Public Safety Canada | Sécurité publique Canada

ARCHIVED - Archiving Content

ARCHIVÉE - Contenu archivé

Archived Content

Information identified as archived is provided for reference, research or recordkeeping purposes. It is not subject to the Government of Canada Web Standards and has not been altered or updated since it was archived. Please contact us to request a format other than those available.

Contenu archivé

L'information dont il est indiqué qu'elle est archivée est fournie à des fins de référence, de recherche ou de tenue de documents. Elle n'est pas assujettie aux normes Web du gouvernement du Canada et elle n'a pas été modifiée ou mise à jour depuis son archivage. Pour obtenir cette information dans un autre format, veuillez communiquer avec nous.

This document is archival in nature and is intended for those who wish to consult archival documents made available from the collection of Public Safety Canada.

Some of these documents are available in only one official language. Translation, to be provided by Public Safety Canada, is available upon request.

Le présent document a une valeur archivistique et fait partie des documents d'archives rendus disponibles par Sécurité publique Canada à ceux qui souhaitent consulter ces documents issus de sa collection.

Certains de ces documents ne sont disponibles que dans une langue officielle. Sécurité publique Canada fournira une traduction sur demande.

Canada

LA PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE PÉNALE

RAPPORT DU GROUPE D'ÉTUDE SUR

LE RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ DANS LE DOMAINE

DE LA JUSTICE PÉNALE

TOME I

LA PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE PÉNALE

RAPPORT DU GROUPE D'ÉTUDE SUR LE RÔLE DU SECTEUR PRIVÉ DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE PÉNALE

TOME I

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1977

Nº de cat: JS22-40-1977

ISBN: 0-662-00985-1

TASK FORCE ON THE ROLE
OF THE PRIVATE SECTOR
IN CRIMINAL JUSTICE
340 LAURIER AVENUE WEST – OTTAWA
ONTARIO – K1A 0P8 – (613) 995-2507

CANADA

GROUPE D'ÉTUDE SUR LE RÔLE
DU SECTEUR PRIVÉ DANS LE
DOMAINE DE LA JUSTICE PÉNALE
340 OUEST, AVENUE LAURIER – OTTAWA
ONTARIO – K1A 0P8 – (613) 995-2507

Le 29 avril 1977

M. Roger Tassé, C.R.
Solliciteur général adjoint du Canada
Président
Comité permanent des sous-ministres
responsables des services correctionnels
340 ouest, avenue Laurier
Ottawa, Ontario
K1A 0P8

Monsieur,

Nous avons l'honneur de vous présenter, ainsi qu'à vos collègues du comité permanent des sous-ministres, notre rapport sur la participation communautaire dans le domaine de la justice pénale.

La consultation générale entre les paliers fédéral et provinciaux que nous avons entreprise à la demande de votre comité nous a menés à proposer ce qui constitue essentiellement la première étape d'un processus destiné à assurer le plus possible la participation des citoyens dans le domaine de la justice pénale. Mais il ne s'agit pas là d'un remède à tous les maux qui affligent le système.

Le groupe d'étude veut profiter de l'occasion d'exprimer sa reconnaissance à tous ceux qui ont contribué à faciliter son travail. Nous voulons rendre un témoignage particulier aux organisations qui nous ont permis de remplir notre tâche. Nous considérons que leur contribution constitue un service communautaire particulièrement précieux qu'il importe d'encourager.

R. Sauvé　　K. Couse

M. Bartlett　　G. George　　F. P. Miller

CHAIRMAN/PRÉSIDENT
Judge/Juge Robert Sauvé

MEMBERS/MEMBRES
Morris Bartlett, Keith Couse
Gloria George, Frank P. Miller

SECRETARY/SECRÉTAIRE
Réal Jubinville

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos 1

Partie I

Vues et mécanismes du groupe d'étude 11

Chapitre 1 — Historique 13

Chapitre 2 — La situation actuelle et le mandat du groupe d'étude 29

Chapitre 3 — Les problèmes tels que les envisage le groupe d'étude 35

Chapitre 4 — Définitions 37

Chapitre 5 — Le processus de consultation 43

Partie II

Observations du groupe d'étude 49

Chapitre 6 — Activités actuelles des organisations non gouvernementales 51

Chapitre 7 — Relations entre les gouvernements et les O.N.G. 61

Chapitre 8 — Relations financières 69

Chapitre 9 — Relations fédérales-provinciales 83

Chapitre 10 — Groupes particuliers 87
— Les autochtones 87
— Organismes d'assistance aux femmes 90
— Groupes de promotion personnelle 93
— Les groupes minoritaires visibles 95

Chapitre 11 — Volontariat — Professionnalisme 97

Chapitre 12 — Intérêts et problèmes particuliers des organisations non gouvernementales 103
— Recherche et évaluation 103
— Éducation du public 104
— Plaidoyer ou défense d'une «cause» 106
— La déjudiciarisation 108
— La planification 110
— Accréditation et sélection 113

Partie III

Problèmes relevés par le groupe d'étude 117

Chapitre 13 — La participation des citoyens dans le domaine de la justice pénale 119

Chapitre 14 — Les rôles des gouvernements 129

Chapitre 15 — Les rôles des organisations non gouvernementales 137

Chapitre 16 — La participation à la planification 143

Chapitre 17 — Le financement 149

Partie IV

Conclusions 157

Chapitre 18 — Recommandations 159

Appendices

A Description sommaire d'organisations non gouvernementales (ONG) choisies 177

B Tableau des réunions du Groupe d'étude — juin 1976 à avril 1977 211

C «Nouveau rôle des organisations bénévoles dans le domaine de la justice pénale: possibilités de participation politique efficace» par George J. Szablowski 217

N.B. Les tomes 2 et 3 de ce Rapport sont disponibles à la Division des communications, ministère du Solliciteur général, Ottawa K1A 0P8, Ontario.

AVANT-PROPOS

> Qu'il s'agisse, sous sa forme primaire, d'empêcher les actes criminels, sous sa forme secondaire, de minimiser et de réparer le dommage, ou, sous sa forme tertiaire, de réintégrer le délinquant, la prévention du crime exige une *base communautaire*. Le choix de telle ou telle mesure dépendra en grande partie des possibilités qu'offre la collectivité et des efforts qu'elle est prête à fournir.
>
> Commission de réforme du droit du Canada[1]

> L'action communautaire fait partie de notre mythologie: par exemple, s'il s'agit de construire une grange; mais la puissance de pénétration de ce mythe nous a si totalement aveuglés que les formes actuelles de notre société entravent, au lieu de récompenser, l'aide fondée sur la collectivité. Nous en sommes presque rendus à considérer que toute aide que des personnes doivent donner ou recevoir au sein de notre société doit être institutionalisée et bénie par quelque structure de gouvernement. *Aider*, pour nous, *signifie institutionaliser*. Nous élaborons un programme précis avec des agents, nous construisons un édifice et fixons un budget, puis tout se met à devenir impersonnel et réglementé. D'une part, nous avons toujours les mots «responsabilité» et «initiative privée» à la bouche, et pourtant nous nous acheminons implacablement vers une société qui ne comprend qu'un seul type d'institution — trop grande pour être habitée par des humains — et qu'une classe de travailleurs — les employés de telles institutions.
>
> Reuben F. W. Nelson[2]

Participation communautaire au système de justice pénale

Comme l'affirme la Commission de réforme du droit du Canada, les changements législatifs et les mesures prises par «des experts et professionnels» n'assureront pas l'élaboration d'une «politique cohérente dans le domaine de l'administration de la justice pénale» au Canada. La participation de «tous les citoyens» sera également nécessaire.

L'une des questions complexes à laquelle le groupe d'étude a dû faire face est l'examen de la nature et de l'étendue de la «participation communautaire» actuelle au Canada, ainsi que de la participation possible éventuellement. L'avenir dépendra des types d'engagements que les citoyens et les organisations communautaires prendront, si on peut les en persuader et leur en donner l'occasion. Compte tenu de l'attitude existante des citoyens à l'égard du crime et des services de justice pénale, il ne sera pas facile d'établir ces engagements. L'avenir dépendra également des limites pratiques découlant des obligations déjà assumées par les administrations gouvernementales du Canada, ou de celles qui leur sont attribuées. À cet égard, l'on devra faire face à la réticence inhérente des autorités et experts professionnels à partager le mandat et les responsabilités que les citoyens leur ont confiés.

[1]Commission de réforme du droit du Canada, *Principes directeurs — Sentences et mesures non sentencielles dans le processus pénal*, Information Canada, Ottawa, 1976, p. 55. (Les italiques sont les nôtres)

[2]Reuben F. W. Nelson, *Les illusions des citadins*, ministère d'État des Affaires urbaines, MacMillan Company of Canada, Information Canada, 1976, p. 77 (Les italiques sont les nôtres)

Réactions communautaires individuelles

Il ne devrait pas être surprenant de découvrir que les exhortations générales des responsables de la réforme du droit à l'attribution à la communauté de la responsabilité de certains aspects du système de justice pénale correspondent aux observations troublantes d'un autre genre d'analyste social canadien, selon lequel la société canadienne est de moins en moins en mesure de relever le défi en cause. Nelson a remarqué qu'il existe actuellement une «tendance», au sein de «notre société, qui nous fait traiter les êtres humains et les situations humaines comme des problèmes d'ordre technique pouvant recevoir des solutions d'ingénieur»[3]. Il se préoccupe des obstacles à franchir dans l'établissement d'une assistance communautaire à *l'échelle humaine.* Pareille assistance devrait toucher la population de près. Elle devrait être conçue de façon à rejoindre les citoyens qui sont en mesure d'aider et qui veulent aider. Elle devrait être libre des contraintes auxquelles sont soumis les organismes. Le groupe d'étude partage cette préoccupation au sujet de l'aptitude des citoyens à répondre aux besoins et de la façon dont ils y répondront. Car s'il existe un danger, dans notre société, de traiter les gens «non comme des personnes, mais comme des *choses*», ce danger se fait ressentir d'une façon particulièrement marquée lorsque des gens sont punis et soumis à des restrictions, lorsque les relations sont forcées et lorsque la liberté est restreinte. Le système de justice pénale présente précisément ce danger. Les déclarations citées en introduction reflètent toutes deux l'étendue du changement dont nous avons dû tenir compte. Dans l'une, l'on s'attache à ce qui *devrait* être. Dans l'autre, l'on perçoit les forces contradictoires qui peuvent empêcher ce qui devrait être. D'une part, les propositions formulées par la Commission de réforme du droit reflètent un changement d'orientation dans la théorie, sinon encore dans la pratique. L'accent est mis sur le fait que l'on compte de moins en moins sur l'application du droit pénal en vue de régler un comportement criminel nuisible de façon à rétablir la paix et à résoudre les différends communautaires. D'autre part, les commentaires de Nelson nous convainquent d'une façon presque absolue de l'impossibilité de modifier notre façon de voir les gens et la forme que nos services d'assistance ont prise.

> Quand nous nous «mé-prenons» en prenant les personnes pour des choses, nous pouvons nous attendre à ce que: les écoles soient centralisées sans égard au bouleversement de la collectivité; les policiers soient retirés de la ronde qu'ils faisaient et mis dans des voitures, sans qu'on ait le sentiment que quelque chose d'important ait été perdu; les soins aux malades alités deviennent une spécialisation qui oublie que des relations continues doivent exister entre les malades et ceux qui s'en «occupent»; les tours à appartements saturent nos villes au nom de l'utilisation rationnelle des sols, alors que nous négligeons de voir qu'elles sont essentiellement isolées des terres, au lieu de s'y rattacher[4].

Les gens sont plus importants que les organisations

Le groupe d'étude s'est fondamentalement arrêté non à la question de savoir qui paie pour les services fournis ou qui les fournit, qu'il s'agisse d'organisations non gouvernementales et de citoyens, ou de gouvernements, mais à celle de savoir comment ces services influent sur les gens en tant que personnes, et ce, qu'ils bénéficient des services ou qu'ils les fournissent. Les gens, leur droit de choisir leur destinée et de maintenir leur dignité, leur besoin de compter sur eux-mêmes et de s'estimer

[3]Nelson, op. cit., p. 37.

[4]Ibid., p. 45.

personnellement, devraient l'emporter sur les structures d'organisation et les solutions d'ensemble.

En choisissant de mettre l'accent sur les personnes à servir, et non sur les organisations qui servent, il ne faudrait pas mal interpréter notre intention. Nous croyons qu'il importe au plus haut point de dire clairement quelles personnes devraient être responsables d'un domaine précis d'activités. Mais nous voudrions éviter la partialité et les rivalités d'organisation qui accompagnent souvent pareilles décisions. Que ce soit au sein du gouvernement ou à l'extérieur, l'on devrait consacrer beaucoup moins d'énergie et de temps à l'établissement d'organisations destinées à maintenir la puissance d'une partie. Il faudrait surtout mettre l'accent sur *la façon* dont les gens sont servis.

Nature changeante des organisations non gouvernementales

La recherche d'une «société compatissante», ainsi que les tentatives en vue d'établir des services humains, qui, de quelque façon, compenseront «les manques de toute organisation juridique de la société», comme le dit le théologien Paul Tillich[5], est fermement ancrée dans la société canadienne depuis plus d'un siècle. Les membres du groupe d'étude ont appris à apprécier le courage et l'individualisme des premiers réformateurs pénaux du Canada, inspirés, entre autres, par leurs convictions religieuses et charitables. Nous reconnaissons les fondements canadiens très solides des organismes traditionnels d'assistance aux détenus et d'assistance post-pénale qui ont engendré un mouvement unique en son genre, visant à la réforme, à l'éducation du public et à la fourniture de services professionnels, adaptés aux besoins des détenus et à la nécessité d'apporter des changements dans les maisons canadiennes de correction. Ce mouvement a été particulièrement manifeste au cours des années qui ont suivi la deuxième guerre mondiale. L'efficacité de ces organisateurs a indubitablement contribué à l'établissement récent des diverses organisations de citoyens et organisations communautaires œuvrant actuellement à travers le pays dans le domaine de justice pénale. Ces groupes de citoyens récemment formés ont de nouvelles convictions, des idées différentes sur ce qui est nécessaire, des façons différentes de répondre aux besoins des gens et des conceptions différentes de leurs rapports avec les gouvernements.

Certains désirent offrir un plus grand nombre de services communautaires dès les premières étapes du système de justice pénale. Certains s'intéressent principalement aux droits des détenus. Certains cherchent à garder les gens en liberté en trouvant des solutions de rechange. Certains veulent «venir en aide» aux délinquants au lieu de les «traiter». D'autres essaient d'amener la société en général à reconnaître que les problèmes communautaires non réglés sont souvent à l'origine d'une conduite criminelle.

L'expansion des services de justice gouvernementaux

Les services et les organismes privés canadiens s'intéressant aux maisons de correction et aux détenus ont fonctionné dans un vide presque absolu jusqu'au début

[5]Paul Tillich, *The Philosophy of Social Work*, The Social Service Review, University of Chicago, vol. 36, nº 1, mars 1962.

des années 50, époque à laquelle la majorité des gouvernements canadiens ont commencé à mettre davantage l'accent sur la qualité de leurs services correctionnels et judiciaires. Ce changement d'attitude a entraîné, au cours des années 60, des changements d'organisation; on a fait appel à des administrateurs compétents et de nombreux services gouvernementaux ont assumé un aspect professionnel.

Des changements très importants, dans les services gouvernementaux, ont été apportés par suite des rapports présentés par deux comités fédéraux importants, soit le rapport du comité Fauteux (1956)[6] et le rapport du comité Ouimet (1969)[7], chose qui a contribué à l'évolution vers une plus grande responsabilité gouvernementale. Mentionnons, entre autres, l'attribution de la responsabilité de certains services communautaires, tels que la surveillance des individus soumis à une libération conditionnelle, et, dans certaines provinces, la probation. De nombreuses provinces se sont mises à accroître les pouvoirs et l'étendue de leurs organisations. Elle commencèrent à accorder de l'importance aux installations et services correctionnels «communautaires», comme on les appelle maintenant. Dans presque tous les cas, ces changements ont été apportés à la suite d'études particulières, effectuées conjointement par les gouvernements fédéral et provinciaux, ou à la suite d'études indépendantes[8].

Par conséquent, au cours de la dernière décennie, on a pu constater, dans de nombreuses provinces et au sein du gouvernement fédéral du Canada, une tendance rapide à la spécialisation des fonctions, au recrutement de personnel, à la décentralisation, à la régionalisation, à l'expansion des services sur le terrain et de nouvelles installations communautaires.

Le ministère fédéral du Solliciteur général[9] est entre autres chargé de promouvoir les changements, les innovations et les projets expérimentaux au niveau communautaire. Dans la plupart des cas, il lui incombe une obligation particulière de travailler conjointement avec les provinces et territoires en vue de susciter de nouvelles réactions de la communauté. La demande de changements au niveau communautaire s'est souvent accompagnée d'une expansion des services gouvernementaux permettant d'effectuer les changements requis.

Considérés sous l'angle national, les rapports au sein des ministères gouvernementaux et entre les ministères sont excessivement complexes, embrouillés et en évolution constante. Les priorités changent selon les situations et les réactions politiques. La démarcation des pouvoirs est souvent confuse. Il est parfois difficile de déterminer qui est responsable de la prise d'une décision. L'on ne fait que commencer à établir les priorités et à planifier conjointement, soit entre ministères, soit entre gouvernements. La situation des capitaux et la responsabilité de prendre des décisions en matière de subventions aux organisations non gouvernementales créent également

[6]Canada, ministère de la Justice, *Rapport d'un comité institué pour faire enquête sur les principes et les méthodes suivis au service des pardons du ministère de la Justice du Canada* (rapport Fauteux), Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1956.

[7]Canada, Solliciteur général du Canada, *Rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle*, (rapport Ouimet), Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1969.

[8]Alberta et Québec (1968), Territoires du Nord-Ouest, Île-du-Prince-Édouard et Saskatchewan (1971), Manitoba (1972), Terre-Neuve et Colombie-Britannique (1973).

[9]«Liaison» — *Numéro spécial* — *Le Secrétariat* — *Ministère du Solliciteur général*, vol. 1, nº 8, sept. 1975, p. 10.

de la confusion. Dans la plupart des cas, on n'a jamais nettement établi de principes directeurs.

Un objectif fondamental du groupe d'étude a été d'encourager un nouveau genre de rapports entre les gouvernements et les organisations non gouvernementales. Par conséquent, l'on a d'abord tenté d'apprécier l'expansion des ministères gouvernementaux et les interactions complexes, sinon la concurrence, entre ministères.

Rapports entre les organisations non gouvernementales et les gouvernements

Le groupe d'étude, dans ses travaux, s'est attaché avec plus de succès à comprendre la diversité des groupes non gouvernementaux, traditionnels ou non, qui œuvrent actuellement dans les divers secteurs du système de justice pénale du Canada. Mais, malgré tout, la chose n'a pas été aisée. L'existence de certaines organisations communautaires et de certains groupes de citoyens est souvent éphémère ou caractérisée par le risque d'un arrêt momentané. Les innovateurs vont et viennent. Dans une ère où il existe de plus en plus de projets sociaux expérimentaux, la prolifération des organismes communautaires a été parallèle à l'expansion gouvernementale.

En 1938, lorsque la commission royale Archambault a préconisé la «coordination» des efforts des sociétés d'assistance aux détenus «conformément avec les principes appliqués en Angleterre et au pays de Galles», il aurait été simple de rationaliser leurs services et ceux du gouvernement. Moins de *dix* organisations de ce genre ont été portées à l'attention de cette commission[10].

De même, les jours des conférences de travail «qui ont eu un succès remarquable» entre des représentants du gouvernement fédéral et des organismes d'assistance post-pénale de l'ensemble du Canada, aux environs de l'année 1955[11], semblent maintenant dépassés. Cette façon d'aborder la question de la collaboration entre le gouvernement et les organismes non gouvernementaux se prête mal, semble-t-il, aux méthodes et au grand nombre de gestionnaires gouvernementaux d'un nouveau genre.

Au cours des années 50, les gouvernements se sont montrés, d'une façon caractéristique, imprécis et ambivalents dans leur attitude à l'égard des services et des organismes non gouvernementaux. Mais au niveau de la direction, au sein de certains gouvernements et organismes non gouvernementaux, l'on semblait être conscient d'un engagement commun. Il existait presque un «mouvement» cherchant à modifier la situation, à établir de meilleurs services et à établir des normes plus élevées, et ce, *mutuellement*.

Cette mutualité se reflète dans les recommandations du comité Fauteux. Ce comité a introduit une notion plus générale, en matière «correctionnelle», au Canada, mais il avait pour mandat d'établir un système de libération conditionnelle. Il envisageait un rôle plus important pour les organismes privés, dans le système qu'il proposait. En réalité, l'établissement et l'expansion des services de libération conditionnelle à travers le Canada a depuis lors amoindri le rôle des organisations non

[10]Canada, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le système pénal du Canada*, (rapport Archambault), 1938, p. 263.

[11]Rapport Fauteux, p. 83.

gouvernementales en matière de libération conditionnelle. Ces dernières se sont vues attribuer des tâches de moins en moins lourdes dans le domaine de la surveillance des libérés conditionnels et des évaluations communautaires. Parallèlement, les tâches ont été inversées, dans leur ensemble, en ce qui concerne la libération conditionnelle, les services publics assumant en majeure partie cette responsabilité.

Le rapport Ouimet[12] de 1969 est la première étude gouvernementale à aborder d'une façon générale la question des services bénévoles ou non gouvernementaux. Les auteurs de ce rapport parlaient d'une «association» entre les gouvernements et les organismes bénévoles. Leur proposition semble être fondée sur la conviction exprimée antérieurement par feu Guy Favreau, alors qu'il était ministre de la Justice.

> Le gouvernement, en sa qualité de pouvoir légalement et moralement responsable tant de la garde des délinquants que de la dépense des deniers publics, ne peut pas, bien sûr, partager sa tâche de prendre des décisions finales avec quelque organisme privé, même si ce dernier est professionnellement compétent. Mais il peut — et tel est notre désir — faire appel à des experts bénévoles dans le domaine correctionnel, et ce, de deux façons hautement pratiques. D'une part, il peut consulter des organismes externes, lorsqu'il en est venu à apprécier leur opinion indépendante et désintéressée; d'autre part, il peut déléguer à pareils organismes certaines tâches quotidiennes entreprises par suite des politiques et directives gouvernementales, particulièrement lorsqu'elles exigent l'appui personnel, humain de particuliers qui ne relèvent pas des autorités officielles. . .
>
> En certains domaines, notre devoir primordial de gardien de la sécurité du public peut nous amener à prendre directement en mains l'application concrète de nos politiques; en d'autres domaines, il se peut que nous jugions utile de laisser l'accomplissement pratique de nos devoirs à des organismes privés qui sont davantage en mesure de donner suite à nos idées humanitaires d'une façon acceptable pour les délinquants.
>
> Avril 1965
> L'honorable Guy Favreau
> Ministre de la Justice du Canada[13]

M. Favreau s'adressait, à cette occasion, aux organismes traditionnels d'assistance post-pénale; il les exhortait à entretenir des rapports de «confiance», où «les cabales et les intrigues» ne sauraient être acceptées. Or malgré cet appel au dialogue, les relations entre les gouvernements et les organismes traditionnels sont demeurées relativement vagues, sommaires, l'avenir semblant être très incertain.

Toutefois, au cours des quelques dernières années, deux autres mouvements communautaires ont fait leur apparition au Canada. L'établissement de centres résidentiels communautaires, ou de maisons de transition, constitue largement une entreprise du secteur privé. La chose s'est produite lorsqu'il a vraiment été reconnu qu'un plus grand nombre d'individus devraient demeurer en liberté, qu'il était bon de prendre des «raccourcis», dans les cas d'emprisonnement prolongé, et qu'il était réellement nécessaire «d'apporter une solution de rechange temporaire». Le rapport Outerbridge de 1972 mentionne 156 centres résidentiels communautaires acceptant des anciens détenus adultes au Canada. Selon l'une des recommandations de ce rapport, le gouvernement fédéral devrait «s'adresser d'abord au secteur privé pour satisfaire les

[12]Rapport Ouimet, voir le chapitre 20.

[13]Hon. Guy Favreau, «*Notes from Speech to John Howard Society of Ontario*», avril 1965.

besoins ressentis des centres résidentiels»[14]. Pour les gouvernements, ce type de relations avec le «secteur privé» comporte d'énormes avantages pratiques.

Les relations entre les organisations non gouvernementales autochtones et les divers gouvernements du Canada sont d'une nature entièrement différente. Avant l'établissement du «*Friendship Centre*» de Winnipeg, en 1958, les services destinés aux autochtones étaient organisés et fournis par un personnel non autochtone et par les gouvernements. Les initiatives autochtones en vue de s'occuper des problèmes judiciaires avaient été prises sur une base individuelle, non organisée. Les «*Native Friendship Centres*» créés en vue de s'occuper des problèmes de transition de la population autochtone ont vite constaté qu'il fallait établir des services de conseillers auprès des tribunaux ainsi que des services de prévention et de «counselling», à l'intention de la population autochtone.

C'est sur cette base que se sont formés des groupes communautaires autochtones fournissant des services judiciaires auxiliaires, groupes qui ont pris une expansion considérable. A la conférence nationale de 1975, l'on a préconisé l'examen de façons «d'adapter davantage les lois canadiennes et leur administration aux besoins des autochtones». Cette conférence avait été convoquée par suite de «l'inquiétude causée par le nombre démesuré de détenus autochtones au Canada»[15]. A coup sûr, le nombre de ministres représentés à cette conférence montre que les gouvernements devenaient de plus en plus conscients de la population indigène et de ses besoins et que les politiciens ne pouvaient pas continuer à se montrer incertains ou vagues au sujet de leurs intentions.

Il est impossible de connaître à fond la nature des relations entre les organisations gouvernementales complexes des dix provinces du Canada, de ses territoires, de son gouvernement fédéral et les quelque cinq à sept cents groupes non gouvernementaux œuvrant actuellement à travers le Canada dans le domaine de la justice pénale. Les relations ont rarement été définies dans des ententes ou des politiques. Elles sont souvent négociées sur une base individuelle et privée. Un paquet de légendes et de malentendus les entoure. Elles sont influencées par l'interaction de personnalités tant constructives que destructives. Au fur et à mesure que le nombre des organisations communautaires et des ministères gouvernementaux croissait et que la régionalisation se poursuivait, la complexité de leurs interactions et de leurs relations augmentait également.

L'un des groupes non gouvernementaux qui a exprimé ses vues devant le groupe d'étude parlait d'un «climat. . . de confusion quant au rôle respectif des services non gouvernementaux. . .»[16]. Il est facile de confirmer cette impression. Malgré les différences de tactiques de mouvements de citoyens passablement différents et malgré la mise en pratique de certaines idées exprimées au moyen de programmes subventionnés, il n'existe encore aucune ligne de conduite cohérente, uniforme et acceptable en vue de régir les relations entre les divers gouvernements du Canada responsables du domaine de justice pénale et les groupes communautaires non gouvernementaux œuvrant dans quelque secteur de l'appareil de justice pénale.

[14]Canada — Solliciteur général, *Rapport du Groupe d'étude sur les Centres résidentiels communautaires*, (rapport Outerbridge), Information Canada, 1973, p. 46.

[15]Canada — Solliciteur général, «*Les autochtones et la justice*», Information Canada, Ottawa, 1975.

[16]Société John Howard de l'Ontario, mémoire présenté au groupe d'étude, nov. 1976.

L'on peut trouver un exemple frappant de la réticence apparente à passer d'un engagement à une déclaration publique de principe dans un document publié en 1975 seulement et intitulé «*A Corrections Proposal for Saskatchewan*». Dans ce rapport, l'on préconise «un élément privé viable et indépendant destiné à équilibrer et à surveiller, ainsi qu'à compléter les programmes et services des ministères»[17]. A ce jour, ce document ne peut être considéré comme l'énoncé *officiel* de la politique de ce gouvernement.

Le partage des responsabilités — Fondement crucial des relations

La définition et l'établissement de relations de travail convenant aux gouvernements — le partage des responsabilités — constitue le dilemme majeur auquel le groupe d'étude a dû faire face; c'était là son principal défi. A défaut d'explications et de définitions de ces relations, et à défaut de lignes de conduite pratiques répondant aux besoins des diverses régions et communautés, la pratique dans le domaine de la justice pénale ne suscitera plus l'intérêt des citoyens et sera moins en mesure de se montrer humaine. Les citoyens n'auront donc pas une chance semblable d'utiliser les ressources nécessaires au règlement véritable des problèmes communautaires.

Relations entre citoyens et experts

Le groupe d'étude n'aurait pas pu examiner les relations entre les organisations gouvernementales et les services des organismes non gouvernementaux sans tenir compte du fossé qui se creuse chaque jour davantage entre les «experts», ou les professionnels, et les citoyens. Ce phénomène social comporte plusieurs aspects importants. Ils ont une influence dans le domaine de la justice pénale comme dans la plupart des autres secteurs sociaux de la société. Le mouvement prônant la réforme et la modification du système de justice pénale, en particulier en matière correctionnelle, a entraîné, comme il fallait s'y attendre, la spécialisation des tâches, des normes plus élevées de formation du personnel et le professionnalisme parmi ceux qui œuvrent dans le domaine. Au moins à un moment donné, au cours de son évolution, et peut-être même à l'heure actuelle, le «traitement» des délinquants a été fondé sur un modèle médical. Ce modèle laisse entendre que la plupart des délinquants sont des «malades» et que les «experts» doivent diagnostiquer, prescrire et faire des choses pour «guérir» ces délinquants. Certains soutiendront que des éléments du système de justice pénale autres que le secteur correctionnel se sont également appuyés sur ces suppositions dans certaines de leurs activités. En soulignant l'importance de ce phénomène, en ce qui concerne la participation des citoyens, les membres du groupe d'étude reconnaissent que certains des «experts» eux-mêmes ont commencé à contester vivement ces suppositions. Le document récemment publié sur le Service canadien des pénitenciers et sur le Service national des libérations conditionnelles, dans lequel les objectifs visés sont de nouveau étudiés, reflète cette incertitude[18].

Il est dangereux de se fier aux «experts» et au modèle médical, comme nous le rappelle constamment Richard Korn. Lorsqu'il se penche sur des problèmes sociaux,

[17]Gouvernement de la Saskatchewan, *Department of Social Services, «A Corrections Proposal for Saskatchewan»*, 1975, p. 73.

[18]Canada, Solliciteur général, *Le Rôle des Services correctionnels fédéraux au Canada*, Division des communications, Ministère du Solliciteur général, Ottawa, 1977.

l'expert semble être la seule personne compétente à indiquer le traitement. Les obligations entre citoyens se trouvent éventuellement diminuées au point que la seule responsabilité incombant au particulier est de fournir des services spécialisés, en payant ses impôts ou en effectuant des donations, en vue de s'occuper de tous les problèmes sociaux. L'expert se trouve alors placé dans une «*situation de pouvoir, le particulier dans une situation d'irresponsabilité relative, et la personne qui est dans le besoin dans une situation de dépendance*»[19]. Compte tenu de l'échec apparent d'une suite ininterrompue de méthodes de «traitement» et de la difficulté qu'éprouvent les citoyens à comprendre ce en quoi consiste la justice pénale, l'*exclusivisme* qui accompagne le professionnalisme ne saurait s'expliquer. Par conséquent, il ne devrait guère être surprenant que les usagers des services de justice pénale, qu'il s'agisse de citoyens qui veulent se faire protéger contre le crime ou qui sont assujettis à une sanction pénale, soient désenchantés des résultats. Disons que le désenchantement n'est pas l'apanage exclusif des services gouvernementaux. Les organisations non gouvernementales peuvent aussi éprouver les difficultés que suscitent un professionnalisme et une bureaucratie excessifs.

Les intérêts acquis des citoyens dans le système de justice pénale sont de fait importants — le droit d'exercer un certain contrôle sur les services fournis et sur ceux qui les fournissent, le droit de s'attendre à des résultats, le devoir de collaborer dans la recherche des solutions et d'humaniser les processus mécaniques de règlement de problèmes.

Comme le soutient Korn:

> Il semble être de plus en plus clair que l'esprit civique ne peut pas être délégué en toute sécurité à une minorité d'entrepreneurs moraux — et que la participation du particulier ne peut pas être éliminée, lorsqu'il s'agit de régler les problèmes posés par la mauvaise conduite d'autres citoyens[20].

Élargissement de la notion de «responsabilité privée»

En examinant la gamme complexe des problèmes de relations, de responsabilités et de rôles d'organisations établies, il est devenu évident que nous devions élargir nos vues au sujet des responsabilités des organisations dites «privées». Il faudrait également considérer la responsabilité du citoyen d'une façon générale ainsi que l'idée souvent exprimée de la «participation des citoyens». Ce genre de participation peut avoir une influence sur des éléments de l'appareil de justice pénale aussi divers que les commissions de police, les services d'aide juridique et les comités consultatifs de citoyens pour les établissements pénaux.

