurs pour qu'ils couvrent également les délits. On croit que si le projet de loi n'est pas adopté, la Commission devra au moins entreprendre d'autres études sur la question⁶⁰.

Par ailleurs, en Pennsylvanie, les premiers efforts de collecte de données auraient été beaucoup plus faciles si l'étendue avait été limitée aux crimes. Il aurait également été avantageux d'utiliser moins de ressources pour élaborer des données de base plus complètes pour les crimes (ou pour davantage de crimes). De même, il est probable qu'il y aurait eu beaucoup moins de difficultés dans la collecte de dossiers antérieurs (crimes et délits) pour des condamnations pour crime. Finalement, les crimes étaient la première préoccupation de la législature et des prisons d'État.

3.5.7 GRAVITÉ DE L'INFRACTION

Dans leurs efforts de collecte de données de base, certains des États n'ont pas recueilli des données suffisamment détaillées sur les infractions antérieures pour permettre l'évaluation de la gravité de l'infraction - gravité telle que finalement définie et nécessaire à l'évaluation des peines par présomption en vertu des principes directeurs de la détermination de la peine que l'on allait mettre en application. Même si les données n'étaient pas essentielles à leurs derniers travaux, les membres du

⁶⁰ Comme on l'a fait remarquer plus haut, la question est étroitement liée à un certain nombre d'aspects politiques de l'État et du comté. Certains sont d'avis que, puisque ce sont les comtés qui gèrent les prisons de courte peine, il ne serait pas approprié que l'État établisse un ensemble de principes directeurs qui pourraient avoir un impact sur les ressources du comté - à moins que l'État n'administre également les prisons de courte durée.

personnel de la Commission de la Pennsylvanie auraient aimé connaître la gravité des infractions antérieures.

Il est toutefois significatif qu'aucun des États n'ait utilisé les données empiriques recueillies pour aider leur commission à assigner un degré de gravité aux diverses infractions. On considérait plutôt que les jugements normatifs étaient plus appropriés. En particulier, les peines antérieures imposées pour diverses infractions n'étaient pas considérées comme des indices utiles de la gravité de l'infraction, puisque le résultat de la peine dépendait, par le passé, d'un trop grand nombre de facteurs autres que la gravité de l'infraction (et peut-être du casier antérieur).

3.5.8 CASIER ANTÉRIEUR

"Est-il nécessaire de recueillir des données sur les casiers antérieurs pour les causes dans la base de données?"

Les trois États considéraient que les données sur les casiers antérieurs étaient essentielles - en particulier du fait que le casier antérieur était l'un des deux principaux aspects des grilles de détermination de la peine que l'on était en train d'élaborer. Chacun des États rencontra cependant des problèmes majeurs concernant l'obtention du "vrai" casier antérieur des contrevenants (problèmes qui se présentent encore souvent et qui, par conséquent, seront discutés au prochain chapitre.) Dans l'État de Washington, par exemple, l'une des principales raisons pour ne pas enregistrer les délits antérieurs était que "les dossiers du tribunal pour les délits sont très peu fiables"⁶¹. En Pennsylvanie, la police de l'État était la seule source

⁶¹ State of Washington, Sentencing Guidelines Commission, (1983), p. 12.

d'information sur les casiers antérieurs, mais il y avait un grave problème quant à l'exhaustivité de leurs données.

3.5.9 PRATIQUES DE MISE EN ACCUSATION PAR LA POURSUITE

"A-t-on recueilli des données sur les négociations avant le procès sur les chefs d'accusation, le plaidoyer et la peine?"

Aucun des États n'a recueilli de données "de base" concernant les négociations avant le procès entre la poursuite et la défense.

3.5.10 TRAITEMENT DE LA CAUSE PAR LE TRIBUNAL

"Les données sur la manière dont le tribunal traite les causes ont-elles été recueillies pour les causes comprises dans l'échantillon de base?"

Les facteurs reliés au processus de la cour n'ont pas été jugés admissibles pour considération en vertu des systèmes de principes directeurs qui étaient élaborés. Il est cependant surprenant que de telles données n'aient pas été recueillies (dans aucun État) dans le but de contrôler les changements qu'auraient pu entraîner les principes directeurs - changements concernant, par exemple, l'existence et la durée de la détention préventive, le nombre de comparutions en cour, les différences entre les chefs d'accusation initiaux et ceux qui ont été présentés en cour, le moment entre la première et la dernière comparution, le type de plaidoyer, etc.

3.5.11 PEINES

"A-t-on utilisé des données sur les durées des peines antérieures afin d'élaborer des types et des durées de peines par présomption?"

A cause de l'approche normative que l'on a adoptée, les pratiques historiques sur la détermination de la peine furent d'une pertinence moins directe pour le processus d'élaboration des principes directeurs en soi.

Cependant, des données sur les peines antérieures ont joué un rôle indirect dans tous les États. Dans les États du Minnesota et de Washington, les données sur les peines antérieures (et les peines telles que purgées⁶²) ont été très utiles pour évaluer les effets sur les populations carcérales futures des peines déjà imposées à des contrevenants - pour aider à l'évaluation de l'impact d'ensembles de principes directeurs de rechange. En Pennsylvanie, les données sur les peines antérieures ont été utiles dans un but particulier, puisque l'un des buts bien définis des principes directeurs sur la détermination de la peine était d'accroître la sévérité des peines dans les deux régions urbaines importantes et de réduire cette sévérité dans les autres régions de l'État. Par conséquent, après avoir classé les crimes selon leur gravité et après avoir établi des grilles préliminaires, la Commission de la Pennsylvanie a utilisé les données de 1977 pour montrer à différentes étapes les véritables proportions "d'entrée/de sortie" pour chacune des cellules de la grille et pour donner ensuite les peines antérieures moyennes et médianes pour chacune des cellules. (On trouva les

⁶² Dans l'État de Washington, le personnel de la Commission n'a pu, au début, indiquer aux commissaires les peines de prison de courte durée (mais il a pu, à l'aide des principes directeurs sur la libération conditionnelle, donner des indications raisonnables sur la peine purgée en prison de longue durée).

données d'entrée et de sortie plus utiles puisque les données sur la durée de la peine "allaient dans tous les sens".)

3.5.12 AUTRES VARIABLES

Étant donné l'étendue des données de base recueillies, il n'est pas surprenant qu'aucun des États n'ait pu identifier bon nombre de variables qu'ils auraient, rétrospectivement, ajouté à la liste des variables recueillies.

La Commission de l'État de Washington a, pendant un moment, étudié la possibilité d'un système de principes directeurs avec une grille variable -c'est-à-dire définir une troisième dimension en fonction de facteurs autres que le casier judiciaire antérieur et la gravité de l'infraction. Selon les dimensions particulières qu'on aurait choisies, ce choix aurait pu exiger la collecte de données supplémentaires. Cependant, on a laissé tomber ce genre de grille parce qu'on le trouvait trop compliqué⁶³.

En Pennsylvanie, la loi créant la Commission stipulait précisément que les principes directeurs devaient tenir compte, en plus du casier judiciaire antérieur et de la gravité de l'infraction, de facteurs tels que la réadaptation, la dissuasion et l'incapacité juridique. Néanmoins, le personnel de la Commission était d'avis que des demandes de données supplémentaires de la part de la Commission dès les premières étapes auraient compliqué les efforts de collecte de données. Par ailleurs, si la collecte des données avait commencé six mois plus tard, il y aurait eu réductions dans

⁶³ Bien que l'État de Washington ait retenu les facteurs aggravants et atténuants.

certaines domaines, en particulier dans les données socio-économiques (difficiles à obtenir) qui n'étaient pas utilisées dans l'élaboration des principes directeurs. En outre, le personnel aurait voulu obtenir plus tôt des données chronologiques sur divers criminels et, en particulier, des données sur le temps purgé afin de permettre l'évaluation de la période de temps au cours de laquelle les contrevenants représentaient un risque pour la collectivité.

3.5.13 PROGRAMMES DE RECHANGE DISPONIBLES

"A-t-on recueilli des données sur les ressources disponibles en vue d'appuyer des peines de rechange?"

Malgré l'importance apparente de l'étude des ressources possibles, privées et publiques, existant dans la collectivité pour administrer divers types de peines, seul l'État de Washington a recueilli une telle information. Même là, la Commission n'a fait qu'entreprendre le travail qui était réellement nécessaire.

3.5.14 AUTO-CONTRÔLE

Comme on l'a mentionné plus haut, le contrôle et l'évaluation de l'impact de tous les types de principes directeurs exigent des données de base sur une gamme assez étendue de variables.

3.5.15 PROCESSUS D'IDENTIFICATION DES EXIGENCES DE RENSEIGNEMENTS

Étant donné l'importance d'obtenir les types adéquats de données de base, on doit soigneusement planifier les efforts de collecte de données. Nous avons donc posé la question suivante à chacune des commissions :

"A quelle procédure particulière avez-vous eu recours afin d'identifier les éléments d'information précis que l'on devait recueillir?"

Aucun des États n'a procédé à un sondage formel auprès de ses divers groupes afin d'identifier les questions que l'on devait aborder ou les données nécessaires pour aborder ces dernières⁶⁴. En général, les commissions ont plutôt fait largement confiance aux connaissances et aux capacités des membres de leur personnel afin d'identifier les variables que l'on devait recueillir. Ces listes de variables étaient cependant généralement soumises aux commissaires (et, dans certains cas, à des spécialistes externes) pour approbation. On présume que les membres de la Commission s'assuraient que les opinions des circonscriptions qu'ils représentaient respectivement étaient représentées.

3.5.16 RESSOURCES DISPONIBLES ET UTILISÉES

"Quelle était l'importance numérique des collaborateurs permanents associés à la Commission?"

⁶⁴ Bien que la Pennsylvanie ait procédé à un sondage connexe pour évaluer la réaction aux autres types de principes directeurs ainsi que les facteurs dont on devait tenir compte.

Dans chacun des États, un nombre étonnamment faible de collaborateurs permanents accomplissaient un volume de travail important. Pratiquement toute la conception, la planification et la surveillance de la mise en application des efforts initiaux de collecte de données, ainsi que l'analyse des données recueillies, ont été accomplies par le personnel de la Commission. Par ailleurs, le roulement de personnel a été presque nul.

Au cours des premières étapes, le personnel de la Commission de l'État de Washington était composé de quatre collaborateurs permanents. En 1985, ce nombre est passé à 4,5. Moins de 100 000 \$ ont été nécessaires à la collecte initiale des données⁶⁵.

En Pennsylvanie, le personnel était composé au début de trois professionnels et d'une secrétaire. Ces trois premiers collaborateurs étaient avec la Commission depuis 1979. On a embauché du personnel à temps partiel pour la collecte initiale des données. Au cours des années, la Commission a augmenté son personnel mais a réduit son budget d'exploitation. Au début, le budget annuel total de la Commission était de 200 000 \$.