Non la prescription, mais le début d'un processus

Nous avons été conscients de la nécessité de formuler des propositions précises aux gouvernements, aux organisations non gouvernementales et aux citoyens, aux fins de l'adoption de mesures précises, et ce, dès maintenant, mais nous n'avons pas le

[19]Richard R. Korn, «*The Private Citizen, The Social Expert, and The Social Problem*» dans *Mass Society in Crisis*, éd. Rosenberg et al., MacMillan, Londres, 1964 (Les italiques sont les nôtres).

[20]Richard R. Korn, «*Correctional Innovation and the Dilemma of Change from Within*», Canadian Journal of Corrections, vol. 10, nº 3, juillet 1968.

monopole de «la vérité». Nous ne voulons rien prescrire en tant que tel. Nous ne fournirons pas les «réponses». Nous voulons plutôt considérer nos travaux comme le début d'un nouveau processus et d'un nouveau dialogue entre les citoyens, leurs organisations communautaires et leurs gouvernements.

Le défi fondamental

A coup sûr, un dialogue auquel participent réellement les citoyens, ainsi que les organisations, présente un défi fondamental pour les organisations existantes. Il faut faire appel tant aux organisations du gouvernement qu'à celles de l'extérieur. L'entrée dans une nouvelle ère de *responsabilité partagée,* en ce qui concerne la nature et la qualité des services de justice pénale du Canada constitue un défi. Le partage des responsabilités entre organisations, mais encore plus, *le partage avec les communautés,* constitue également un défi.

PARTIE I

VUES ET MÉCANISMES DU GROUPE D'ÉTUDE

On aime faire appel aux groupes d'étude en vue d'examiner les questions et de régler les problèmes qui se posent, particulièrement lorsqu'il s'agit d'un gouvernement nord-américain. L'expression «groupe d'étude» laisse dans une certaine mesure entendre une activité agressive, mais la formation de pareil groupe n'entraîne pas nécessairement une action affirmative. Les groupes d'étude sont formés en vue d'examiner un problème ou un ensemble de problèmes, mais leur existence ne garantit pas le règlement de pareils problèmes. Il se peut que le groupe se contente de constater le caractère complexe du problème en question ou de découvrir des questions auxquelles d'autres auront à faire face. Comme on l'a laissé entendre, ils permettent parfois au gouvernement de respirer avant d'élaborer une politique.

Dans cette partie du rapport, nous décrivons les travaux de notre groupe d'étude. Nous décrirons les méthodes de travail que nous avons employées ou qui s'offraient à nous, ainsi que la nature du processus de consultation dont nous avons hérité et que nous avons adapté à nos besoins. Nous parlerons du contexte actuel des relations entre organismes gouvernementaux et non gouvernementaux dans le domaine de la justice pénale et des problèmes posés par ces relations et qui ont amené la formation de notre groupe d'étude. Nous examinerons les objectifs des fonctionnaires qui ont créé le groupe d'étude, ainsi que leurs attentes.

Etant donné que les problèmes existants nous sont souvent légués par le passé, ils devraient être considérés dans le contexte qui s'y applique. Par conséquent, dans cette partie du rapport, nous donnerons un aperçu historique des groupes non gouvernementaux du Canada qui ont œuvré de diverses façons, au cours du siècle qui vient de s'écouler, dans le domaine de la justice pénale.

HISTORIQUE

> La lecture des documents qui existent encore au sujet des organismes d'assistance aux prisonniers du Canada avant la fin de la première guerre mondiale nous montre leur impuissance. La frustration, le découragement, le manque de reconnaissance publique et les embarras financiers constants sont partout présents[1].
>
> Les membres éclairés de la société, le type de gens qui se sont activement intéressés à la réforme pénale, avaient, en 1849, à peu près les mêmes préoccupations qu'à l'heure actuelle, et étaient à la poursuite d'un idéal presque identique. Les différences qui se sont manifestées en l'espace de cent vingt-cinq ans ont principalement trait aux méthodes employées dans la réalisation de cet idéal[2].

Un historique approfondi, détaillé et analytique des organisations non gouvernementales œuvrant au Canada dans le domaine de la justice pénale n'a jamais encore été fait. Toutefois, nous n'avons pas l'intention d'entreprendre pareille tâche dans le présent rapport. Mais le groupe d'étude est convaincu que les problèmes actuels, sur lesquels il doit se pencher, doivent être examinés par rapport aux longs antécédents des organisations de citoyens et à l'accroissement des responsabilités gouvernementales. Les problèmes actuels sont souvent liés à d'anciennes relations et à d'anciens événements. Trop fréquemment, ce passé n'est ni connu ni compris par ceux qui doivent s'occuper du présent. Il faut avoir le sens de l'histoire et être en mesure de comprendre le passé, ne serait-ce qu'en vue de découvrir que les problèmes et que les solutions envisagées sont toujours les mêmes.

Cross n'indique pas si les «membres éclairés de la société» dont il fait mention font ou non partie des gouvernements. Mais ce que lui et Edmison soulignent, et ce que le groupe d'étude veut souligner, c'est le fait qu'au Canada, les citoyens s'intéressent à la question depuis fort longtemps. La participation des citoyens et l'organisation de groupes de citoyens témoignent d'une certaine constance, malgré des manques périodiques, au cours de l'industrialisation, puis de l'urbanisation du Canada. Le nouvel essor des activités entreprises par des citoyens et des organisations non gouvernementales peut bien être lié au processus d'urbanisation lui-même, ainsi qu'aux problèmes qui en découlent.

Nous tentons ici de montrer le contexte dans lequel les problèmes actuels doivent être examinés. Toutefois, nous omettrons les détails et nous ne parlerons pas du grand nombre de personnalités, d'événements et d'idées qui donnent à l'histoire son dynamisme et son intérêt. Ce faisant, nous n'avons pas l'intention d'ignorer la force, l'influence et la contribution de quelque personnalité. Nous donnerons plutôt des points de repère et signalerons les événements marquants, et ce, chronologiquement, dans l'histoire des mouvements de citoyens; nous parlerons aussi de certaines décisions gouvernementales fondamentales qui ont influé sur ces mouvements. Nous examinerons un peu plus à fond les changements majeurs survenus en ce domaine et nous mettrons l'accent sur les événements les plus récents.

[1]J. Alex Edmison, C.R., *Prisoners' Aid Profiles — Past and Present*, Commission nationale des libérations conditionnelles, Ottawa, 1964.

[2]Dr. Michael Cross, *Imprisonment in Canada: A Historical Perspective*, John Howard Society of Ontario, Community Education Series, 1, nº 6, 1976.

Points de repère — Chronologie

Une chronologie d'activités doit nécessairement refléter les activités générales. Elle peut indiquer la variété et la gamme des activités, leur vitalité, mais non leurs particularités ou leur contenu. La présente chronologie montre en partie les hauts et les bas qui se sont produits dans l'histoire des organisations non gouvernementales. Il y a nécessairement eu des changements selon les différentes circonstances, non seulement en ce qui concerne la qualité de la direction, mais également d'autres conditions de l'époque. Différentes activités ont été entreprises, sous une forme ou une autre, pendant plus d'un siècle, mais à certains moments, il y a eu régression ou ralentissement très marqué. A d'autres moments, la gamme des activités n'était pas très étendue, mais au cours des dernières années, elle s'est élargie et diversifiée.

Ainsi, au cours des vingt dernières années, le progrès, au Canada, dans le domaine de la justice pénale, a été plus rapide qu'au cours des cinquante années précédentes. L'établissement de groupes non gouvernementaux a suivi (et certains diraient qu'il a influencé) ce modèle. Au début, les progrès ont été très modestes. Une activité modérée est apparue au cours de la phase intermédiaire, et des progrès plus étendus ont été accomplis au cours des dix dernières années.

Il semble être clair que les mouvements de citoyens sont surtout influencés par l'économie et les priorités sociales. A coup sûr, dans le domaine de la justice pénale, l'effet qu'ont eu les guerres, et le fait que des ressources ont été consacrées à ces fins, ont eu une influence marquée sur l'expansion des services non gouvernementaux. Sur cette base, la chronologie peut se diviser en plusieurs phases naturelles:

Confédération — Première guerre mondiale

1867 Établissement d'une école dominicale à la prison de Toronto.

1874 Création du *Prisoners' Aid Association of Toronto.*

1878 Constitution du *Prisoners' Aid Association of Canada.* Le gouvernement de l'Ontario accorde une subvention annuelle de $1000.

Le *Ninth National (American) Prison Congress* est tenu à Toronto, sous l'égide du *Prisoners' Aid Association of Canada* et du gouvernement de l'Ontario.

1890 Le *Salvation Army Prison Gate Home* ouvre ses portes à Toronto.

1891 Le *Canadian Penal Convention* est tenu par le *Prisoners' Aid Association of Canada,* à Toronto.

1892 Formation du *Prisoners' Aid Association of Montreal* composé de citoyens de langues française et anglaise.

1905 Le brigadier Archibald, officier de l'Armée du Salut, devient le premier agent de libération conditionnelle du Canada.

1915 Le *Prisoners' Aid Association of Toronto* met fin à ses activités.

Première guerre mondiale — Deuxième guerre mondiale

1919 Constitution du *Canadian Prisoners' Welfare Association of Canada.*

1929 Le *Toronto Prisoners' Aid Society* reprend ses activités sous le nom de *Citizen Service Association.*

1931 Création de la Société John Howard de la C.-B. (premier organisme désigné sous le nom de John Howard).

1935 Le *Canadian Penal Association* remplace le *Canadian Prisoners' Welfare Association. First Canadian Penal Congress* tenu à Montréal. Le *Toronto's Citizen Service Association* devient le *Prisoners' Rehabilitation Association.*

1940 La première société Elizabeth Fry est formée à Vancouver.

1944 Établissement de la Division du crime et de la délinquance du Conseil canadien du bien-être.

Deuxième guerre mondiale — Rapport Fauteux

1945 Création de la Société d'Orientation et de Réhabilitation Sociale, à Montréal.

1946 Le *Toronto Prisoners' Rehabilitation Association* devient la Société John Howard de l'Ontario. *Second Canadian Penal Congress* tenu à Windsor, Ontario.

1947 Première subvention fédérale au *Canadian Penal Association.* Les pénitenciers du Canada accordent une première subvention de $10,000., laquelle doit être distribuée aux organismes d'assistance post-pénale du Canada. Création du Service de Réadaptation Sociale, à Québec.

1948 Le *B.C. Borstal Association* est formé en vue de travailler auprès de l'établissement Borstal, qui vient d'ouvrir à nouveau ses portes.

1948-50 Le mouvement des A.A. entreprend des activités dans les maisons de correction.

1947-53 Plusieurs sociétés John Howard sont créées à travers le Canada.

1949 *Third Canadian Penal Congress* tenu à Kingston.

1953 *Fourth Canadian Penal Congress* tenu conjointement avec le *83rd American Congress of Corrections*, à Toronto. Le Service des pardons (ministère de la Justice) accorde pour la première fois une subvention de $10,000. aux fins de la surveillance de libérés conditionnels par des organismes d'assistance post-pénale.

1954 Ouverture du *Beverly Lodge*, à Toronto, par l'Église anglicane, l'une des premières maisons de transition pour délinquants adultes.

1954-58 Conférences conjointes — gouvernement fédéral, gouvernement provincial et organismes privés d'assistance post-pénale, au Collège de formation du Service canadien des pénitenciers à Kingston (conférences Calderwood).

1956 Le centre de réadaptation de l'Armée du Salut ouvre ses portes à Montréal (résidence et atelier protégé).

Rapport Fauteux — Rapport Ouimet

1956 Le comité Fauteux propose de fournir un appui continu aux organismes d'assistance post-pénale.

Le *Canadian Penal Association* et la Division du crime et de la délinquance du C.C.B.-E. sont fusionnés en vue de former la Société canadienne de criminologie.

1957 Le premier congrès biennal de criminologie est tenu à Montréal.

1959 Le *Indian and Metis Friendship Centre*, offrant des services communautaires, est ouvert à Winnipeg.

1962 La Maison St. Leonard ouvre ses portes, à Windsor, en Ontario. Formation de la Société John Howard du Canada. Formation de l'Association des Services de Réhabilitation Sociale, à Québec, à titre de fédération de tous les organismes de cette province, y compris la Société John Howard du Québec.

1965 La Société canadienne de criminologie est l'hôte du Congrès international de criminologie, tenu à Montréal.

1967 Constitution de La Société St. Leonard du Canada.

1967-68 Expansion du *Indian Post-Release Centre*, par la suite désigné sous le nom de *X-Kalay*, à Vancouver; c'est la première résidence où l'on met l'accent sur la promotion personnelle au Canada.

1968 Le *Fortune Society* est formé, à Toronto, à titre de groupe de promotion personnelle.

Depuis le rapport Ouimet

1969 Selon l'une des recommandations du comité Ouimet, le gouvernement devrait reconnaître l'opportunité d'une association avec les organismes bénévoles.

1970 Le Solliciteur général fédéral introduit les contrats selon le régime des honoraires à l'acte, à l'intention des maisons de transition, ainsi qu'aux fins de la surveillance de libérés conditionnels et des évaluations communautaires.

1972 Formation du *National Association of Friendship Centres.*

1973 Les organismes d'assistance post-pénale du Québec, à quelques exceptions près, sont constitués en compagnie, sous le nom de Centres de services sociaux, et sont entièrement financés par le gouvernement provincial.

1975 La Société canadienne de criminologie, auparavant affiliée au Conseil canadien de développement social, acquiert son indépendance.

Formation du *Association of Native Courtworkers.*

Formation de l'Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry.

Formation du groupe des Associations nationales intéressées à la justice criminelle.

Le mouvement canadien d'assistance aux prisonniers et de réforme pénale

A tous les endroits où des maisons de correction ont été établies au Canada, il semble y avoir eu des hommes et des femmes qui se soient intéressés au bien-être des prisonniers. Ils voulaient également améliorer les conditions d'emprisonnement et aider les prisonniers, lors de leur libération. Ces citoyens se sont parfois regroupés en associations, en vue de réaliser leurs objectifs. Dans presque tous les cas, ils ont fait face au dilemme qui accompagne tous les efforts non gouvernementaux de ce genre, dilemme que décrit très bien John Kidman:

> La dissolution du *Toronto Prisoners' Aid Association*, officiellement actif entre 1867 et 1927, nous porte à nous demander si la réforme pénale devrait être englobée dans le programme d'un organisme d'assistance pénale, ou si ces deux phases de changements sociaux devraient être distinctes[1].

Le *Prisoners' Aid Association of Toronto*, établi en 1874, et ayant pour objectif de fournir des services, était une association de ce genre. Moins de quatre ans plus tard, cette association a découvert certaines questions de réforme et a cherché à accroître le champ de ses activités. Elle a obtenu un acte constitutif national en 1878, mais n'a développé qu'une succursale.

Au cours de sa première année, elle a participé, avec des représentants du gouvernement de l'Ontario, au *American Prison Congress*, tenu à Toronto.

Des individus et des sociétés, dont le *Prison Gate Section* de l'Armée du Salut et d'autres groupes religieux, ont poursuivi leurs activités, tout en étant peu reconnus par le gouvernement, jusqu'à la première guerre mondiale. Mais pour une raison quelconque, l'intérêt de la communauté a diminué et le *Prisoners' Aid Association* de Toronto a abandonné ses activités en 1915.

Pendant la dépression, une décennie après la première guerre, ces questions ont connu un nouvel essor, et ce, par suite des débats d'un autre congrès américain tenue à Toronto, en 1929. L'organisation de Toronto a donc repris ses activités, et peu après, la Société John Howard de la C.-B. a été créée.

La dépression a été une période agitée, au Canada; mentionnons, entre autres, les émeutes qui se sont produites dans les pénitenciers et qui ont entraîné la formation de la Commission royale d'enquête sur le système pénal, présidée par le juge Archambault. Au cours de cette période, les groupes de citoyens se sont montrés plus ouverts, dans leurs critiques. Nombreux étaient ceux qui exigeaient une réforme.

Le *Canadian Penal Association*, qui ne fournissait aucun service, mais qui s'intéressait principalement aux questions de réforme, a tenu son premier congrès

[1]John Kidman, *The Canadian Prison*, (The Story of a Tragedy) Ryerson Press, 1947, p. 20.

national à cette époque, à Montréal, en 1935. Lors de ce congrès, l'on a demandé l'adoption de résolutions au sujet de la nécessité d'établir des maisons spécialisées pour les jeunes et des services de probation pour adultes à travers le pays, et au sujet de la question de la reconnaissance officielle et du financement gouvernemental des services d'assistance post-pénale. Le principal conférencier a préconisé la création d'une association pénale canadienne, étant donné que «le simple travail de bien-être ne suffit pas». Il a également préconisé l'application de méthodes scientifiques aux problèmes visés par le crime[4].

Puis, il y a eu une nouvelle guerre et les recommandations de la commission royale n'ont été mises en application qu'après celle-ci. Les années qui ont suivi l'année 1946 ont vu une expansion considérable du mouvement d'assistance post-pénale. Des sociétés John Howard ont été établies dans toutes les provinces canadiennes. La Société d'Orientation et de Réhabilitation Sociale de Montréal et le Service de Réadaptation Sociale de Québec ont été formés et d'autres services ont été assurés par l'intermédiaire des services sociaux diocésains du Québec.

Le second congrès du *Canadian Penal Association* a eu lieu en 1947. Le nouveau commissaire des pénitenciers, qui avait été chargé de mettre en application les recommandations de la commission Archambault, y assistait. Il a bientôt montré qu'il croyait aux organismes bénévoles en voyant à ce que le *Canadian Penal Association* obtienne une subvention d'un montant de $10,000. Pour la première fois, il a permis à des organismes d'assistance post-pénale de visiter les prisonniers des pénitenciers en vue de les préparer à leur libération et de discuter des problèmes y afférents. Dans l'ensemble, ces organismes ont été bien reçus tant dans les établissements provinciaux que dans les établissements fédéraux du pays.

Le mouvement d'assistance aux prisonniers était au début un mouvement bénévole. Deux décennies après 1946, ces organisations avaient acquis un aspect presque entièrement professionnel. Dans presque tous les cas, un organisme commençait par avoir recours à des volontaires, puis recrutait un secrétaire exécutif, et ensuite, un adjoint, en vue d'organiser ses activités quotidiennes. Enfin, ce fut le personnel rémunéré, les *caseworkers*, qui a été chargé de traiter directement avec les clients. Les «volontaires» associés à ces organisations étaient de plus en plus utilisés principalement à titre de membres du conseil. Cette tendance s'est poursuivie, dans la majorité des organismes, jusqu'au début des années 70, lorsqu'un retour au volontariat est devenu clairement manifeste.

De nombreuses organisations ont pu combiner leurs services et des fonctions de réforme et de critique; la chose ne semblait pas susciter le dilemme crucial qu'envisageait Kidman.

Responsabilités légales et organismes privés

Le Canada n'est pas le seul pays à avoir partagé les responsabilités entre les gouvernements et les groupes non gouvernementaux, particulièrement dans le secteur correctionnel du système de justice pénale. De toute évidence, lorsqu'une nation était en voie de développement, les législateurs ne savaient jamais où ils devaient fixer les limites des responsabilités. La chose était particulièrement vraie pour les jeunes

[4]Edmison, op. cit.

délinquants et pour les femmes. Mais elle s'appliquait également à l'adoption de solutions de rechange telles que la probation, mesure qui n'avait pas encore connu un développement et un appui complets en ce pays. L'économie, des raisons pratiques et les attitudes ont joué un rôle clé, en ce qui concerne les responsabilités dont les groupes communautaires se sont chargés avec les années.

Par conséquent, au début, en ce qui concerne les adultes, des groupes privés ont assumé la responsabilité des maisons de correction pour femmes. Ils ont fourni des services de probation aux tribunaux et ont joué un rôle très important dans l'établissement de la libération conditionnelle au Canada. Plus récemment, ils ont assumé de nouvelles responsabilités auprès des tribunaux et ont fourni des installations pour les individus qui s'étaient fait accorder un congé d'absence temporaire ou une libération conditionnelle de jour, ainsi qu'aux fins des programmes de solution de rechange.

1. Maisons de correction pour femmes

En ce qui concerne les jeunes, au Canada, l'église catholique, et dans une moindre mesure, d'autres églises, avaient ouvert des écoles de réforme. Même si le gouvernement s'est éventuellement attribué de nombreuses responsabilités de ce genre, il était logique de présumer que des services semblables pouvaient être établis à l'intention des femmes qui avaient perpétré des infractions moins graves. Bien sûr, de nombreuses infractions avaient trait à des lois canadiennes vétustes et discriminatoires, concernant le vagabondage.

Les maisons privées de correction, à l'intention des femmes canadiennes, ont fermé leurs portes, mais la *Loi sur les prisons et les maisons de correction*[5] édicte quelles sont les responsabilités légales de la Maison du Bon Pasteur d'Halifax et de Saint-Jean, pour les femmes catholiques, et désigne le Refuge interprovincial pour jeunes femmes (Coverdale) comme lieu où les non-catholiques peuvent purger leur peine. Coverdale, la dernière de ces maisons de correction, n'a fermé ses portes qu'au début des années 70.

2. Probation

Le recours à des groupes privés aux fins de la probation est une question quelque peu différente. Le *Code criminel* a toujours laissé aux tribunaux le pouvoir de désigner le surveillant d'un cas de probation; un profane peut assumer cette fonction. Les provinces n'ont pas toutes adopté des mesures législatives, en matière de probation. Fréquemment, par le passé, des groupes privés ont fourni, auxiliairement ou exclusivement, des services de probation, et, comme l'Armée du Salut, ont ouvert des centres d'accueil. Mais pareilles fonctions ne sont pas prévues dans la législation.

Récemment, on a eu de plus en plus recours à des surveillants bénévoles, dans le domaine de la probation. Certains sont organisés par les ministères du gouvernement et doivent répondre de leurs actes directement devant ceux-ci. D'autres viennent de groupes non gouvernementaux.

[5] *Loi sur les prisons et les maisons de correction*, et sa Partie IX, art. 162 et suivants.

3. Surveillance des libérés conditionnels

Depuis vingt ans, l'un des domaines les plus importants de partage des responsabilités est celui de l'établissement et de l'expansion des services de libération conditionnelle. Comme l'affirment Kirkpatrick et McGrath:

> Le Service des libérations conditionnelles s'est établi avec une coopération remarquable entre les deux groupes; les organismes d'assistance post-pénale ont toujours cherché à encourager une association entre les organismes communautaires et gouvernementaux dans la prestation des services sur le terrain[6].

Mais il s'agit encore d'un domaine sujet à controverse. En ce qui concerne certains groupes non gouvernementaux, les responsabilités éventuelles qui leur seront attribuées, en matière de libération conditionnelle, auront pour eux des conséquences graves. Compte tenu des implications immédiates, il importe d'examiner plus à fond le déroulement des événements à cet égard.

Lorsque la Loi sur les libérations conditionnelles est entrée en vigueur en 1899, le Canada était un nouveau pays, peu peuplé. Il n'était pas facile d'établir un système de «surveillance» étroite des libérés conditionnels, comme on appelle maintenant de système. Par conséquent, l'on a beaucoup compté sur une disposition de la loi selon laquelle le libéré conditionnel devait se présenter une fois par mois à la police locale. Mais même alors, la nécessité d'une orientation quelconque était reconnue, et, à l'occasion, des particuliers se sont fait demander d'assurer la surveillance. Sans doute, certains de ces particuliers étaient membres des premiers groupes d'assistance aux prisonniers.

Au début du siècle, le *Prison Gates Section* de l'Armée du Salut était déjà actif dans le domaine de l'assistance post-pénale, et, dans certains cas, s'est chargé de l'orientation. L'un de ses officiers, le brigadier Archibald, est devenu le premier agent de libération conditionnelle du Canada, en 1905.

Au cours des années 30, la Société John Howard de la Colombie-Britannique a fait des propositions au service des pardons d'Ottawa, relativement à certaines décisions en matière de libération conditionnelle. Ce faisant, la société a montré aux fonctionnaires du ministère qu'elle était en mesure de contribuer à l'administration de ce domaine. Des cas ont donc été renvoyés à la société, aux fins de surveillance. J.D. Hobden, secrétaire exécutif de la société, est par la suite devenu le premier représentant de l'ouest du Service des pardons.

A compter de 1949, lorsque des bureaux du Service des pardons ont été établis à Vancouver et à Montréal, des arrangements, aux fins de la surveillance, ont été pris de plus en plus fréquemment. Au cours des années qui ont suivi la guerre, les organismes privés d'assistance post-pénale du pays ont pris de l'expansion et le Service des pardons a alors confié des cas à d'autres sociétés.

En Colombie-Britannique, le *B.C. Borstal Association* a été formé à l'intention des individus qui étaient soumis à une libération conditionnelle et qui venaient de l'établissement Borstal de New Haven; ce dernier avait ouvert ses portes en 1937, puis il avait fermé et avait à nouveau ouvert ses portes en 1948. Le *Borstal Association* a été formé en 1948 et poursuit encore ses activités en matière de libération conditionnelle.

[6]A. M. Kirkpatrick et W. T. McGrath, *Crime and You*, Macmillan of Canada, 1976, p. 139.

En 1949, dans le système fédéral, 89 cas étaient soumis à la surveillance. En 1955, le nombre était passé à 769 et en 1959, il avait atteint 1773. Les organismes privés s'occupaient de la grande majorité de ces cas. C'est au cours de cette période que les notions et pratiques existant dans le domaine de la surveillance des libérés conditionnels ont été établies. Le Service des pardons leur en ayant donné l'occasion, les organismes d'assistance post-pénale ont de fait été les «pionniers» du Canada en matière de libération conditionnelle.

Au cours de cette même période, on a vu apparaître une communication utile entre les représentants gouvernementaux et les travailleurs des organismes. Le climat de la «nouvelle pénologie» était favorable à la coopération. Des changements étaient effectués tant dans les organismes gouvernementaux que dans les organismes non gouvernementaux. Les «conférences Calderwood» montrent l'esprit de coopération, ainsi que le désir de partager l'information et les nouvelles méthodes et d'élaborer des normes.

A la suite de la création de la Commission nationale des libérations conditionnelles, en 1959, les représentants gouvernementaux ont eu tendance à mettre l'accent sur la responsabilité des fonctionnaires à l'égard de l'individu libéré conditionnellement. Par conséquent, «l'association» a commencé à manifester certains signes de tension.

D'une part, les organismes d'assistance post-pénale demandaient des subventions gouvernementales additionnelles et un partage continu, sinon accru, des responsabilités en matière de surveillance. La Commission des libérations conditionnelles a riposté par une expansion de ses services et en insistant sur le fait qu'en dernier ressort, c'étaient les fonctionnaires qui étaient chargés de la surveillance. Les organismes d'assistance post-pénale se sont fait demander de consacrer leurs énergies aux besoins des clients volontaires et de continuer à chercher un appui financier directement auprès de la communauté.

La situation se compliquait par le fait que la Commission des libérations conditionnelles était obligée, en pratique, de continuer à avoir recours aux organismes d'assistance post-pénale, ainsi qu'aux services provinciaux de probation, en vue d'assurer la surveillance, le nombre des libérés conditionnels dépassant la capacité des employés de la Commission de s'en occuper. Cet état de choses a continué au cours des années 60. Toutefois, certains organismes d'assistance post-pénale et certains services provinciaux de probation ont réduit ou ont refusé de fournir leurs services à la Commission des libérations conditionnelles. Dans le cas des organismes communautaires, cette mesure a été prise soit par suite de la conviction que leur «devoir d'établir le service» avait été rempli, ou plus simplement, parce qu'ils voyaient ce qu'ils croyaient être des indications évidentes. En ce qui concerne les services de probation, ils n'étaient pas payés et/ou avaient d'autres préoccupations plus urgentes.

En 1971, le Solliciteur général du Canada, l'honorable J.P. Goyer, a tenté de régler le problème en prescrivant ce qui est devenu connu sous le nom de «formule 50/50». A cette époque, le personnel du Service des libérations conditionnelles avait entre autres reçu l'ordre

> 1. de maintenir le taux de surveillance et d'enquêtes communautaires à peu près à cinquante pour cent pour le Service des libérations conditionnelles, le reste devant être partagé entre les organismes privés et les services provinciaux de probation.

2. d'encourager l'établissement et le maintien d'organismes privés et du volontariat.

La tentative en vue de mettre en application la politique en question a été quelque peu facilitée par le fait qu'en 1970, une nouvelle méthode de financement avait été trouvée. Des contrats selon le «régime des honoraires à l'acte» étaient conclus avec des organismes d'assistance post-pénale et des services de probation, relativement aux enquêtes communautaires et à la surveillance des libérés conditionnels. Toutefois, ni les fonctionnaires ni les membres du personnel des organismes communautaires ne comprenaient cette politique. Aucun de ceux-ci n'avait participé à son élaboration. De fait, des deux côtés, l'on considérait qu'elle était «imposée», et ce, même si les organismes l'accueillaient avec faveur comme étant une reconnaissance de la nécessité d'assurer la participation des organismes communautaires.

La «politique Goyer» n'a apparemment jamais été répudiée ni remplacée officiellement et le problème du rôle de l'organisme d'assistance post-pénale dans le domaine de la surveillance des libérés conditionnels n'est pas encore réglé. Toutefois, des réunions récentes entre des représentants du Service des libérations conditionnelles et des sociétés John Howard ont mené à la conclusion d'ententes au sujet de la planification du partage des tâches sur une base locale.

Les Églises et la justice pénale

Comme il en a déjà été fait mention, certaines églises canadiennes et les services de justice pénale ont entretenu des rapports très étroits, depuis l'ouverture des premières prisons canadiennes. A un moment donné, le clergé constituait l'élément humanitaire fondamental dans ces établissements. La religion, selon les croyances quakers, est le fondement du changement personnel. Mais les groupes religieux ont également fourni des services résidentiels, et des services de protection et d'assistance, à l'extérieur des prisons, lesquels étaient au début considérés comme essentiels. Indubitablement, les services pénaux et sociaux qui avaient depuis longtemps été établis par les églises, qu'ils aient été parrainés par une secte ou une autre, ont contribué à éviter l'expansion des prisons, en tant que centres de détention des individus ayant des problèmes sociaux.

Certains se montreraient maintenant critiques à l'égard des églises, lorsqu'elles exploitaient des installations qui étaient en réalité des établissements correctionnels et des maisons de détention. Mais ces groupes, à cette époque, remplissaient apparemment une fonction dont aucun autre secteur de la société, y compris le gouvernement, n'était disposé à se charger.

L'intérêt que manifestaient, à l'égard de la justice pénale, de nombreuses églises canadiennes, à l'exception de l'Armée du Salut, semble avoir diminué, lorsque leurs établissements cessèrent d'être utilisés ou que les gouvernements les prirent en charge. Mais elles y ont de nouveau repris intérêt, entre 1954 et 1965, lorsque le mouvement en faveur des maisons de transition et des résidences communautaires atteignit son apogée.

Encore plus récemment, de nouveaux groupes se sont joints à de nombreux groupes religieux qui se sont toujours intéressés à la justice pénale, en vue de manifester leur nouvel intérêt, relativement aux solutions communautaires de rechange aux services correctionnels actuels. La création récente du Conseil des Églises pour la justice et la criminologie, qui s'occupe actuellement d'un projet éducatif à l'intention de

toutes les confessions religieuses, montre le degré d'intérêt existant. A l'heure actuelle, dix sectes protestantes et l'Église catholique sont membres de ce conseil.

Le mouvement en faveur des maisons de transition et des centres résidentiels[7]

De nombreuses résidences communautaires et maisons de transition du Canada sont exploitées par des groupes communautaires laïques, mais il est certain que le «mouvement», soit la mobilisation de l'intérêt et l'action concrète en vue d'établir des installations, est né dans la communauté, avec l'encouragement et l'appui ferme des églises.

Au tout début, l'Armée du Salut et l'Église catholique se sont chargées de loger les anciens détenus dans la communauté. Elles ouvraient souvent des genres de foyers. A l'occasion, elles ouvraient des centres d'accueil pour probationnaires et des ateliers protégés. Mais ce n'est que vers l'année 1955 et au début des années 60 que de véritables efforts ont été effectués en vue de fournir une assistance résidentielle à l'échelle de la maison de transition. Le *Beverly Lodge*, l'une des maisons anglicanes de Toronto, est une des premières installations de ce genre à avoir ouvert ses portes, en 1954

Grâce à la Maison St. Leonard à Windsor, en Ontario, les maisons de transition ont commencé à connaître un véritable essor. En effet, cette société a cherché à établir des maisons à travers le Canada, et a formé, en 1967, la Société St. Leonard du Canada.