Le personnel de la Commission sur la détermination de la peine du Minnesota est actuellement composé de trois permanents à temps plein.

⁶⁵ La Commission des libérations conditionnelles de l'État de Washington a dépensé près de 3 millions de dollars à l'élaboration de principes directeurs sur la libération conditionnelle.

3.6 RÉSUMÉ DES PRINCIPALES CONCLUSIONS

Le présent chapitre a débuté par la description de l'état dans lequel se trouvaient les systèmes d'information exploités par des organismes responsables de l'application des lois et des organismes judiciaires et correctionnels au moment où les commissions sur les principes directeurs de la détermination de la peine des trois États ont entrepris l'élaboration de leurs principes directeurs. A cette époque, les systèmes d'information de la police et du tribunal (et, dans une moindre mesure, celui des services correctionnels) étaient loin d'être adéquats. La situation qui prévalait ressemblait étroitement à celle à laquelle a dû faire face la Commission canadienne sur la détermination de la peine au cours des premières étapes de ses travaux. Cependant, puisque des principes directeurs sur la détermination de la peine ont été élaborés dans chacun des trois États, il est clair que les graves défauts qui existaient dans les systèmes d'information n'étaient pas considérés comme un obstacle insurmontable.

Puis, dans la troisième section, on a exploré une autre ressource clé qui pourrait être utilisée par les commissions sur les principes directeurs : l'appui d'autres groupes dans le système de justice pénale. Les États visités présentaient souvent d'énormes différences quant aux aspects suivants : à savoir si l'introduction de principes directeurs avait un impact sur l'étendue du pouvoir discrétionnaire que divers groupes pouvaient exercer sur des questions relatives à la détermination de la peine; à savoir si les principes directeurs étaient les premières tentatives de l'État en vue de structurer le pouvoir discrétionnaire et si des précédents existaient; à savoir si les commissions bénéficiaient de l'appui actif de divers groupes; et l'utilisation faite par les commissions des données sur les pratiques de détermination de la peine afin de

favoriser l'appui de divers groupes. Toutes ces questions auraient pu avoir des conséquences sur l'efficacité, la conception et la faisabilité des premiers efforts de collecte de données.

Peu après leur création, les commissions sur la détermination de la peine de chacun des trois États ont dû entreprendre des efforts particuliers de collecte de données de base. Ces efforts ont été très importants, surtout si on les compare soit aux systèmes d'information automatisés des cours provinciales qui existent actuellement au Canada, soit à toute autre étude spéciale des pratiques sur la détermination de la peine qui a été entreprise au cours de la dernière décennie.

La cinquième section met fin au chapitre en étudiant l'expérience de chacun des trois États en fonction d'un certain nombre de questions plus particulières relatives aux premiers efforts de collecte de données - questions qui vont du type de principes directeurs sur la détermination de la peine, et leur impact sur les populations carcérales, aux programmes de rechange disponibles, à l'auto-contrôle et au processus d'identification des exigences d'information.

La matière fournie dans la cinquième section vient ajouter de nombreux éléments à la description des premiers efforts de collecte de données - et indique certaines avenues prometteuses (et les pièges qu'il faut éviter) pour un effort similaire s'il devait être entrepris au Canada. L'élément le plus important est peut-être le fait que l'on considère que des premiers efforts de collecte de données d'une certaine envergure représentent une tâche nécessaire pour toute commission sur les principes directeurs de la détermination de la peine. Finalement, la nécessité d'entreprendre un effort

CHAPITRE 4

INFORMATION ET CONTRÔLE CONTINU EN MATIÈRE DE DÉCISIONS JUDICIAIRES

4.1 INTRODUCTION

Au début du présent chapitre, on indique si les trois États en question ont connu ou non des modifications importantes aux systèmes d'information continue administrés par d'autres organismes de justice pénale depuis la mise en application des principes directeurs sur la détermination de la peine. Dans les sections 2 et 3, on décrit ces systèmes, ainsi que ceux qui ont été élaborés dans chaque État pour répondre aux besoins d'information des commissions pour l'élaboration des principes directeurs sur la détermination de la peine. L'analyse porte, dans la section 4, sur un certain nombre de problèmes particuliers relatifs aux systèmes et à leur processus d'élaboration, d'exploitation et d'amélioration. Enfin la section 5 énumère les principales constatations qui ressortent de cette analyse.

4.2 DESCRIPTION GÉNÉRALE DES SYSTEMES POLICIER, JUDICIAIRE ET CORRECTIONNEL

L'État de Washington a récemment entrepris une réorientation fondamentale de ses systèmes d'information sur la justice pénale, en grande partie à cause des lacunes constatées dans les systèmes existants lorsqu'il s'agissait de fournir des données sur les antécédents criminels afin de permettre l'élaboration de principes directeurs sur la

détermination de la peine⁶⁶. Cette réorientation fut entreprise officiellement lorsque le Groupe de travail inter-organisme sur la justice pénale, nommé par le Gouverneur, a créé un comité consultatif technique spécial composé des meilleures compétences dans le domaine de l'informatique et des systèmes d'information des divers organismes faisant partie du système de justice pénale, et que ces personnes ont reconnu le besoin d'améliorer les données sur la justice pénale. Le manque de données sur les antécédents criminels était principalement attribuable au fait que l'indépendance juridique traditionnelle des divers organismes d'administration de la justice pénale avait été poussée trop loin en ce qui concerne l'information.

"Les systèmes d'information actuels reflètent cette indépendance juridique dans le fonctionnement, sans tenir compte des exigences relatives à l'interdépendance en matière d'information."⁶⁷

La Loi de 1984 sur l'information en matière de justice pénale (Criminal Justice Information Act) concrétise l'engagement pris par l'État d'aller de l'avant dans le domaine de l'information. Le programme prévu dans cette Loi attribue clairement des responsabilités précises dans l'exploitation de systèmes d'information sur les casiers judiciaires à la police de l'État de Washington, aux Services correctionnels et à la Commission des normes correctionnelles (Corrections Standards Board)⁶⁸. Lorsque le

⁶⁶ ...par exemple, le calcul des peines par présomption par les poursuivants et l'évaluation des principes directeurs sur les populations carcérales.

⁶⁷ Ibid., p. 2.

⁶⁸ Washington State Office of Financial Management, "Criminal Justice Information Act of 1984", (Dec 1984) p. 3,17.

nouveau système sera mis en application, c'est aux poursuivants qu'il incombera d'abord de fournir à la police de l'État des données sur les accusations et les décisions; pour sa part, la police de l'État enregistrera les dossiers d'antécédents criminels sur un système en ligne. Les Services correctionnels ont récemment établi un système de repérage basé sur les contrevenants⁶⁹. Il est un peu étonnant de constater que l'administration judiciaire ne joue qu'un rôle mineur dans ce système, dont l'objet principal est pourtant de fournir des données en vue de la détermination de la peine⁷⁰.

Dans le récent programme d'élaboration d'un système d'information pour l'État de Washington, on rejette expressément l'idée d'implanter un ordinateur central pour tout le système dans un seul organisme :

"...aucun État n'a réussi à organiser un système central pour les besoins de la justice pénale... Le fonctionnement d'un organisme distinct spécialement pour l'ordinateur central coûte très cher, ce qui représente un problème majeur. De plus, l'enregistrement des données dans le système pose un autre problème, car les organismes d'administration de la justice pénale n'utilisent pas l'organisme central comme base de données opérationnelle... La Constitution américaine et celles des États comportent des dispositions en vertu desquelles les organismes

⁶⁹ Il s'agit d'un système basé sur celui qui est en vigueur en Floride.

⁷⁰ Cette situation s'expliquerait, en partie, par le fait que les tribunaux sont incapables d'identifier les contrevenants de façon certaine en vue de mettre à jour l'information contenue dans les dossiers, et cela parce que les tribunaux n'ont ni le mandat ni les installations nécessaires pour procéder à l'identification appropriée des contrevenants au moyen des empreintes digitales.

d'administration de la justice pénale fonctionnent de façon indépendante... (et) le fait d'imposer des responsabilités distinctes nécessiterait des quantités de renseignements détaillés qui ne sont pas nécessaires au fonctionnement des autres organismes et qui n'ont pas leur place dans un ordinateur consacré à la justice pénale."⁷¹

Dans l'État de la Pennsylvanie, les organismes d'administration de la justice pénale n'ont pas effectué de changements à leurs systèmes d'information continue à la suite des principes directeurs. Le formulaire de transcription des rôles (DTF), formulaire réservé aux accusations dans lequel sont énoncés les divers chefs d'accusation⁷², demeure l'élément principal du système d'information des tribunaux. En outre, le juge remplit habituellement une ordonnance de détermination de la peine (Sentencing Order) et un mandat d'incarcération (Warrant of Committal) lorsqu'il s'agit d'une peine d'emprisonnement.

Par contre, les tribunaux du Minnesota ont connu des changements importants dans le domaine des systèmes d'information avec l'entrée en fonctions de la Commission sur la détermination de la peine. C'est l'organisme d'État responsable de l'application des lois qui gère les dossiers relatifs aux antécédents criminels, et c'est à lui que sont transmis tous les renseignements portant sur les décisions judiciaires.

⁷¹ Washington State Office of Financial Management, op. cit., p. 2 et 3.

⁷² Ce formulaire est analogue au formulaire de dénonciation que l'on trouve au Canada.

Le Système d'information en matière de justice pénale du Minnesota (Minnesota State Justice Information System ou MSJIS) comporte trois formulaires : une plainte, un rapport "d'étapes" (transaction report) et un rapport concernant la décision finale⁷³. La plainte énonce les chefs d'accusation, et ce sont les secrétaires ou les greffiers des procureurs du comté qui remplissent le formulaire et le font parvenir au bureau du greffier du tribunal. Le rapport d'étapes est un rapport sur l'évolution de la cause qui fait le point sur les développements de l'affaire à chaque nouvelle audience, ou sur les changements apportés au dossier en raison d'une activité extra-judiciaire. On a ajouté un code spécial sur "l'audience de détermination de la peine" en vue d'aider la Commission sur la détermination de la peine, mais cela ne s'est pas révélé très utile car les greffiers n'avaient pas reçu une formation suffisante pour l'utiliser correctement. (Au Minnesota, la détermination de la peine a généralement lieu à une audience distincte). Le formulaire relatif aux décisions est destiné à répondre aux besoins d'information tant du Bureau of Criminal Apprehension (BCA) que de la Commission sur la détermination de la peine. Une fois les décisions rendues, le BCA utilise ces renseignements pour mettre à jour ses dossiers sur les antécédents criminels.