La réaction des gouvernements a été relativement rapide, particulièrement en ce qui concerne le gouvernement fédéral. Un appui financier, quoique insuffisant, a été fourni, car les gouvernements pouvaient se rendre compte de la nécessité pratique de fournir des services résidentiels de soutien, après la libération de certains détenus, et que c'était là une façon de mettre en liberté d'autres détenus avant qu'ils aient fini de purger leur peine. L'établissement de ce type d'installation à travers le Canada peut certainement être qualifié de mouvement, comme le montre le nombre d'installations identifiées par Outerbridge et ses collègues[8].

Ce mouvement est susceptible de continuer et de se diversifier, au fur et à mesure que de nouvelles solutions de rechange à l'emprisonnement seront trouvées et mises à l'essai et que de nouvelles façons de libérer les détenus seront imaginées. C'est déjà le cas, avec l'utilisation des centres communautaires de ressources de l'Ontario et des autres centres communautaires de libération, dans d'autres régions du Canada, s'adressant aux individus qui se sont fait accorder un congé d'absence temporaire, une libération conditionnelle de jour ou des sentences intermittentes.

Le mouvement de promotion personnelle

Le mouvement des Alcooliques anonymes est l'archétype du groupe de promotion personnelle. Ce mouvement avait une quinzaine d'années lorsque ses membres ont envisagé sérieusement d'entreprendre leurs activités dans les prisons. On ignore le moment exact où les A.A. ont commencé à œuvrer dans les prisons canadiennes, mais

[7]Nous traiterons plus à fond de l'historique de ce mouvement et de certaines organisations dans les chapitres 6 et 10.

[8]Rapport Outerbridge.

le groupe Dorchester était déjà actif intra-muros en 1949. Des groupes ont peu après été formés, entre autres au *Burwash Industrial Farm* et au pénitencier de Kingston.

Les A.A. ont surtout commencé à œuvrer dans les prisons vers les années 1950-51. En 1955, des groupes d'A.A. avaient été formés dans toutes les principales maisons de correction du Canada et dans de nombreuses prisons locales. Finalement, les A.A. se sont étendus dans tout le pays, depuis William Head jusqu'à Harbour Grace.

En prison ou à l'extérieur, les A.A. ont un objectif principal: avoir des membres sobres. Compte tenu de ce fait et de l'insistance de l'organisation à ne pas assumer un aspect professionnel, les directeurs de maison de correction se sont montrés très peu réticents à leur égard.

Le reste du mouvement de promotion personnelle est d'origine beaucoup plus récente, et doit faire face à un ensemble différent de problèmes. Ils ne se sont fait accepter que graduellement par les gens du système et leur existence est souvent précaire. L'organisation *Seventh Step* et le *Fortune Society* sont tous deux modelés sur des mouvements américains similaires, qui découlent eux-mêmes des premiers mouvements qui sont apparus aux environs de l'année 1955 en ce pays.

Mais, au Canada, il existe des versions distinctes de groupes d'anciens délinquants, qui se sont établis au cours des cinq ou dix dernières années. Pour certains de ces groupes, l'avenir semble poser des problèmes. Certains compteront très fortement sur une direction personnelle solide et seront donc vulnérables aux brusques changements. Mais ils ont tous apporté quelque chose de passablement différent, dans le domaine non gouvernemental, et semblent déjà avoir influé sur celui-ci et ce, d'une façon salutaire.

Le mouvement autochtone

L'un des développements les plus remarquables, dans le domaine non gouvernemental, est la nature des réactions des organisations autochtones aux problèmes de leurs gens dans le système de justice pénale.

> Les efforts des organisations autochtones et des individus concernés, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, et l'effet de travaux tels que celui-ci (*The White Man's Laws*) ont déjà entraîné des changements: la population autochtone a acquis des connaissances qui lui ont permis d'éviter la confrontation avec des lois dont elle n'aurait autrement probablement pas connu l'existence; les conseillers autochtones auprès des tribunaux ont aidé à conseiller les accusés autochtones au sujet de leurs droits et des procédures judiciaires; les policiers, les avocats et les juges, et d'autres personnes responsables au sein du système de justice pénale, sont en mesure de s'occuper des autochtones avec justice. Tous les projets de ce genre encouragent la reconnaissance de la nécessité, pour les autochtones pris dans le système, d'avoir un statut particulier, de façon à ce qu'ils puissent réellement obtenir justice[9].

Des efforts sporadiques individuels ont été effectués en vue de corriger les injustices, mais l'assistance a habituellement été fournie par l'homme blanc. Ce n'est réellement que vers le milieu des années 60, lorsqu'il a été possible pour les autochtones, les Indiens de plein droit ou non, les Métis et les Inuit, de former d'abord des organisations nationales, que leurs problèmes judiciaires se sont fait accorder une attention particulière.

[9] *Metis Association of Alberta, The White Man's Laws*, Hurtig Publishers Edmonton, 1970 (Voir le préambule rédigé en 1975 par Stan Daniels).

Dans ce laps de temps relativement court, une série d'organisations de service sont apparues et prendront probablement encore plus d'importance. Elles traitent leurs frères et soeurs d'une façon particulière, dans le système canadien de justice pénale, comme le laisse entendre Daniels. Les organisations nationales qui ont été créées il y a une dizaine d'années ont à leur tour permis la formation d'un réseau de centres locaux à travers le Canada. C'est surtout grâce à ces organisations polyvalentes de service que des services particuliers auprès des tribunaux ont été établis, même si certaines organisations politiques autochtones parrainent aussi des projets dans le domaine de la justice.

Quelle que soit leur forme, elles ont entrepris de modifier l'aspect de la justice et de trouver des solutions dans le contexte de leur propre culture.

Mouvements généraux de citoyens

Les clubs sociaux et les autres activités de citoyens, qui ont plutôt eu tendance à entreprendre des projets et dont les efforts n'ont donc pas été soutenus de la même façon que les autres activités d'organisation, ne sont pas suffisamment reconnus, dans l'histoire des groupes non gouvernementaux.

Dès l'année 1935 et plus particulièrement depuis la deuxième guerre mondiale, les clubs sociaux du Canada ont effectué des efforts importants, dans le domaine des services de justice pénale. Les clubs Kiwanis et Rotary étaient fréquemment des sources d'appui pour les sociétés John Howard, lorsque ces dernières ont d'abord été formées. Les clubs Rotary se sont particulièrement intéressés à des projets de probation et de cautionnement. Quant aux jeunes chambres de commerce, elles ont vu à ce que les clubs Toastmaster fassent partie des programmes des maisons de correction et se sont occupées d'assurer le transport des parents par autobus.

Le *Junior League* s'est toujours intéressé à des projets de justice pénale, à l'établissement de services familiaux et au recrutement de volontaires. Le groupe de Toronto a été directement responsable de la création de la première chaire de criminologie de l'Université de Toronto. De même, le *Women's University Club* manifeste depuis longtemps un intérêt pratique en ce domaine.

Mouvements de réforme et d'éducation

Il est extrêmement difficile d'apprécier ou de prouver une «réforme» ou un «changement social»; il est donc hasardeux de tenter de retracer l'historique de ce mouvement, au Canada. Il est non seulement difficile de montrer que des changements sont réellement effectués, mais également difficile de dire à quels groupes pareils changements sont attribuables. De nombreuses organisations canadiennes s'intéressent aux changements ou à la réforme, dans toutes leurs activités. La plupart des organisations traditionnelles ont dans leur acte constitutif un triple mandat — service, réforme et éducation. La plupart des nouvelles organisations fournissent des services, et ont implicitement pour objectif d'amener des changements.

Selon leurs ressources et les compétences de leur personnel, certaines sociétés John Howard et Elizabeth Fry, et l'Armée du Salut, se sont occupées activement d'éducation communautaire et se sont chargées de présenter des exposés sur une variété de questions de justice pénale, et ce, depuis leur création. De même, des

organisations nationales, comme la Société St. Leonard du Canada, doivent, selon leur mandat, s'occuper de réforme. Les organisations autochtones, dont les activités sont beaucoup plus orientées vers la politique, ont carrément présenté leur cause devant les gouvernements dans le cadre d'un mouvement général visant au changement social.

Mais indépendamment de ces organisations de service, qui semblent envisager la réforme par rapport à leurs expériences réelles, au Canada, certaines associations s'occupent expressément, et ce, depuis fort longtemps, de réforme et d'éducation du public, et non de services. Elles ne constituent pas la seule source de réforme, car celle-ci est maintenant préconisée d'une façon beaucoup plus générale. Mais elles ont néanmoins facilité le regroupement des forces et de groupes aussi divers que les organisations de service, les théoriciens, les citoyens, le personnel de justice pénale et les avocats. Elles ont habituellement abordé les problèmes sous un angle national, plutôt que régional ou provincial, étant donné que des associations similaires se sont établies dans les diverses provinces et régions, au cours des dernières années.

La première association de ce genre, formée en 1878, semblait avoir des ambitions semblables. A cause de sa dissolution, elle ne semble pas être associée à la principale organisation canadienne qui s'occupe maintenant des questions de réforme et d'éducation, soit la Société canadienne de criminologie. Cette dernière association se rattache plutôt au *Canadian Prisoners' Welfare Association*, formé en 1919 à Montréal. Comme le dit Kidman, l'un de ses fondateurs[10], c'est sur cette base, et par suite de l'intérêt qu'avaient suscité les émeutes dans les pénitenciers, que le *Canadian Penal Association* a été formé en 1935. La réforme pénale a été envisagée dans le contexte de l'ensemble de la justice pénale, et non comme visant uniquement le système pénitentiaire.

Le *Canadian Penal Association* a poursuivi ses activités malgré la guerre. Le gouvernement a appuyé ses activités et il a continué à servir de «congrès», ou de lieu de rencontre pour les individus s'intéressant aux questions de réforme. Il a finalement été fusionné avec la Division du crime et de la délinquance du Conseil canadien du bien-être en vue de former la Société canadienne de criminologie en 1956.

Cette société est devenue autonome en 1975, et demeure la seule organisation nationale visant à promouvoir la coopération entre les individus et les groupes s'intéressant aux pratiques, dans le domaine du crime et de la justice pénale. Elle voit à étudier les questions qui se posent en ce domaine et à assurer l'action et l'éducation en vue de répondre aux problèmes y afférents. Elle entretient des relations officieuses de travail avec des associations similaires œuvrant dans les diverses provinces et régions du Canada; c'est encore le seul lieu où les Canadiens peuvent se rencontrer, à tous les deux ans, en vue de discuter d'intérêts de justice pénale communs, de problèmes et de normes.

En 1936, Kidman[11] a préconisé la formation d'une organisation nationale ayant deux fonctions principales: «des activités, dans le domaine de la réforme et de l'assistance pénales, dans un cadre administratif national». Les services se sont

[10]Kidman, op. cit.

[11]Kidman, op. cit., p. 24.

développés d'une façon que Kidman n'aurait pas pu prévoir, mais il demeure néanmoins qu'un organisme national solide s'avère nécessaire dans le domaine de la réforme.

LA SITUATION ACTUELLE ET LE MANDAT DU GROUPE D'ÉTUDE

Les recommandations du comité Ouimet

Le rapport du comité Ouimet[1] souligne tout au long qu'il faut «bien renseigner le public sur les questions qui se rattachent à la criminalité et au redressement des délinquants, ainsi que sur la participation aux services de correction qu'on attend de lui». Il a demandé à la communauté de mieux comprendre les délinquants. Le comité a prédit des contacts plus fréquents entre les citoyens et les délinquants, si ses propres vues sur les mesures correctionnelles communautaires étaient acceptées au Canada.

Le comité recommande que «la politique des organismes gouvernementaux soit d'encourager la participation du public au travail correctionnel»[2].

Le comité a reconnu l'obligation pour chaque gouvernement «de mettre à la disposition des délinquants de leur ressort les services requis». A son avis, il est, «très important que les organismes bénévoles conservent leur rôle de catalyseurs de la participation du monde extérieur au processus correctionnel tout en continuant à fournir une source parallèle d'opinions sur la planification gouvernementale de la correction»[3].

Le comité Ouimet a ensuite soutenu que les organismes bénévoles devraient continuer à jouer un «rôle important dans la fourniture des services directs» et qu'une «répartition réaliste des tâches entre les organismes publics et les organismes bénévoles» était possible.

> Le Comité recommande que les gouvernements reconnaissent la nécessité d'un *travail d'équipe* avec les organismes bénévoles; que cette coopération laisse aux organismes bénévoles la charge d'une partie importante des *services aux détenus*, dans le contexte des services gouvernementaux de correction; que les gouvernements et les organismes bénévoles entretiennent en permanence des échanges de vue qui permettent de *formuler des principes généraux* sur la nature et l'étendue des services que les organismes bénévoles seront appelés à rendre[4].

Inexistence de politiques officielles

A vrai dire, au cours des huit années qui se sont écoulées depuis que ces recommandations ont été rendues publiques, certains gouvernements du Canada se sont assurés la participation des «organismes bénévoles» à la fourniture de services directs importants, tels que les services résidentiels, judiciaires et la surveillance des libérés conditionnels.

[1]Rapport Ouimet, p. 33.

[2]Ibid., p. 406.

[3]Ibid., p. 411.

[4]Ibid., p. 412, (Les italiques sont les nôtres)

La ligne de conduite fédérale selon laquelle les tâches sont également partagées entre le Service national des libérations conditionnelles et d'*autres* organismes, publics et privés, semblait refléter un désir véritable d'association[5]. Mais l'idée d'une «association» n'a pas été examinée ou élaborée plus à fond. La «formulation d'une ligne de conduite» sur une base *mutuelle* n'a jamais encore été prise au sérieux. Le champ des activités des gouvernements et des groupes non gouvernementaux au cours de cette période s'est étendu, comme l'espérait le comité Ouimet, au-delà du secteur correctionnel, pour englober le système de justice pénale. Les organismes gouvernementaux se sont multipliés. Les organisations non gouvernementales ont également pris de l'expansion, peut-être à un rythme plus lent. «Ce développement rapide des services offerts a créé une forte demande pour le financement des agences privées par les gouvernements fédéral et provinciaux»[6].

Les divers gouvernements du Canada ont essayé de relever, au cours de ces années, et ce, avec quelque raison, les nombreux défis lancés par le comité Ouimet et les études provinciales qui ont suivi, au début des années 70. Certains se sont arrêtés à des solutions moins coûteuses et dommageables que l'emprisonnement. D'autres ont dû créer des services fondamentaux, universellement disponibles, tels que la probation. C'est au cours de cette période également que le processus judiciaire pénal a fait l'objet de certains examens critiques. Les relations entre la police et la communauté ont pris une importance particulière. Ce fut également une période où certains gouvernements provinciaux ont conçu diverses formes de services d'aide juridique en matière pénale, le coût de pareils services étant partagé entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de la province concernée[7]. Ce fut également une époque de malaise et d'agitation sociale. La police a répondu à de nouveaux genres de crises. Les tribunaux ont été saisis de nouveaux genres d'infractions. De nouvelles exigences ont été formulées vis-à-vis du système judiciaire. Les émeutes et les troubles dans les maisons de correction ont fortement attiré l'attention du public. Telles sont en partie les raisons qui ont empêché les gouvernements de prendre l'initiative d'entamer des pourparlers sur une base uniforme avec les organismes non gouvernementaux. Mais en négligeant continuellement d'établir une politique, on ne réussit qu'à engendrer une confusion et un malaise encore plus grands.

Nouvelles initiatives

L'initiative d'effectuer un examen approfondi du rôle des organisations publiques et privées dans le domaine de la justice pénale s'est manifestée au cours d'une réunion, tenue en janvier 1975, entre des représentants du *John Howard Society of Canada* et du ministère du Solliciteur général du Canada. Au cours de cette réunion, «le véritable problème qui est apparu est celui des relations entre le secteur correctionnel privé et l'ensemble du système de justice pénale»[8].

[5]Canada, Rapport «La libération conditionnelle au Canada», Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, Ottawa, (1974), p. 108.

[6]Guide de discussion, Groupe d'étude, (1976).

[7]André Saint-Cyr, «*Legal Aid Services in Canada (1976)*» premier colloque international sur l'aide juridique et les services juridiques, Londres, Angleterre, octobre 1976.

[8]Exposé préliminaire rédigé pour le groupe d'étude.

Élaboration d'un plan de travail

Le «Committee on Private Service Agencies» du ministère a par la suite proposé une étude générale du «rôle actuel et éventuel» du secteur privé vis-à-vis du «gouvernement, dans le domaine correctionnel et/ou de justice pénale». Le «Comité consultatif principal des politiques»[9] du ministère du Solliciteur général a examiné cette proposition. Certaines divergences de vues au sujet du mandat qui serait confié à un groupe d'étude éventuel s'étant manifestées, un petit groupe de planification, formé de représentants du gouvernement fédéral, de gouvernements provinciaux et d'organismes privés, a été invité à définir la portée de l'étude qui pourrait être entreprise, ainsi qu'à formuler un processus approprié.

Ce groupe de planification a envisagé la portée la plus étendue possible: «examiner la question du partage des responsabilités entre les services gouvernementaux (fédéraux-provinciaux-municipaux), le secteur privé et les groupes établis d'intérêt communautaire œuvrant dans le domaine de la justice pénale, y compris la prévention du crime, la déjudiciarisation et les programmes d'éducation communautaire»[10]. Le groupe de planification n'a pas expressément exclu les jeunes délinquants.

En octobre 1975, le Comité permanent des sous-ministres[11] responsables des services correctionnels au Canada (CPSM), a approuvé le plan de travail qui lui avait été présenté. Par la suite, il a été considéré qu'il n'était ni pratique ni opportun d'inclure les jeunes délinquants dans l'étude en question. L'exclusion des jeunes délinquants s'est effectuée de façon à ne pas aller à l'encontre de pourparlers alors en cours avec les provinces, relativement à un nouveau projet de loi sur les jeunes délinquants et aux services essentiels se rapportant à cette loi. Le partage du coût de pareils services en vertu du régime d'assistance du Canada était une question primordiale.

La majorité des membres du groupe d'étude ne sont pas d'accord avec l'exclusion des jeunes délinquants, et ce, malgré le fardeau additionnel et les problèmes complexes qui en découleraient. A leur avis, l'exclusion perpétue une façon «parsemée» d'aborder la question de l'élaboration d'une ligne de conduite au Canada. A leur avis, un trop grand nombre de jeunes délinquants récidivent et poursuivent leurs activités criminelles, lorsqu'ils atteignent l'âge adulte. Exclure leurs besoins, dans la planification, c'est ne pas tenir compte de cette réalité. Ils croient également qu'une étude des questions de prévention et de déjudiciarisation ne saurait être complète sans l'examen d'une politique destinée à assurer qu'un plus grand nombre de ressources communautaires soient mises à la disposition des jeunes délinquants.

Les objectifs du groupe d'étude

Les objectifs précis du groupe d'étude, qui a par la suite été nommé, sont devenus ceux que le petit groupe de planification avait proposés au Comité permanent des sous-ministres:

[9]Le «CCPP», comme on l'appelle, est composé du Solliciteur général adjoint du Canada, du commissaire de la G.R.C., du commissaire des pénitenciers et du président de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

[10]Exposé préliminaire rédigé pour le groupe d'étude.

[11]Le CPSM est un comité de sous-ministres s'intéressant au système correctionnel canadien. Il est présidé par le Solliciteur général adjoint du Canada, a été établi en 1973, se réunit deux fois l'an. C'est en fait un véhicule de planification fédérale/provinciale.

1) Établir des communications entre le secteur privé et les gouvernements aux niveaux fédéral et provincial, et s'assurer un examen complet des relations entre le secteur privé et les gouvernements et des différents rôles exercés par les secteurs privé et gouvernemental dans le domaine de la justice pénale.

2) Recommander des structures appropriées pour la planification à court et à long terme visant la coopération et la coordination entre les secteurs gouvernemental et privé.

3) Recommander différents modèles de financement et indiquer les sortes d'engagements que les gouvernements doivent considérer afin d'assurer le partage approprié des responsabilités et la mise au point de programmes et de services répondant aux besoins.

4) Compléter un inventaire des programmes et des services fournis par le secteur privé et les rattacher aux services fournis par les gouvernements.

5) Compiler une analyse descriptive des disparités entre les services gouvernementaux et ceux du secteur privé en vue de recommander sous quels auspices devraient être entrepris les efforts futurs.

Processus d'examen du groupe d'étude

Le processus à suivre était destiné à appuyer le genre de collaboration fédérale et provinciale qui a récemment fait son apparition au Canada dans le domaine correctionnel, et à savoir en tirer parti, cette collaboration se concrétisant au moyen de mécanismes tels que le Comité permanent des sous-ministres.

La phase I devait être une période de trois ou quatre mois utilisée en vue d'établir des «groupes de travail» dans chaque province et territoire, ainsi qu'un «groupe de travail» au niveau fédéral. Ces groupes étaient chargés d'examiner des questions considérées comme pertinentes par leurs membres et d'élaborer des déclarations pour le groupe d'étude éventuel. Les membres des groupes de travail devaient être choisis, dans chaque province, par un «coordonnateur» nommé par le sous-ministre responsable. L'on s'attendait à ce que les groupes de travail soient composés de représentants fédéraux, provinciaux et «privés», au niveau provincial. Les représentants de plusieurs ministères du gouvernement fédéral et d'organisations privées nationales feraient partie du «groupe de travail» au niveau fédéral. En outre, on a demandé à chaque groupe de travail de dresser un inventaire courant des services fournis par les organisations privées et d'établir un rapport entre ces services et les services fournis par les gouvernements des provinces concernées.

La phase II devait être une brève période au cours de laquelle un groupe d'étude nommé consulterait les groupes originaux de travail, examinerait leurs déclarations et consulterait d'autres individus et organisations en vue de compléter son étude. Le groupe d'étude a été nommé à la suite de pourparlers entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Il était chargé de recueillir les renseignements nécessaires et de présenter son rapport au CPSM dans ce court délai, initialement fixé comme étant l'été 1976.

Les domaines envisagés, aux fins d'examen par les groupes de travail, étaient exactement ceux qui avaient initialement été proposés par le petit groupe de planification.

- les principes fondamentaux sous-jacents à la différenciation entre les organismes gouvernementaux et ceux du secteur privé.
- quelle est la situation aujourd'hui et que devons-nous souhaiter?
- quels sont les rôles du gouvernement et du secteur privé qui seront par la suite mis en question?

- compilation conjointe, par les secteurs gouvernemental et privé, d'un inventaire des services fournis par le secteur privé, rattachés aux principaux services gouvernementaux dans les secteurs suivants:
  1) services résidentiels en matière de correction;
  2) surveillance des libérés conditionnels et des probationnaires;
  3) tribunaux et services d'aide aux accusés (Courtworker);
  4) la prévention du crime dans ses rapports avec la planification communautaire, le développement communautaire et les programmes d'action sociale;
  5) la déjudiciarisation à tous les niveaux du système de justice pénale;
  6) partage des renseignements concernant tout le secteur de la justice pénale – les structures gouvernementales sont-elles adéquates pour répondre aux attentes des groupes communautaires et vice-versa?
- le développement aux niveaux fédéral et provincial d'une analyse descriptive de la coordination entre services publics et privés qui traitera de la qualité de la planification, du problème du double emploi et de la question de la participation à l'élaboration de politiques et de programmes et de l'innovation dans le secteur de la justice pénale.
- une analyse descriptive des politiques de financement actuelles, les coûts et problèmes du gouvernement et du secteur privé face au mode de financement actuel.
- une description des modèles possibles de financement en mettant l'accent sur les modèles de financement orientés vers l'incitation et de l'engagement que représente pour le gouvernement la mise en œuvre de chaque modèle de financement.

Modification du plan

Le processus d'examen, qui devait initialement prendre six à huit mois, a dû subir d'importantes modifications, compte tenu des tâches additionnelles imposées aux membres du groupe d'étude, aux groupes de travail et à ceux qui voulaient présenter un mémoire au groupe d'étude. Ceci étant, le processus ne pouvait être complété avant le printemps 1977.

Espoirs fondés sur le groupe d'étude

Naturellement, une gamme très variée d'attentes devait apparaître, au cours de l'élaboration du plan de travail et du processus du groupe d'étude. Indépendamment du «mandat officiel», il fallait tenir compte des attentes de particuliers et de groupes participant ou s'intéressant de quelque façon au système de justice pénale. Il importe donc de tenir compte de ce fait, si l'on veut bien comprendre les limitations réelles du groupe d'étude.

Certains organismes non gouvernementaux s'attendaient à ce que le groupe d'étude leur facilite les subventions gouvernementales, diminue l'importance de la bureaucratie gouvernementale et fasse en sorte que des capitaux soient engagés dans leurs petits organismes communautaires. Certains fonctionnaires se sont montrés bien intransigeants en s'attendant à ce que le groupe d'étude aide les organismes gouvernementaux à identifier et à reconnaître les «bonnes» organisations non gouvernementales et leur fournisse des motifs pour éliminer les «mauvaises». D'autres étaient à la recherche de «la méthode» permettant de consulter des organisations non gouvernementales sans avoir à entrer en contact avec *toutes* les organisations. Certains voulaient trouver un moyen de regrouper les «O.N.G.» de façon à éliminer la confusion. Certains fonctionnaires s'attendaient à ce que le groupe d'étude découvre

des modes de financement des «O.N.G.» sans que les sommes affectées à leurs services et programmes gouvernementaux ne soient touchées. Certains considéraient que l'inventaire était la clé permettant de connaître les services offerts dans la communauté, de façon à pouvoir s'organiser en vue de rationaliser ce phénomène.

On a également exprimé l'espoir que le dilemme pratique du ministère fédéral du Solliciteur général, relativement à la question importante du «financement de base». serait résolu.

> Cette étude contribuera à poser des bases, de façon à ce que le ministère puisse établir, avec le Conseil du Trésor, certaines politiques lui conférant le pouvoir d'accorder des subventions de soutien et de définir des critères en vue de répondre aux demandes de financement de base faites par des organismes privés[12].

En ce qui concerne la question du partage des tâches:

> Nous espérons que le groupe d'étude sur le secteur privé déterminera les conditions dans lesquelles des ressources pourront être mises à la disposition du secteur privé. Nous prévoyons que des conditions précises de partage des responsabilités, relativement aux services de justice pénale à fournir, entre les gouvernements et les organismes privés, pourront être fixées et pourront être utilisées en vue d'essayer de convaincre les responsables financiers du gouvernement qu'il est souhaitable d'accorder des subventions particulières, à des fins particulières, aux représentants du secteur privé[13].

Le ministre des services correctionnels de l'Ontario est le seul ministre provincial qui ait publiquement exprimé son point de vue, peu après l'approbation du processus d'examen. Il a étudié la situation des organismes bénévoles privés bénéficiant de subventions gouvernementales. Il les a avertis qu'ils seraient obligés «de poursuivre ou d'accroître. . . leurs efforts en vue de se faire financer localement, . . ., de façon à démontrer au gouvernement que. . . (ils) ont l'appui ferme et juste de la communauté». Il se peut qu'il ait espéré un peu trop des recommandations du groupe d'étude.

> . . . A mon avis, la seule recommandation à faire serait que les organismes cherchant à l'avenir à obtenir des subventions gouvernementales devront normalement établir, au moyen d'une vérification annuelle, qu'ils tentent continuellement de se faire financer localement. Il serait ridicule d'omettre de reconnaître qu'à compter de ce jour, quel que soit le niveau gouvernemental en cause, les subventions ne seront pas sacro-saintes.
>
> C'est la raison pour laquelle le financement indépendant doit être encouragé le plus possible, de façon à prévenir les changements d'attitude en matière de financement, changements que même le rapport du présent groupe d'étude, malgré tout son mérite, ne peut pas complètement empêcher. . .
>
> . . . Ceci étant, l'Ontario a promis de travailler avec le groupe d'étude fédéral (SIC)* en vue d'établir clairement les domaines dans lesquels le secteur privé peut facilement jouer un rôle plus important.
>
> Nous voulons aider à trouver, en matière de financement, un fondement qui tiendra compte des éléments d'identité et d'individualité qui sont précieux pour le processus correctionnel et qui devraient donc être encouragés au moyen d'arrangements financiers appropriés. . . Un rapport historique — les premières recommandations s'appliquant à l'ensemble du Canada concernant le rôle et le financement des organismes privés dans le domaine correctionnel, relativement à leurs gouvernements[14].

*Il s'agit, en réalité, d'un groupe d'étude fédéral/provincial.

[12]Exposé préliminaire présenté au groupe d'étude.

[13]Ibid.

[14]Discours prononcé par l'hon. John Smith, ministre des services correctionnels, à l'assemblée annuelle de la Société John Howard d'Hamilton, le 18 février 1976.

LES PROBLÈMES TELS QUE LES ENVISAGE LE GROUPE D'ÉTUDE

Modifications apportées au processus

Il importe de souligner qu'il s'est écoulé un intervalle de temps considérable entre le moment où les questions à étudier ont d'abord été définies et les deux différentes phases du processus d'examen. Le petit groupe de planification s'est réuni en août 1975. Le secrétaire général et sa secrétaire, soit les seules personnes affectées à ce processus difficile, se sont mis au travail en décembre 1975. Les travaux des groupes de travail ont commencé à divers moments au début de l'année 1976. Ils n'ont été complétés qu'à la fin de l'été.

Le groupe d'étude a été choisi et nommé en juin 1976. Il s'est mis à l'œuvre un an après la date de la première réunion du groupe de planification. L'un de ses membres avait fait partie du groupe original de planification. Le groupe d'étude dans son ensemble a hérité des problèmes et du processus existants et, comme il fallait s'y attendre, y a apporté des modifications.

Les problèmes sur lesquels devait se pencher le groupe d'étude, problèmes énoncés dans le *Guide de discussion*[1], ont principalement trait à l'attribution des responsabilités respectives et à la question de savoir «dans quelle mesure le secteur privé contribue à l'établissement des politiques et à la planification, dans le domaine de la justice pénale». Une question semblable se pose, en ce qui concerne le rôle du gouvernement dans l'établissement des lignes de conduite et la planification des organisations privées. La question des besoins non satisfaits, et la question de savoir qui devrait y voir, se posent, de même qu'une question qui revient toujours, à savoir celle du «chevauchement» des services de justice pénale fournis par le gouvernement et par le secteur privé. Les structures gouvernementales répondent-elles aux besoins des organisations privées et ces dernières répondent-elles aux besoins du gouvernement de façon appropriée? La question de la coordination des organisations privées est également abordée. De même, un certain nombre de questions, en matière de financement, devaient être étudiées.

Les questions fondamentales

Le groupe d'étude est d'avis que plusieurs questions n'ont pas été définies dans le *Guide de discussion*. Au-delà ou à la base des questions de planification conjointe, d'établissement de principes directeurs, de mécanismes coopératifs, de chevauchement, de besoins non satisfaits et de l'urgence de trouver un mode de financement, se trouvent plusieurs questions fondamentales qui ont préoccupé sans relâche les membres du groupe d'étude.

Il s'agit de questions se rapportant tant à l'expansion évidente de la technocratie et à la centralisation apparente des pouvoirs, en ce qui concerne les décisions à prendre, qu'au rôle du gouvernement dans une société en évolution constante. Elles mettent en jeu la question générale de la participation des citoyens (l'idée que la population

[1]Le *Guide de discussion* a été publié en janvier 1976 en vue d'annoncer le processus d'étude, d'énoncer ses objectifs et le contenu de son étude, et de déterminer les questions fondamentales.

«concernée devrait avoir le droit de participer, lorsqu'il s'agit de prendre des décisions») et le fait que très peu de gens peuvent participer de cette façon idéale.

Le fardeau qui en résulte pour les gouvernements modernes se reflète dans un concept étendu de la participation des citoyens:

> Dans le processus de changement actuellement en cours, le rôle du gouvernement semble susceptible de subir un changement d'orientation, où l'accent ne serait plus mis sur la gestion, mais sur l'appui. Les fonctionnaires gouvernementaux n'auraient donc plus pour tâche primordiale «de régir» avec quelque assurance, mais «d'alimenter» avec quelque humilité. Le citoyen participant n'aurait donc plus pour tâche d'apporter des réserves aux opinions des «experts» en matière de politiques publiques et de les mitiger dans le cadre d'un processus où les décisions semblent souvent prises à la suite d'une confrontation, mais de se prévaloir de l'occasion qui leur serait beaucoup plus facilement offerte de porter un jugement approprié et d'agir en conséquence. Les représentants de partis, les représentants élus et les fonctionnaires verraient à faciliter l'acquisition de ces nouvelles connaissances spéciales et à participer, sur demande, aux prises de décisions personnelles et communautaires[2].