Le coût de la location du matériel et celui des logiciels pour le système du MSJIS (en matière civile et pénale) est d'environ un demi-million de dollars par année, et il faut 31 personnes pour exploiter ce système.

⁷³ Certains comtés ont mis en application un système en ligne d'information du tribunal de première instance (on-line Trial Court Information System-TCIF) qui fournit tous les renseignements demandés par le MSJIS.

Enfin, l'organisme d'État responsable des services correctionnels dispose d'un système informatisé coûteux qui, malheureusement, ne communique pas facilement avec les autres systèmes d'information judiciaire de l'État. Par exemple, le système de l'organisme responsable des services correctionnels n'utilise pas les mêmes codes d'identification des dossiers et des prévenus que ceux du système d'État responsable de l'application des lois et du système judiciaire.

4.3 DESCRIPTION GÉNÉRALE DES SYSTEMES D'INFORMATION RELATIFS AUX PRINCIPES DIRECTEURS SUR LA DÉTERMINATION DE LA PEINE

On trouvera dans les pages qui suivent une description générale⁷⁴ des systèmes d'information établis pour répondre aux besoins particuliers des trois commissions sur l'élaboration des principes directeurs sur la détermination de la peine. On tentera de répondre aux questions suivantes :

"Les systèmes d'information en matière de justice pénale étaient-ils en mesure de fournir le genre de renseignements requis pour permettre l'élaboration de principes directeurs sur la détermination de la peine?"

"Comment obtenir des renseignements additionnels? - est-ce en modifiant les systèmes d'information en matière de justice pénale, ou en leur ajoutant quelque chose, ou en créant de nouveaux systèmes?", et

⁷⁴ Le lecteur qui aimerait obtenir une description détaillée des données recueillies par chacun des systèmes d'information continue pour la détermination de la peine est prié de consulter les annexes reliées séparément du présent rapport.

"Quels genres de matériel et de logiciels sont utilisés pour exploiter les systèmes d'information relatifs aux principes directeurs sur la détermination de la peine?"

Dans l'État de Washington, les systèmes d'information en matière de justice pénale n'étaient pas en mesure de fournir les renseignements demandés par ceux qui élaborent les principes directeurs sur la détermination de la peine. La collecte des données pour le système d'information se faisait à partir de deux principaux formulaires d'enregistrement des données : le "formulaire d'évaluation des infractions" ("Offense Scoring Form") et le "formulaire sur le jugement et la peine" ("Judgment and Sentence Form").

Divers formulaires d'évaluation des infractions ont été élaborés pour un bon nombre d'infractions ou de catégories d'infractions. Ces formulaires, ou leurs équivalents⁷⁵, sont remplis par les poursuivants ou leurs greffiers. Chacun des formulaires indique les choix et les écarts possibles dans la détermination de la peine, selon la gravité de l'infraction. Les formulaires d'évaluation des infractions ne sont pas envoyés à la Commission sur la détermination de la peine mais servent plutôt de "feuille de travail" pour les poursuivants.

Toutefois, depuis le 1^{er} juillet 1984, la Commission a reçu (des greffiers de cour) des formulaires sur le jugement et la peine pour tous les crimes pour lesquels des condamnations ont été prononcées en vertu des principes directeurs. Ce formulaire et des variantes très semblables ont été adoptés par les juges de la cour supérieure à

⁷⁵ Il n'est pas obligatoire d'utiliser le formulaire prescrit.

titre de formulaire type officiel⁷⁶. De plus, on exigeait que toute cause donnant lieu à une peine dite "exceptionnelle"⁷⁷ comporte des renseignements sur les conclusions de fait et les conclusions de droit du tribunal, qui expliquent pourquoi celui-ci n'a pas suivi les principes directeurs.

La Commission s'attendait à traiter chaque année 12 000 déclarations de culpabilité pour des infractions criminelles. Le personnel de la Commission effectue sur micro-ordinateurs la saisie des données et la correction des erreurs initiales. Chaque mois, les données sont téléchargées sur processeur central pour fins de stockage à plus longue échéance et d'analyse statistique. On utilise le micro-ordinateur pour effectuer des analyses statistiques à partir de segments de la base de données, et pour mettre en forme les rapports statistiques transférés du processeur central au micro-ordinateur.

La Commission sur la détermination de la peine élabore actuellement un système articulé sur micro-ordinateur pour établir la gravité des infractions, les antécédents criminels et les peines par présomption, en se servant des renseignements sur les antécédents criminels et sur les infractions actuelles.

Le système d'information relatif aux principes directeurs sur la détermination de la peine de l'État de Washington fonctionne comme un système tout à fait autonome.

⁷⁶ La Commission sur la détermination de la peine ne voulait pas indisposer les juges en recommandant un seul formulaire uniformisé.

⁷⁷ C.-à-d. une peine qui n'entre pas dans les échelles prévues par les principes directeurs.

Les plans établis pour les systèmes d'information de la police d'État et des Services correctionnels précisaient cependant que ces systèmes recueilleraient un jour tous les renseignements nécessaires à la Commission sur la détermination de la peine, peut-être en prenant pour acquis que cette dernière se retirerait alors du domaine de la collecte des données.

Tant que la Commission gère son propre système d'information, elle peut exercer un meilleur contrôle sur les données à traiter et peut, par exemple, déterminer les vérifications d'erreurs devant être effectuées manuellement et celles devant être effectuées automatiquement lorsque les données sont codées. De plus, la Commission peut affecter une personne qui connaît davantage les principes directeurs (que le personnel des autres organismes) à la tâche importante et difficile d'interpréter le formulaire sur le jugement et la peine.

La Commission sur la détermination de la peine de Pennsylvanie a, elle aussi, décidé de ne pas se fier aux systèmes d'information existants en matière de justice pénale pour appuyer l'élaboration de ses principes directeurs. Le système basé sur le formulaire de transcription des rôles ne disposait pas de renseignements clés comme l'évaluation de la gravité de l'infraction et les circonstances aggravantes ou atténuantes⁷⁸. En outre, le formulaire principal était acheminé dans le processus judiciaire d'une façon qui n'était pas appropriée à l'élaboration des principes directeurs sur la détermination de la peine. En particulier, il arrivait que le juge ou

⁷⁸ Il est intéressant de noter que le système basé sur le formulaire de transcription des rôles est reconnu comme étant l'un des meilleurs systèmes de repérage à partir du contrevenant aux États-Unis.

l'agent de probation ne voit jamais le formulaire, car celui-ci était rempli par le greffier de la cour, et non par l'agent de probation ou, au moment de l'audience, par le poursuivant et le juge.

Par contre, le formulaire principal d'une page utilisé par le Système d'évaluation et de contrôle des principes directeurs (Guidelines Evaluation and Monitoring System-GEMS) de la Commission sur la détermination de la peine de l'État de Pennsylvanie est ordinairement rempli par l'agent de probation⁷⁹ à partir de renseignements fournis par d'autres organismes (par exemple, le rapport d'accusation fourni au procureur du district par la police de l'État) et de renseignements tels que le numéro d'identification de l'infraction, lequel permet, en théorie, de se relier à d'autres systèmes d'État. On établit ensuite l'échelle présomptive des principes directeurs et on envoie le formulaire au juge, qui inscrit la peine prononcée. Une copie du formulaire est alors adressée à la Commission sur la détermination de la peine de l'État de Pennsylvanie, et l'autre copie fait partie du dossier judiciaire officiel (et doit, par exemple, suivre le dossier si l'affaire est portée en appel).

Un des comtés utilise un micro-ordinateur pour remplir le formulaire d'évaluation et de contrôle des principes directeurs, mais les autres sont encore réticents à utiliser des ordinateurs. Les juges, en particulier, sont excessivement méfiants à l'égard de

⁷⁹ Dans certains comtés, le formulaire est rempli par le procureur du district et, dans d'autres comtés, par le personnel des juges. La Législature de la Pennsylvanie n'a pas précisé quels formulaires utiliser ni comment les présenter. Les détails relatifs à ces deux décisions relèvent de chaque comté.

certaines pratiques susceptibles d'être interprétées, même de loin, comme une "détermination de la peine par ordinateur".

La Commission utilise des micro-ordinateurs⁸⁰ pour le codage initial, la mise en forme et le stockage temporaire des données. Chaque semaine, les données sont téléchargées sur un processeur central pour effectuer des vérifications additionnelles de logique et d'édition, et y sont stockées de façon permanente.

Si on découvre des erreurs, l'éditeur téléphone aux juges ou aux greffiers pour vérifier auprès d'eux. On effectue alors des corrections à l'aide de l'édition sur écran. Toutes les analyses sont faites sur processeur central. On n'a pas songé à utiliser des micro-ordinateurs pour le stockage à plus longue échéance et pour effectuer des analyses, car le travail accompli sur le processeur central prêté par l'Université⁸¹ est à la fois de grande qualité et très économique.

Les codeurs de la Commission peuvent facilement s'occuper de 100 causes par jour, 200 à la rigueur. Les codeurs et le personnel de la Commission se sentent très à l'aise lorsqu'ils utilisent des micro-ordinateurs.

⁸⁰ La Commission dispose de quatre micro-ordinateurs équipés chacun de deux lecteurs de disquettes, l'un de ces micro-ordinateurs étant utilisé pour le traitement de textes et les listes d'adresses, et les trois autres surtout pour la saisie des données.

⁸¹ On a jugé que l'Université pouvait offrir un meilleur accès, et surtout exécuter le travail plus rapidement, que ne le pouvaient d'autres ordinateurs spécialisés appartenant à des organismes d'administration de la justice pénale de l'État.

Comme dans le cas de l'État de Washington, le système d'évaluation et de contrôle des principes directeurs (GEM) fonctionne assez indépendamment des autres systèmes d'information en matière de justice pénale. Tant en vertu de la doctrine de la séparation des pouvoirs que des principes généraux en matière de vérification ou de contrôle des décisions, il ne serait pas opportun de se fier à des renseignements provenant de systèmes contrôlés par le groupe même qui fait l'objet d'une surveillance. Dans l'ensemble, le personnel de la Commission estimait avoir besoin de son propre système pour assurer l'intégrité de ses données. Il avait essayé de combiner les formulaires à des systèmes déjà existants, mais cette stratégie n'aurait pas été aussi efficace. Le système n'aurait certainement pas été mis en oeuvre dans les délais requis.

Le fait d'avoir un système d'information autonome a aussi fourni à la Commission des occasions d'aider les tribunaux et les services correctionnels en répondant à des demandes de renseignements particulières ou à des demandes d'explication de la part de ces organismes. Toutefois, et c'est peut-être ce qui est le plus important, le personnel de la Commission était convaincu que le fait de remplir les formulaires spéciaux relatifs aux principes directeurs sur la détermination de la peine renforçait sensiblement tout le processus des principes directeurs.

Contrairement aux deux autres États, le Minnesota a choisi d'élaborer un système d'information beaucoup plus étroitement intégré aux autres systèmes d'information en vigueur en matière de justice pénale, et qui a été élaboré en étroite collaboration avec les responsables des autres systèmes.

Par exemple,

- le personnel de la Commission a travaillé avec celui des tribunaux pour faire en sorte que les formulaires du MSJIS utilisés par les tribunaux répondent aux besoins de la Commission sur la détermination de la peine;
- les dossiers de cette Commission portaient le même numéro d'identification de la plainte (donné à l'origine par le poursuivant) que celui utilisé par le système d'information du tribunal. Il devient alors beaucoup plus facile de coordonner les renseignements provenant de la Commission et ceux du tribunal; et
- un seul formulaire additionnel, la feuille de travail pour la détermination de la peine a été introduit spécialement pour la Commission.

Il faut toutefois noter que les tribunaux commençaient à peine à élaborer leur système d'information en matière pénale lorsque la Commission sur la détermination de la peine formula ses demandes. Les personnalités des gens concernés étaient aussi très compatibles, ce qui était un autre facteur positif. Par ailleurs, si le moment choisi n'avait pas été opportun, il eût été plus difficile de répondre aux deux séries de demandes. D'autres facteurs ont joué, notamment le fait que la Législature ne voulait pas de double emploi, que la collaboration comportait des avantages pour les deux parties et que le juge en chef a donné son appui à la Commission.

Le personnel de la Commission a mis au point la feuille de travail qui est remplie par l'agent de probation après une déclaration de culpabilité et avant l'audience pour la détermination de la peine (laquelle est habituellement une audience distincte⁸² pour chaque contrevenant déclaré coupable d'une ou de plusieurs infractions criminelles. Cette façon de procéder permet à l'agent de probation de consulter le dossier antérieur du prévenu et de régler d'autres problèmes éventuels avec l'aide du personnel de la Commission - le tout avant l'audience pour la détermination de la peine. Le personnel de la Commission a donné une formation aux agents de probation après la mise en application des principes directeurs⁸³.

Une fois la décision finale consignée par le juge ou le greffier de la cour, les tribunaux envoient régulièrement à la Commission les feuilles de travail relatives à la détermination de la peine. Après vérification par le personnel et perforation des cartes, les données sont entrées dans la base de données du système d'information de la Commission et subissent une deuxième série de mises en forme. De plus, chaque mois, la Commission reçoit des bandes magnétiques contenant les données qui proviennent du formulaire de plainte, des rapports d'étape et des rapports concernant

⁸² L'introduction des principes directeurs n'a pas eu pour effet d'augmenter la probabilité d'une audience distincte. Des rapports présentenciels sont nécessaires pour des raisons qui n'ont rien à voir avec les directives.

⁸³ L'information relative aux RPS ne pouvait venir du système judiciaire, puisque les tribunaux du Minnesota n'ont pas compétence en matière de probation.

la décision finale⁸⁴. Le personnel de la Commission procède alors à une conciliation (presque entièrement automatisée) des deux sources de données⁸⁵.

L'intégration des données provenant du système judiciaire et de celles provenant du système de la Commission requiert beaucoup de manipulations, en grande partie parce que, dans le système du tribunal, on n'effectue qu'un minimum de vérifications des données. Par exemple, les peines ne sont pas "éditées" du tout par le système du tribunal. Malgré tout, en dépit de ses lacunes, le système répond à plusieurs des besoins de la Commission.

Pour tous ses services informatisés, la Commission a recours aux installations de l'Université du Minnesota, particulièrement aux appareils en temps partagé, grâce à des terminaux situés dans les bureaux de la Commission. Celle-ci préfère analyser les données à partir du prévenu comme unité d'analyse, tandis que les tribunaux et la feuille de travail de la Commission elle-même le font à partir de la "plainte", ce qui occasionne une partie importante des volumes de travail relatifs au système d'information. Le personnel de la Commission doit par conséquent convertir les dossiers judiciaires, basés sur les plaintes, à une structure basée sur le prévenu, qui

⁸⁴ Pendant les deux premières années, les rapports décisionnels étaient envoyés à la Commission sur support en papier, de sorte que la Commission devait faire recomposer les données sur clavier.

⁸⁵ C.-à-d. entre les feuilles de travail régulières portant sur des cas individuels et les bandes magnétiques envoyées chaque mois.

se prête mieux à l'analyse. Cette contrainte explique, dans une large mesure, la structure assez complexe de la base de données de la Commission⁸⁶.

La Commission sur les principes directeurs de la détermination de la peine du Minnesota possède maintenant des données relatives à toutes les causes entendues pendant des périodes se terminant en septembre 1981 (5 500 causes, 5 256 prévenus), 1982 (6 022 causes, 5 765 prévenus) et 1983 (5 562 causes, 5 308 prévenus). Pour chacune de ces causes, il est possible d'obtenir des données portant sur toute une gamme de facteurs, tels que les antécédents criminels, la détermination de la peine, les facteurs démographiques, les procédures devant le tribunal.

En plus des données provenant régulièrement de la feuille de travail pour la détermination de la peine et des bandes magnétiques du MSJIS fournies par les tribunaux, la Commission dispose également de renseignements d'ordre quantitatif et d'ordre qualitatif qui proviennent de deux études approfondies entreprises après la mise en application des principes directeurs. Ces études complètent les séries de données pour 1981 et 1982 décrites plus haut. (Il n'y a pas eu d'étude approfondie en 1983 en raison de contraintes budgétaires.) Les échantillons étudiés comprenaient des données :

"sur le comportement dans les cas d'infractions présumées, la victimisation, les accusations initiales, l'information en matière de négociation de plaidoyer, les caractéristiques des contrevenants (par exemple, état civil, profil d'emploi, usage

⁸⁶ P. ex., les données sont stockées dans la base de données sous 40 types d'enregistrement différents.

de drogues) et des données sur l'existence de circonstances aggravantes ou atténuantes apparentes, importantes et contraignantes, qui étaient codées. Ces derniers renseignements ont permis d'évaluer, indépendamment de la peine, l'existence de facteurs aggravants ou atténuants dans ces causes."⁸⁷

Les échantillons des deux études ont été choisis parmi des infractions commises dans huit des comtés les plus peuplés relevant du Commissaire aux services correctionnels (827 en 1981, 784 en 1982) et proviennent aussi de causes suspendues (827 en 1981, 1 013 en 1982).

La Commission estime que

"le système de contrôle continu administré par la Commission sur la détermination de la peine comporte l'information la plus exhaustive sur les pratiques en matière de détermination de la peine pour les criminels qui ait jamais existé dans l'État, et représente un outil de premier ordre pour évaluer l'effet des principes directeurs sur la détermination de la peine dans la pratique, lorsqu'il s'agit d'imposer une peine à des criminels déclarés coupables."⁸⁸

4.4 BESOINS EN MATIÈRE D'INFORMATION ET DISPONIBILITÉ DE CELLE-CI

Chacune des sous-sections suivantes fait état d'un aspect particulier des systèmes d'information relatifs aux principes directeurs qui ont été décrits dans la section précédente, et explique comment ces systèmes ont été élaborés et comment ils

⁸⁷ Ibid., p. 20.

⁸⁸ Ibid., p. 17.

fonctionnent maintenant de façon continue. Plusieurs de ces "aspects" sont analogues à ceux qui ont été étudiés dans le chapitre précédent à propos de la situation antérieure à la mise en application des principes directeurs.

4.4.1 STRUCTURE ORGANISATIONNELLE, RESPONSABILITÉS ET CHARGES DE TRAVAIL

"L'introduction d'un système d'information pour l'élaboration de principes directeurs sur la détermination de la peine a-t-elle eu pour effet d'augmenter ou de modifier sensiblement les volumes de travail ou les responsabilités d'un groupe?"

Cette question est particulièrement pertinente lorsqu'il s'agit de prévoir les ressources humaines additionnelles requises pour élaborer des systèmes analogues, et pour prévoir si la mise en application de tels systèmes suscitera appui ou résistance.

Dans l'État de Washington, la mise en oeuvre d'un système d'information pour l'élaboration de principes directeurs sur la détermination de la peine a imposé aux poursuivants des tâches effectuées auparavant par les agents de probation. Le formulaire de dix pages qui était, avant cela, rempli par les agents de probation doit l'être désormais par les poursuivants à l'intention des juges. Il incombe également aux poursuivants de transmettre des rapports sur les accusations et les jugements au système d'information sur les antécédents criminels de la police de l'État. Les Services correctionnels, qui, en vertu de la loi, doivent exercer un suivi sur chaque déclaration de culpabilité (et même sur les amendes), ont également vu leurs volumes de travail augmenter.

Souvent au moyen de dispositions légales, l'État de Washington a aussi attribué la responsabilité de divers aspects du système des principes directeurs de manière à imposer la communication et l'interdépendance entre les nombreux intervenants qui ont besoin de renseignements pour prendre les décisions nécessaires à l'application des principes directeurs. Par exemple, le fait de savoir que les procureurs de la défense vont contester systématiquement chaque déclaration de culpabilité antérieure utilisée pour établir les échelles de peines par présomption encourage fortement la police de l'État à vérifier l'exactitude des faits dans les antécédents criminels. De même, si l'aspect "antécédents criminels" du système n'est pas fiable, les poursuivants ne peuvent obtenir ni déclarations de culpabilité ni peines en vertu des principes directeurs. Néanmoins, la Commission publiera la liste des personnes qui ne se conforment pas à leurs obligations, pour encourager les autres à remplir correctement les formulaires.

La détermination du Groupe de travail inter-organisme sur la justice pénale nommé par le Gouverneur a joué un rôle essentiel. Les juges n'ont que des motivations mitigées en ce qui concerne les systèmes pour l'élaboration des principes directeurs; ce sont eux qui auraient été le plus en mesure de faire obstruction au travail de la Commission, mais ils n'ont pas contrecarré les initiatives du système d'information pour l'élaboration des principes directeurs sur la détermination de la peine.

Le système d'information sur les principes directeurs de l'État de Pennsylvanie est conçu pour aider à l'application des principes directeurs et pour exercer un contrôle sur les peines. Le juge qui préside le tribunal dans chaque cour de comté a la responsabilité de remplir les formulaires du système GEMS, mais il peut déléguer cette

fonction. Par exemple, les agents de probation ou le procureur du district peuvent remplir les premières parties du formulaire, et le juge ou le greffier de la cour n'a qu'à y ajouter la décision.