Les questions fondamentales concernant le système de justice pénale sont donc les suivantes:

1. Quelles sont les limites de l'intervention de l'État, ainsi que les limites de la responsabilité des citoyens, en matière de justice pénale, au Canada?
2. Quels sont les obstacles auxquels doivent faire face les citoyens exerçant une influence et un contrôle plus importants sur les services de justice pénale, au niveau local, là où les services touchent les citoyens?
3. Comment l'idée d'un «secteur privé» ou de groupes non gouvernementaux peut-elle être généralisée de façon à montrer et à faire entrer en ligne de compte la diversité des intérêts des citoyens et des influences que l'on peut constater au Canada?
4. Comment les gens et les organisations ne relevant pas du gouvernement peuvent-ils contribuer à ce que les services de justice pénale répondent aux besoins de leurs usagers sous deux aspects — le besoin du citoyen d'être protégé contre le crime et le besoin du citoyen assujetti à une sanction pénale?
5. Comment est-il possible d'envisager une coopération entre le gouvernement et la communauté, dans le domaine de justice pénale, sans tenir compte des problèmes des jeunes délinquants?

Le lecteur pourra constater que nous n'avons pas pu répondre à toutes les questions que nous soulevons. Mais nous avons dans une certaine mesure réussi à examiner certains secteurs, où nous avons pu indiquer certaines réponses générales et l'orientation à prendre. La question des services destinés aux jeunes délinquants doit demeurer hors du champ de nos attributions. En ce qui concerne la question politique fondamentale des limites de l'intervention de l'État et de la responsabilité des citoyens, nous n'avons pu fixer aucune limite, dans un sens ou dans l'autre. Ces limites varieront probablement d'une époque à l'autre. Elles dépendront des progrès et de la composition de la société, au fur et à mesure de son évolution.

[2]Catherine Starrs et Gail Stewart «*Gone Today and Here Tomorrow*», (document de travail rédigé pour le *Committee on Government Productivity*), Queen's Printer, Ontario (1972), p. 56.

DÉFINITIONS

Le groupe d'étude et les organisations qui ont soumis des mémoires ont exprimé leurs inquiétudes au sujet des termes dans lesquels le champ des activités du groupe d'étude et les éléments particuliers à étudier avaient été définis.

De nombreux termes employés dans nos échanges, ainsi que dans le *Guide de discussion* envoyé aux groupes communautaires de façon à ce qu'ils connaissent les cadres du débat, avaient de toute évidence un sens différent, selon les gens. Certains termes étaient abstraits et sujets à des interprétations différentes. Certains termes signifiaient des choses différentes, selon le contexte culturel. Certains avaient pour but d'essayer de désigner des idées que l'on tentait alors d'élaborer et de définir. Des expressions telles que «prévention», «déjudiciarisation», «planification», «coordination», «financement de base», «communauté» et «participation des citoyens» prêtent aux malentendus et à la confusion.

Le groupe d'étude a uniquement l'intention d'éclaircir, à ses propres fins, les termes employés tout au long du rapport. Il n'a pas le temps, ni la compétence nécessaire en matière de sémantique, de se montrer plus exact. Il reconnaît ses limitations, à cet égard. Il reconnaît également qu'à l'avenir les déclarations de principe devront être fondées sur des définitions claires.

Il importe d'élaborer et d'apporter des précisions dès le début sur deux termes descriptifs importants. Les expressions «organismes privés» et «justice pénale» peuvent être interprétées d'une façon passablement différente et doivent être définies avec soin.

Organismes privés — Expression trop étroite

Le groupe d'étude reconnaît que l'expression «organisme privé» ne met pas l'accent là où il convient, du point de vue de la responsabilité envers le public, et ne correspond pas aux rouages actuels de la majorité des organisations non gouvernementales du Canada.

Le terme «privé» laisse entendre que les membres du public, et leurs intérêts, ne sont pas représentés. De nombreux organismes étaient, à leurs débuts, des «organismes d'assistance privés». Selon Allan Pifer, pareil organisme n'a pas à répondre devant un ensemble de membres; il ne répond qu'à lui-même:

> c'est-à-dire à un personnel professionnel rémunéré et à un conseil d'administration permanent. Pareilles organisations sont justifiables, dans la société, en ce sens que leur programme est socialement utile, et non parce qu'il s'agit d'organes représentant des secteurs précis de la population[1].

Pifer ajoute que les problèmes de financement et les relations entre les anciens organismes d'assistance privés des États-Unis ont amené la création d'un nouveau modèle d'organisation, à savoir, une «organisation quasi non gouvernementale». Ce

[1]Allan Pifer, cité dans Betram M. Beck, *The Voluntary Social Welfare Agency A Reassessment*, Social Service Review, University of Chicago, vol. 44, nº 2, 1970, p. 150.

modèle semble faire partie de la réalité canadienne actuelle. Selon toute probabilité, il le deviendra encore plus.

> Dans ce groupe, l'organisme typique est une organisation constituée en compagnie à but non lucratif, dont l'existence dépend entièrement ou presque entièrement de l'appui gouvernemental. Il ressemble à une organisation bénévole, dans la mesure où il a un conseil d'administration, une direction, un acte constitutif de l'État, mais le rôle du conseil, du personnel et de l'usager des services dépend principalement de subventions gouvernementales[2].

Les mémoires soumis au groupe d'étude sont le reflet d'une variété de définitions et de modes d'exploitation au Canada. Au Québec, par exemple, l'expression organisme «privé» a été abandonnée au profit de l'expression «établissement public», ce dernier étant en fait une organisation «para-publique». L'établissement public est un organisme à but non lucratif qui se voit allouer des sommes annuelles par l'assemblée législative. La Loi édicte que pareils établissements sont gérés par une compagnie constituée d'un groupe de citoyens, dont certains représentent le milieu social dans lequel œuvre l'organisation. Mais en pratique, il a été difficile de recruter des citoyens représentant le milieu social dans son ensemble.

Au contraire, le *Community Legal Services of Saskatchewan* relève du *Community Legal Services Commission* de la Saskatchewan. Cette commission est composée d'un conseil nommé de neuf membres. Ses services cliniques dans les diverses régions sont régis par des conseils locaux de région[3].

Le groupe d'étude a dû emprunter la désignation attribuée par le gouvernement, mais il a hésité à mettre l'accent sur l'idée de «privé» ou «d'organisme». Ce dernier terme laisse entendre une diminution de l'influence que peuvent exercer les citoyens, au profit d'organismes ayant une organisation et une structure précises, et peut-être même d'organismes «pouvant être reconnus» ou «acceptés». Comme la Société canadienne de criminologie[4], le groupe d'étude considère que l'influence actuelle et éventuelle exercée à l'extérieur du gouvernement émane d'un «public beaucoup plus vaste». Ce public comprendrait des particuliers, des groupes, des organisations telles que les groupes de promotion personnelle, les groupes d'action de citoyens, les groupes de «parent secours», les volontaires, les compagnies, les locaux de syndicat, les fondations, les groupes religieux et consultatifs de citoyens, ainsi que les associations et «organismes privés» traditionnels.

En énonçant la définition qu'il donne aux organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine de la justice pénale, le groupe d'étude aimerait souligner un certain nombre d'éléments souvent utilisés en vue de décrire «l'organisation bénévole». Pareille organisation met l'accent sur une *activité volontairement entreprise*, à des *fins non lucratives*. Elle met également l'accent sur le fait que les *activités d'organisation relèvent d'un ensemble de membres dont le public ou un secteur défini de la population peut faire partie*. La véritable organisation non gouvernementale *tire ses pouvoirs d'un groupe de gens, et non du gouvernement*. Ces notions s'appliquent aux définitions qui suivent.

[2]Ibid., p. 149.

[3]Saint-Cyr, op. cit., p. 37.

[4]Société canadienne de criminologie, mémoire présenté au groupe d'étude, p. 5.

Par conséquent, le groupe d'étude préfère employer les expressions suivantes:

«*Organisations non gouvernementales*» (O.N.G.)*: organisations et associations sur lesquelles un ensemble défini de citoyens qui en sont membres exerce un contrôle et qui doivent répondre de leurs actes devant pareils membres, et *non* devant le gouvernement.

L'expression «*groupes communautaires*» comprend des groupes, avec ou sans structures établies, qui peuvent ou non répondre de leurs actes devant un ensemble particulier de membres. Il y a de fortes chances qu'ils ne soient pas constitués en compagnie; le gouvernement n'exerce aucun contrôle sur ces groupes.

L'expression «*secteur non gouvernemental*» comprend la gamme complète des particuliers, groupes communautaires et groupes de citoyens n'ayant aucune relation particulière de travail avec les gouvernements, et les organisations non gouvernementales qui entretiennent des relations officielles avec les gouvernements, mais sur lesquelles le gouvernement n'exerce aucun contrôle.

L'expression «*organisations quasi-gouvernementales*» désigne des organisations dont les normes et les obligations, ainsi que la composition du conseil d'administration, sont établies par une loi gouvernementale.

L'expression «*organismes de services gouvernementaux*» comprend les organisations gouvernementales qui fournissent des services par suite de leurs obligations légales et qui doivent répondre de leurs actes, par l'intermédiaire du Service civil ou de la Fonction publique, devant une assemblée législative, un Parlement, un gouvernement territorial ou municipal.

L'étendue du système de justice pénale

Il semble y avoir moins de confusion au sujet de ce que signifie l'expression «justice pénale», telle qu'elle s'applique aux travaux du groupe d'étude. C'est la manifestation d'une façon relativement récente de considérer un champ d'action, ou une série de fonctions, relevant normalement d'un gouvernement. Ces fonctions ont entre elles un rapport étroit. Considérées dans leur ensemble, on dit qu'elles forment un «système».

> Au Canada, l'administration de la justice pénale et les services judiciaires font partie de ce que l'on appelle communément le système canadien de justice pénale (S.C.J.P.). Le S.C.J.P. est réparti, horizontalement, entre certains ministères et organismes fédéraux, en particulier les ministères de la Justice et du Solliciteur général; verticalement, il est partagé entre les administrations fédérales, provinciales et municipales. La police, les tribunaux et les services de correction couvrent les trois paliers. La libération conditionnelle est sous juridiction fédérale, alors que sa proche parente, la probation, est du ressort provincial. Même si pour ces raisons et d'autres encore, il est difficile de qualifier le S.C.J.P. de «systématique», celui-ci est quand même un véritable système puisque la modification d'un de ses éléments a des répercussions sur tout le système[5].

Le système canadien de justice pénale devrait, bien sûr, être lié, en ce qui concerne ses fonctions, aux autres systèmes gouvernementaux, tels que l'éducation, les services

*Pour des raisons pratiques, l'expression O.N.G. est employée dans le même sens que l'expression «organisation(s) non gouvernementale(s)» ou «organisme(s) non gouvernemental(aux)».

[5]«Liaison», vol. 1, nº 8, 1975.

de bien-être et de santé et les systèmes de main-d'œuvre. La fragmentation reconnue dans la description du système canadien de justice pénale s'accentue énormément si on la considère dans le cadre de systèmes étroitement liés entre eux.

Aux fins du groupe d'étude, le champ sera élargi quelque peu de façon à inclure la prévention du crime:

«*Le domaine de la justice pénale*» englobe la *prévention du crime,* la *déjudiciarisation,* l'*action policière*, les *poursuites*, le *processus judiciaire* et les *services correctionnels.*

«*Les services de justice pénale*» comprennent tous les services fournis soit par le gouvernement soit par des groupes non gouvernementaux ou communautaires dans le domaine de la prévention du crime, de la déjudiciarisation, de l'action policière, des poursuites, du processus judiciaire et du système correctionnel, de l'éducation communautaire, du développement et de l'action sociale.

Le groupe d'étude désire employer ses définitions pour entamer les débats. Il reconnaît les limites imprécises de compétence, apparentes dans la définition de la sphère des «services de justice pénale». De toute évidence, d'autres services essentiels tels que les services de santé (programmes concernant les drogues et l'alcool) et les services de bien-être ont une influence secondaire mais néanmoins cruciale sur les services de justice pénale. Il sera nécessaire de formuler des définitions précises, si l'on veut élaborer une politique valable de financement.

Qu'est-ce qu'un volontaire?

Traditionnellement, l'idée de volontariat a été le plus souvent associée à ce que l'on appelle un «organisme bénévole» de la communauté, ou un O.N.G., comme l'appelle le groupe d'étude. Dans l'esprit de nombreuses gens, l'effort bénévole est lié à l'idée d'assurer une société démocratique libre et pluraliste. Le mérite du «volontariat», en tant que mouvement, particulièrement en Amérique du Nord, tient à la nécessité d'établir un équilibre entre la communauté et les gouvernements, en vue de répondre aux besoins.

La recherche d'un équilibre n'est pas moins importante en ce qui concerne les besoins qui se manifestent dans le système de justice pénale. Dans le présent rapport, nous insisterons fortement sur le fait qu'il faut rétablir l'équilibre, en ce qui concerne les responsabilités, non seulement entre les O.N.G. et les gouvernements, mais également entre les citoyens, les professionnels et les volontaires, et ce, peu importe où ils travaillent et de qui ils relèvent.

Ainsi, les volontaires peuvent ou non être professionnellement aptes à entreprendre leurs tâches de volontaires. Certaines fonctions ne requièrent aucune connaissance professionnelle. Un comptable, un avocat ou un enseignant peut faire appel à ses connaissances professionnelles en vue de faire du volontariat dans un domaine précis, mais il peut également offrir d'aider d'une façon qui exige des connaissances personnelles, plutôt que des connaissances professionnelles. L'idée que les volontaires sont exclusivement attachés à un organisme bénévole (O.N.G.) n'est plus valable. Les volontaires se trouvent tant dans les gouvernements que dans les O.N.G., comme les professionnels se trouvent dans les deux types d'organisation.

Définitions

Par conséquent, avant d'examiner la question du partage des responsabilités, le groupe d'étude voudrait arrêter l'attention du lecteur sur les définitions suivantes:

«*Le volontariat*» est le fait pour une personne de s'offrir, par suite d'un intérêt ou de la conviction que nous avons tous des responsabilités envers autrui dans la communauté.[6]

«*Les volontaires*» sont des gens qui s'engagent, donnent leur temps, leurs idées, leurs ressources, leurs connaissances et compétences à des organisations de leur choix, sans être rémunérés.

«*Les professionnels*» sont des personnes rémunérées en vue d'accomplir une tâche particulière. Pareilles personnes ont été éduquées, formées et préparées en vue d'accomplir cette tâche. Elle mettent en application des connaissances spéciales, sinon exclusives, dans l'accomplissement de leur tâche, et elles sont souvent régies par un code d'éthique.

Appui fourni aux O.N.G.—Clarté des notions de financement

La question la plus pratique qui a été soulevée, aux fins d'examen par le groupe d'étude, est celle de savoir comment les O.N.G. et autres groupes communautaires devraient et peuvent être appuyés à l'avenir. Quel type de modèle de financement devrait être proposé et de quelle façon pareil modèle peut-il être adapté aux besoins de ceux qui pourront financer pareils organismes, de façon à assurer une planification et une responsabilité? D'autre part, comment pareil modèle peut-il correspondre aux exigences pratiques et à l'action de l'organisation au niveau communautaire, lorsqu'elle doit continuer à répondre aux besoins de la communauté?

Le groupe d'étude reconnaît qu'il existe de nombreuses formes d'appui et que cet appui peut venir de nombreuse sources, y compris les gouvernements. Mais le débat le plus crucial doit avoir lieu dès maintenant, en ce qui concerne l'appui financier direct, par opposition au partage des installations et du personnel et à l'obtention de concessions fiscales particulières.

Les questions de financement sont des questions épineuses, compte tenu du pouvoir associé à l'allocation ou au retrait de sommes d'argent. Par conséquent, il importe au plus haut point de réduire la confusion qui semble exister au sujet des notions de financement, si l'on veut qu'un dialogue sincère ait lieu. Ceci étant, nous proposons les définitions suivantes, auxquelles nous nous reporterons tout au long du rapport:

«*Contrats de services*» (régime des honoraires à l'acte)

Il s'agit de paiements effectués pour des biens et services requis par le gouvernement. Il peut s'agir d'un service personnel, d'une étude, d'une recherche, d'un projet témoin, ou de services généraux fournis aux délinquants sous la direction du gouvernement. Le gouvernement décide de retenir lui-même les services et c'est lui qui entreprend les démarches nécessaires. Les contrats concernant des services sociaux

[6]D'après les définitions du *United Community Fund of Greater Toronto.*

personnels stipulent habituellement des unités de service, telles qu'un certain nombre de jours de surveillance, de jours de logement ou un certain nombre d'individus auxquels s'appliquera un programme au cours d'une période donnée.

«Subventions de projet»

Il s'agit de paiements effectués en vue d'appuyer les projets normalement proposés par des groupes ne dépendant pas du gouvernement. Il s'agit habituellement de projets témoins, de projets de développement, de projets expérimentaux ou de projets de recherche. Les gouvernements doivent porter un jugement sur le mérite relatif du projet, compte tenu de l'état des connaissances générales, de leurs objectifs primordiaux, et de la compétence du groupe qui a proposé le projet.

«Subventions de soutien» (subventions de base)

Il s'agit de paiements effectués en vue d'appuyer le budget général d'une organisation, et non des activités ou programmes précis. Ils sont destinés à permettre une organisation et une viabilité minimales. Les financiers, y compris les gouvernements, estiment qu'une organisation devrait exister dans le domaine de la justice pénale, dans l'intérêt public, et cherchent donc à la soutenir. Aucune directive n'est donnée à l'organisation concernant la façon dont l'argent doit être dépensé, mais l'on s'attend néanmoins à ce qu'il soit pleinement rendu compte des deniers publics dépensés.

LE PROCESSUS DE CONSULTATION

Processus de consultation

Le groupe d'étude a eu entre autres pour objectif fondamental d'établir un dialogue entre le «secteur privé» et les gouvernements. Le rassemblement structuré de «données rigoureuses» n'a été qu'un objectif marginal de notre processus d'étude. Nous avons plutôt cherché à recueillir les opinions de participants informés—un genre de consultation.

Ce processus nous a amenés dans vingt villes canadiennes. Des mémoires et rapports de groupes de travail nous sont également venus d'autres régions du Canada. Au cours de nos réunions, quelque cinq cents personnes ont eu l'occasion de s'adresser directement au groupe d'étude. De nombreuses autres personnes ont été amenées à soulever des questions par suite de leurs travaux sur des mémoires et rapports.

Au cours d'une période de travail relativement brève, d'une durée de six mois, alors que certains de ses membres effectuaient leurs autres tâches habituelles, le groupe d'étude a couvert un territoire considérable et s'est adressé à un public important, formé tant de particuliers que d'organismes.

Étude préliminaire et lectures

Le groupe d'étude a été nommé en juin 1976 et s'est réuni brièvement au cours de l'été. Il a effectué une étude préliminaire et a lu les rapports des groupes de travail[1], rédigés au cours de la première phase d'enquête, avant la fin du mois d'août.

Visites aux provinces et territoires[2]

Du mois de septembre au début du mois de décembre 1976, un horaire rigoureux de visites a été maintenu, de façon à rencontrer tous les «groupes de travail», ou d'autres représentants, dans les provinces et les territoires. A chaque endroit, le groupe d'étude, ou certains de ses membres, ont rencontré des représentants gouvernementaux, souvent au niveau d'un sous-ministre.

Dès nos premières visites dans les provinces, nous avons tenté avec succès d'entrer en contact avec les groupes communautaires pour lesquels il était difficile de se conformer aux horaires et réunions officiels, et d'être à leur disposition. Nous avons communiqué avec un certain nombre d'organisations en vue d'élargir nos vues et de nous renseigner davantage au sujet de services nouveaux et divers et de leurs problèmes particuliers.

Demandes de présentation de mémoires

Il a été décidé de ne pas tenir d'assemblées publiques, avec la présentation d'avis publics officiels, mais le *Guide de discussion* a été distribué largement, à travers le

[1]Voir le tome II, en ce qui concerne les documents des groupes de travail fédéral et provinciaux.

[2]Voir l'appendice B, portant sur l'horaire des réunions du groupe d'étude—Juin 1976 à avril 1977.

Canada, dans ses versions anglaise et française, et ce, grâce aux efforts du secrétaire général du groupe d'étude et aux coordonnateurs provinciaux des groupes de travail. Vingt-et-une organisations et trois particuliers ont présenté des mémoires par écrit[3].

Contacts supplémentaires

Un certain nombre de tâches précises ont été confiées à des membres particuliers, à de petits groupes de membres et, à l'occasion, à l'ensemble du groupe d'étude: visites d'établissements, visites de projets en activité et rencontres avec des comités d'organisation et d'organisme. Deux membres ont présenté un exposé devant le *Atlantic Provinces Criminology and Corrections Association*. Des rencontres ont eu lieu avec des groupes de détenus, avec des membres du personnel pénitentiaire, avec des comités consultatifs de citoyens auprès des institutions pénitentiaires et avec les représentants d'une commission d'aide juridique.

Deux membres du groupe d'étude furent délégués à un congrès. Une rencontre spéciale a été organisée avec des organisations autochtones du Labrador à St-Jean, Terre-Neuve, car il était impossible de nous rendre dans leurs communautés. Deux membres ont visité Kenora, en Ontario, en vue de recueillir sans formalités, des opinions au sujet des problèmes critiques des autochtones et des services de justice pénale de cette région. Les mêmes membres ont eu l'occasion d'observer l'introduction d'un programme de formation «transculturel», à l'intention des recrues de la G.R.C., à Regina.

Des centres résidentiels spécialisés ont été visités et une séance a été tenue avec un conseil de justice de la Colombie-Britannique.

Documents d'étude particuliers

La préparation de deux documents particuliers a été confiée à des personnes dont les connaissances spéciales intéressaient le groupe d'étude. Christine Jefferson a rédigé un document intitulé «*An Analysis of Materials and Funding Programs for Native Organizations*». George Szablowski, professeur à l'université York, a rédigé un document intitulé «*Nouveau rôle des organisations bénévoles dans le domaine de la justice pénale: Possibilités de participation politique efficace*»[4].

Liaison avec le Conseil consultatif canadien sur l'action volontaire

Peu après sa nomination, le groupe d'étude a cherché à obtenir des précisions au sujet du rôle d'une étude particulière des organisations bénévoles du Canada menée par le Conseil consultatif canadien sur l'action volontaire[5]. Le groupe d'étude voulait

[3]Voir le tome III, en ce qui concerne les mémoires présentés par écrit.

[4]Voir l'appendice C.

[5]Établi en 1974 par le Secrétariat d'État, le Conseil est chargé de rédiger un rapport qu'il présentera au gouvernement du Canada, dans les domaines suivants:

a) le rôle et l'importance de l'action bénévole et des organisations bénévoles, dans une société canadienne en évolution constante;

b) le rôle et les obligations du gouvernement du Canada, en ce qui concerne l'appui à fournir à l'action bénévole et aux organisations bénévoles;

c) le statut, la condition et les besoins des organisations bénévoles, y compris leurs relations avec le gouvernement du Canada;

d) les mesures qui doivent être prises par le gouvernement du Canada en vue d'améliorer le plus possible la condition des organisations bénévoles et leurs relations avec lui.

s'assurer qu'il ne consacrerait pas ses efforts à l'étude des mêmes questions et qu'il pourrait obtenir les renseignements recueillis dans cette étude particulière et en bénéficier; cette étude était parrainée par le Secrétariat d'État.

Rencontres avec des fonctionnaires supérieurs de ministères gouvernementaux et des chefs d'organisme, à Ottawa

Des rencontres entre le groupe d'étude et des représentants et groupes de représentants choisis ont été prévues tant au cours du processus d'enquête qu'à la fin de ce processus. En outre, le groupe a rencontré le comité consultatif principal des politiques du ministère du Solliciteur général.

Rencontres avec le groupe fédéral de travail, et des organisations et associations nationales

Le groupe d'étude au complet a rencontré le groupe fédéral de travail, et les représentants de la Société canadienne de criminologie. Certains membres ont eu l'occasion de rencontrer des représentants d'autres organisations nationales, telles que les *Associations nationales intéressées à la justice criminelle,* la Société St. Leonard du Canada, l'Association canadienne d'appui aux indigènes, *The Federal Advisory Council on Natives and The Law.*

Des rencontres ont également été prévues avec le président d'une fondation canadienne importante et avec le *United Community Fund of Greater Toronto.*

Information provenant d'autres pays

Le groupe d'étude a eu, à plusieurs reprises, l'occasion de recueillir des idées et d'échanger des renseignements, lors de visites effectuées à l'extérieur du Canada.

Un membre, invité en Australie en sa qualité de conseiller, a pu avoir des discussions importantes fort intéressantes pour le groupe d'étude. Il a également pu avoir des discussions similaires en Nouvelle-Zélande et à Fiji. Un membre et le secrétaire général ont visité le *National Council on Crime and Delinquency*, la fondation *Ford* et le *Alliance of NGOS at the UN on Crime Prevention and Criminal Justice*, à New-York. Trois membres ont pu passer une semaine en Angleterre et une semaine aux Pays-Bas, en vue d'étudier les relations entre les gouvernements de ces pays et les groupes non gouvernementaux fournissant des services de justice pénale. Dans les deux cas, ces relations sont bien établies, soit par la législation, soit par la tradition.

Limitations du processus

L'efficacité de la méthode employée par le groupe d'étude, et de la façon particulière d'aborder cette méthode, dépendra non d'attitudes à court terme à l'égard de la méthode en question, mais du type de mesures concrètes en découlant. En vue de permettre un dialogue, le processus a été conçu de façon à regrouper des gens ayant des intérêts communs au moins provinciaux, sinon locaux. Étant donné qu'ils sont davantage en contact avec les services et l'action sociale, il a été considéré qu'il était essentiel de voir à ce qu'ils se penchent sur de nombreuses questions que le groupe d'étude avait été chargé d'examiner.

Or l'élaboration et la réalisation d'un processus sont deux choses différentes. Une discontinuité entre la conception initiale du processus et sa mise en application véritable venait s'ajouter au problème. Le sujet était trop abstrait pour certaines gens. Il s'est avéré que certaines questions, considérées comme importantes par ceux qui avaient mis en branle le processus, n'intéressaient pas certaines gens pratiques, au niveau de l'intérêt des citoyens. Le processus devait tenir compte de la découverte de questions imprévues et de l'identification de besoins et problèmes uniques en leur genre. Ceux-ci étaient différents d'une province à l'autre, et dans les limites d'une même compétence, d'une région à l'autre.

Les membres du groupe d'étude se sont trouvés pris entre deux feux: le sentiment d'urgence exprimé par de nombreuses organisations non gouvernementales, et la pure complexité des questions se manifestant au cours du processus. Le désir d'obtenir rapidement des réponses de fonctionnaires consciencieux est venu s'ajouter à ce conflit.

Les questions de délai devinrent les plus pressantes. Le temps de laisser une certaine confiance se développer dans les rencontres de groupes, de façon à ce que la communication soit dans une certaine mesure ouverte — le temps de se montrer sensible aux idées et situations individuelles — le temps pour les gens de la communauté de modifier leur façon de penser, d'oublier les exigences quotidiennes auxquelles ils doivent faire face lorsqu'ils fournissent leurs services, et de s'attacher à des idées plus abstraites et générales. Le temps également pour le groupe d'étude d'absorber les renseignements recueillis, de s'arrêter à penser à leur importance et de songer ensemble à des solutions possibles.

Malheureusement, le processus ne permettait pas de rencontrer une seconde fois les groupes. Or, il aurait peut-être été plus avantageux d'avoir un dialogue fondé sur des opinions plus fermes, exprimées après mûres réflexions.

Les difficultés qu'ont éprouvées les membres à obtenir des renseignements, particulièrement de certains ministères et organismes gouvernementaux, les ont également troublés. La chose était particulièrement vraie, en matière de dépenses, de critères de financement et de politiques. C'était un des principaux problèmes du gouvernement fédéral, où une variété de ministères qui ne sont pas directement responsables des services de justice pénale fournis éprouvent de la difficulté à déterminer combien de «clients» des services de justice pénale sont directement touchés par *leurs* programmes[6].

Certains particuliers et certaines organisations gouvernementales ou autres ont apporté une contribution précieuse aux travaux du groupe d'étude. Mais l'affectation d'un seul secrétaire général et d'une secrétaire à ses travaux a imposé des restrictions distinctes sur sa capacité d'effectuer lui-même des recherches ou des analyses, et de recueillir des données.

En ce sens, les membres du groupe d'étude ont pu partager le sort de nombreux groupes non gouvernementaux. Comme eux, ils ont dû compter sur l'appui

[6]Ainsi, le ministère de la Santé nationale et du bien-être social finance des programmes spéciaux sur l'abus des drogues, en ayant souvent à l'esprit la prévention du crime. Le ministère de la Main-d'œuvre et de l'immigration, par l'intermédiaire des programmes de formation et d'emploi de la Main-d'œuvre, sert les individus qui ont des besoins particuliers, certains de ceux-ci étant régis par les services de justice pénale.

administratif d'un membre du personnel, de sa secrétaire, et sur leurs propres tendances à l'effort individuel. A long terme, la situation dans laquelle nous nous sommes trouvés est peut-être avantageuse.

L'impossibilité de dresser un inventaire

Malheureusement, plusieurs facteurs nous ont empêchés de dresser un inventaire complet des programmes et services du «secteur privé» au Canada dans les délais fixés et avec les ressources mises à notre disposition. Et ce, particulièrement parce que de nombreux sous-ministres s'attendaient clairement à ce qu'un inventaire complet soit dressé. Toutefois, pour être à jour et exacts, pareils inventaires exigent une définition très minutieuse des données requises et le plein contrôle du processus de rassemblement des données. A cette fin, il faut rassembler des données comparables à travers l'ensemble du pays. Pareille entreprise majeure exige un personnel et un délai suffisants, ainsi que la coopération de toutes les organisations.

Malgré les excellents efforts de coopération fournis par certains groupes de travail et leurs sous-groupes, les groupes n'ont pas tous coopéré. Les données n'étaient pas toujours comparables. Le contrôle du processus de rassemblement des données a malheureusement été confié aux groupes de travail. De l'avis du groupe d'étude, ce fut là une erreur. Les renseignements obtenus sont utiles uniquement d'une façon générale, et peut-être en vue d'aider à établir à l'avenir un système exact de retrait des données. Le groupe d'étude avait songé à un échantillonnage d'organisations non gouvernementales dans des régions géographiques choisies, mais il a décidé que pareille méthode ne corrigerait pas les erreurs déjà faites.

Attitudes à l'égard du groupe d'étude

Compte tenu des délais à respecter, et parfois du manque de compréhension des objectifs du groupe d'étude, il s'est avéré que le processus des groupes de travail dans la plupart des provinces comportait, pour le personnel gouvernemental et non gouvernemental, des obligations très onéreuses, du point de vue du temps, des énergies et de l'intérêt à y consacrer. Certains groupes de travail ont profité de l'existence du groupe d'étude pour engager des discussions très longues avec la communauté et des discussions entre les différents secteurs de services existant dans les provinces. Pour certains, l'effet du groupe d'étude et les questions qui en découlaient ont permis à certains groupes de citoyens et à certaines organisations de s'asseoir ensemble pour la première fois à la même table.

Les membres du groupe d'étude sont reconnaissants à de nombreuses personnes de la communauté et à de nombreux fonctionnaires des gouvernements pour avoir incorporé ce genre de tâches dans leur horaire chargé. Pareils engagements favorisent une communication ouverte et la coopération.

La coopération et les réactions au niveau des sous-ministres et des membres supérieurs du personnel, ont permis des discussions très franches avec les principaux responsables de l'établissement de politiques. Ces discussions ont confirmé les espoirs très grands que certains ministères provinciaux et fédéraux fondaient sur le groupe d'étude.

Mais le groupe d'étude a également dû faire face à ce qui est interprété comme étant de la réticence, de l'antipathie, ainsi que de l'apathie et du cynisme.

Au cours de la première phase du processus, le secrétaire général du groupe d'étude, qui est devenu responsable de la formation des groupes provinciaux de travail, a dû faire face à la forte réticence de certains gestionnaires supérieurs des gouvernements à coopérer. Il était difficile de comprendre cette réticence, compte tenu de l'accord entre sous-ministres à travers le Canada, lorsqu'il s'est agi d'entreprendre le processus.

Malgré les problèmes de délai et les restrictions financières, les membres du groupe d'étude ont parfois eu l'impression que certains fonctionnaires de l'État (peut-être inconsciemment) tentaient d'avoir un contrôle sur la composition, le rapport final et le processus de quelques groupes de travail. Il est impossible de savoir si la chose reflétait des personnalités individuelles, la crainte d'empiètement sur leur territoire, ou si elle reflétait une philosophie excluant la participation des organisations et groupes communautaires.

Une certaine réticence et un certain manque de coopération des fonctionnaires étaient manifestes, compte tenu du fait que dans deux provinces l'on a omis de former des groupes officiels de travail. Néanmoins, des groupes *ad hoc* ont été formés dans ces provinces et des rapports ont été présentés. Les deux territoires n'ont pas été en mesure de présenter des rapports, mais ils ont facilité les rencontres du groupe d'étude avec les principaux groupes communautaires et fonctionnaires de leur territoire. Des représentants d'organismes communautaires ont déclaré au groupe d'étude, dans d'autres provinces, qu'ils étaient surpris de voir leurs noms figurer, à titre de participants, dans certains documents officiels de groupe de travail.