L'introduction du système GEMS n'a guère occasionné de changements dans les volumes de travail en ce qui a trait à la collecte des données. Toutefois, le formulaire donne davantage aux agents de probation l'occasion d'apporter une contribution au processus de détermination de la peine. Par contre, l'introduction du système a eu un effet important sur la quantité des tâches effectuées. Cet impact a été particulièrement marqué dans les comtés qui ne remplissaient pas de RPS auparavant, quoique certains comtés épargnent du temps en substituant les formulaires du système d'information aux formulaires RPS.

Dans l'État du Minnesota, l'introduction des principes directeurs sur la détermination de la peine n'a pas donné lieu à de grands changements en ce qui concerne les RPS. On continue de remplir ces derniers si un contrevenant est susceptible d'obtenir une sentence suspendue avec probation (c.-à-d. dans le cas d'infractions mineures). Bien que, au début du processus des principes directeurs, les agents de libération conditionnelle et les agents de probation se soient plaints au sujet des feuilles de travail, et que les RPS soient devenus facultatifs, on les a par la suite considérés comme importants. Les RPS sont alors devenus obligatoires par suite de l'introduction des déclarations d'impact sur la victime.

A la fin des années 1970 et au début des années 1980, les juges ont exprimé beaucoup de mécontentement à propos des renseignements additionnels qu'on exigeait d'eux pour

servir au nouveau système d'information du tribunal (MSJIS), particulièrement en ce qui concerne les renseignements sur les volumes de travail. Pour un certain nombre de raisons, le personnel de la Commission était fermement convaincu que la tâche de remplir la feuille de travail pour la détermination de la peine (qui comprend la documentation officielle du casier judiciaire antérieur et le calcul de la peine par présomption) ne devrait pas être déléguée à la poursuite. D'abord, presque tous les renseignements contenus dans le formulaire doivent être recueillis de toute façon par l'agent de probation pour préparer un RPS. Ensuite, le poursuivant n'est pas un intervenant impartial dans le processus, et les pratiques adoptées doivent faire en sorte d'éviter que le poursuivant ne traite les éléments des principes directeurs (et particulièrement le casier judiciaire antérieur) comme pouvant faire l'objet de négociations⁸⁹. Au Minnesota, une négociation de plaidoyer se fait maintenant à partir des peines par présomption, et les négociations sont assujetties à ces hypothèses.

4.4.2 PUBLICATION DE RAPPORTS ET CONFIDENTIALITÉ

"Quelles mesures ont été prises pour préserver la confidentialité ou, au contraire, pour assurer la disponibilité des données provenant du système d'information pour l'élaboration des principes directeurs sur la détermination de la peine?"

Tout le monde peut avoir accès au formulaire sur le jugement et la peine de la Commission de l'État de Washington. La Commission se propose de publier un rapport trimestriel au début et par la suite un rapport semi-annuel. A peu près n'importe qui

⁸⁹ Les agents de probation ont dû parfois résister aux pressions des poursuivants et de la défense pour négocier les accusations.

peut demander d'avoir son nom sur la liste de publi-postage. Les rapports publiés par la Commission mentionneront, par exemple, les hypothèses sous-jacentes aux modèles prévisionnels de détention, le suivi et le contrôle des peines, l'éventail des infractions ayant fait l'objet de poursuites, les procès devant juge ou devant jury, les plaidoyers, etc. La Commission rédige également des rapports spéciaux destinés à différents publics, notamment, des rapports sur les peines exceptionnelles et des rapports expliquant pourquoi les tribunaux n'ont pas recours à des solutions de rechange dans le cas d'infractions n'impliquant pas de violence.

Dans l'État de Pennsylvanie, la Commission publie sa base de données un an après que les données sont recueillies. Le rapport annuel de la Commission, intitulé "Détermination de la peine en Pennsylvanie" (Sentencing in Pennsylvania), comprend un résumé pour chaque comté. De plus, la Commission publie à intervalles irréguliers une circulaire d'information, le "Monitor", et des rapports d'étapes sont envoyés à la Commission à tous les trois mois (ou adaptés aux dates des réunions de la Commission). Enfin, la Commission encourage et reçoit beaucoup de demandes d'information ponctuelles provenant de divers groupes publics et privés. Pour éviter de s'impliquer dans des controverses politiques, la Commission ne publie pas de renseignements sur des causes et des juges en particulier, les noms des juges concernés n'étant pas conservés dans les dossiers des ordinateurs portant sur la détermination de la peine.

Dans l'État du Minnesota, dès que la Commission possède des données annuelles prêtes à être analysées, elles le sont, et un certain nombre de rapports sont préparés. Ces rapports portent sur les sujets suivants : témoignages devant la Commission (peut-

être pas toujours écrits de façon officielle), rapports sur des prévisions de population, rapports pour répondre à des questions d'ordre fiscal provenant de la législature, rapports pour répondre à des questions provenant des médias.

La loi oblige la Commission à produire un rapport annuel à la législature. Toutefois, bien que le système de la Commission indique le code d'identification des juges, on refuse de donner des renseignements relatifs à un juge en particulier, en invoquant que ces renseignements appartiennent aux tribunaux. Aussi, il y a si peu de causes par juge qu'il ne serait pas très utile de procéder à une analyse pour chaque juge. (Presque toute l'analyse se fait par comté.)

Le personnel de la Commission détermine souvent lui-même les sujets à traiter et la façon d'analyser les données. Au cours des dernières années, des demandes de renseignements au sujet de la détermination de la peine dans des causes criminelles, qui ont été adressées à l'administration de la cour, ont souvent été référées à la Commission sur la détermination de la peine. De la même façon, la Commission envoie aux tribunaux les demandes de renseignements qu'elle reçoit au sujet des acquittements.

4.4.3 QUALITÉ GÉNÉRALE ET DISPONIBILITÉ

"Quel degré d'exactitude peut-on attendre des systèmes d'information pour les principes directeurs sur la détermination de la peine à différentes étapes de leur élaboration?"

et,

"Quelles mesures peuvent être prises pour améliorer la qualité des données recueillies?"

La qualité des données devrait être considérée comme primordiale dans le cas des systèmes d'information sur les principes directeurs utilisés pour mettre à jour et administrer des bases de données sur les casiers judiciaires et les pratiques antérieures concernant la détermination de la peine, que ce soit pour aider la Commission et d'autres intervenants à exercer un contrôle sur les pratiques en matière de détermination de la peine afin d'identifier les changements requis dans les politiques, les lois et les principes directeurs eux-mêmes, ou pour établir des prévisions sur les besoins probables en matière d'installations correctionnelles. Par exemple, dans l'État de Washington, une erreur relativement mineure de 2 % dans l'évaluation du nombre de déclarations de culpabilité entraînerait une erreur de prévision de l'ordre de la capacité d'une prison entière.

La loi établissant les pouvoirs de la Commission de l'État de Pennsylvanie contient des dispositions précises qui prévoient, pour le système d'information, un certain nombre de pouvoirs et de devoirs, des demandes de renseignements à un rôle de bureau central pour les données sur la détermination de la peine. Même avec ce mandat clair, le personnel de la Commission a jugé nécessaire d'essayer un certain nombre de moyens pour favoriser la collaboration et inciter les intervenants à remplir les formulaires, des moyens tels que : envoyer les formulaires à l'avance, demander des évaluations sur le nombre de formulaires requis, demander aux comtés d'élaborer leurs propres pratiques pour remplir les formulaires, envoyer des questionnaires pour savoir de quelle façon ils entendent les remplir, et donner l'impression que tous les autres

comtés le font. La Commission avait également préparé des prévisions sur le nombre de formulaires qu'elle s'attendait à recevoir, contrôlé les formulaires reçus et exercé un suivi sur les rapports d'autres comtés, les offres d'assistance et les rapports semi-annuels soumis au juge qui préside le tribunal et portant sur le nombre de formulaires remplis et le nombre de peines prononcées conformes à l'échelle prévue dans les principes directeurs.

Même là, la Commission n'a reçu que 21 000 des 30 000 formulaires qu'elle s'attendait de recevoir en 1983. Toutefois, en 1984, la Commission a reçu 30 000 formulaires, ce qui représente un taux de réponse de 90 à 95 %. Il y a également eu récemment des jugements de la Cour supérieure qui étaient favorables au système. Par contre, le Comité des règles de procédures de la Cour suprême n'a pas accepté de ratifier le formulaire officiellement, et il y a même eu une ordonnance judiciaire qui a statué que le formulaire était inconstitutionnel.

Bien qu'il puisse s'écouler des délais de près de deux mois et demi entre une décision judiciaire et le moment où la Commission reçoit le formulaire du système d'information du tribunal, de tels délais se comparent très favorablement à ceux de plusieurs autres systèmes de l'État.

Les personnes interviewées dans les trois États qui ont fait l'objet de l'étude ont souligné que l'un des rôles les plus utiles joué par les principes directeurs sur la détermination de la peine et les systèmes d'information sur les principes directeurs est celui d'un catalyseur qui permet d'identifier les améliorations nécessaires dans d'autres systèmes d'information. Par exemple, en Pennsylvanie, les principes directeurs ont

contribué à l'amélioration des communications entre la police de l'État et les procureurs de district, et entre l'administration judiciaire et la police de l'État, particulièrement en ce qui concerne la circulation des données sur les casiers judiciaires. Mais ce qui est peut-être le plus important, c'est que le processus d'élaboration des principes directeurs permet de constater que les connaissances sont limitées en matière de détermination de la peine.

Enfin, on peut s'attendre à ce que la qualité des données pose un problème pendant les premières phases de la mise en oeuvre d'un système d'information sur les principes directeurs, même si ce dernier est bien conçu, comme le montrent des données de l'État du Minnesota. "Pendant les premières semaines de la mise en oeuvre des principes directeurs, le taux d'erreurs relevé dans les feuilles de travail sur la détermination de la peine était supérieur à 50 %. Ce taux diminua à environ 20 % après six mois; il n'était plus que de 10 % après un an, et s'est ensuite stabilisé à environ 3 à 5 % dix-huit mois après la mise en oeuvre du système."⁹⁰

4.4.4 IMPACT SUR LES POPULATIONS CARCÉRALES

"La nécessité de prévoir les effets possibles d'un ensemble de rechange de principes directeurs sur les populations carcérales impose-t-elle des exigences additionnelles aux systèmes d'information sur les principes directeurs?"

Oui, de fait, l'élaboration et l'usage de modèles prévisionnels de détention imposent

⁹⁰ Minnesota Sentencing Guidelines Commission, 1984, *op. cit.*, p. 137.

des contraintes considérables aux systèmes d'information sur les principes directeurs sur la détermination de la peine.

Dans l'État de Washington, les données de la Commission ont permis, et permettront à l'avenir, de répondre aux questions de la Législature à propos de l'effet probable des principes directeurs sur le nombre de détenus dans les prisons.

Suite à une ordonnance du Gouverneur, le Groupe de travail inter-organisme sur la justice pénale fournit les hypothèses sur lesquelles sont basées les prévisions⁹¹ élaborées dans le modèle prévisionnel du Bureau de la gestion financière⁹². Tous les organismes qui administrent la justice pénale dans l'État de Washington ont dû fournir des données exactes et détaillées pour permettre de formuler ces hypothèses et d'évaluer d'autres paramètres du modèle prévisionnel. Comme on l'a signalé plus haut, les Services correctionnels doivent assurer un suivi de chaque déclaration de culpabilité, et même des amendes, afin que ceux qui élaborent les prévisions disposent d'évaluations exactes quant au nombre de déclarations de culpabilité.

⁹¹ Le fait que ce soit le GIACJWG qui élabore les hypothèses servant aux prévisions comporte, entre autres avantages, l'avantage suivant : les directeurs de divers organismes font partie du Groupe de travail et, étant donné qu'ils formulent les hypothèses, ils s'entendent tous sur une prévision commune.

⁹² Ce modèle est décrit dans un rapport intitulé Prison Population Forecast for Washington State FY 1982-1995: Technical Programming Documentation, Office of Financial Management, Division of Forecasting & Estimation, State of Washington, (1982).

Il incombe particulièrement à la Commission sur la détermination de la peine de fournir des évaluations des peines éventuelles et de prévoir les dates où les détenus actuels seront remis en liberté. Les évaluations relatives à cette dernière question sont établies à partir de la longueur de séjour prévue; celle-ci est elle-même fondée en partie sur les principes directeurs, mais elle nécessite beaucoup de données et d'hypothèses additionnelles (p. ex., durée de la bonne conduite et durée de l'incarcération avant la détermination de la peine). Les prévisions sont contrôlées mois par mois et se sont avérées raisonnablement exactes.

En Pennsylvanie, où l'on ne fait guère usage de prévisions, une étude visant à évaluer le nombre de détenus à partir des données de la Commission a été entreprise avec le bureau du Gouverneur. Il s'agissait plutôt d'un exercice politique dans lequel on a sous-estimé l'effet des principes directeurs, et l'étude n'a jamais été publiée. Le seul autre effort semblable en matière de prévision a été une étude de l'effet des principes directeurs sur les taux d'incarcération sur déclarations de culpabilité⁹³.

Au Minnesota, la Commission travaille fréquemment et en étroite collaboration avec les Services correctionnels pour préparer des prévisions sur le nombre de détenus en se servant de la base de données de la Commission. Les prévisions sont établies au moins une fois par année et les hypothèses sous-jacentes sont réexaminées au moins deux fois par année. Toutefois, ces prévisions sont plus ou moins fréquentes selon que les Services correctionnels sont plus ou moins inquiets des prévisions antérieures,

⁹³ Kramer, J. H. et R. L. Lubitz, Pennsylvania's Sentencing Reform: The Impact of Commission Established Guidelines, rapport présenté lors de l'assemblée annuelle de The Academy of Criminal Justice Sciences, Chicago, Illinois, 1984, pp. 24 et 25.

et elles dépendent également des événements récents dans un certain nombre de domaines, et de la fréquence à laquelle les nouvelles données sur la détermination de la peine sont fournies.

Au Minnesota, on utilise également les modèles prévisionnels de détention d'une manière particulière et relativement innovatrice, c'est-à-dire pour atteindre certains objectifs relatifs au nombre de places nécessaires dans chaque prison. Cette tâche requiert des modèles de projection spéciaux, c'est-à-dire des modèles permettant de changer les hypothèses sous-jacentes qui décrivent les diverses politiques gouvernementales possibles et les principes directeurs sur la détermination de la peine, de sorte que les "prévisions" conditionnelles élaborées à partir de tout cela soient assez proches des buts qu'on souhaite atteindre.

Ceux qui élaborent les modèles prévisionnels se demandent "ce qu'il y a lieu de faire à propos des peines (ou d'autres moyens de "politique") relatives à des infractions déterminées". La plupart des données servant aux exercices prévisionnels doivent donc porter sur une infraction déterminée afin de permettre l'élaboration de prévisions sur des infractions déterminées.

A titre d'exemple du travail supplémentaire de collecte de données occasionné par la nécessité de prévoir le nombre de détenus dans les prisons, on exige un formulaire faisant état de toutes les révocations de libérations conditionnelles (puisque ces révocations entraînent, elles aussi, des incarcérations et augmentent donc le nombre de détenus). La Commission estime avoir manqué de diligence pour montrer aux agents de probation comment remplir le formulaire en question et les encourager à le

faire; elle doit donc se livrer chaque mois à la tâche fastidieuse de comparer les données reçues à une liste témoin de révocations obtenue par d'autres moyens.

4.4.5 TYPES D'INFRACTIONS

"Quelles sont les conséquences de l'introduction des principes directeurs sur l'établissement de catégories légales d'infractions?"

La classification des infractions, telles qu'elles sont établies dans les codes criminels et dans d'autres lois, ne sont pas fondées sur des distinctions assez fines pour permettre de distinguer suffisamment entre les infractions faisant partie de catégories légales différentes, ou de présumer avec quelque exactitude qu'il n'y a pas de différences notables entre les infractions faisant partie de la même catégorie légale : c'est là un problème qu'on rencontre couramment dans l'analyse de la détermination des peines. Ce problème est susceptible de s'accroître encore si l'on est obligé de regrouper les infractions sous des catégories encore moins nombreuses, comme c'est le cas avec la plupart des grilles de peines.

Dans l'État de Washington, même si la grille de peines ne comporte que 14 catégories d'infractions selon leur gravité, on a jugé essentiel, pour fins de contrôle et d'étude, que le système d'information sur les principes directeurs enregistre les infractions en référant au paragraphe précis d'une disposition du Code.

Le Minnesota a procédé différemment : on y a révisé le Code pour s'assurer que chaque section traite de catégories d'infractions plus homogènes.

4.4.6 CASIER ANTÉRIEUR

Ceux qui envisagent d'apporter des améliorations au Dépôt national des casiers judiciaires (le système GRC-CPIC⁹⁴) sont préoccupés par la question suivante :

"Jusqu'à quel point est-il important de posséder des données justes sur les antécédents criminels?"

Dans l'état de Washington, on a besoin de meilleures données sur les antécédents criminels depuis l'introduction des principes directeurs. La police d'État estime que sa base de données sur les antécédents criminels ne contient qu'environ la moitié des antécédents criminels qui devraient y être enregistrés. Les données sur des infractions commises à l'extérieur de l'État sont particulièrement difficiles à obtenir.

Pour vérifier si les peines imposées se situent dans les limites prévues par les principes directeurs, il suffit d'avoir des données justes sur ce que le juge croit être les antécédents criminels du prévenu; des casiers judiciaires complets et exacts ne sont pas aussi nécessaires. Toutefois, la qualité des données sur les antécédents criminels pose un problème à plusieurs autres points de vue. Par exemple, les poursuivants ont besoin que le dossier soit conforme à la réalité puisque, si les antécédents criminels ne sont pas exacts, cela pourrait constituer un motif d'appel. En outre, les poursuivants qui ont à conduire des négociations avant le procès ont besoin d'obtenir les antécédents criminels plus tôt dans le processus judiciaire.

⁹⁴ Canadian Police Information Centre

(Avant l'introduction des principes directeurs, le poursuivant obtenait les antécédents au moyen du rapport présentenciel (PSR) préparé après la déclaration de culpabilité.)

Dans l'État de Washington, pour obtenir les antécédents criminels d'un prévenu, on commence par consulter le rapport d'accusation du FBI, mais on appelle ensuite la police du lieu de résidence du contrevenant ainsi que les services correctionnels. En vertu du système proposé, la police d'État obtiendra du NCIC⁹⁵ les antécédents criminels tels qu'ils sont utilisés en cour et les dossiers sur des infractions commises hors de l'État. Des mécanismes seront également mis en place pour enregistrer les résultats des appels. Il est clair que les principes directeurs sur la détermination de la peine ont agi comme catalyseur pour apporter des améliorations aux autres systèmes d'information.

Comme on l'a signalé plus haut, il y a eu dans l'État de Pennsylvanie de sérieux problèmes en ce qui concerne la qualité et l'exhaustivité des données sur les antécédents criminels, qui ne pouvaient être obtenues que de la police de l'État. Encore par suite de l'introduction des principes directeurs, les données apparaissant au rapport d'accusation ont été améliorées.

Il faut désormais prendre les empreintes digitales de tous les prévenus lors de toutes les arrestations (qu'il s'agisse d'infractions criminelles ou de délits) et, si la police de l'État reçoit une demande d'empreintes digitales, elle envoie automatiquement le rapport d'accusation à la défense et au poursuivant. De même, la police reçoit maintenant un rapport de toutes les décisions provenant du système de transcription

⁹⁵ Les dossiers utilisés en cour seront également envoyés au NCIC.

des rôles de la cour de l'État. Les rapports d'accusation indiquent aussi maintenant la catégorie d'infraction, une variable requise pour les fins des principes directeurs.

En Pennsylvanie comme dans d'autres États, les dossiers des jeunes délinquants posent un problème particulier. On tient compte du dossier d'un jeune délinquant dans les cas où la déclaration de culpabilité de celui-ci se serait appliquée à une infraction criminelle si un adulte l'avait commise. Toutefois, il faut consulter les dossiers judiciaires non informatisés pour trouver les dossiers des jeunes délinquants, de sorte que ces dossiers ne sont habituellement pas retrouvés⁹⁶. En général, les rapports d'accusation de la police de l'État s'améliorent, mais il existe toujours de sérieux problèmes.

Dans l'État du Minnesota, on tient compte des peines antérieures, et non des déclarations de culpabilité, pour les fins des principes directeurs⁹⁷. Pour l'application des principes directeurs, on excluait à l'origine des antécédents criminels d'un prévenu tous les antécédents relatifs à des délits. Maintenant on y inclut les déclarations de culpabilité pour CFA.

⁹⁶ Dans une affaire récente, on prétend qu'il serait inconstitutionnel d'utiliser les dossiers d'un jeune délinquant pour les fins de l'application des principes directeurs.

⁹⁷ En outre, les déclarations de culpabilité prononcées à l'extérieur de l'État sont traitées comme une infraction commise au Minnesota.

4.4.7 PRATIQUES EN MATIÈRE DE POURSUITE

Essayer de structurer le pouvoir discrétionnaire des juges ou celui de la Commission des libérations conditionnelles n'a souvent pour résultat que de transférer purement et simplement l'exercice de cette discrétion aux poursuivants : c'est la principale critique formulée à propos de ces tentatives.