Les membres du groupe d'étude ont fait face à un ensemble différent d'attitudes négatives à l'extérieur du gouvernement. Certains groupes ne se sont pas préoccupés de présenter leurs vues. Certains ont exprimé des soupçons au sujet des motifs du groupe d'étude. Certains étaient d'avis que le groupe d'étude était, pour le gouvernement, une «tactique en vue de retarder les choses». D'autres étaient généralement sceptiques et critiques; selon eux, les groupes d'étude ne constituent pas un bon moyen de régler des problèmes. Certains étaient convaincus que le processus n'aboutirait à rien.

Connaissance du groupe d'étude

Le fait que son existence n'était pas bien connue à travers le Canada a également été une déception, pour les membres du groupe d'étude, et ce, malgré les efforts, tant de son personnel que des groupes de travail, en vue de renseigner les groupes communautaires au sujet des questions qu'il examinerait et des façons d'entrer en communication avec lui. Quelque 5,500 exemplaires du *Guide de discussion* du groupe d'étude ont été envoyés ou remis à des particuliers ou à des organisations.

Lorsque ce manque d'information, particulièrement parmi les organisations non traditionnelles et les groupes autochtones, devint apparent, des efforts ont été effectués en vue de modifier les horaires de façon à pouvoir rencontrer les groupes personnellement. Mais, dans bien des cas, pareils groupes n'ont pas eu le temps de se préparer en vue d'exposer leurs idées devant le groupe d'étude. Le groupe d'étude devait souvent quitter la région avant que ce problème ait pu être corrigé.

A coup sûr, si le groupe d'étude devait planifier à nouveau son propre processus, il le ferait différemment. Grâce à la persistance de son secrétaire général et de ses propres membres, il a pu remédier à certaines lacunes du processus. Il apprécie énormément la contribution de nombreuses gens à cette étude.

PARTIE II

OBSERVATIONS DU GROUPE D'ÉTUDE

Dans cette partie du rapport, nous tenterons de décrire ce que nous avons observé au sujet d'organisations au sein du gouvernement et à l'extérieur, leurs interactions et les sentiments des gens à leur égard. Nous donnerons un aperçu du genre de groupes de citoyens et d'organisations qui existent actuellement au Canada, dans le domaine de justice pénale. nous parlerons de la situation actuelle en nous reportant brièvement à certains antécédents historiques, dans l'espoir d'en montrer quelque peu le contexte.

Les faits, tels que nous les interprétons, sont documentés en tenant dans une certaine mesure compte de plusieurs limitations. Ainsi, il n'est pas possible de décrire en détail les fonctions, le mode de financement et la structure d'organisation de quelque groupe. Par conséquent, les remarques générales que nous ferons ne s'appliqueront peut-être pas à toutes les organisations. Des problèmes semblables existent lorsque l'on tente d'observer des tendances historiques et des changements. Nous n'avons pas eu le temps et nous n'avons pas à notre disposition les compétences nécessaires pour étudier à fond les éléments historiques. De même, les progrès accomplis touchent peut-être certains d'entre nous de trop près pour les interpréter objectivement. Finalement, nous documenterons les faits, en sachant bien que l'interprétation de faits est étroitement liée à des expériences personnelles. «Les faits, comme dit R.D. Laing[1], deviennent de la fiction, sans moyens suffisants de (les) voir».

Dans cette partie du rapport, nous tenterons de refléter le plus fidèlement possible les vues qui ont été présentées devant nous, les tendances que nous avons remarquées et les problèmes d'interaction entre gouvernements et organisations non gouvernementales. Des exemples d'organisations sont donnés en vue de refléter la diversité en ce domaine et le fait qu'il n'est plus possible d'associer un type particulier de programme à une organisation particulière.

Indépendamment des problèmes et des attitudes, et indépendamment des faits apparents, les membres du groupe d'étude désirent mettre l'accent sur certaines des observations faites par des organisations et groupes de travail et y ajouter leurs propres commentaires.

[1]R.D. Laing, *The Politics of Experience*, Pantheon Books, New York, 1967.

ACTIVITÉS ACTUELLES DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

Au cours des dix dernières années, la composition des organisations non gouvernementales canadiennes œuvrant dans le domaine de la justice pénale a subi des changements très importants. Premièrement, l'on a commencé à orienter les ressources des services pénitentiaires et post-pénaux à des services fournis (d'une façon plus soutenue) dans tous les secteurs du système de justice pénale. Le champ d'action a été étendu.

Deuxièmement, il est possible de constater un mouvement distinct favorisant une dotation mixte en personnel — c'est-à-dire le recours à des professionnels, de même qu'à des «para-professionnels», à d'anciens détenus et à des volontaires, en vue de fournir des services.

Troisièmement, l'on peut remarquer un changement dans la variété de structures d'organisation, sous l'égide desquelles les services sont fournis. On s'est éloigné quelque peu de la notion d'organisations dites «privées», reconnues depuis longtemps dans la communauté (organisations traditionnelles). On a vu apparaître des groupes de «promotion personnelle», des organisations destinées aux autochtones et régies par des autochtones, et des projets, régis par des citoyens s'intéressant à des problèmes particuliers. On peut également constater certaines coalitions en vue d'aborder des problèmes communautaires plus généraux ayant une influence sur le système de justice pénale.

De plus, les groupes religieux et les groupes de bienfaisance ont entrepris de nombreuses activités à divers endroits du Canada. Certains groupes religieux ont toujours eu des échanges avec les organismes de justice pénale. D'autres trouvent de nouveaux débouchés pour leurs intérêts. Des clubs sociaux tels que les Jaycees, Kinsmen, Rotary et la Légion canadienne entreprennent, à certains moments, dans des communautés particulières, des projets se rattachant au système de justice pénale.

Le changement survenu dans les modèles de financement, au cours de ces dernières années, explique sans aucun doute l'accroissement important des activités communautaires et leur diversité. Malgré les critiques formulées à l'encontre de ce type de financement, il existe une abondance de preuves que les PPJ, PIL, PACLE* et sources semblables, ont servi à former des groupes de promotion personnelle, à permettre des innovations et à appuyer la tendance au recours à des volontaires, comme cela se faisait par le passé. À notre avis, ces sources ont énormément contribué à l'établissement de groupes d'assistance aux anciens détenus.

Même si la description exacte des activités en cours peut s'avérer difficile, et malgré la fragmentation de certaines organisations les unes par rapport aux autres, la gamme des activités donne l'impression d'une grande vitalité et d'une riche diversité d'intérêts à l'égard des questions communautaires.

*Programme de Perspectives-Jeunesse, Programme d'initiatives locales et Programme d'aide à la création locale d'emplois.

Appréciation de l'étendue des activités

Le groupe d'étude a dû employer des méthodes très imparfaites en vue d'évaluer les activités. Les inventaires dressés par les groupes de travail ne fournissent pas de données comparables, en ce qui concerne le nombre de gens servis, ou la façon exacte dont ils sont servis. Ils ne fournissent pas non plus de renseignements exacts et comparables au sujet des ressources en personnel et des budgets.

L'autre problème majeur est le changement constant qui se manifeste en ce domaine. Une image à peu près exacte aujourd'hui ne le sera peut-être plus dans un ou deux ans. Pareil état de choses reflète en partie l'instabilité inhérente à la nature des organisations non gouvernementales en ce domaine, ainsi qu'à la nature des sources de financement.

En l'absence d'un inventaire efficace des services offerts à travers le Canada, le groupe d'étude se voit contraint à décrire les activités en termes généraux. Ses estimations, concernant la croissance, sont fondées sur ses propres observations, sur des tentatives antérieures en vue d'identifier les organisations, dans des études comme les rapports Fauteux et Ouimet, sur les répertoires existants et sur des pourparlers plus récents, au sujet de la création d'une Agence fédérale de correction[1].

Le comité Fauteux s'est principalement intéressé, en 1956, à la libération conditionnelle et à l'assistance post-pénale, dans le domaine correctionnel. Du «mouvement d'assistance post-pénale», il dit qu'il se trouve dans une «position plus forte qu'il ne l'a jamais été». Il mentionne des organisations religieuses et laïques telles que les sociétés Elizabeth Fry et John Howard, et des organisations québécoises comme la Société d'orientation et de réhabilitation sociale, mais son enquête sur les organisations porte principalement sur les groupes laïques recevant des subventions du Service des pardons alors existant, au sein du ministère de la Justice. Les services privés, fournis soit par un personnel soit par des volontaires, étaient utilisés dans chaque province, sauf à l'Île-du-Prince-Édouard. Des services étaient alors disponibles dans 32 communautés canadiennes importantes et dans de nombreux petits centres[2]. En plus du travail de l'Armée du Salut, ces services étaient fournis par plusieurs groupes, utilisant différentes appellations, mais dont les méthodes et l'organisation étaient presque identiques.

Le rapport Ouimet, publié en 1969, mentionne *vingt-trois* organismes bénévoles «dont le premier rôle consiste à œuvrer dans les services de correction (sans compter les organismes qui se consacrent uniquement à ouvrir des foyers à l'intention des anciens détenus)». Cinquante-trois organismes bénévoles auraient reçu des subventions du gouvernement fédéral, mais le rapport ne précise pas si ces subventions ont été accordées à des succursales d'un même organisme[3]. Le rapport documente un ensemble plus varié de fonctions assumées par des organismes privés, mais les services aux détenus demeurent malgré tout prédominants.

[1] *Société canadienne de criminologie,* résumé des délibérations et consultation avec le secteur privé au sujet de la création de l'Agence fédérale de correction, au sein du ministère du Solliciteur général du Canada, 20 février 1975.

[2] *Rapport Fauteux*, chap. X et appendice «P».

[3] *Rapport Ouimet,* p. 406-411.

La consultation qui a lieu en 1975, au sujet du projet de création d'une Agence fédérale de correction, se voulait une consultation «avec le secteur privé» du Canada. Les délégués qui y ont participé représentaient 139 organisations, mais 137 autres organisations avaient été invitées et n'y ont pas participé[4]. Le «secteur privé» englobait toutes les organisations entretenant des relations officielles ou officieuses, soit avec le service fédéral des libérations conditionnelles, soit avec le service fédéral des pénitenciers.

Le groupe d'étude estime qu'en 1977, à peu près 650 organisations différentes, à l'extérieur du gouvernement, fournissent directement des services à des individus touchés par le système de justice pénale du Canada.

Il est peut-être plus utile de décrire les diverses fonctions que ces services ont tenté d'assumer en 1977, compte tenu du fait que de nombreuses organisations assument peut-être plusieurs fonctions.

Diversité des fonctions

I *Services fournis directement à des individus*

1. *Services juridiques*

   Il s'agit de services juridiques complets, dans les affaires pénales. La plupart du temps, ils sont fournis par des avocats de la pratique privée. Ils pourraient être fournis dans des études, dans des cliniques communautaires ou par l'intermédiaire de projets spéciaux.

2. *Services de conseillers auprès des tribunaux*

   Il s'agit de services, souvent fournis par des volontaires ou des «para-professionnels», services de représentation, d'orientation, d'interprétation, et fourniture aux tribunaux de ressources communautaires, ou de renseignements sur ces ressources.

3. *Services aux victimes*

   Il s'agit principalement de services destinés à permettre la réconciliation entre les délinquants et leurs victimes, avec pour objectif primordial la restitution.

4. *Services destinés aux femmes*

   Il s'agit des services destinés aux femmes qui ont enfreint la loi, aux victimes de viol et d'attentat à la pudeur, et aux femmes qui sont victimes d'abus de personnes de sexe masculin et qui demandent la protection de la police et/ou d'un tribunal de la famille.

5. *Services communautaires, services visant à la restitution ou à la déjudiciarisation*

   Il s'agit de services spéciaux, souvent de projets témoins, en vue de rechercher des solutions viables, autres que l'emprisonnement et les autres sanctions. Ils peuvent servir à la fois le délinquant, la victime et la communauté.

6. *Programmes d'option*

   Il s'agit de services organisant des programmes d'entraide communautaire ou de travail communautaire, à titre de solutions de rechange à l'emprisonnement.

7. *Programmes concernant l'abus des drogues et de l'alcool*

   Il s'agit de services spéciaux conçus pour des groupes plus généraux et s'adressant aussi aux clients du système correctionnel ou du système de justice pénale, à des fins particulières.

[4]Op. cit., p. 2-3.

8. *Services résidentiels*

Ces services comprennent toute la gamme des services résidentiels fournis aux individus qui sont soumis à la déjudiciarisation, à la probation, qui se trouvent dans une situation critique, après leur libération ou au cours de leur séjour en prison.

9. *Services de probation, de libération conditionnelle et d'assistance post-pénale*

Il s'agit de toute la gamme des services et programmes, y compris la surveillance, fournis aux particuliers en vertu de ces restrictions légales, ou libres de pareilles restrictions.

10. *Services familiaux et visites*

Il s'agit de services destinés aux individus qui se trouvent dans une situation critique, de services de soutien et de «counselling», qui aident à maintenir l'appui et les rapports familiaux et facilitent les visites, lorsqu'un époux est en prison.

11. *Services d'emploi spécialisé*

Il s'agit de toute la gamme des services d'emploi, d'orientation, de préparation, de placement et de surveillance, fournis aux délinquants qui éprouvent des difficultés à se trouver un emploi lucratif.

12. *Ateliers*

Il s'agit de programmes d'ateliers protégés ou de préparation au travail à l'intention des délinquants libérés ou destinés à remplacer une peine de prison.

13. *Services fournis dans les maisons de correction (offerts par des particuliers et des groupes)*

Activités artistiques et culturelles
Activités éducatives
Services juridiques et protection des droits
Culture autochtone et services spéciaux de liaison
Préparation à la libération
Loisirs
Services d'orientation aux services de la communauté
Activités religieuses
Activités sociales
Visites

II Services à l'intention des communautés

1. *Services d'information*

Faits et renseignements fournis aux citoyens et aux organisations.

2. *Éducation du public*

Programmes spécialement conçus en vue d'éclairer, de persuader et d'encourager la participation des citoyens.

3. *Services de planification et de coordination*

Services visant à influencer les politiques gouvernementales, à établir des causes communes, à éviter le chevauchement, à planifier et à rationaliser l'emploi des ressources.

4. *Réforme et démonstration*

Études, recherches, établissement de normes, action sociale, et démonstration d'établissement de services à l'extérieur du gouvernement.

Diversité des structures

Les structures des organismes non gouvernementaux du système de justice pénale du Canada reflètent l'état d'âme de la société lors de leur création, leur façon d'aborder les problèmes, l'étendue de leurs ambitions et les fonctions que leurs partisans sanctionnent et que leurs finances permettent. Bien sûr, certaines organisations fournissent des services qui englobent les diverses fonctions dont nous avons déjà fait mention. Un nom traditionnellement associé à un type de service ne reflète peut-être pas véritablement la nature actuelle de son programme.

Organisations locales

Ces organisations s'intéressent souvent aux besoins d'un type particulier de client du système de justice pénale, dans une communauté particulière. Le plus souvent, mais pas toujours, elles auront un conseil d'administration. Dans de nombreux cas, elles ont reçu un acte constitutif officiel de la province dans laquelle elles poursuivent leurs activités. Leurs services peuvent être relativement spéciaux et choisis, comme c'est le cas pour CONVERSE, une organisation de Winnipeg qui se décrit comme un «projet d'éducation communautaire dans le domaine de justice pénale»[5].

En vue de fournir un service précis à un groupe de délinquants, une organisation locale, telle que le KINDRED HOUSE[6] d'Edmonton, qui fournit des services résidentiels de base aux femmes délinquantes, peut également avoir à parcourir les tribunaux, les cellules de police et les établissements de détention. Il se peut qu'elle désire identifier le plus tôt possible les femmes qui ont enfreint la loi, à titre de service «d'action directe dans la communauté». Par conséquent, de soi-disant services simples empiètent souvent sur des secteurs dans lesquels œuvrent également d'autres organisations.

Certains groupes locaux, comme le YUKON INDIANS AND THE LAW COMMITTEE[7] de Whitehorse, n'ont aucun personnel et comptent sur des citoyens bénévoles en vue d'examiner les problèmes d'une communauté locale, de proposer des solutions précises, d'entamer des pourparlers avec les autorités judiciaires et de parrainer des projets précis, lorsqu'ils disposent des sommes requises.

D'autre part, des organisations locales de bienfaisance peuvent fournir une vaste gamme de services, à différentes étapes du processus de justice pénale, mais elles le font dans le cadre de l'acte constitutif, des lignes de conduite et des normes d'une organisation provinciale. Malgré cette association juridique, la nature des services et des priorités peut être différente d'un bureau à l'autre, comme c'est le cas pour la SOCIÉTÉ JOHN HOWARD DE L'ONTARIO[8].

Citons également, à titre d'organisations locales de service, THE ALBERTA SEVENTH STEP SOCIETY et LES ATELIERS DOMINIQUE INC.[9].

[5]Voir l'appendice A.

[6]Voir l'appendice A.

[7]Voir l'appendice A.

[8]Voir l'appendice A.

[9]Voir l'appendice A.

Organisations provinciales

Il existe au Canada un certain nombre d'organisations provinciales, dont certaines se spécialisent dans l'établissement de services destinés aux délinquants, dans des communautés locales. D'autres assument pareilles fonctions, mais elles s'intéressent également à l'éducation communautaire et aux projets témoins s'adressant à la province dans son ensemble.

Le NATIVE COUNSELLING SERVICES OF ALBERTA[10] en est un exemple. Créé en 1970 à titre d'organisation indépendante, il s'occupe de la surveillance des libérés conditionnels, des services de liaison dans les pénitenciers, des services de conseillers auprès des tribunaux (tribunaux correctionnels et cours familiales) ainsi que de l'éducation juridique, et ce, à l'intention des autochtones. Il a un conseil d'administration, dans lequel tous les groupes autochtones et les différentes régions sont représentés. Son personnel est disséminé à travers le nord et le sud de l'Alberta, dans des communautés autochtones particulières et dans des centres urbains.

L'organisation centrale établit les lignes de conduite, se charge de la formation, négocie le financement et surveille le personnel régional.

Malgré une longue association, et malgré une appartenance à une fédération nationale, chaque société John Howard au Canada fonctionne d'une façon qui lui est particulière. Il est tenu compte du fait qu'il s'agit d'organisations provinciales.

Ainsi, la SOCIÉTÉ JOHN HOWARD DE LA SASKATCHEWAN a une série de conseils locaux dispersés à travers la province. Les conseillers sont élus par les membres de la région locale. L'organisation provinciale est régie par un conseil d'administration choisi parmi les conseils. Ce groupe provincial se spécialise dans la consultation des groupes communautaires, dans la réforme des lois et de la procédure, et dans l'information communautaire. Les bureaux locaux fournissent des services directs, à l'intérieur et à l'extérieur des établissements de détention, ainsi que des services tels que la restitution avant la sentence, l'amende et la médiation-déjudiciarisation[11].

Au Québec, il y a deux genres d'associations importantes d'organisations non gouvernementales destinées à assurer la coordination.

L'ASSOCIATION DES SERVICES DE RÉHABILITATION SOCIALE[12], fondée en 1962 au Québec, regroupe des organismes polyvalents et spécialisés s'intéressant à la réadaptation sociale des détenus et délinquants. Elle s'intéresse à l'établissement de services et de lignes de conduite ainsi qu'aux questions de réforme.

L'ASSOCIATION DES MEMBRES DES CENTRES RÉSIDENTIELS COMMUNAUTAIRES DU QUÉBEC[13] regroupe des organisations fournissant des services résidentiels dans la province, aux fins des questions de normes, de financement et de formation du personnel.

[10]Voir l'appendice A.

[11]Voir l'appendice A.

[12]Voir l'appendice A.

[13]Voir l'appendice A.

Un exemple détaillé d'un autre type d'organisation, non provinciale, mais régionale, THE ATLANTIC PROVINCES CRIMINOLOGY AND CORRECTIONS ASSOCIATION, figure à l'appendice A. Dans plusieurs provinces, des sociétés provinciales de criminologie ont été créées, chacune entretenant des relations de travail avec l'organisation nationale, la Société canadienne de criminologie.

Organisations nationales

Au Canada, il est difficile d'identifier de nombreux organismes ou associations nationaux dans le domaine de la justice pénale, particulièrement lorsque des critères stricts sont utilisés. Selon une politique gouvernementale[14], pour être vraiment nationales, les organisations doivent être bilingues. Leurs activités devraient s'effectuer dans la majorité des provinces. Leurs membres devraient être recrutés à l'échelle nationale et il devrait y avoir un réseau national d'organismes affiliés.

Ces critères particuliers, qui peuvent avoir des implications financières tant pour les gouvernements que pour les organisations, ne s'appliquent pas à toutes les organisations dont nous faisons mention. A coup sûr, il est difficile d'appliquer pareils critères stricts aux organisations de justice pénale; il est donc essentiel de relâcher quelque peu pareils critères. Un certain nombre d'organisations non gouvernementales, œuvrant à l'échelle nationale ou disposant d'un acte constitutif fédéral, s'intéressent principalement au domaine de justice pénale. Entre autres, LA SOCIÉTÉ ST. LEONARD DU CANADA[15] a établi un certain nombre de maisons de transition à travers le Canada et a contribué à établir des normes pour les centres communautaires de libération, avec la collaboration des organismes gouvernementaux fédéraux.

Un NATIONAL ASSOCIATION OF FRIENDSHIP CENTRES[16] a été établi en 1972; il avait pour mandat d'assurer le financement et l'établissement de services à travers le Canada à l'intention de l'ensemble de la population autochtone. Cette association, lors de l'établissement de centres locaux à l'intention des autochtones arrivant dans d'importantes régions urbaines depuis des régions éloignées, a constaté que l'une de ses responsabilités particulières devait être de fournir aux autochtones des services spéciaux auprès des tribunaux.

Des organisations traditionnelles, telles que la SOCIÉTÉ JOHN HOWARD DU CANADA[17] et l'ASSOCIATION CANADIENNE DES SOCIÉTÉS ELIZABETH FRY[18], sont des fédérations d'organismes membres, aux fins de maintenir la liaison entre eux et avec le gouvernement fédéral. Actuellement, ils n'ont recours qu'à un personnel employé à temps partiel ou ils partagent leur personnel avec des succursales existantes.

Le groupe fédéral de travail, dans son rapport, a identifié vingt-six organisations nationales, dont «l'un des objectifs primordiaux ou importants a trait au système de

[14] *Welfare Grants Policy — Criteria For National Organisations,* ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Ottawa.

[15] Voir l'appendice A.

[16] Voir l'appendice A.

[17] Voir l'appendice A.

[18] Voir l'appendice A.

justice pénale»[19]. Toutefois, l'organisation nationale sans aucun doute la plus importante, qui a été la source de nombreuses déclarations nationales sur les politiques en matière de justice pénale ou correctionnelle, et dont le personnel a été utilisé dans de nombreuses études gouvernementales, est la SOCIÉTÉ CANADIENNE DE CRIMINOLOGIE (SCC)[20], située à Ottawa. Cette organisation entretient des rapports avec de nombreux ministères fédéraux et avec des associations similaires œuvrant au niveau provincial, à travers le Canada.

La SCC a été établie en 1956 par la fusion du *Canadian Penal Association* et de la Division de la délinquance et du crime du Conseil canadien du bien-être. La SCC se considère comme un organisme de coordination en ce qui concerne l'éducation du public dans le domaine de la justice pénale, un promoteur national de l'action bénévole, un parrain d'un important congrès canadien de criminologie et une «voie de liaison nationale entre les organismes gouvernementaux et privés»[21].

Relations entre les organisations non gouvernementales

Il est intéressant de noter que l'une des principales questions figurant dans le mandat du groupe d'étude est celle des relations entre le gouvernement et les groupes non gouvernementaux. On ne parle pas des relations *entre les groupes non gouvernementaux eux-mêmes.* Y a-t-il chevauchement? Y a-t-il double emploi? Coordonnent-ils leurs programmes ou sont-ils en concurrence les uns avec les autres?

La Société canadienne de criminologie a reconnu que c'était là un problème national, lorsqu'elle a proposé un projet spécial en 1976-77:

> Plus de sept cents organismes bénévoles œuvrent dans le domaine de la justice pénale au Canada. Leur importance et leurs services diffèrent. Ils sont établis depuis cinquante ans ou depuis cinq semaines. Leurs pertes sont élevées. La coordination entre ces organisations est minimale, de sorte qu'il y a confusion et double emploi, d'où gaspillage des capitaux et défaut de fournir les services essentiels[22].

Dans le mémoire qu'elle a présenté au groupe d'étude, cette organisation se montrait moins critique, mais elle mettait néanmoins l'accent sur la «coordination de l'action des organismes privés». De fait, la SCC considère que l'une de ses fonctions futures sera d'agir à titre de «moyen national qui assure la liaison entre les organismes privés»[23].

Il est curieux que seuls quelques organismes isolés aient manifesté leurs inquiétudes au sujet du manque de coordination, du chevauchement possible et de la nécessité d'avoir une meilleure communication entre organismes. Sans doute, dans certaines petites communautés, les organismes de service travaillent en étroite collaboration. Dans certaines communautés, des comités officieux de correction et de justice pénale ont été formés. Au Québec et en Colombie-Britannique, il existe des

[19]Document préliminaire non publié préparé pour le groupe d'étude par le groupe fédéral de travail.

[20]Voir l'appendice A.

[21]Mémoire présenté au groupe d'étude par la SCC.

[22]SCC — Ensemble de documents aux fins de perception de fonds (non daté).

[23]Mémoire de la SCC.

associations d'organismes de service. Certains organismes, portant le même nom, ont des liens officiels ou œuvrent dans le cadre de fédérations souples.

Sans doute, les organismes occupant un secteur similaire se retrouvent, lorsqu'il s'agit d'aborder des problèmes communs. Mais il demeure une impression générale que très peu d'initiatives sont prises en vue de former des coalitions, d'intégrer les divers services et de partager mutuellement les priorités, parmi les organismes non gouvernementaux. On a plutôt l'impression que les organisations constatent leurs besoins sans se préoccuper des autres, demandent un appui pour leur programme particulier et, d'une façon générale, travaillent isolément.

Comme l'a fait remarquer, dans son rapport, le groupe de travail de la Colombie-Britannique, il y a un «manque d'unité» dans le secteur privé. «Il n'y a pas de consensus ferme sur la plupart des questions». Il y a «concurrence en matière de financement et au sujet des limites des plates-bandes de chacun». Il y a une «scission entre les organisations établies, traditionnelles, nouvelles et radicales»[24].

[24]Rapport du groupe de travail de la Colombie-Britannique.

RELATIONS ENTRE LES GOUVERNEMENTS ET LES O.N.G.

> Le Conseil de la justice de Vancouver a, au cours de l'année qui vient de s'écouler, fait l'expérience complète du labyrinthe bureaucratique qui existe dans le domaine correctionnel . . . Notre expérience de l'année passée semblerait avoir été conçue pour nous convaincre de l'impossibilité réelle d'une coopération entre les secteurs public et privé.
>
> Extrait d'une lettre adressée au groupe d'étude par la présidente du comité féminin[1]

Très peu de particuliers ou d'organisations, à l'intérieur ou à l'extérieur du gouvernement, ont exprimé aussi carrément leurs sentiments devant le groupe d'étude. Comme il a déjà été dit, l'état d'âme général en était un d'incertitude, d'ambivalence, et de confusion, et même un sentiment de désespoir. La chose allait parfois jusqu'à un sentiment de méfiance et au genre de frustration complète exprimée par le comité féminin de Vancouver. Selon d'autres, les gouvernements étaient simplement «indifférents», dans leurs relations avec les organisations non gouvernementales.

Par contre, certains avaient une attitude pouvant être qualifiée d'optimiste et libre de sentiments négatifs. Les particuliers et groupes en question parlaient d'une coopération réelle ou souhaitée, d'une «sympathie» pour la condition des groupes non gouvernementaux et souhaitaient en venir à de meilleures relations.

Plus précisément, nous avons pu identifier la nature de ces relations, telle qu'elle se manifestait dans les attitudes et les relations de travail, tant au niveau de la prestation des services directs qu'à celui de la contribution dans l'établissement des politiques et la planification gouvernementales. Les attitudes reflétant des relations non satisfaisantes ne devraient pas être sous-estimées ou ignorées. Elles étaient uniformes et fermes. Elles allaient de l'expression de l'anxiété que causaient les prises unilatérales de décision, à l'inquiétude que suscitait la perte, au profit des services publics, du personnel compétent des organismes non gouvernementaux, et à la crainte d'une prise générale de pouvoir par les gouvernements.

Attitudes

Une organisation autochtone a préconisé:

> une action conjointe des organismes tant publics que privés. Les décisions unilatérales de l'État pourraient donner naissance à des conflits importants entre les organismes publics et les organismes privés dans un secteur où la coopération et la bonne volonté sont essentielles et où de bonnes relations ont été établies avec les années[2].

Cette organisation semblait anticiper, sinon expérimenter, un type inacceptable de processus décisionnel par le principal ministère du gouvernement provincial auquel il est lié. Le sentiment que le gouvernement «empiétait» sur le domaine du secteur privé

[1]Mémoire présenté au groupe d'étude.

[2]Mémoire, *Native Counselling Services of Alberta*, p. 21.

a été exprimé par d'autres et a été considéré comme l'une des causes de la méfiance mutuelle.

La Société canadienne de criminologie considérait qu'il ne s'agissait pas là d'un phénomène isolé au Canada.

> La situation a changé ces dernières années. Sans prendre presque aucunement conseil du secteur privé, les gouvernements ont investi de fortes sommes pour se doter de leurs propres ressources humaines et physiques afin de faire face à la criminalité au Canada. Les organismes privés se sont ainsi trouvés à perdre des compétences que le secteur public a engagées et il s'est opéré une concentration presque totale du pouvoir relatif à la justice criminelle entre les mains du gouvernement. Le gouvernement n'encourage guère les organismes privés. Ceux-ci se retrouvent à l'écart du processus décisionnel et ne peuvent guère compter jouer un rôle important à moins que les choses changent. Il semblerait que, très souvent, le gouvernement limite délibérément le rôle qu'ils peuvent jouer[3].

Les craintes exprimées par un autre organisme non gouvernemental sont doubles: l'effet de la bureaucratie sur les activités des citoyens et le risque, pour les organismes non gouvernementaux, de disparaître.

En outre, il est de la nature des grandes organisations de l'administration publique d'incorporer et de normaliser l'activité et les réactions des citoyens afin de réaliser dans ce secteur le contrôle et la responsabilité. Cette approche comporte le danger très réel de voir l'État prendre en mains les responsabilités de la communauté locale plutôt que de travailler avec celle-ci à la recherche des solutions.

Le climat actuel de confusion quant au rôle respectif des services non gouvernementaux et des services gouvernementaux fait naître une situation où les responsables des services gouvernementaux semblent juger qu'ils doivent fournir tous les services et remplir toutes les fonctions que comporte le système de justice pénale. Les organisations non gouvernementales ont le sentiment d'être appelées à disparaître ou à ne devenir qu'une extension impuissante des services gouvernementaux. En fin de compte, ce qui est compromis, c'est la qualité de vie de la communauté, mesurée par l'aptitude des citoyens à travailler ensemble à façonner la vie de cette communauté[4].

Le mémoire présenté par *The Nova Scotia Criminal Justice Project* montre bien l'inquiétude existante au sujet de «l'appropriation» des services anciennement fournis par le secteur privé. Cet organisme parle du grave danger auquel doivent faire face certains organismes correctionnels privés de cette province. Des inquiétudes y sont manifestées au sujet du dommage possible qui en découlerait pour les clients du système.

> Lorsque, par exemple, il se fait une fusion des organisations existantes à un niveau gouvernemental donné ou que la concurrence s'exerce entre les divers niveaux de gouvernement pour l'occupation d'une place dominante sur le marché restreint des services correctionnels, des services d'application de la loi ou d'autres services de justice pénale, il est possible, et même probable, que les «coups de force» des organisations vont jouer au désavantage des autres éléments du système de justice pénale qui sont constitués par le secteur privé, tout en puisant considérablement aux sujets mêmes que le système de justice pénale est censé servir[5].

[3]Mémoire, SCC, p. 6.

[4]Mémoire de la Société John Howard de l'Ontario, p. 2 et p. 5.

[5]Mémoire, *Nova Scotia Criminal Justice Project*, p. 7.

Le groupe de travail de la Colombie-Britannique a entre autres identifié un problème qui semble être général dans de nombreuses régions du Canada, et auquel doivent faire face tant les groupes non gouvernementaux que les gouvernements.

> Manque général de compréhension entre le gouvernement et le secteur privé
> a) peu de communication, ou communication peu efficace
> b) aucune reconnaissance de part et d'autre de l'ampleur des problèmes financiers de chacun
> c) aucune idée des priorités de l'autre
> d) aucune confiance dans la valeur des programmes de l'autre[6].

Même si la chose n'a pas été exprimée ouvertement, de nombreux groupes et organisations autochtones rencontrés par le groupe d'étude semblaient se fonder sur la déclaration non équivoque suivante, au sujet de leurs relations avec les gouvernements responsables de la justice pénale:

> . . . il est très important que les différents paliers de gouvernement s'engagent à modifier leur attitude vis-à-vis des autochtones et de la loi, et à assurer à ceux-ci une entière participation à tous les échelons de la planification et de la programmation en vue d'améliorer tous les aspects de l'administration de la justice qui les concernent . . .
>
> . . . priorité à la participation des autochtones à l'administration, au contrôle et à la direction de secteurs tels que les services policiers, la probation, la libération conditionnelle, les tribunaux, les services d'orientation autochtone, la protection de l'enfance et les tribunaux pour enfants et affaires de famille[7].

Les inquiétudes des fonctionnaires au sujet des organismes non gouvernementaux étaient moins manifestes. Certains fonctionnaires hésitaient peut-être à se montrer sincères au sujet de leur attitude. Par conséquent, les critiques qu'ils ont formulées étaient moins ouvertes. D'autre part, certains fonctionnaires que nous avons rencontrés ont peut-être interprété le processus du groupe d'étude comme s'intéressant principalement aux vues non gouvernementales.

Une question commune qu'ont soulevée les fonctionnaires, et au moins l'un des groupes de travail, est celle de la mesure dans laquelle les organisations non gouvernementales ont un fondement communautaire. L'importance de l'appui des membres et la vitalité de la direction des organismes communautaires étaient vivement controversées.

Les fonctionnaires qui étaient le moins obligés de faire des compromis suscitaient d'autres inquiétudes. Nous avons cru comprendre que plus d'un fonctionnaire considère que les groupements indépendants de pression sont «bien encombrants». Un fonctionnaire a laissé entendre que «des organismes privés qui ne peuvent pas fournir de services» viennent à lui simplement parce qu'ils ont besoin d'argent, et non parce qu'ils peuvent réellement se montrer utiles. D'autres ont qualifié les groupes privés de «naïfs», ont dit qu'ils manquaient de stabilité et ont affirmé que les gouvernements ne pouvaient pas se fier à leur compétence. Le fait que les gouvernements ont à leur disposition de nombreux experts n'est pas contesté. Certains fonctionnaires diraient que les groupes non gouvernementaux ont perdu leurs connaissances 'toutes spéciales' et que celles-ci sont maintenant l'apanage exclusif du gouvernement. Cette attitude renforce le sentiment qu'ont les organismes non gouvernementaux d'être en danger.

[6]Rapport, groupe de travail de la Colombie-Britannique, p. 6.

[7]Ministère du Solliciteur général, *Les Autochtones et la justice*, p. 15-16.

Entre certaines vues polarisées, tendant à tenir à distance les deux types d'organisation, se trouvaient certaines attitudes de coopération et de nouvelles tentatives en vue de rapprocher les services gouvernementaux et non gouvernementaux. Mentionnons entre autres le rôle du directeur des ressources communautaires du Service national des libérations conditionnelles. Plus précisément, il est chargé de mettre en application une politique fédérale relativement nouvelle selon laquelle il faut «utiliser le plus pleinement possible les installations résidentielles privées»[8]. Le gouvernement fédéral cherche également à collaborer en convoquant régulièrement, depuis 1976, des conférences de travail. Lors de la conférence de 1976, le Service national des libérations conditionnelles en Ontario (avec certains membres du personnel du service des pénitenciers) et tous les organismes non gouvernementaux dont il loue les services se sont rencontrés[9].

Il existe des preuves abondantes que les gouvernements louent les services de groupes non gouvernementaux; les attitudes à l'égard du partage de nombreuses responsabilités sont moins ambivalentes. De plus en plus de documents gouvernementaux mettent l'accent sur la «participation communautaire» ou parlent de «participation communautaire». Mais le sens exact de ces idées n'est pas encore bien établi. Il y a eu peu de rencontres officielles en vue d'éclaircir ces notions très importantes et ce qu'elles signifient, pour chaque type d'organisation.

Un effort précis a été effectué en vue d'engager le dialogue, d'échanger des renseignements et des idées et de renforcer «l'association entre le secteur privé et le gouvernement dans la prestation de services» lors du séminaire sur les services d'assistance post-pénale parrainé par le ministère des Services de correction et de réhabilitation du Manitoba[10]. La participation d'organismes non gouvernementaux dans la planification et la mise en application d'un programme gouvernemental important, comme le démontre le «*Fine Option Program*» de la Saskatchewan, montre également qu'une collaboration étroite peut être une source d'inspiration et un moyen d'encourager les communautés à assumer des responsabilités plus importantes[11].

L'un des principaux participants au «*Fine Option Program*» de la Saskatchewan, la Société John Howard de la Saskatchewan, a formulé un commentaire au sujet de la tension qui semble exister entre les organisations non gouvernementales et les gouvernements. Loin d'essayer de l'éviter, cette organisation soutient que c'est là un avantage et une chose inévitable:

> Étant donné le caractère limité des ressources et la divergence des systèmes de valeur, des tensions entre le secteur public et le secteur privé sont à prévoir. Nous préconisons que l'on accepte et que l'on accueille favorablement une tension raisonnable[12].

Relations de travail

Certains problèmes précis, dans les relations, sont évidents dans deux sphères importantes d'interaction, les services directs et la contribution aux lignes de conduite et à la planification.

[8]Louis Zeitoun, «*L'essor des centres résidentiels communautaires au Canada*», Solliciteur général du Canada, juillet 1976.

[9]Procès-verbal des ateliers d'organismes — Région de l'Ontario — SNLC/SCP, 8 au 10 sept. 1976.

[10]Résumé des débats.

[11]Gouvernement de la Saskatchewan, *Fine Option Program*, (rapport du comité d'évaluation).

[12]Mémoire, Société John Howard de la Saskatchewan, p. 11.

Services directs

En ce qui concerne les services directs, où s'effectuent la plupart des échanges sur le terrain, la tension se manifeste surtout dans les décisions concernant les clients. Lorsque ces derniers sont assujettis à un contrôle légal, le personnel gouvernemental et le personnel des organismes communautaires ne partagent pas toujours les mêmes priorités ou le même système de valeur. La question de savoir qui est le plus apte à juger de la raison d'être d'une conduite et des mesures à prendre pour y remédier engendre des conflits. Un nombre si important des tâches confiées ou déléguées à des organisations non gouvernementales mettent en cause des individus soumis à des contraintes légales que tous, la probation, la libération conditionnelle, les centres résidentiels communautaires, ainsi que les maisons de correction, entraînent des rapports difficiles. Lorsque la nécessité d'assurer un contrôle et la sécurité est évidente, il y aura souvent mésentente au sujet des risques, des méthodes de contrôle et des mesures à prendre pour protéger le mieux possible, à long terme, la société.

Dans un récent rapport, on illustre les problèmes qui se posent, en ce qui concerne les relations entre services[13].

> Après plusieurs années de travail reconnu dans le système de justice pénale, le SNLC/SCP agit comme si les CRC n'étaient pas reconnus et responsables, en ce qui concerne les services directs qu'ils fournissent à leurs clients. . .
>
> En mettant en application la notion de surveillance indirecte, le SNLC ne reconnaît pas que le secteur privé est en mesure d'effectuer une bonne surveillance.
>
> Le secteur privé n'a pas assez d'imagination pour identifier les besoins résidentiels dans les campagnes et dans les petites villes et y répondre.
>
> Les organismes privés devraient s'engager davantage à dialoguer ouvertement, relativement aux attentes mutuelles en matière de surveillance des individus soumis à une libération conditionnelle.

Toute la question des gouvernements qui établissent des normes sans consulter ou sans faire participer les organismes non gouvernementaux fournissant les services en cause est une source majeure de mécontentement. De même, dans le domaine des libérations conditionnelles, de nombreuses critiques ont été formulées au sujet de l'expansion très rapide du personnel du service fédéral des libérations conditionnelles. Il est allégué que ce nouveau personnel a une tâche très facile dans certaines régions du Canada. Dans les mêmes régions, le volume des affaires dont s'occupaient auparavant les organismes non gouvernementaux a été considérablement réduit, et ce, à la suite de pourparlers très incomplets ou même sans pourparlers.

Comme il en a déjà été fait mention, il y a eu renversement des tâches, relativement au nombre global de cas de libération conditionnelle dont s'occupent les services fédéraux de libération conditionnelle et d'autres services indépendants, y compris les O.N.G. Ainsi, en 1968-69, les services fédéraux de libération conditionnelle se chargeaient de 31 pour cent du volume global des évaluations communautaires et des cas de surveillance des libérés conditionnels. Ces services sont maintenant responsables de 79 pour cent du *caseload.*

L'on ignore si les tâches ont été inversées parce que les groupes non gouvernementaux fournissaient des services insuffisants ou si le service fédéral des libérations

[13]Atelier de la région de l'Ontario, 8 au 10 septembre 1976.

conditionnelles change ses politiques en vue de répondre aux demandes de nouveaux engagements relatifs au programme «ordre et sécurité publics». Selon certains, des gestionnaires ambitieux voudraient étendre leur «empire» et réduire les variables qu'ils ont à gérer, de façon à ce qu'on les croit efficaces.

Une chose qui est claire et incontestée, c'est l'expansion très rapide du service fédéral des libérations conditionnelles au cours des neuf dernières années. Le budget de ce service s'est multiplié par dix au cours de cette période. Son personnel a quadruplé depuis 1969. Il semblerait que cette expansion s'est faite presque sans consulter les organismes non gouvernementaux et autres personnes qui, depuis des années, partageaient des responsabilités, dans le domaine de la surveillance.

Des problèmes similaires de relations de travail étaient évidents, en ce qui concerne l'accès aux établissements de détention et la disponibilité des renseignements sur les détenus. Certains groupes de l'extérieur se sont vu fermer les portes des établissements, par suite des problèmes croissants de sécurité. Les renseignements figurant aux dossiers, qu'il était auparavant possible de consulter, ne sont plus mis à la disposition des organismes œuvrant dans les pénitenciers, sauf à des conditions très strictes.

Contribution aux politiques

De nombreux organismes non gouvernementaux ont également pour objectif la réforme et désirent influencer les politiques gouvernementales. Certains groupes ont signalé que le fait de conserver ce rôle critique tout en fournissant des services directs entraîne un conflit. Mais certains groupes diraient qu'ils ne peuvent pas proposer des changements sensés à moins d'avoir une expérience pratique, en matière de services directs, dans le système qu'ils veulent modifier. Or, en ce qui concerne les groupes qui s'intéressent à la réforme, certains gouvernements demeurent sceptiques et prudents à leur égard et à l'égard de leurs activités.

Le fait que le gouvernement ne leur fournit pas de renseignements, le manque de connaissances au sujet des priorités et projets concernant les programmes, le fait qu'ils ne participent pas à la prise de décisions cruciales ayant trait aux services, sont des plaintes qui reviennent souvent, à travers le Canada, chez les organismes de service.

Dans son rapport, le groupe fédéral de travail propose ce qui suit:

> Voici longtemps que les ONG désirent participer à l'élaboration des politiques relatives à la justice pénale. Ils connaissent certains aspects du système que personne d'autre ne connaît. Ils ne sont guère satisfaits du fait qu'ils n'ont d'autre choix en général que de ne rien dire au sujet des politiques qu'ils désapprouvent ou de prendre une position publique d'opposition nette et tranchée. Ils n'ont pas demandé, et ils ne demandent pas maintenant, d'être chargés de prendre les décisions finales qui doivent revenir, en conviennent-ils, aux organismes publics. Les organismes publics ont eux aussi senti la nécessité de consulter les ONG au sujet des politiques élaborées au sein du secteur public qui concernent les ONG ou bien qui touchent des domaines qu'ils connaissent très bien.

La Société canadienne de criminologie, qui ne fournit aucun service direct, mais qui joue un rôle fondamental en matière de réforme, a étudié la question des relations beaucoup plus à fond et a recommandé «qu'il y ait consultation hâtive et à fond avec les organismes privés en ce qui concerne toutes les politiques nouvelles dans le domaine de la justice pénale».

1) Planification de la politique et évaluation

Il s'agit ici de toute la gamme des activités qui constituent le domaine de la justice criminelle: établissement de principes d'action, conception de lois, modification de la pratique et évaluation des divers éléments de l'appareil de la justice criminelle.

C'est un processus qui a absolument besoin d'une voix critique indépendante et libre de restrictions politiques ou autres. Les organismes privés peuvent jouer un rôle tout à fait unique ici à cause de leur caractère indépendant et parce qu'ils possèdent en même temps les connaissances techniques nécessaires pour exercer cette fonction. Le gouvernement exerce, bien sûr, de grandes fonctions de planification et peut évaluer ses propres activités jusqu'à un certain point, mais il y a des cas où cette faculté est limitée ou éliminée. Ainsi, par exemple, beaucoup de fonctionnaires responsables sont opposés à divers aspects du programme Ordre et sécurité publics, mais ne peuvent rien dire en public.

Souvent, les organismes publics et privés peuvent faire de concert œuvre de planification et l'organisme privé peut appuyer des mesures convenues en les approuvant publiquement, en faisant l'éducation du public et, au besoin, en influençant l'autorité politique. Il arrive, cependant, que l'organisme privé ne peut appuyer les mesures gouvernementales et il doit être libre d'adopter une ligne de conduite indépendante, y compris la formulation de déclarations destinées à influer sur l'opinion publique et sur l'autorité politique. Le gouvernement doit reconnaître et respecter ce rôle.

Plus les organismes privés participent pleinement et tôt à la planification, moins il y a de chances de conflit. L'organisme privé ne saurait appuyer des mesures à l'élaboration desquelles il n'a pas pris part et avec lesquelles il n'est pas d'accord. Il a le choix de les critiquer publiquement, de les accepter ou de s'en retirer.[14]

Les organismes de service n'ont pas tous exprimé, à l'égard de la *participation à l'élaboration des politiques*, un intérêt aussi grand que ceux qui jouent un rôle important, en matière de réforme. Les groupes moins importants voulaient avoir la possibilité d'obtenir plus fréquemment et plus facilement *accès aux renseignements* au sujet des politiques. D'autres voulaient simplement être *consultés* à l'avance sur les politiques qui pourraient les toucher en pratique.

La Société John Howard de la Saskatchewan a rejeté la notion de participation des organismes privés aux structures gouvernementales de planification comme étant «peu justifiée et peu probable». Selon elle, des «programmes contraires» des deux côtés sont susceptibles d'entraîner «une efficacité moindre de la planification». Les organismes privés, déclare-t-elle, devraient continuer à se fonder sur le processus politique ou sur la consultation, à la condition que les gouvernements acceptent l'idée de la «liberté d'information» et d'«un accès raisonnable (aux) établissements».

Certains fonctionnaires ont exprimé de graves doutes au sujet du niveau auquel la contribution aux politiques pourrait s'effectuer et au sujet de la nature de cette contribution. Ces planificateurs se demandent sérieusement jusqu'à quel point le processus de consultation est réalisable. Ils craignent que ce soit là un processus interminable, où aucune décision n'est prise. Ils laissent entendre que les gouvernements qui s'engageront à consulter la communauté s'immobiliseront peut-être dans le processus.

Il est généralement reconnu qu'un processus de «planification conjointe» est réellement nécessaire, aux fins de l'établissement rationnel de services dans des domaines précis d'activités. Comme le dit le groupe de travail de la Colombie-Britannique, pareil processus devrait être fondé sur un engagement ferme des *deux secteurs* «à éliminer graduellement les programmes inefficaces». Le groupe d'étude n'a pas été en mesure d'apprécier jusqu'à quel point les organisations sont disposées à prendre engagement au Canada.

[14]SCC mémoire p. 11-12.

RELATIONS FINANCIÈRES

Même si les organismes non gouvernementaux ont exigé fermement un ensemble plus important et plus précis de responsabilités, dans le domaine de la justice pénale, la préoccupation essentielle de ces groupes semble néanmoins se rattacher à leur survie économique. Indépendamment de leur sentiment que les gouvernements chercheront peut-être à s'approprier leur rôle, la plupart des organismes non gouvernementaux sont aux prises avec le problème de trouver éventuellement un appui économique stable. En l'absence de pareille stabilité, ils pensent être dans une mauvaise situation pour assumer des responsabilités. Pour certains, il s'agit de leur survie immédiate. Ils ne pensent pas être en mesure de considérer l'avenir.

Ce n'est pas là un nouveau genre de préoccupation pour les groupes non gouvernementaux, car ils ont toujours eu à chercher un appui économique dans la communauté. Le financement par des donateurs volontaires, par opposition à un financement au moyen de subventions gouvernementales, a toujours été un aspect particulier des organismes ne relevant pas d'un gouvernement. Ce type de financement a toujours été incertain. Il a toujours fallu lutter pour l'obtenir. Les organisations non gouvernementales ont toujours été à court d'argent. Contrairement au personnel des services publics, leurs employés ne pouvaient jamais compter sur le fait que leur emploi serait permanent.

Cette préoccupation est bien justifiable, compte tenu de l'état actuel des choses. De nombreuses organisations non gouvernementales semblent avoir le sentiment d'être «prises au piège», un nombre limité de solutions s'offrant à elles. Telle est la différence frappante, en ce qui concerne les groupes non gouvernementaux d'aujourd'hui; c'est là une nouvelle réalité à laquelle ils devront s'habituer.

Climat de contrainte

Nous avons effectué notre étude à un moment où le Canada était touché par des restrictions économiques générales. L'effet de ces restrictions était évident dans de nombreux organismes communautaires. Le financement communautaire avait atteint un plafond et des réductions importantes s'étaient produites dans les programmes gouvernementaux de financement les plus flexibles.

Certains organismes communautaires ont exprimé la crainte d'avoir à fermer leurs portes. Certains projets avaient déjà été abandonnés et des membres du personnel avaient été mis à pied. Au moins un organisme a maintenu un service modifié en effectuant une rotation de personnel, mettant à pied les uns et embauchant les autres, de façon à ce que les employés puissent bénéficier des prestations d'assurance-chômage.

Certains petits organismes ont depuis lors été obligés d'abandonner leurs activités et l'un d'eux a dû déclarer faillite. Même dans les provinces relativement riches, les organismes ne pouvaient pas répondre à des besoins bien reconnus et définis, parce qu'ils n'avaient pas un appui financier leur permettant de s'assurer les services d'un nombre même minimal d'employés. Ces organismes avaient le choix de compter de nouveau sur la simple action bénévole ou de fermer leurs portes.

Au moment où les restrictions avaient leurs effets les plus graves, certains organismes communautaires constataient l'existence de besoins importants auxquels il aurait fallu répondre, et ce, particulièrement dans les communautés autochtones. Ils cherchaient à accroître leur personnel et leur capacité de servir. Certaines sources de financement à court terme, comme PIL et les subventions du Secrétariat d'État, étaient moins facilement disponibles, mais ceux qui avaient de l'imagination y faisaient néanmoins encore appel en vue de maintenir un service limité ou d'assurer les services qu'ils jugeaient nécessaires.

De toute évidence, les restrictions et les réductions ont eu un effet différentiel dans les régions défavorisées du Canada, ainsi que sur les organisations défavorisées. Les nouvelles organisations qui cherchaient à s'établir faisaient face à un danger beaucoup plus grave que la plupart des organismes établis. Même les organismes «établis» situés dans des régions du Canada moins stables, du point de vue économique, étaient en danger.

Les gouvernements expérimentaient des restrictions similaires, mais pas dans tous les cas. Un fonctionnaire supérieur du gouvernement fédéral aurait rappelé à la Société St. Leonard du Canada «que les restrictions sur les dépenses gouvernementales sont plus sévères que jamais». Il a prévenu cette société de ne pas s'attendre à des miracles, en matière de financement[1].

Réactions des organisations non gouvernementales

Le groupe d'étude a pu constater l'anxiété considérable, la frustration et la colère des organisations, au sujet de leurs dilemmes financiers. Elles se voient en train de vivoter, mais elles observent en même temps ce qu'elles interprètent comme une expansion marquée des services gouvernementaux. Elles croient que des conditions inhabituelles leur sont imposées, en matière de responsabilité, mais en même temps, elles constatent un manque de responsabilité dans l'établissement des services gouvernementaux. Le gouvernement leur demande de trouver un appui financier dans la communauté, avant de réclamer une subvention gouvernementale, mais les sources communautaires de financement sont rapidement en voie de disparition. Les gouvernements leur lancent un défi: elles devraient chercher à innover, à inventer, à créer, mais elles consacrent le peu d'énergies qui leur reste à s'inquiéter de leur financement.

L'anxiété qu'elles manifestent, la frustration qui apparaît dans leurs réactions, la colère qu'elles éprouvent à l'égard des gouvernements, semblent être attribuables au fait qu'elles ont le sentiment d'être prises au piège et impuissantes, et de ne pouvoir rien faire en vue de remédier à leur situation.

Quel est l'appui fourni aux services de justice pénale?

Les organisations non gouvernementales partagent un problème majeur de politique avec les organisations gouvernementales, dans le domaine de la justice pénale, soit, la part de ressources que le public est disposé à consacrer aux services de justice pénale. Or, il s'agit également de savoir quel service devrait venir en priorité, à un moment donné, parmi ces services.

[1]Reeves Haggan, sous-ministre adjoint, Solliciteur général du Canada, *Speech Notes, St. Leonard's Society*, London, Ontario, 22 octobre 1976.

A coup sûr, les deux groupes seraient d'accord pour dire que les ressources consacrées aux services de justice pénale ne correspondent ni aux conditions complexes, ni à l'anxiété et à l'attitude du public à l'égard des problèmes auxquels s'attaquent ces services. Ainsi, au Canada, l'administration de la justice (y compris les services policiers, judiciaires et correctionnels) semble requérir «sur une base passablement régulière, 3% de l'ensemble des dépenses effectuées par les gouvernements à tous les niveaux»[2].

De leur côté, les groupes non gouvernementaux soutiendraient que pareilles ressources sont tout à fait insuffisantes. A leur avis, les gouvernements devraient se demander à nouveau s'il est sage d'accorder si peu d'importance à l'appui de services, gouvernementaux ou autres, qui ont trait à la liberté et à la punition d'individus, et à la possibilité de prévenir une conduite criminelle.

Toutefois, dans ce domaine général, les services non gouvernementaux ont exprimé leurs inquiétudes au sujet de l'attribution des ressources existantes et de la question de savoir si une proportion plus importante des capitaux existants ne devrait pas être consacrée à des services non gouvernementaux plutôt qu'à l'expansion des services gouvernementaux. Elles constatent que certains services publics ont «gelé» le nombre de leurs employés et ont commencé à «louer» les services d'organismes communautaires existants. Elles reconnaissent que cette dernière méthode est peut-être valable, à des fins pratiques, c'est-à-dire que, du point de vue économique, il est plus avantageux de louer pareils services, ou d'assurer la surveillance des détenus dans des installations communautaires plutôt qu'en prison. Elles ne présument pas nécessairement que cela comporte un changement d'orientation dans la philosophie et que des responsabilités plus lourdes seront attribuées à la communauté.

Les indices de croissance d'autres services gouvernementaux du Canada les déconcertent et les indignent. La croissance, au sein des services du gouvernement fédéral, est bien évidente, à leurs yeux. En ce qui concerne leurs rapports avec le gouvernement fédéral, elles allèguent qu'elles font face à un nombre plus élevé de conditions, en matière de responsabilité, et à une réticence à l'égard des demandes d'appui financier, mais elles constatent en même temps un accroissement important du personnel, dans plusieurs services et ministères fédéraux.

Le groupe d'étude a examiné certains de ces indices de croissance, à partir de données que le gouvernement avaient mises à sa disposition. Ces données peuvent uniquement être considérées comme des indices généraux de la situation. Nous avons déjà parlé de la croissance, au sein du Service national des libérations conditionnelles. Depuis un certain nombre d'années, cette croissance est régulière: de plus, il est possible de constater une hausse marquée, même au cours de la période de restrictions. En particulier, par suite de la régionalisation, des postes supérieurs ont été créés. Il en résulte un pourcentage très élevé de fonctionnaires affectés aux cas d'individus soumis à une libération conditionnelle ou aux cas qui doivent faire l'objet d'une décision.

La croissance, au sein du Service des pénitenciers, a été plus modeste, mais les frais d'exploitation ont néanmoins quadruplé, au cours des neuf dernières années, les coûts en capital ont triplé et le personnel a augmenté de soixante-treize pour cent. Le rapport

[2]Gouvernement du Canada, Solliciteur général, «*The Administration of Justice in Canada With Some Scenarios For The Future*», Blanchard et Cassidy, mars 1975, Ottawa.

employé-détenu est de près de un sur un, de façon à assurer un service vingt-quatre heures par jour.

Au cours des quatre dernières années, il y a eu une croissance marquée du nombre de fonctionnaires affectés au Secrétariat, établi en 1973 en vue d'élaborer la planification des politiques et l'évaluation des programmes, ainsi qu'aux fins de la recherche et de la consultation nationale. Au cours de cette période, le nombre de fonctionnaires affectés au Secrétariat a au moins doublé et le budget a presque quadruplé. Au cours de la période de neuf ans qui s'est écoulée depuis 1968, les frais de la G.R.C. ont quadruplé et le nombre d'employés s'est accru de cinquante pour cent.

En ce qui concerne l'année financière 1977-78, de nouvelles sommes importantes ont été mises à la disposition de la G.R.C. et des programmes correctionnels, mais rien n'indique que des sommes comparables seront versées aux organismes non gouvernementaux[3]. Le facteur de croissance, au sein du ministère fédéral de la Justice, est moins remarquable et semble refléter des priorités différentes. Le nombre d'employés a doublé depuis 1968 et le budget d'exploitation est quatre fois et demie plus élevé. Une grosse partie du budget est composée de transferts aux provinces et territoires aux fins des programmes à coût partagé; les organismes non gouvernementaux reçoivent une proportion très mince de ces sommes.

Quel est l'appui fourni aux organisations non gouvernementales?

Compte tenu des modes de financement dont elles disposent, de nombreuses organisations non gouvernementales se sont plaintes que les services gouvernementaux existants dans le domaine de la justice pénale, services contrôlant les mouvements de fonds, n'appuient pas leurs efforts et leurs programmes d'une façon suffisante. Elles comptent sur les gouvernements pour un meilleur appui. Elles acceptent les sommes qui sont de plus en plus disponibles au moyen de contrats de louage de services, mais elles pensent qu'il est urgent de recevoir des subventions de soutien et d'autres types d'aide des gouvernements. De fait, certaines considèrent qu'en leur qualité de groupes communautaires, elles ont droit à ce type de ressources fondamentales.

L'appui général fourni aux O.N.G. par les gouvernements peut prendre différentes formes — contributions financières directes, aide en nature, et statut fiscal particulier à titre d'œuvre de charité. Les contributions financières directes, qui sont les plus faciles à identifier dans les comptes publics, ne représentent donc pas d'une façon exacte l'ensemble de l'appui fourni par les gouvernements.

D'autre part, les contributions financières directes, dans leur ensemble, ne peuvent pas tous être considérées comme constituant un appui, au sens où nous l'entendons. Les contributions financières directes regroupent des modalités de paiement aussi diverses que le louage de services, les paiements stipulés dans des contrats aux fins de projets et les subventions de soutien ou autres subventions. Les arrangements concernant le louage de services ou les paiements stipulés dans des contrats aux fins de projets ne sont pas destinés à servir d'appui. Par conséquent, dans toute appréciation de l'appui gouvernemental fourni aux O.N.G., il faut s'assurer de

[3]*Globe and Mail*, Presse Canadienne, 17 février 1977.

distinguer ce qui constitue véritablement un appui et les sommes que les organisations reçoivent pour les services fournis.

Il est extrêmement difficile de déterminer jusqu'à quel point les ministères gouvernementaux du Canada fournissent un appui aux O.N.G. œuvrant dans le domaine de la justice pénale. D'une part, les données ne sont pas faciles à identifier ou à extraire des comptes publics. Elles ne sont pas toujours comparables d'une province à l'autre. D'autre part, certains fonds proviennent indirectement de ministères gouvernementaux qui ne sont pas responsables de la justice pénale, tels que les services sociaux et la Main-d'œuvre et l'immigration.

En ce qui concerne la Main-d'œuvre et l'immigration, plusieurs programmes tels que le programme d'extension des services, PIL, PACLE et la stratégie d'emploi communautaire, visent d'une façon plus particulière les délinquants et les anciens délinquants. En octobre 1976, huit pour cent du budget du programme d'extension des services, s'élevant à $7.2 millions, «a été consacré à des projets s'adressant principalement aux détenus et aux anciens détenus»[4].

Des exemples nous venant de l'Ontario et de la Colombie-Britannique nous montrent jusqu'à quel point il peut être difficile d'extraire les données pertinentes des prévisions des ministères s'intéressant, d'une façon directe, au système de justice pénale.

Les prévisions de l'Ontario[5] dans le domaine de la justice comprennent les activités des ministères du procureur général, des services correctionnels, du solliciteur général et des *Consumer and Commercial Relations*. La plupart, sinon l'ensemble, des activités de ce dernier ministère n'ont aucun rapport avec la justice pénale. Par conséquent, compte non tenu des prévisions de ce ministère, l'Ontario a dépensé, en 1976-77, à peu près $369 millions. Cette somme a en grande partie été attribuée aux services policiers, judiciaires et correctionnels, aux poursuites intentées par le ministère public, à l'aide juridique et à l'indemnisation des victimes d'actes criminels. Bien sûr, même dans ces ministères, certaines activités, telles que celles du curateur public, ne semblent pas se rapporter directement à la justice pénale. Des $369 millions dépensés en Ontario au cours de l'année en question, $350,000 ont directement été versés aux O.N.G. sous forme de subventions ou de louages de services. Plus de $18 millions ont été versés au fonds d'aide juridique aux fins de services juridiques fournis dans des affaires criminelles et civiles. Cela veut donc dire qu'un peu plus de cinq pour cent du budget a été consacré à des groupes ne relevant pas du gouvernement, en général aux fins de la rétribution de services juridiques privés. Les O.N.G. n'ont directement reçu que .09 pour cent de l'ensemble de ce budget. Bien sûr, ils ont reçu un certain appui additionnel d'autres ministères, particulièrement dans le domaine des politiques sociales.

En Colombie-Britannique, le relevé des dépenses consolidées[6], dans le domaine de la justice, montre que $153 millions ont été dépensés aux fins de services de justice, au cours de la période financière 1975-76. De ce total, $41 millions se rapportaient à

[4]Correspondance avec la Main-d'œuvre et l'immigration.

[5]Ontario, *Expenditure Estimates 1976-77*, volume II, Justice Policy Field.

[6]Correspondance avec un représentant du ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique.

«l'enregistrement, la réglementation, l'inspection, la curatelle», activités qui semblent n'avoir qu'un rapport lointain avec la justice pénale. Il reste donc $111 millions destinés à «l'application de la loi, la correction, la protection policière».

Des $111 millions, il est impossible, sans des recherches et analyses minutieuses, de déterminer quelles sommes ont été versées aux O.N.G. sous forme de subventions de soutien. L'appui financier semble en général être affecté au paiement de projets, de programmes et de services. De plus, certains organismes de financement parlent à l'occasion de «subventions pour louage de services», expression qui est en soi contradictoire. En tout, $3.9 millions ont été affectés à des groupes ne relevant pas du gouvernement: ce montant inclut à peu près $1 million que la Commission des services juridiques a versé à l'Aide juridique et aux services de conseillers autochtones auprès des tribunaux aux fins du louage de services à l'intention des individus comparaissant devant les tribunaux. Ainsi, la Colombie-Britannique a transféré aux O.N.G. à peu près 3.6 pour cent de son budget de la justice.

Malgré ces limites, nous avons tenté d'apprécier l'ensemble des sommes versées aux O.N.G. par les ministères des gouvernements directement responsables des services de la justice. Dans le cas des provinces, nous avons comparé l'ensemble des sommes allouées aux ministères du gouvernement, aux fins des services de justice, et les sommes que ces ministères ont versées aux O.N.G. en vue de leur fournir un appui général, de louer leurs services ou de financer un projet. Il existe d'énormes variations d'une province à l'autre, mais nous avons néanmoins constaté qu'il est très rare pour une province canadienne de transférer plus de *cinq pour cent* du budget qu'elle consacre aux services de justice aux fins du financement, sous une forme ou une autre, d'organisations indépendantes, y compris les O.N.G.

Quant aux ministères fédéraux responsables de la justice, ils semblent transférer, directement ou indirectement, à peu près *deux pour cent* de leur budget disponible à des programmes, services ou projets, ou à l'appui d'organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine de la justice. La chose est attribuable au fait qu'en général, on accorde une importance relativement faible aux services de justice, dans l'ensemble des budgets gouvernementaux.