En général, les personnes interviewées dans l'État de Washington étaient d'avis que pour les poursuivants le fait de changer les accusations ou les antécédents criminels ne posait pas de problème. Si les poursuivants voulaient cacher au tribunal des renseignements sur les antécédents criminels d'un prévenu, les juges ne le toléreraient pas. Par ailleurs, dans l'État de Washington, on se préoccupe de l'effet qu'auront les principes directeurs sur les pratiques en matière d'accusation, puisque, sous l'ancien système, la mise en accusation n'était pas très précise (la Commission des libérations conditionnelles pouvait par la suite corriger les anomalies). L'État de Washington est également le seul à élaborer des principes directeurs sur la poursuite en même temps que sur la détermination de la peine, bien que les normes en matière de poursuite soient de nature beaucoup plus générale, car le comportement criminel y est défini de façon assez floue et les principes directeurs ne comportent pas de sanctions en cas de contraventions. Il est très difficile pour les intervenants qui tentent d'élaborer des normes en matière de poursuite d'être plus précis lorsqu'il s'agit de quantifier et de contrôler des "suggestions de jugement" dans des causes précises⁹⁸.

⁹⁸ Une étude réalisée en Californie a coûté un million de dollars pour étudier 2 crimes et 3 comtés, et ses résultats n'ont pas été concluants.

Néanmoins, la Commission de l'État de Washington surveillera les pratiques en matière d'accusation pour s'assurer que les poursuivants n'utilisent pas les principes directeurs sur la détermination de la peine pour manipuler les négociations avant le procès.

En Pennsylvanie, les personnes interviewées ont émis l'opinion que l'un des chaînons les plus faibles du système était l'absence d'information au sujet de la discrétion exercée par la poursuite. La Commission de Pennsylvanie se proposait donc d'effectuer une étude d'un an, qui devait commencer à l'été de 1985, en collaboration avec la Pennsylvania Commission On Crime And Delinquency, en partie pour vérifier s'il était exact que les pratiques en matière d'accusation avaient changé depuis l'introduction des principes directeurs.

Au cours de la plus récente évaluation de ses principes directeurs, la Commission sur la détermination de la peine de l'État du Minnesota a étudié six domaines connexes à la discrétion exercée par la poursuite :

"1) moyens d'obtenir une déclaration de culpabilité; 2) accusations multiples pour un seul cas de comportement déviant; 3) dispositions sur des accusations minimales obligatoires dans le cas d'infractions impliquant le port d'armes; 4) pratiques dites "verticales" en matière d'accusation, c'est-à-dire des pratiques d'accusation qui ont une incidence sur le degré de gravité de l'infraction dont un prévenu a été déclaré coupable; 5) pratiques dites "horizontales" en matière d'accusation, c'est-à-dire des pratiques d'accusation qui ont une incidence sur le dossier d'antécédents criminels du contrevenant; et 6) négociations des peines."⁹⁹

⁹⁹ Minnesota Sentencing Guidelines Commission (1984) op. cit., p. 71.

Cette évaluation a confirmé la nécessité de recueillir des données sur les pratiques qui ont cours avant les procès. L'étude a constaté que :

"Les pratiques en matière de poursuite ont changé depuis la mise en application des principes directeurs. Il y a davantage de négociations sur les accusations et moins de négociations des peines. Il y a davantage d'accusations réduites ayant une incidence sur le degré de gravité de l'infraction, et le nombre d'infractions punissables ayant une incidence sur le dossier d'antécédents criminels du contrevenant a augmenté."¹⁰⁰

Toutefois, des constatations plus troublantes indiquaient que les poursuivants et ceux de la défense négociaient des éléments des antécédents criminels. De plus, les nouvelles pratiques des poursuivants en matière d'accusation et de négociation avaient eu de l'influence sur les dossiers d'antécédents criminels des contrevenants et avaient entraîné l'emprisonnement de plus de contrevenants contre les biens qu'il n'avait été prévu à l'origine¹⁰¹. L'État du Minnesota s'est cependant heurté à de grandes résistances lorsqu'il a voulu restreindre le pouvoir discrétionnaire des poursuivants. Par ailleurs, il est possible de structurer la discrétion en déterminant les moyennes d'antécédents criminels (par exemple, en demandant aux agents de probation de calculer ces moyennes).

¹⁰⁰ Ibid., p. vi.

¹⁰¹ Ibid., p. 131.

4.4.8 TRAITEMENT DE LA CAUSE PAR LE TRIBUNAL

Les systèmes d'information continue sur les principes directeurs ne recueillent que peu de renseignements sur la façon dont le système judiciaire et le système d'application des lois traitent les causes avant la détermination de la peine.

4.4.9 AUTRES VARIABLES

Comme pendant la période d'élaboration des principes directeurs, les systèmes d'information mis au point pour appuyer le processus d'élaboration des principes directeurs de façon continue, dans les trois États, recueillaient des données "fondamentales" de portée considérable et très détaillées.

Toutes les personnes interviewées convenaient qu'on pouvait toujours identifier des données additionnelles, non recueillies, mais qui pourraient être pertinentes aux problèmes soulevés par les principes directeurs. Toutefois, ces mêmes personnes étaient généralement satisfaites des décisions prises à propos de la portée de leurs systèmes actuels d'information continue.

Les personnes interviewées dans l'État de Washington, par exemple, estimaient qu'il serait peu réaliste de tenter d'obtenir des données plus détaillées sur les caractéristiques de chaque cas. Les dépenses additionnelles (considérables) entraînées par la collecte régulière d'éléments d'information additionnels¹⁰² ne pourraient pas se

¹⁰² Beaucoup auraient nécessité une formation et une expertise spéciales de la part des informaticiens, afin de recueillir des renseignements valables.

justifier. Il est plus pratique de s'occuper de telles données au moyen de projets spéciaux de collecte de données qui peuvent se limiter à des échantillons plus précis de cas et de problèmes.

Aussi, dans l'ensemble, les commissaires se sont dits satisfaits d'avoir pris la décision de ne pas recueillir de données sur des caractéristiques détaillées; il faut cependant examiner cette décision dans le contexte d'avant l'introduction des principes directeurs, qui était caractérisé par des peines d'emprisonnement pour une période indéterminée et par le manque de données.

Néanmoins, s'il y avait eu plus de ressources, les personnes interviewées auraient aimé obtenir des données plus détaillées pour leur permettre de savoir si des circonstances atténuantes ou aggravantes s'appliquaient dans un plus grand nombre de cas, et si des peines d'emprisonnement multiples imposées dans des cas individuels provenant de l'échantillon des données fondamentales avaient été imposées de façon consécutive ou concurrente.

En Pennsylvanie, l'un des procédés empiriques utilisés pour décider s'il y avait lieu ou non de demander des renseignements additionnels à des fonctionnaires de la justice pénale était le suivant : "les seuls renseignements que l'on peut demander sont ceux qui n'obligent pas la personne interrogée à quitter son bureau".

On estimait que si l'un des objectifs des principes directeurs était de favoriser la justice et l'équité dans la détermination de la peine, alors il aurait fallu disposer de données "avant" et "après" portant sur des variables telles que la race, l'âge, le sexe,

l'endroit (rural ou urbain), etc. Dans son évaluation, l'État de Pennsylvanie a vérifié si les peines imposées étaient neutres en ce qui concerne la race des prévenus et aussi compte tenu de la nature rurale ou urbaine des comtés. Il eût été utile d'obtenir des renseignements additionnels sur un nombre restreint d'éléments d'information, tels que les accusations initiales, les antécédents personnels, et des données portant sur tout le domaine de la négociation de plaidoyer et des ajustements au système.

Le personnel interviewé ici a également convenu qu'en pratique de tels renseignements ne pouvaient être recueillis de façon régulière, et qu'ils devaient l'être au moyen de projets spéciaux.

Les entrevues réalisées au Minnesota ont souligné qu'on a généralement besoin de plus de données pendant les étapes de conception du système que pendant les étapes de contrôle du processus d'élaboration des principes directeurs. Après la mise en application, il faut recourir à des sondages spéciaux pour obtenir bon nombre des données détaillées nécessaires¹⁰³. Parmi les variables pour lesquelles il serait utile d'obtenir plus de renseignements, il y aurait les suivantes : la date de l'infraction, ainsi que l'âge et le sexe du prévenu. On considérerait aussi comme important de contrôler l'effet des principes directeurs sur les volumes de travail des tribunaux et sur le traitement des cas. En fait, l'État du Minnesota recueille certaines données sur de telles questions et on a constaté que le taux d'ensemble des procès n'a pas beaucoup augmenté, que le temps écoulé entre la déclaration de culpabilité et la

¹⁰³ L'État du Minnesota a réalisé deux études en profondeur de cette nature.

détermination de la peine n'a que très peu changé, et que moins de 1 % des peines par présomption ont fait l'objet d'un appel¹⁰⁴.

4.4.10 PROGRAMMES DE RECHANGE DISPONIBLES

Aucun des États étudiés ne semblait recueillir de façon continue et officielle des renseignements sur les divers types de programmes publics et privés disponibles ainsi que sur leur nature pour appliquer différentes catégories de peines.

4.4.11 DÉROGATIONS AUX PRINCIPES DIRECTEURS

Si une Commission veut pouvoir surveiller les tendances dans la détermination de la peine et savoir dans quelle mesure les peines prononcées respectent les principes directeurs, un système d'information continue sur la détermination de la peine est nécessaire. Il est alors intéressant de savoir :

"Quel genre de rapports sur le contrôle des peines les commissions publient-elles et quel usage fait-on de ces rapports?"

Dans l'État de Washington, toute dérogation aux principes directeurs doit être justifiée par écrit et peut faire l'objet d'un examen par un juge. La Commission fera rapport sur les peines exceptionnelles (en utilisant des mesures d'ensemble et non des mesures individuelles). Et, ce qui est tout aussi important, la Commission utilisera également les données sur les dérogations aux principes directeurs afin de vérifier si ceux-ci

¹⁰⁴ Minnesota Sentencing Guidelines Commission, (1984) *op. cit.*, p. vi.

sont appropriés. Le fait de ne pas enregistrer dans le système informatisé le nom du juge qui a imposé la peine¹⁰⁵ entraîne deux conséquences. D'abord, la Commission ne peut pas évaluer les pratiques de détermination de la peine des juges à titre individuel¹⁰⁶, et ensuite les juges eux-mêmes ne peuvent utiliser les renseignements pour leur permettre de mieux comprendre leurs propres pratiques en matière de détermination de la peine.

En Pennsylvanie, les circonstances atténuantes et les circonstances aggravantes sont codées dans le système d'information GEMS, de même que les motifs de dérogation aux principes directeurs. Ces renseignements sont très utiles car ils fournissent une rétroaction au sujet de l'applicabilité des principes directeurs.