Mais, dans tous les cas, si, dans les transferts, l'on ne tient pas compte des arrangements concernant le louage de services, qui sont de plus en plus populaires parmi les gouvernements, il serait très généreux d'estimer à plus de 0.2 pour cent de l'ensemble des budgets afférents à la justice les subventions de soutien accordées aux O.N.G.

Principaux problèmes de financement auxquels doivent faire face les organisations non gouvernementales

1. *Diminution des ressources non gouvernementales traditionnelles*

La plupart des organisations qui se sont présentées devant le groupe d'étude ont fait remarquer qu'il était de plus en plus difficile d'obtenir l'appui financier de sources non gouvernementales dans leurs propres communautés. De nombreuses organisations ont reconnu que les sommes mises à leur disposition à l'extérieur du gouvernement n'augmentaient plus. De plus en plus d'organisations sont en concur-

rence, lorsqu'il s'agit de trouver de l'argent. Certaines font appel, pas toujours avec succès, à des fondations; certaines ont constaté que l'appui fourni par Centraide avait atteint un certain plafond. De nouvelles organisations éprouvent de la difficulté à entrer en contact avec les sources communautaires conventionnelles.

Sous la pression de demandes croissantes, Centraide et les fondations semblent adopter de nouvelles méthodes, en vue de déterminer leurs priorités en matière de dépenses. Ils encouragent les organismes communautaires à chercher un appui financier plus important auprès des gouvernements.

Des études canadiennes récentes, effectuées par Carter[7] et Martin[8], la première étant une étude des services sociaux et la seconde une étude des «services humanitaires», confirment cet état de choses. L'étude Carter montre que les donations de Centraide, une source importante de revenu pour certains organismes communautaires œuvrant dans le domaine de la justice pénale, ont augmenté «à un taux composé de moins de 2 pour cent par année» au cours de la décennie qui a pris fin en 1972[9]. L'étude Martin porte sur toutes les sources de financement, dans le domaine de la santé, du bien-être, de l'éducation et de la culture au Canada. Elle ne vise pas précisement les services de la justice, mais elle confirme le fait que les services humanitaires comptent de plus en plus sur les subventions gouvernementales et qu'il y a une diminution relative, toutes proportions gardées, des donations effectuées par des particuliers ou des compagnies entre 1946 et 1969.

L'on peut à juste titre supposer qu'à l'heure actuelle, au Canada, la cause des «services de la justice viendrait en queue de liste, en ce qui concerne les donations volontaires. Le *United Community Fund of Greater Toronto*[10], «qui dirige la campagne de souscription la plus importante au Canada, au nom des œuvres de service social», parle d'une «détérioration de la situation, en ce qui concerne les donations volontaires, à laquelle vient s'ajouter l'inflation et la hausse du coût des services fournis par les organisations bénévoles». Cette détérioration «est en grande partie attribuable aux restrictions gouvernementales et au fait que le gouvernement ne fait rien pour encourager l'appui financier volontaire des œuvres de charité».

Selon toute probabilité, les financiers trouveront de nouveaux moyens de répartir leurs minces capitaux; ainsi, à Montréal, Centraide a recours à des moyens qui influeront sur l'appui financier accordé à certains types d'organismes de justice pénale. En effet, il[11] a récemment décidé d'accorder une importance primordiale aux organisations visant à «la promotion personnelle et à la participation». Cette attitude influera sûrement sur la forme des organisations qui lui font des demandes. Il est également intéressant de noter qu'il accorde une importance moindre aux programmes ayant trait «aux problèmes de crime et de délinquance». Cela veut probablement dire

[7]Novia Carter, Tendances de l'aide financière aux organismes non gouvernementaux de service social. Conseil canadien de développement social, 1974.

[8]Samuel A. Martin, *Financing Humanistic Services*, McClelland and Stewart Ltd., Toronto, 1975.

[9]Carter, op. cit., p. 20.

[10]*United Community Fund of Greater Toronto*, mémoire présenté au Conseil consultatif canadien sur l'action volontaire, 27 août 1976.

[11]*Centraide Montréal* (connu anciennement sous le nom de Fédération des œuvres) Priorités 1976-79, janvier 1976.

qu'il s'attend à ce que le gouvernement se charge de financer ce secteur d'activités. Compte tenu du fait que la valeur effective du dollar diminue, qu'il y a inflation et qu'il est plus difficile de trouver des capitaux à l'extérieur du gouvernement, la majorité des organisations non gouvernementales comptent de plus en plus sur un appui gouvernemental quelconque. Les collecteurs de dons de la communauté, par suite de leur frustration, les encouragent en ce sens.

2. *Sommes provenant des loteries*

Plusieurs organismes ont soutenu devant nous que les services de justice pénale devraient recevoir une plus grande part des sommes provenant des loteries, étant donné que ces dernières constituent une nouvelle source importante de financement au Canada. Certains projets bénéficient déjà des petites loteries, mais les loteries les plus importantes ne reconnaissent pas l'admissibilité des services sociaux, et entre autres, des services de justice pénale. Ainsi, on exclut les services de prévention et de réadaptation, pour s'intéresser principalement aux sports, aux loisirs, au conditionnement physique, à la culture et aux arts. L'on semble être davantage disposé à fournir un appui aux choses qui sont faciles à vendre et aux activités que la majorité des gens veulent.

Il est très malheureux que les services de prévention et de réadaptation ne se voient pas accorder la même priorité dans la société canadienne; toutefois, nul ne devrait croire que l'existence de grosses loteries contribuera à régler les problèmes financiers des O.N.G. œuvrant dans le domaine de la justice pénale. De fait, leur existence peut entraîner une diminution des sommes versées à titre de dons de charité ou des contributions aux fédérations d'œuvres. Mais chose encore plus importante, les gouvernements se trouvent à exercer un contrôle direct sur la façon dont les sommes provenant des loteries sont dépensées. Or, cet état de choses assure un contrôle gouvernemental plus étendu, en matière de financement.

3. *Fonds provenant de sources fiscales*

Comme le conclut l'étude Carter, il demeure que «les gouvernements engagent dans les services sociaux proportionnellement plus d'argent que ne le fait le secteur privé». On peut dire la même chose des organismes œuvrant dans le domaine de la justice pénale au Canada, à l'exception de ceux qui trouvent un appui très important auprès de Centraide. Les organisations communautaires ne seraient probablement pas d'accord avec l'allusion à l'action de «pompage» proposée ailleurs par Carter. L'analogie avec une goutte d'eau serait plus appropriée.

La plupart des organismes communautaires non gouvernementaux comptent sur des subventions gouvernementales, de source fédérale et provinciale particulièrement, en vue d'accroître lentement leurs revenus, mais nous avons néanmoins pu constater une frustration générale parmi les organisations, et ce, à cause du manque d'information au sujet des fonds gouvernementaux, du manque d'information au sujet des politiques et critères s'appliquant aux subventions, et du temps que prennent les gouvernements à prendre une décision, en matière de financement. Ils estiment que deux ensembles de normes s'appliquent: d'une part, ils sont tenus de remettre les excédents de fonds ou les sommes non dépensées, et d'autre part, les gouvernements ont la faculté d'observer des normes différentes.

La plupart des administrateurs d'organisme non gouvernemental estiment passer entre trente et quatre-vingt pour cent de leur temps à chercher de l'argent, une tâche coûteuse et décevante. Très souvent, ces mêmes administrateurs, dans les petites organisations, préfèrent employer leurs talents à aider les gens plutôt qu'à trouver des capitaux. Or, dans les conditions actuelles, très peu d'administrateurs ont les compétences voulues pour entreprendre cette tâche difficile.

4. *Cercle vicieux des subventions initiales*

On s'est plaint à maintes reprises, devant nous, qu'aucune source gouvernementale unique n'est disponible en vue de fournir des renseignements en matière de financement. Ceux qui peuvent fournir les capitaux initiaux, fondations, compagnies ou gouvernements, se demandent tous, sans exception, comment le nouvel organisme ou le nouveau programme sera financé *à longue échéance*. Dispose-t-il d'un appui communautaire à longue échéance? Celui qui finance un nouveau projet devra-t-il continuer à fournir un appui indéfiniment, sous des pressions morales ou politiques? Le projet proposé est-il efficace?

Les groupes communautaires sans ressources, non reconnus et non acceptés dans la communauté, se trouvent pris dans un cercle vicieux. Ils doivent s'assurer un appui définitif, se faire reconnaître et accepter, montrer leur efficacité, s'ils veulent avoir leur place au soleil. Or cette place est fréquemment réservée aux organismes communautaires établis, ou aux groupes qui connaissent bien les rouages du gouvernement, en matière de subventions.

5. *Manque mutuel de compréhension au sujet de la planification financière*

Il est également passablement évident qu'il existe un fossé, lorsqu'il s'agit pour les groupes communautaires et les gouvernements de comprendre comment les uns et les autres établissent leurs priorités et leur budget. Or, les gouvernements exigent des délais beaucoup plus longs, aux fins de la planification; cela comporte donc des restrictions, car il s'agit de définir les engagements bien longtemps avant que les dépenses soient réellement effectuées. Le «cycle budgétaire», le contexte fiscal, l'examen des programmes, l'examen effectué par le Conseil du Trésor, l'établissement d'estimations et l'adoption de ces dernières sont simplement des mécanismes que de nombreuses organisations que nous avons rencontrées à l'extérieur du gouvernement ne comprennent pas.

Effet des méthodes gouvernementales actuelles de financement

L'appui des groupes non gouvernementaux par le gouvernement comporte plusieurs types d'assistance — *les contributions financières directes* — *un statut fiscal particulier* et *l'aide en nature* (par exemple, l'utilisation des ressources, dans le domaine de la formation). C'est au sujet des contributions financières directes que la plupart des organisations s'inquiètent, même si elles ont également soulevé la question des autres types d'appui. Les groupes non gouvernementaux recevaient jadis un type de subvention, appelée «subvention à titre gracieux». Il s'agissait littéralement d'une subvention inconditionnelle. Il n'était pas nécessaire d'établir comment l'argent serait dépensé, mais une approbation législative ou parlementaire était nécessaire.

Les gouvernements semblent avoir nettement abandonné ce type de financement, compte tenu de l'accroissement considérable des dépenses gouvernementales au cours des dernières années et de la nécessité de déterminer si les dépenses sont justifiables.

Définitions*

En vue d'éclaircir les remarques que nous ferons dans ce chapitre et aux fins de la discussion dans le reste du rapport, nous donnons les définitions suivantes, couramment employées, en matière de financement gouvernemental:

«*Contrats de services*» (régime des honoraires à l'acte)

Il s'agit de paiements effectués pour des biens et services requis par le gouvernement. Il peut s'agir d'un service personnel, d'une étude, d'une recherche, d'un projet témoin, ou de services généraux fournis aux délinquants sous la direction du gouvernement. Le gouvernement décide de retenir lui-même les services et c'est lui qui entreprend les démarches nécessaires. Les contrats concernant des services sociaux personnels stipulent habituellement des unités de service, telles qu'un certain nombre de jours de surveillance, de jours de logement ou un certain nombre d'individus auxquels s'appliquera un programme au cours d'une période donnée.

«*Subventions de projet*»

Il s'agit de paiements effectués en vue d'appuyer les projets normalement proposés par des groupes ne dépendant pas du gouvernement. Il s'agit habituellement de projets témoins, de projets de développement, de projets expérimentaux ou de projets de recherche. Les gouvernements doivent porter un jugement sur le mérite relatif du projet, compte tenu de l'état des connaissances générales, de leurs objectifs primordiaux, et de la compétence du groupe qui a proposé le projet.

«*Subventions de soutien*» (subventions de base)

Il s'agit de paiements effectués en vue d'appuyer le budget général d'une organisation, et non d'activités ou programmes précis. Ils sont destinés à permettre une organisation et une viabilité minimales. Les financiers, y compris les gouvernements, estiment qu'une organisation devrait exister dans le domaine de la justice pénale, dans l'intérêt public, et cherchent donc à la soutenir. Aucune directive n'est donnée à l'organisation concernant la façon dont l'argent doit être dépensé, mais l'on s'attend néanmoins à ce qu'il soit pleinement rendu compte des deniers publics dépensés.

Contrats de services

La critique la plus commune est que le modèle du régime des honoraires à l'acte ou le contrat de services, si souvent utilisé et encouragé par les conseils du Trésor gouvernementaux, tend à gêner l'organisation dans la gestion de son propre programme et dans ses essais de nouveaux types de services. Ce modèle «limite» les organisations aux types de services requis par les gouvernements, services qui ne reflètent peut-être pas toujours les priorités de la communauté ou de l'organisme.

*Pour plus de commodité, les définitions, déjà énoncées dans le chapitre 4, sont reprises ici.

L'exemple le plus évident est le paiement effectué pour la surveillance des libérés conditionnels.

Des problèmes précis ont été soulevés, relativement aux contrats de services concernant le nombre d'individus logés dans les centres résidentiels. Très souvent, les taux des divers gouvernements ne sont pas uniformes. Parfois, les taux quotidiens n'incluent pas le coût complet des services et des programmes y afférents. Souvent, les dépenses générales d'organisation sont payées selon la fréquence avec laquelle les gouvernements utilisent les installations résidentielles. En vue de régler ce problème, le ministère du Solliciteur général du Canada a récemment garanti un nombre minimal de renvois aux centres communautaires de libération du Canada. Dans un document récemment publié, Zeitoun[12] a défini un certain nombre de problèmes difficiles à résoudre, en ce qui concerne ce type de financement.

Subventions initiales

Des préoccupations similaires ont été exprimées au sujet de l'absence d'un modèle de financement permettant le «financement progressif»[13] des organismes qui en sont à leurs premiers pas. Pareil type de financement pourvoirait aux besoins financiers immédiats, permettrait d'évaluer le rendement de l'organisme et lui assurerait un contrat ouvert, si les objectifs établis ou convenus étaient réalisés. De plus, un financement de ce type répondrait en partie au problème du «cercle vicieux» dans lequel se trouvent pris tant de nouveaux groupes.

Le gaspillage qu'emportent les subventions accordées pour une seule année suscite également beaucoup d'inquiétude. En effet, il est impossible d'établir un programme dans ce court laps de temps. Ce type de subvention omet de reconnaître qu'il faut une continuité, pour établir un projet, et y mettre fin, s'il s'avère inefficace. C'est là une invitation à l'échec, ainsi qu'une mauvaise utilisation de ressources minimes. Cela encourage les organismes à établir leurs services isolément, sans tenir compte des autres services existants.

Subventions de projet

Très peu de groupes non gouvernementaux ont une expérience, en matière de subventions de projet, sauf lorsqu'il s'agit de projets témoins dans le domaine de la justice pénale ou lorsqu'ils obtiennent des subventions de ministères tels que la Main-d'œuvre. Ce modèle de financement n'existe pas encore depuis assez longtemps pour avoir fourni de nombreux exemples d'organisations tentant de trouver un financement à long terme au-delà de la phase initiale. A l'heure actuelle, il semblerait que les modèles gouvernementaux de financement ne tiennent pas compte de la continuation de projets qui se sont avérés excellents.

Subventions de soutien

Le besoin qui se manifeste le plus uniformément à travers le Canada est le suivant: à savoir, donner aux politiques une orientation passablement différente, qui favorise

[12]Louis Zeitoun, «*L'essor des centres résidentiels communautaires au Canada*», Solliciteur général du Canada, 1976.

[13]*Native Counselling Services of Alberta*, mémoire.

les «subventions de base» ou «de soutien». Compte tenu de la diminution des ressources non gouvernementales, les sources originales de financement de nombreuses activités d'organisme sont rapidement en voie de disparition. Ceux qui préconisent la dépendance du gouvernement, aux fins d'un appui financier, omettent de tenir compte des besoins budgétaires de base, car le régime des honoraires à l'acte ou le louage de services, sur lequel le gouvernement met l'accent, ne fait pas entrer ces exigences en ligne de compte.

Tous les organismes non gouvernementaux sont très vulnérables, dans ces conditions, mais les organismes qui ne fournissent aucun service voulu par les gouvernements, comme l'analyse des politiques, la formulation de critiques indépendantes, l'éducation du public ou les programmes de volontaires, courent un danger encore plus grave.

Les organisations non gouvernementales ont expressément demandé aux gouvernements d'aller plus loin que leur modèle de louage de services et d'employer une forme d'appui financier fondamental, en vue de payer les dépenses administratives de base que les organisations non gouvernementales doivent effectuer en vue d'assurer leur survivance. Ce n'est qu'avec ce type d'appui fondamental que les groupes non gouvernementaux seront en mesure d'établir et de fournir les services directs nécessaires.

Ce n'est qu'avec ce type de financement qu'il sera possible d'éduquer efficacement les citoyens et d'établir des programmes de participation des citoyens. Sans ce type de financement, il ne peut y avoir de secteur non gouvernemental solide.

Le problème de la dépendance du gouvernement

Les organismes communautaires fournissant des services directs ne semblent pas tous être particulièrement préoccupés par le fait qu'ils seront encore plus dépendants des gouvernements aux fins de leur financement. Certains ont exprimé l'avis qu'ils ont «droit» aux subventions gouvernementales. La plupart des petites organisations veulent simplement assurer leur stabilité financière en vue de fournir des services sur une base continue.

Un groupe de travail a exprimé l'avis qu'il faudrait s'éloigner du «modèle de dépendance» selon lequel le gouvernement fait en somme la charité aux «pauvres qui le méritent». Apparemment, c'est là une réaction contre le fait d'avoir à «demander l'aumône» aux gouvernements.

D'autre part, certains groupes non gouvernementaux croient fermement qu'une dépendance totale du gouvernement est mauvaise en principe. Ils préféreraient trouver leurs capitaux ailleurs, mais les solutions sont peu nombreuses. Idéalement, ils préféreraient être libres de contraintes, mais pratiquement parlant, la chose semble être impossible. La question de la dépendance du gouvernement est une préoccupation sérieuse pour certains groupes communautaires, particulièrement ceux qui œuvrent dans le domaine de l'action sociale, de l'éducation et de la réforme. Ils ne veulent pas être compromis dans leur rôle de critiques des gouvernements. Ils désirent maintenir leur «caractère unique», qui, selon eux, fait partie du type de services qu'ils fournissent. De nombreux organismes reconnaissent que l'idéal serait d'avoir un appui

financier à l'extérieur du gouvernement, mais un seul organisme a tenté de traduire cette idée en une formule précise[14].

L'effet des modèles de financement sur le gouvernement

Les représentants gouvernementaux ont continuellement soutenu qu'il fallait trouver de nouvelles raisons de convaincre les gestionnaires financiers des gouvernements du mérite des organismes communautaires. La multiplicité des demandes financières les frustrent. Ils sont à la recherche de critères de financement et mettent parfois en application pareils critères. Ils insistent fréquemment sur le fait qu'à l'avenir, le financement sera accordé selon que le service en cause est efficace, au point de vue des coûts; les normes de service et l'accréditation de ceux qui font une demande de financement entreront également en ligne de compte.

Le financement selon les besoins

Si l'on considère l'interaction entre les gouvernements et les organismes non gouvernementaux, on a l'impression que les besoins auxquels il importe de répondre sont peu connus, ou même qu'ils ne sont pas véritablement connus, et qu'il y a peu ou même aucune véritable entente à ce sujet. Les organisations des deux secteurs tendent à identifier les besoins isolément les unes des autres. Trop fréquemment, il n'y a pas d'évaluation commune; bien plus la communauté, ou l'usager, n'ont même pas eu l'occasion de dire quelle est leur perception des besoins.

Le partage de ressources limitées

Toutefois, certains éléments tendent à démontrer que le secteur gouvernemental et le secteur non gouvernemental commencent tous deux à affronter la question du partage, de la mise en commun et de la planification de l'utilisation de ressources limitées, indépendamment de leur provenance.[15]. En Colombie-Britannique, le groupe de travail a carrément reconnu que les ressources, dans le domaine de la justice pénale, sont généralement limitées, et que le véritable problème en est un de planification commune de l'utilisation de ressources rares. Selon un porte-parole de l'Ontario, les ressources existant dans sa communauté seraient suffisantes. Il s'agit plutôt de modifier à l'occasion l'ordre des priorités, puis d'effectuer un nouveau partage des responsabilités. Mais la chose devrait se faire conjointement, dans la communauté, et non isolément.

[14]La Société St. Leonard du Canada, mémoire présenté au groupe d'étude, déc. 1976.

[15]Voir les rapports suivants: groupe de travail de l'Ontario
groupe de travail de la C.-B.
groupe de travail de la Nouvelle-Écosse
groupe de travail de la Saskatchewan

RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES

Attitudes des O.N.G. à l'égard des gouvernements fédéral et provinciaux

> Il est recommandé que tous les échelons de gouvernement établissent, en collaboration avec les organismes privés, des lignes directrices et coordonnent leur politique de financement. Il faudrait confectionner un répertoire général du type de financement disponible, des critères d'admissibilité et de l'organisme, de la direction, de la division et du ministère concernés et mettre ce répertoire à la disposition de chaque organisme privé du pays[1].

Au Canada, les gouvernements municipaux ont toujours entretenu d'importantes relations avec les organisations non gouvernementales, mais dans bien des cas, ils servent uniquement de moyen en vue d'obtenir des fonds des niveaux supérieurs de gouvernement. Ce sont les gouvernements fédéral et provinciaux qui contrôlent la disponibilité des fonds destinés aux services de justice pénale, à l'exception possible des services policiers de certaines provinces.

Les O.N.G. sont souvent pris entre ces deux puissants groupes. Certains O.N.G. aimeraient pouvoir traiter avec une seule source, chose qui semble être un rêve irréalisable. D'autres aimeraient encore pouvoir «s'adresser à Ottawa» lorsque les choses vont mal et que les gouvernements provinciaux refusent de les aider. Certains trouvent qu'il est plus facile de communiquer avec les gouvernements provinciaux, en matière de financement, parce que ces derniers comprennent mieux la situation. Certains, pour une variété de raisons, ont lié leurs programmes à des sources fédérales de financement. Ils réagissent avec vigueur contre les gouvernements provinciaux qui ne sont pas disposés à prendre en mains l'appui de programmes élaborés conjointement avec les ministères fédéraux. D'autres sont simplement déconcertés par le labyrinthe de programmes gouvernementaux, particulièrement au niveau fédéral, qui ne semblent avoir aucun rapport avec les programmes provinciaux.

Dans un mémoire présenté au groupe d'étude, il est soutenu que dans le cas des libérés conditionnels qui demeurent sous la juridiction du fédéral, les services sociaux dont ils ont besoin devraient être financés par celui-ci, même si, strictement parlant, les services sociaux relèvent des provinces. Un ou deux O.N.G. aimeraient que le gouvernement fédéral ait le pouvoir de forcer les gouvernements provinciaux à coopérer avec les organismes non gouvernementaux.

L'influence des gouvernements fédéral/provinciaux

De toute évidence, l'avenir des O.N.G. du Canada dépendra de l'établissement de relations, souvent délicates, entre les provinces et le gouvernement fédéral et ses organismes. Les divers gouvernements du Canada sont encore à la recherche d'une façon de déterminer les responsabilités à long terme, en matière de justice pénale, dans les limites du partage des responsabilités fixées par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Tant que les organisations non gouvernementales ne participeront pas

[1]SCC, mémoire, p. 25.

aux pourparlers, elles devront accepter le fait que des responsabilités convenues, dont elles ne sont pas maîtres, détermineront et dicteront peut-être bien la nature de leur évolution.

Les gouvernements fédéral et provinciaux entrent dans une nouvelle ère de coopération commune, de négociation commune et de planification commune. Plusieurs mécanismes ont été mis en branle en vue d'encourager cette coopération. Des comités conjoints de travail étudient tranquillement des problèmes communs. Des comités régionaux conjoints tentent de planifier quelque peu les services correctionnels sur une base régionale. Un certain partage des installations s'est effectué. Le comité permanent des sous-ministres peut très bien repenser un nouveau partage des responsabilités. Les organismes non gouvernementaux semblent appuyer cette façon de procéder et cette coopération.

Dans l'intérêt de l'équité parmi les services de justice pénale au Canada, nous appuyons ce genre de coopération. Ce qui gêne les organisations non gouvernementales, c'est la question de savoir jusqu'à quel point ces comités peuvent demeurer sensibles à leurs besoins et aux besoins des communautés, particulièrement si les groupes non gouvernementaux ne peuvent participer que d'une façon restreinte à pareil processus.

Ainsi, les O.N.G. se demandent comment ils peuvent assurer une certaine équité dans l'établissement des services non gouvernementaux et dans l'appui fourni à ces services à travers le pays. Ils constatent des réactions différentes et inégales d'une province à l'autre, ainsi que des divergences de philosophie entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

Dans le domaine de la justice pénale, le ministère fédéral du Solliciteur général a, au cours des dix dernières années, pris un certain nombre d'initiatives en vue d'améliorer les normes à travers le Canada. Il a encouragé les changements dans certaines provinces. Dans d'autres provinces, ayant des normes traditionnellement élevées, aucun changement n'était nécessaire. Dans une certaine mesure, cette initiative fédérale a encouragé les O.N.G. à s'adresser au gouvernement en cause, aux fins d'un appui financier. Certains ont entretenu de faux espoirs. Dans certains cas, de mauvaises priorités ont été adoptées. Dans le cas de certaines organisations, des services à court terme ont été établis en vue de répondre aux priorités politiques, et ce, particulièrement parmi les programmes autochtones.

Le gouvernement fédéral a clairement encouragé certaines provinces à améliorer leurs services. Certaines de ces provinces ont commencé à faire appel à des experts au lieu d'utiliser les ressources déjà disponibles dans la communauté. Le fait qu'il est plus rapide et plus simple d'établir des services de cette façon n'est pas de nature à rassurer les groupes de citoyens, qui considèrent qu'en agissant de la sorte, on enlève certaines responsabilités à la communauté.

Il existe d'autres exemples importants d'initiatives fédérales qui ont eu un effet négatif sur les responsabilités provinciales, et, partant, sur la capacité, pour les groupes communautaires, de se montrer utiles. Les deux niveaux de gouvernement ont commencé à utiliser les installations communautaires, parce qu'ils font tous deux face à un problème de surpeuplement et de coût des maisons de correction. Mais leurs initiatives n'ont pas toujours été planifiées ou coordonnées. D'où, et la chose est

particulièrement évidente en ce qui concerne l'établissement de services résidentiels, la concurrence, dans certaines régions, en vue d'utiliser les installations d'organisations non gouvernementales. De fait, des stimulants financiers ont été utilisés en vue d'encourager une orientation des installations d'un type de programme à un autre.

Une perte plus subtile est la perte de la tolérance de la communauté, laquelle est essentielle dans des programmes de ce genre, tant pour les délinquants peu dangereux que pour ceux qui peuvent l'être. Les groupes non gouvernementaux pensent qu'en ce domaine, ils peuvent apporter une contribution utile et concrète à la planification et à l'établissement des priorités.

Élaboration des politiques fédérales/provinciales

Il existe actuellement une politique fédérale selon laquelle «le ministère du Solliciteur général soutiendra, de concert avec les gouvernements provinciaux et les organismes privés d'assistance sociale, les efforts visant le fonctionnement efficace et l'expansion de toute une gamme de C.R.C., ceci afin de permettre à certains délinquants en puissance et à d'autres personnes coupables d'infractions moins graves d'être aidés dans la communauté»[2]. Dans le même domaine, un exemple pratique de coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces est celui du Comité d'accréditation fédéral/provincial établi pour les centres résidentiels communautaires de l'Alberta[3]. Toutefois, il est curieux de voir un nouveau mécanisme, qui s'intéresse aux services des O.N.G. d'une façon directe, ne pas tenir compte de la représentation de ce secteur, et ce, malgré l'idée «d'association» dont il est question dans la politique.

Centre de consultation

Ce service du ministère du Solliciteur général a été établi en vue d'encourager les changements et de s'occuper de la déjudiciarisation, de la prévention du crime, des projets témoins et des services autochtones. C'est également une source de financement. Il s'est en partie chargé de voir à ce que les propositions communautaires aient reçu l'appui et l'approbation de la province concernée. Il tente également de se tenir au courant des autres sources fédérales de financement, comme la Justice, la Main-d'œuvre et la Santé et le bien-être, sources qui sont, ou devraient être, utilisées aux fins d'un appui financier.

La question de la mesure dans laquelle ce genre de coopération existe en pratique, et celle de la nécessité apparente, pour les O.N.G., de s'adresser simultanément à de nombreux ministères et organismes gouvernementaux, en vue de leur demander des subventions, soulèvent des problèmes très sérieux.

Partage des coûts entre le gouvernement fédéral et les provinces

Dans le domaine de la justice, il y a plusieurs précédents favorisant des arrangements financiers qui influeront directement sur l'aptitude des organisations communautaires à participer et à aider. Dans les études et les projets, il existe de nombreux exemples de partage des coûts, mais les gouvernements devraient néan-

[2]Zeitoun, op. cit., p. 7.

[3]Alberta, Solliciteur général: «*Guidelines For Development: Community Residential Centres*».

moins se fonder sur le programme des conseillers autochtones auprès des tribunaux, programme entrepris par le ministère de la Justice, comme modèle indiquant la façon de procéder en vue de fournir les ressources financières là où elles sont requises.

GROUPES PARTICULIERS

Les autochtones

En vue d'apprécier la nature particulière des problèmes des autochtones dans le système de justice pénale du Canada, nous avons dû nous pencher sur les principes directeurs adoptés par les ministres fédéraux et provinciaux, lors d'une conférence tenue à Edmonton en février 1975, ainsi que sur les positions claires des autochtones eux-mêmes.

1. Les autochtones devraient prendre une part active à la planification et à la mise en œuvre des services d'ordre judiciaire qui leur sont destinés.
2. Les collectivités autochtones devraient assumer une plus grande responsabilité en ce qui concerne la prestation de services judiciaires aux autochtones.
3. Le personnel non autochtone du régime de justice pénale chargé d'assurer des services aux autochtones devrait être tenu de s'inscrire à un programme quelconque de perfectionnement qui leur ferait mieux connaître les besoins et les aspirations des autochtones.
4. Il faut recruter un plus grand nombre d'autochtones et leur assurer une formation leur permettant d'occuper n'importe quel poste à l'intérieur du régime de justice pénale.
5. Il faut encourager l'utilisation d'un personnel autochtone auxiliaire dans l'ensemble du régime de justice pénale.
6. Dans le domaine de la planification des politiques et de l'élaboration des programmes, il faudrait insister davantage sur la prévention, la déjudiciarisation, l'élaboration de solutions de rechange à l'emprisonnement et la protection des jeunes[1].

Cette conférence, et de nombreuses déclarations officielles faites par des organismes autochtones, représentant des Indiens, de plein droit ou non, des Métis et des Inuit, montrent clairement que les autochtones sont particulièrement aptes à travailler avec les délinquants autochtones et que les autochtones veulent obtenir le contrôle et assumer des responsabilités plus importantes à l'égard des services de justice pénale fournis à leurs gens. Il existe deux vues:

> On ne saurait se montrer sensible aux besoins des autochtones simplement en recrutant des conseillers autochtones auprès des tribunaux et des policiers spéciaux; il faut absolument que les gens et les communautés contrôlent les institutions et organismes auxquels ce personnel est affecté.
>
> Le système des maisons de transition devrait être utilisé à titre de solution de rechange à l'emprisonnement, dans tous les cas où la chose est possible, et des efforts devraient être faits en vue d'établir des maisons autochtones de transition, avec un personnel autochtone compétent, en vue de s'occuper des problèmes particuliers aux autochtones. Il ne s'agit pas de faire du favoritisme, et les dispositions «particulières» que nous proposons ici n'encouragent pas le favoritisme, mais il s'agit plutôt d'un système différent destiné à des gens qui sont différents et pour lesquels le système habituel s'est avéré inefficace[2].

[1]Canada, Solliciteur général, *Les Autochtones et la justice*, Ottawa, 1975, p. 42.

[2]Christine Jefferson, *Analysis of Materials and Funding Programs for Native Organizations*, (document préliminaire rédigé pour le groupe d'étude). Tous les renvois se rapportent à ce document.

En particulier, la nature particulière et unique en son genre des problèmes autochtones et des responsabilités autochtones, relativement aux solutions à apporter, se reflète dans les vues exprimées par le «*Native Counselling Services of Alberta*»:

> Compte tenu du degré de participation au système de justice pénale, la population autochtone de l'Alberta représente un cas unique. Pour changer la situation, il faut apporter des solutions uniques. Le système actuel ne fonctionne pas très bien; or, la population autochtone de l'Alberta croit tenir la clé du succès. Mais il faudra se servir de la population et des programmes autochtones à toutes les étapes du système de justice pénale, et consulter la population autochtone en vue de se faire une idée de ses problèmes[3].