Les rapports annuels de la Commission, traitent habituellement surtout du degré de conformité des peines aux principes directeurs, des peines réellement imposées, et des motifs de dérogation. En outre, des rapports spéciaux ont évalué l'effet des principes directeurs à la fois sur les pratiques en matière de détermination de la peine et sur la

¹⁰⁵ Le Sénat américain a adopté un projet de loi dont l'objet est de faire indiquer sur le dossier de déclaration de culpabilité le nom du juge qui a imposé la peine. Même si le projet de loi était probablement adopté aussi par la Chambre des Représentants, le pouvoir judiciaire prévaut sur le pouvoir législatif en ce qui concerne les règles judiciaires. Les tribunaux adopteraient des règles pour déclarer cette loi nulle.

¹⁰⁶ De toute façon, la Commission ne voudrait pas être mêlée aux querelles politiques que l'utilisation de tels renseignements serait susceptible d'occasionner. Pour les besoins de la Commission, il suffit d'avoir le nom du comté où la peine a été imposée.

disparité entre les peines (après avoir vérifié la gravité des infractions et le dossier antérieur)¹⁰⁷.

La Commission a effectué de nombreux changements dans les principes directeurs à partir d'une analyse des données du système GEMS (par exemple, en réponse aux taux de dérogation élevés). Toutefois, pour être un système d'évaluation complet, GEM devrait également, par exemple, enregistrer les peines codées d'après le nom du prévenu, le temps de détention écoulé et les noms des juges qui ont imposé les peines (cela, pour faciliter l'analyse ou le contrôle à partir d'un juge en particulier). Lorsqu'il s'agit de demandes de renseignements relatives à un juge précis, la Commission a pour politique de ne pas donner de tels renseignements. (De toute façon, jamais un juge n'a demandé d'avoir accès à son propre dossier.) Parce que les noms des juges ne sont pas enregistrés dans le système, il est peu probable que la Commission soit impliquée dans des querelles politiques internes. Tout bien considéré, le personnel de la Commission estime qu'il ne vaut pas la peine de compromettre tout le système d'information, celui-ci étant tributaire des juges qui lui fournissent les données.

Au Minnesota, les juges remplissent des formulaires spéciaux dits "de dérogation" où ils indiquent pour quels motifs ils n'ont pas observé les principes directeurs. En se servant de ces données, la Commission a été en mesure d'évaluer qu'environ 9 % de 6 000 cas recensés représentaient des dérogations aux principes directeurs.

¹⁰⁷ P. ex., pp. 21 à 24 et p. 30 de l'ouvrage de J. Kramer et R. Lubitz, "Pennsylvania's Sentencing Reform", (mars 1984).

La Commission du Minnesota a également évalué la disparité entre les pratiques dans la détermination de la peine afin d'établir si cette disparité était moins grande après la mise en application des principes directeurs. Elle a constaté que les peines étaient

"plus uniformes en ce qui a trait aux types de prévenus qui sont incarcérés et à la longueur des peines d'emprisonnement. Les peines imposées étaient plus équilibrées, en ce sens que les contrevenants déclarés coupables d'infractions plus graves se voyaient imposer des sanctions plus sévères qu'avant l'introduction des principes directeurs sur la détermination de la peine."¹⁰⁸

La Commission du Minnesota a également cherché à établir s'il y avait ou non dans les peines prononcées des préjugés raciaux, ou des préjugés quant au sexe du contrevenant ou à son statut en matière d'emploi. Une bonne partie de cette analyse et d'autres de nature évaluative a été effectuée séparément pour diverses régions.

4.4.12 RESSOURCES DISPONIBLES ET UTILISÉES

En ce qui concerne les ressources utilisées pour élaborer les systèmes d'information continue sur les principes directeurs, il fallait poser les questions suivantes :

"D'où les commissions ont-elles tiré l'expertise requise pour élaborer les systèmes d'information?",

¹⁰⁸ Minnesota Sentencing Guidelines Commission, (1984) op. cit., pp. v, vi.

"Combien de ressources ont été nécessaires pour élaborer les systèmes?"

et

"Quelle était la source de financement?"

Comme pour les sections précédentes, on insistera sur les constatations de fait qui ajoutent aux commentaires déjà formulés dans le chapitre 3 ci-dessus.

C'est le personnel permanent des commissions qui a entrepris lui-même, ou qui a surveillé de près, les principales tâches nécessaires à l'élaboration de tous les systèmes d'information continue décrits dans le présent rapport (p. ex., la mise en forme des données, l'élaboration de formulaires, les structures de stockage des données, les structures d'analyse des données, les formes que devaient prendre les rapports, etc). Comme pour l'élaboration des données de base décrites dans le chapitre précédent, il semble qu'on ait donné une latitude considérable au personnel des commissions dans l'exécution de ces tâches. La qualité des systèmes dépend dans une large mesure du fait que les membres du personnel comprennent bien les questions auxquelles se rattachent les données du système, et de leur expertise technique dans la conception du système. Bien que le personnel ait tenu des consultations avec des groupes de l'extérieur¹⁰⁹, ces dernières étaient davantage destinées à ratifier et à vérifier des décisions temporaires prises par le personnel qu'à rechercher des

¹⁰⁹ Par exemple, en Pennsylvanie, des consultations sur certains aspects de la programmation ont été entreprises avec le personnel des systèmes informatiques de l'Université, et d'autres sur la conception des formulaires ont été tenues avec les administrateurs judiciaires, les juges, le bureau du Gouverneur, etc.

conceptions originales ou des solutions. On a aussi souvent demandé au personnel de la Commission de contribuer à l'établissement de certains éléments de la conception des systèmes d'information d'autres organismes qui administrent la justice pénale.

Ce travail d'élaboration a été exécuté par des groupes assez petits d'employés permanents. La Commission de Pennsylvanie avait le personnel le plus nombreux, en raison du plus grand nombre de cas qu'elle avait à traiter. Toutefois, même chez elle, le personnel ne comprenait qu'un directeur (2/3 du temps), 3 employés à plein temps, une secrétaire, un adjoint administratif (3/4 du temps), 2 étudiants de deuxième ou de troisième cycle de l'Université (à mi-temps), et 3 assistants rémunérés par l'Université (1/4 du temps). Ces employés effectuaient tout le travail nécessaire au fonctionnement du système GEMS et accomplissaient également d'autres travaux pour la Commission.

Toutes les commissions étaient financées par l'État et toutes croyaient nécessaire, pour des raisons politiques, d'être financées par le niveau de gouvernement le plus élevé possible. Les États de Pennsylvanie et du Minnesota ont cependant reçu des fonds de sources extérieures pour les aider dans certaines parties de leur travail.

4.5 RÉSUMÉ DES PRINCIPALES CONCLUSIONS

Lorsque nous avons réalisé nos entrevues, les systèmes d'information continue exploités par d'autres organismes d'administration de la justice pénale n'avaient subi aucun changement majeur en Pennsylvanie, mais il y avait eu des changements importants au Minnesota, et un autre changement aussi important était en voie d'être

réalisé dans l'État de Washington. Toutefois, en dépit du fait que chacun de ces États avait, ou se proposait d'avoir, des systèmes d'information assez élaborés en matière judiciaire et correctionnelle et dans le domaine de l'application des lois, aucun de ces systèmes n'était en mesure de répondre aux besoins des commissions pour l'élaboration des principes directeurs sur la détermination de la peine lorsqu'il s'agissait de certains genres de données. Chaque Commission fut donc obligée soit d'élaborer son propre système d'information "autonome", soit d'améliorer le système existant afin de pouvoir obtenir les données supplémentaires dont elle avait besoin. Les États de Washington et de Pennsylvanie ont eu recours à la première façon de procéder, l'État du Minnesota à la seconde.

L'examen des expériences respectives des trois États a permis de dégager les principaux points suivants :

- l'introduction des systèmes d'information sur les principes directeurs en matière de détermination de la peine a souvent pour effet de transférer des volumes de travail d'un organisme à l'autre, et entraîne souvent une augmentation nette de l'ensemble des volumes de travail;
- en raison de l'introduction des systèmes d'information sur les principes directeurs, l'influence de certains groupes a augmenté (ou diminué) sensiblement dans la prise de décision concernant les peines;
- l'introduction de systèmes d'information sur les principes directeurs agit souvent comme un catalyseur qui entraîne des améliorations aux systèmes

d'information exploités par d'autres organismes d'application de la justice pénale;

- l'introduction de systèmes d'information sur les principes directeurs agit souvent comme un catalyseur important qui permet de prendre conscience du peu que l'on sait à propos des pratiques sur la détermination de la peine;
- l'introduction d'un système d'information sur les principes directeurs est susceptible de poser au début des problèmes majeurs en ce qui concerne la qualité et la quantité des données recueillies;
- le fait de demander à une Commission d'étudier l'impact possible de principes directeurs différents sur le nombre de détenus dans les prisons aura pour effet d'imposer des contraintes additionnelles importantes à un système d'information sur les principes directeurs en matière de détermination de la peine;
- l'État du Minnesota et celui de Washington étaient d'avis que l'étude des effets possibles de principes directeurs différents sur le nombre de détenus dans les prisons devrait faire partie intégrante du processus d'élaboration des principes directeurs;
- l'obtention de données exactes et complètes sur les antécédents criminels jouera un rôle clé dans les principes directeurs sur la détermination de la

peine, et ces données feront l'objet d'une bonne partie du travail de collecte des données qui sera nécessaire;

- les systèmes d'information ont besoin de données qui permettent de surveiller la prise de décision avant le procès par les poursuivants; toutefois, il y a plusieurs problèmes à résoudre avant d'élaborer des procédés fiables destinés à surveiller cette prise de décision;
- les systèmes étudiés ne comprennent pas de données d'ensemble sur le traitement d'un cas par la police et les tribunaux avant l'imposition de la peine;
- la collecte de certains types de données (p. ex., des données détaillées sur les caractéristiques des contrevenants et sur les infractions) devra peut-être s'effectuer au moyen de projets spéciaux, et non par les systèmes d'information continue sur les principes directeurs;
- il est essentiel de recueillir des données détaillées dans un grand nombre de domaines pour assurer une surveillance efficace du processus de détermination de la peine ainsi que le fonctionnement du système des principes directeurs; et
- il y a lieu de féliciter les trois commissions étudiées pour la qualité de la collecte des données et pour le travail d'élaboration du système d'information qu'elles ont accompli avec des ressources relativement modestes.

DEPT. OF JUSTICE
MIN. DE LA JUSTICE

NOV 28 1989

LIBRARY / BIBLIOTHÈQUE
C A N A D A