Le problème du financement des programmes autochtones est très bien énoncé dans l'exposé que le *Native Council of Canada* a présenté à la conférence ministérielle de 1975:

> Autant les gouvernements fédéral et provinciaux ne peuvent pas agir sans l'aide de la communauté, autant la communauté ne peut pas agir isolément. Il nous faut des ressources. Ces ressources comprennent la disponibilité de fonds, la disponibilité de ressources en personnel et l'engagement ferme des gouvernements de continuer à appuyer notre travail de façon à effectuer des changements à long terme.
>
> De nombreux programmes (autochtones) ont des résultats positifs et servent tant le client que la communauté.
>
> Toutefois, tous ces programmes sont limités par un manque de stabilité financière (nombreux sont ceux qui poursuivent leurs activités sur une base mensuelle ou hebdomadaire), et des personnes dont la contribution serait précieuse s'engagent à titre de volontaires, gaspillent la plupart de leur temps à courir d'un organisme à l'autre en vue d'obtenir des subventions, présentant des mémoires, quêtant de l'argent et rédigeant parfois au moins quatre évaluations de programme en l'espace d'une année. Cette instabilité financière emporte perte de main-d'œuvre et interruption de service[4].

Lors de leurs rencontres avec la population autochtone à travers le Canada, les membres du groupe d'étude se sont fait confirmer la plupart de ces vues fondamentales. Au Canada, un nombre particulièrement élevé de Canadiens autochtones sont aux prises avec le système de justice pénale.

Depuis plusieurs années, l'on assiste à une accélération marquée des programmes destinés aux autochtones et dirigés par des autochtones; pour leur part, les gouvernements ont établi de nombreuses sources de financement dans de nombreux ministères et organismes gouvernementaux. Mais comme Jefferson[5] le signale, «il devient évident que le gouvernement n'a pas encore trouvé de solution uniforme et logique».

Puis, Jefferson traite de la façon dont le gouvernement aborde la question du financement et des conséquences qui en découlent pour le secteur autochtone:

> Comme le montre le programme national sur l'abus de l'alcool par les autochtones, certains fonds sont exclusivement mis à la disposition d'un secteur de la population autochtone. Selon d'autres programmes, seules les organisations autochtones représentant les intérêts de tous les groupes aborigènes sont financées; la politique expressément établie à l'égard du programme des conseillers autochtones auprès des tribunaux en constitue un exemple. D'autres ministères n'ont aucune politique établie en

[3]Jefferson, op. cit.

[4]Jefferson, op. cit.

[5]Jefferson, op. cit.

ce domaine; ils accordent des subventions selon le mérite de chaque demande; même à l'intérieur des ministères, la façon d'aborder cette question est variable, si l'on compare, par exemple, la façon de voir du Centre de consultation et celle du Service canadien des pénitenciers, au sein du ministère du Solliciteur général.

Certaines provinces et certains territoires fournissent un appui financier particulier aux groupes autochtones s'intéressant aux problèmes de justice pénale; d'autres préfèrent fournir un appui financier au moyen de programmes généraux; certains fournissent un appui financier très limité pour toute participation communautaire. La plupart des capitaux proviennent des programmes de partage des coûts entre les deux niveaux de gouvernement; ce type de financement est souvent limité aux projets témoins, où le financement continu est pour le moins précaire.

Toutefois, les gouvernements semblent prendre réellement conscience du rôle valable que jouent les groupes autochtones dans le domaine de la justice pénale. Le secteur autochtone est habituellement considéré comme étant plus apte que le gouvernement à fournir des services efficaces aux autochtones, particulièrement dans le domaine de la prévention et du «counselling»[6].

L'effet des différentes façons d'aborder la question du financement sur le secteur autochtone

Jefferson donne ensuite des exemples précis des obstacles pratiques que les organisations autochtones doivent franchir en vue d'obtenir des fonds et des difficultés qu'éprouvent ces groupes à démontrer le mérite de leur cause de façon à convaincre les fonctionnaires gouvernementaux:

Les gouvernements n'ont jamais arrêté un arrangement d'ensemble à l'égard du financement des projets autochtones ayant trait à la justice pénale. A ce problème vient s'ajouter le fait que les politiques sont quelque peu contradictoires.

Le secteur autochtone doit examiner minutieusement la composition de ses conseils, et la terminologie employée dans ses propositions, et se demander à quels ministères gouvernementaux il convient de s'adresser. Ainsi, les conseils de financement ont à l'occasion été modifiés de façon à exclure les Indiens sans statut et les Métis, en vue de pouvoir bénéficier des subventions fédérales du programme national sur l'abus de l'alcool par les autochtones. Très souvent, pour un seul projet, plusieurs mémoires doivent être rédigés, en vue de répondre aux critères de chaque programme possible de financement. Si un appui financier multiple est fourni, l'organisation doit souvent présenter ou fournir plusieurs évaluations de programme par année.

Le groupe de service autochtone est souvent obligé de fournir des statistiques concernant ses besoins, là où il y a peu de données, ou encore, là où il n'y en a pas. Ainsi, le *Allied Indian and Metis Society* (A.I.M.S.) de l'Ontario s'intéresse à l'établissement d'une maison autochtone de transition en Ontario. Pendant deux ans, il a tenté d'établir un C.R.C. à Kingston, mais il s'est fait dire que le ministère du Solliciteur général avait décidé que pareille maison n'était pas nécessaire à Kingston. Puis, il a envisagé d'établir un C.R.C. autochtone à Toronto. Le A.I.M.S. doit maintenant fournir des renseignements sur le nombre de détenus autochtones des maisons fédérales et provinciales de correction qui sont intéressés à avoir pareille installation et sur le moment auquel ils en auraient besoin, et doit dire pour combien de temps. Le Service des libérations conditionnelles ne lui a versé aucune somme en vue de l'aider dans sa tâche. Pareilles exigences statistiques empêchent souvent les groupes communautaires autochtones qui ne sont pas en mesure d'effectuer des recherches, d'obtenir les capitaux nécessaires. De plus, les sommes et le temps requis, aux fins de la préparation des données, sont souvent considérables.

Les communautés autochtones qui ont le plus besoin de programmes communautaires sont souvent celles qui sont le moins en mesure d'obtenir des fonds. Citons entre autres le cas des autochtones du Labrador. Au cours des quatre ou cinq dernières années, des

[6]Jefferson, op. cit.

communautés autochtones isolées du Labrador ont été soumises à des changements considérables. Le taux de chômage augmente rapidement, de même que le taux de consommation d'alcool, de mortalité et de criminalité. En vue de remédier à cette situation critique, ces communautés doivent s'attaquer à leurs problèmes. Comment une communauté faisant l'expérience d'une désintégration économique et sociale rapide peut-elle rédiger des mémoires officiels, et les présenter, avec données à l'appui, aux bureaux régionaux appropriés? Le fait qu'il lui est difficile de rédiger un mémoire en vue de se faire financer devrait-il l'empêcher d'obtenir les fonds disponibles? La plupart des organismes gouvernementaux ne se sont pas penchés sur la question. Quelques programmes, comme le programme national sur l'abus de l'alcool par les autochtones, ont mis des conseillers régionaux à la disposition des groupes privés, en vue de les aider à rédiger leurs mémoires[7].

Malgré ces programmes, les différentes régions ne répondent pas toutes de la même façon à des besoins évidents. Ainsi, dans les territoires du Nord-ouest, comme dans les autres régions où les communautés autochtones sont grandement dispersées, des sommes particulières doivent être prévues, dans les projets de conseillers auprès des tribunaux, aux fins du transport, de la formation du personnel et de programmes destinés à sensibiliser le personnel des services de justice pénale non autochtone.

Le groupe d'étude a constaté l'existence des besoins suivants, auxquels les gouvernements, tant provinciaux que fédéral, devraient consacrer certaines sommes.

1. Donner une éducation spéciale au personnel du système de justice pénale, et l'amener à prendre conscience de la culture autochtone, de façon à réduire les vexations et la mésentente, et ce, particulièrement au niveau de la police locale.
2. Accorder plus d'importance aux programmes de déjudiciarisation et de prévention.
3. Accroître le nombre de conseillers autochtones auprès des tribunaux qui doivent se prononcer sur un grand nombre d'affaires impliquant des autochtones.
4. Accroître le personnel de liaison autochtone, et lui fournir des ressources auxiliaires suffisantes, dans les établissements où il y a beaucoup d'autochtones.
5. Prévoir l'allocation de sommes particulières, sur une base *continue*, aux fins de la formation de «patrouilles de rue»[8] destinées à assurer le secours dans les villes.
6. Se montrer flexible, relativement aux qualités exigées du personnel, aux conditions de financement et aux comptes rendus des nouveaux projets entrepris par des autochtones.

Organismes d'assistance aux femmes

Jadis, au Canada, la seule organisation établie en vue de venir en aide aux femmes délinquantes était la Société Elizabeth Fry. Initialement, des sociétés indépendantes avaient été créées à Kingston, Toronto et Vancouver. Ces sociétés ont toujours eu des membres vigoureux et actifs, et ont été les premières à avoir recours à des volontaires en vue d'établir leurs lignes de conduite et d'assumer des fonctions, au sein des services fournis.

[7]Jefferson, op. cit.

[8]Les «patrouilles de rue» sont effectuées par des autochtones dans certaines régions où il existe un risque grave de décès attribuable au froid et/ou à la consommation excessive d'alcool. Elles sont essentiellement destinées à assurer la protection et évitent d'avoir recours à la police.

Ces sociétés ont toujours eu une aptitude incomparable à critiquer les gouvernements, tout en travaillant ensemble et avec les gouvernements. A l'heure actuelle, elles semblent être aussi en mesure qu'auparavant de maintenir leur autonomie, tout en s'identifiant les unes aux autres dans une «cause commune».

De nos jours, treize sociétés Elizabeth Fry existent dans diverses régions du Canada, et plusieurs d'entre elles sont membres d'une association nationale, nouvellement formée. Les services de ces sociétés ne s'adressent pas uniquement aux adultes; en effet, elles s'intéressent également au travail judiciaire, aux services résidentiels, aux services pénitentiaires, à l'action sociale, à l'éducation du public, à l'aide aux épouses, ainsi qu'aux programmes de foyers de groupe et au «counselling».

Les services destinés aux femmes ont expérimenté un mouvement similaire, sinon aussi étendu, s'éloignant des modèles des organismes «établis» tels que le Elizabeth Fry. A travers le Canada, il existe actuellement plusieurs services pour femmes, en particulier, des résidences comme *Street Haven at the Crossroads* ou *Sancta Maria House*. A Halifax, UNISON[9] est un exemple d'une organisation formée en 1974, qui s'intéresse aux services d'assistance, à une action sociale solide et au développement communautaire.

Tendances criminelles chez les femmes

Les membres du groupe d'étude ont été frappés par le fait que personne n'avait soulevé devant eux la question des femmes délinquantes, du moins dans certaines parties du Canada. Relativement peu d'organisations ont présenté un exposé sur le cas des femmes. Dans les discussions que nous avons eues avec certains ministères gouvernementaux, certains fonctionnaires semblaient nier ou ne pas reconnaître que les femmes qui enfreignent la loi posent un problème.

Selon une analyse des tendances criminelles au Canada[10], il y a eu des changements importants, dans la proportion de femmes canadiennes accusées d'infractions, comparativement à la proportion d'hommes accusés d'infractions.

> En 1964, le rapport entre le nombre de femmes accusées (d'une infraction quelconque) et le nombre d'hommes accusés était de 1 sur 11; or, en 1974, le rapport était de 1 sur 9; on peut donc dire que les femmes représentaient 8% de l'ensemble des personnes accusées en 1964, et 10.3% en 1974.

Ces mêmes études montrent que les modèles d'infraction sont en voie de transformation. La proportion de femmes accusées d'une infraction violente: meurtre, infractions d'ordre sexuel, blessures corporelles, vol et voies de fait, a changé par rapport aux hommes. En 1964, le rapport était de 1 sur 21, et en 1973, de 1 sur 12. Des changements encore plus importants se sont manifestés, relativement aux infractions portant sur les biens. Plus de 9000 femmes (pas nécessairement des femmes différentes) ont été admises dans les maisons de correction du Canada en 1973. De plus, le nombre de femmes condamnées au pénitencier a considérablement augmenté depuis 1970.

Dans certaines régions du Canada, il semble exister un contentement injustifié au sujet de l'opportunité de services destinés aux femmes; c'est là une chose difficile à

[9]Voir l'appendice A.

[10]Canada, Solliciteur général, *Recent Statistics in Criminal Justice in Canada*, p. 42 (non daté).

comprendre. En effet, comme le signale le Rapport du Comité consultatif national sur la femme délinquante, récemment publié, «les jeunes gens tendent à participer davantage à des activités criminelles». L'un des membres de ce comité s'inquiète également du nombre croissant de femmes accusées d'une infraction criminelle, nombre qui «augmente proportionnellement beaucoup plus rapidement que dans le cas des hommes». Il est également possible de constater un accroissement du nombre d'infractions perpétrées par des femmes «traditionnellement considérées comme étant propres aux hommes (voies de fait, vol et vol par effraction)»[11].

Étant donné que, de toute évidence, certains gouvernements accordent une importance bien faible aux services destinés aux femmes, les membres du groupe d'étude se demandent si le système de justice pénale ne serait pas trop dominé et contrôlé par des hommes.

Mais, dans certains centres urbains, l'attitude à l'égard des problèmes des femmes aux prises avec le système de justice pénale semble changer. L'importance accordée à la condition et aux droits de la femme semble s'accompagner d'un nouveau genre de réaction et de la création de nouveaux organismes, dans certaines régions du Canada. Ces groupes s'intéressent à certains des problèmes féminins dont les organisations traditionnelles avaient déjà remarqué l'existence. Mais ils ont découvert de nouveaux problèmes, ou peut-être des problèmes qui avaient toujours existé, mais qui n'avaient jamais encore été reconnus. La création de services entraîne peut-être l'identification de nouveaux problèmes.

En 1977, à travers le Canada, il y a à peu près cinquante organisations féminines offrant une gamme de services judiciaires ou résidentiels, s'occupant de déjudiciarisation ou du «counselling» et exploitant des centres de dépannage et des foyers de secours. D'autres organisations, particulièrement dans les communautés autochtones, s'intéressent, dans le cadre de leurs activités, à la prévention et aux abus commis dans le système de justice pénale, et effectuent des visites dans les établissements. Indépendamment des associations féminines autochtones formées dans les pénitenciers, il ne semble y avoir aucun groupe de promotion personnelle à l'intention des femmes qui ont fait un séjour en prison. Certaines organisations, comme le *Anduhyaun House* pour femmes autochtones, à Toronto, visent l'ensemble de la population autochtone, y compris les femmes qui ont enfreint la loi.

Il y a eu un accroissement marqué du nombre d'installations résidentielles pour femmes à travers le Canada*. Dans certaines grandes villes, de nouveaux problèmes et de nouvelles solutions ont fait leur apparition. Citons entre autres les centres de secours pour les victimes de viol. D'autre part, le nombre de femmes victimes d'abus, de voies de fait et de vexations, dans leurs rapports avec les hommes, irait en augmentant. De plus en plus de femmes constatent d'elles-mêmes, ou par l'intermédiaire d'autres personnes, qu'elles ont besoin d'un abri et de la protection fournie par des organisations telles que «Nellie's», à Toronto, et ce, particulièrement lorsque cette protection ne peut apparemment pas être assurée par les tribunaux de la famille ou fournie par les services de police.

[11]Canada, Solliciteur général, Pénitenciers, Rapport du Comité consultatif national sur la femme délinquante, Ottawa, printemps 1977.

*Le Comité consultatif national souligne que les solutions de rechange existant dans la communauté sont «très limitées», en ce qui concerne la plupart des femmes qui viennent en contact avec la loi.

Certains ont exprimé leurs inquiétudes au sujet des problèmes de viol, d'attentat à la pudeur et de voies de fait dont sont victimes les femmes dans les régions éloignées du Canada. Dans certaines régions, les femmes autochtones n'ont personne à qui s'adresser, sauf à la prison, pour se faire protéger.

La réaction des femmes aux problèmes féminins semble être plus vitale que jamais dans certaines parties du Canada. Les solutions apportées semblent être moins bureaucratiques, même si certains nouveaux organismes ont trop cherché à assumer un aspect professionnel.

Les organisations féminines, particulièrement celles qui viennent d'être créées, font face à des problèmes identiques: financement instable, défaut de reconnaître les nouveaux problèmes, tendance à croire que tous les problèmes féminins sont les mêmes. Certains services de secours, tels que «Nellie's» à Toronto, travaillent dans des conditions épouvantables, du fait de leur surpeuplement et du manque de personnel. A certains égards, les relations des organisations féminines avec la police sont tout à fait différentes. La police en a besoin aux fins de renvois de cas dont elle peut difficilement s'occuper. Au niveau de la police, les efforts de déjudiciarisation avec l'aide des services communautaires rencontrent une réticence beaucoup moins forte, dans le cas des femmes que dans celui des hommes. Mais cela ne veut pas dire que les services communautaires peuvent se charger de toute la gamme des problèmes féminins.

Les organisations féminines font face à des problèmes à peu près semblables, en ce qui concerne leur budget et les mesures qu'elles ont l'intention de prendre en vue de s'attaquer à des problèmes qui, selon elles, vont en augmentant. Elles semblent coopérer plus facilement que certaines autres organisations. Mais certaines veulent conserver une forte indépendance, dans leurs tactiques et leur façon d'aborder les gouvernements en vue de se faire financer.

Groupes de promotion personnelle

La notion

Le recours à la notion «promotion personnelle», dans le règlement de problèmes psychologiques ou sociaux, n'est pas un phénomène récent. Cette notion existe depuis longtemps en Grande-Bretagne et en Europe, particulièrement en ce qui concerne les handicapés et les cas d'aliénation mentale. Le groupe que la plupart des Canadiens connaissent le mieux, les A.A., a été formé au cours des années 30, aux États-Unis; il a pour objectif de faciliter les rencontres entre d'anciens alcooliques et les individus qui sont aux prises avec un problème identique, en vue d'aider ces derniers.

Les groupes de promotion personnelle des années 50 et du début des années 60 s'intéressaient à des problèmes communs concernant le bien-être, les droits de l'homme, la pauvreté, le logement et l'éducation. Apparemment, les groupes de promotion personnelle seraient formés par des individus qui ont des problèmes communs, en vue de réagir contre le sentiment d'aliénation et d'isolement qu'engendre une société technologique. Il s'agit également d'une réaction contre les professionnels et les organismes professionnels avec lesquels il est difficile, sinon impossible, de s'identifier. Enfin, pareils groupes seraient créés par suite du besoin d'avoir l'appui de ses semblables, à défaut de l'appui de la cellule familiale traditionnelle.

L'expérience canadienne

Au Canada, dans les programmes pénitentiaires, les groupes de promotion personnelle, tels que les A.A., ont toujours eu une influence et une utilité importantes. Mais l'idée de former des groupements d'anciens détenus ou de détenus, aux fins de la création d'une organisation d'entraide, n'a acquis une certaine importance qu'au cours des dix dernières années, au Canada.

Certains organismes traditionnels ont déjà essayé de former des groupes d'anciens détenus, dans le cadre de leurs propres programmes, mais ces groupes ont toujours eu une existence relativement brève[12]. Plus récemment, certains groupes se sont dissous par suite de problèmes financiers. De nombreux organismes communautaires traditionnels recrutent maintenant d'anciens détenus au lieu de gaspiller leur temps à former des groupes externes.

Au Canada, les entreprises de promotion personnelle les plus fructueuses sont celles qui sont encouragées par des organisations existantes, mais qui se sont établies en dehors des organisations traditionnelles. De même, les entreprises qui se sont établies d'elles-mêmes, mais qui ont par la suite noué des liens avec la communauté en général, et ont obtenu son appui, semblent avoir acquis une certaine stabilité.

Au Canada, la tendance à la promotion personnelle parmi les délinquants a accompagné un mouvement similaire, parmi les économiquement faibles, ainsi que le mouvement de reconnaissance des droits des détenus. Elle a été influencée par des mouvements similaires, aux États-Unis, où des organisations telles que le *Fortune Society* et le *Seventh Step Society* et des idées de vie communautaire comme *Synanon* ont initialement fait leur apparition.

Au Canada, dans le domaine de la justice pénale, il est très difficile de trouver des organisations visant strictement à la promotion personnelle. Elles semblent toutes avoir recours, d'une façon ou d'une autre, à de «non délinquants» de la communauté, en vue de se faire conseiller, appuyer et orienter. Mais la promotion personnelle se voit néanmoins accorder une importance primordiale. En effet, les anciens détenus sont ceux qui sont le plus en mesure de s'aider les uns les autres, parce qu'ils comprennent leurs expériences mutuelles. Ils parlent le même langage. Les professionnels, dit-on, sont d'un abord difficile et se montrent trop cliniques et détachés. Les professionnels ne sont pas engagés. Ce sont des bourgeois qui profitent de la misère des pauvres. Ils ne sont pas présents, lorsqu'il y a une crise, car les crises se produisent habituellement au milieu de la nuit, et non aux heures d'affaires.

Problèmes des groupes de promotion personnelle — Reconnaissance et acceptation

Le problème majeur des groupes de promotion personnelle est celui de se faire reconnaître et accepter par la communauté en général, et d'une façon différente, par les organismes établis. A défaut de ce faire, leurs chances de recevoir un appui uniforme des gouvernements sont minimes. Par conséquent, ils sont constamment en danger, et vivent, comme de nombreux groupes de ce genre, au jour le jour, et en comptant sur la direction personnelle solide de particuliers. Ils semblent être habitués à prendre des risques que les organismes conventionnels ne prennent pas. Un exemple du sort réservé

[12] Les sociétés John Howard de la Colombie-Britannique, de la Nouvelle-Écosse et de l'Ontario ont toutes eu des programmes de ce genre.

à une organisation de ce genre, le X-KALAY OF B.C., est cité dans le *Vancouver Province*[13].

Le modèle des groupes de promotion personnelle va à l'encontre du «modèle médical» professionnel de nombreux organismes communautaires. Or, ce dernier modèle n'est pas compatible avec l'idée que le consommateur peut avoir raison, ou qu'il peut régler ses problèmes avec l'aide de ses semblables ou du groupe socio-économique auquel il appartient.

Malgré leur petit nombre et leurs graves problèmes de survivance, le groupe d'étude a rencontré des représentants de ce type d'organisation, qui ont déjà montré leurs compétences en matière d'organisation, leur préoccupation au sujet des normes, leur détermination à travailler avec le reste de la communauté et qui font preuve d'une imagination incroyable dans leurs programmes.

Les besoins des groupes de promotion personnelle

Mais certains semblent exiger, et certains ont demandé, l'appui d'organismes traditionnels, ou d'autres, en vue de les aider à acquérir des compétences en matière de financement, à devenir indépendants et à se faire reconnaître par les fonctionnaires gouvernementaux et par «l'établissement». Ils ont besoin de tous les outils nécessaires, aux fins d'un effort individuel et d'un développement personnel constructifs. Ils ont besoin d'un type particulier d'appui en vue de «prendre des risques», appui qui n'est pas facilement fourni à des gens auxquels la communauté «ne pouvait pas faire confiance» antérieurement.

Certaines de ces organisations, comme le FORTUNE SOCIETY[14] de Toronto, s'intéressent principalement aux problèmes particuliers que pose le placement d'anciens détenus.

D'autres, comme «OPERATION SPRINGBOARD»[15], également de Toronto, fournissent un service précis; ils s'occupent d'assurer le transport des membres d'une famille qui veulent visiter un détenu dans un établissement éloigné. Cette organisation fournit également des services de «counselling», de placement et d'appui familial aux détenus intéressés. Naturellement, ces services découlent du service fondamental initialement entrepris par l'organisation. Mais sans aucun doute, cette expansion des services fournis tient au sentiment que les organismes non gouvernementaux établis ne fournissent pas de services appropriés, ne sont pas suffisamment flexibles, comprennent mal les besoins des détenus et ne peuvent pas s'identifier à ceux-ci.

Trois exemples très différents d'organisations de promotion personnelle, X-KALAY OF MANITOBA, LET'S FACE IT de Moncton, Nouveau-Brunswick, et LE TREMPLIN de Montréal, sont donnés à l'appendice A.

Les groupes minoritaires visibles

Le groupe d'étude a obtenu peu de renseignements au sujet du degré de participation d'autres groupes minoritaires visibles, dans le système de justice pénale.

[13]Voir l'appendice A.

[14]Voir l'appendice A.

[15]Voir l'appendice A.

Un seul groupe communautaire indirectement en cause, le *Black United Front* de Halifax, a été identifié comme fournissant des services aux délinquants.

C'est là un fait surprenant, compte tenu des nouveaux problèmes, particulièrement à Toronto, que suscitent les relations entre les minorités visibles et la police. Il est bien possible que ces problèmes soient trop récents pour que des solutions organisées aient été envisagées par les personnes qui sont en cause dans le système existant. Il serait préférable de croire que la formation de groupes tels que le *Liaison Group on Law Enforcement and Race Relations* de Toronto[16], qui doit créer des comités témoins sur l'application de la loi et les relations raciales dans plusieurs arrondissements de police de cette ville, suscitera des réactions communautaires très différentes.

[16] *Planning Council/Urban Alliance*, Toronto, 24 février 1977

VOLONTARIAT - PROFESSIONNALISME

Comme le signale Novia Carter[1] dans une récente étude, les activités bénévoles, au Canada, mettent en cause «beaucoup plus de Canadiens que prévu». «Un peu plus de la moitié des Canadiens s'adonnent à une forme quelconque de bénévolat ou d'œuvre de bienfaisance». L'échantillonnage des services sociaux canadiens effectué par Carter révèle qu'un grand nombre de volontaires sont utilisés dans le domaine «correctionnel».

Bien sûr, la participation des volontaires a toujours été vitale dans les organismes non gouvernementaux. Peu nombreux sont les organismes qui réussissent à s'établir, sans les efforts fournis et la préparation effectuée pendant des mois et des mois par des volontaires, même si, en dernier ressort, leurs services sont peut-être assurés par des professionnels. Presque invariablement, les organisations non gouvernementales, dans le domaine de la justice pénale, sont au départ créées par des citoyens intéressés. Elles s'associent de plein gré en vue d'étudier un besoin particulier évident. Si elles s'engagent à répondre à ce besoin, elles organisent leurs activités, sous une forme ou une autre. Puis, elles prennent elles-mêmes des mesures précises, ou elles ont recours aux services d'autres personnes à cette fin. Généralement parlant, ces dernières sont considérées comme des «professionnels», même si elles ont peut-être des connaissances et compétences passablement différentes.

Définitions*

«*Le volontariat*» est le fait pour une personne de s'offrir, par suite d'un intérêt ou de la conviction que nous avons tous des responsabilités envers autrui dans la communauté.

«*Les volontaires*» sont des gens qui s'engagent, donnent leur temps, leurs idées, leurs ressources, leurs connaissances et compétences à des organisations de leur choix, sans être rémunérés.

«*Les professionnels*» sont des personnes rémunérées en vue d'accomplir une tâche particulière. Pareilles personnes ont été éduquées, formées et préparées en vue d'accomplir cette tâche. Elles mettent en application des connaissances spéciales, sinon exclusives, dans l'accomplissement de leur tâche, et elles sont souvent régies par un code d'éthique.

Tendances générales, relativement à l'utilisation des volontaires, dans le domaine de la justice pénale

Au départ, le groupe d'étude n'avait pas précisément l'intention de déterminer jusqu'à quel point les organismes non gouvernementaux ou les gouvernements font

[1]Novia Carter, *Volunteers, The Untapped Potential*, Conseil canadien de développement social, Ottawa, 1975.

*Pour plus de commodité, les définitions, déjà énoncées dans le chapitre 4, sont reprises ici.

appel à des «volontaires». Nous pouvons uniquement donner nos impressions au sujet de la participation bénévole à travers le Canada. Nous reconnaissons que les volontaires aident de bien des façons aux organisations non gouvernementales, ainsi qu'aux gouvernements. Les diverses organisations perçoivent différemment la valeur des volontaires, dans le domaine de la justice pénale. Il se peut que les gouvernements ne leur accordent pas la même valeur que les groupes non gouvernementaux.

Aux fins de notre discussion, nous voulons établir une distinction entre les remarques que nous ferons au sujet des volontaires et celles que nous ferons au sujet des problèmes que pose la «participation des citoyens» dans le système de justice pénale. Les volontaires sont essentiels, si l'on veut assurer la participation des citoyens, mais le fait, pour une personne, de faire du volontariat, ne la porte pas nécessairement à épouser la cause de la «participation des citoyens», au sens où nous l'entendons[2]. Dans le contexte actuel, les volontaires sont considérés comme contribuant principalement au *processus d'assistance,* qui fait partie de l'ensemble du processus de justice pénale. Au contraire, la «participation des citoyens» est considérée comme modifiant, et guidant ce processus, et comme le rendant plus responsable.

La majorité des organisations qui ont été créées dans les communautés canadiennes en vue d'œuvrer dans le domaine de la justice pénale se sont surtout préoccupées de fournir une assistance quelconque. Au départ, il s'agissait d'un mouvement de volontaires. La plupart des organisations ont d'abord fait appel à des volontaires; puis, au fur et à mesure de leur développement, et dans la mesure où elles en avaient les moyens, elles ont cherché à recruter des professionnels, lorsqu'elles ont constaté que leur tâche était trop complexe et prenait trop de temps. Mais au cours des années 50 et 60 particulièrement, les organismes communautaires œuvrant dans le domaine de la correction et de la justice pénale ont commencé à se servir de leurs volontaires à titre de conseillers, de membres de conseil d'administration et de planificateurs des politiques; les volontaires n'avaient qu'un contact direct limité avec les gens qui avaient besoin d'aide.

Le groupe d'étude constate qu'à l'heure actuelle, les organismes communautaires semblent vouloir confier de nouveau des tâches plus importantes aux volontaires: prestation de services directs de concert avec les professionnels, et établissement des politiques pour ces derniers. Cette tendance vient tout juste d'apparaître. Certains organismes communautaires s'y opposent, ainsi que certains gouvernements et certains professionnels. Cette tendance coïncide avec un désenchantement croissant au sujet des résultats qu'apportent les efforts professionnels et avec une réaction contre le caractère professionnel exclusif des organisations. Elle est apparue en même temps que des groupes de citoyens et des groupes de promotion personnelle reconnaissant leurs propres compétences. Elle apparaît à un moment où plus de gens expriment le besoin de se montrer utiles, pour occuper leurs heures de loisirs plus nombreuses et lutter contre l'apathie qu'ils constatent autour d'eux, relativement à de graves problèmes sociaux.

[2]Voir le chapitre 13 sur la participation des citoyens dans le système de justice pénale.

Exemples précis

Un organisme qui a formulé des commentaires devant le groupe d'étude estime qu'à l'heure actuelle, il compte à son service 260 membres bénévoles de conseil d'administration, 300 volontaires s'occupant des programmes et 55 professionnels[3].

L'inventaire des services dressé dans la région de Toronto comporte peut-être des lacunes très sérieuses, du point de vue de la qualité et de la quantité des données recueillies, mais il révèle néanmoins qu'à Toronto, à peu près 1000 volontaires prennent part aux activités de cinquante-huit organismes œuvrant dans le domaine de la justice pénale[4].

Malheureusement, il n'existe aucune estimation approximative du volume des activités bénévoles au sein des services de justice pénale du Canada. Fox[5] fait mention de la nomination officielle de coordonnateurs provinciaux de personnel en Colombie-Britannique et en Ontario, ainsi que du recours à des coordonnateurs locaux en Saskatchewan et au Manitoba. Il parle également des tentatives effectuées en vue d'établir un centre national d'information au Canada, à l'intention de ceux qui participent au «mouvement bénévole dans le domaine correctionnel».

En Ontario, le ministère des services correctionnels a, au cours des quelques dernières années, établi un programme général de volontaires: il utilise des volontaires dans ses services de probation pour les adultes et pour les jeunes, dans ses programmes d'école de formation, ainsi que dans les établissements pour adultes. Ce ministère affirme que plus de 3200 volontaires participent à ses programmes. Certains, mais l'on ignore combien, sont directement recrutés par le ministère et surveillés par le personnel de celui-ci. Certains sont recrutés et surveillés par des organisations indépendantes.

L'essor de la participation bénévole en Ontario se manifeste également par le fait que quatre fonctionnaires à plein temps ont été affectés à un service organisé de ce ministère, à cette fin, et que d'autres fonctionnaires ont été chargés d'assurer à temps partiel la coordination.

Rôle des volontaires

La plupart des organisations communautaires rencontrées par le groupe d'étude n'ont pas parlé en détail de leurs programmes de volontaires, mais il est évident que l'on fait de nouveau appel à des volontaires en vue d'accomplir une variété de tâches, que les activités bénévoles se font de nouveau accorder beaucoup d'importance et que l'on cherche à établir un meilleur équilibre entre les volontaires et les professionnels. Toutefois, certains organismes non gouvernementaux restreignent encore leurs volontaires à des fonctions au sein de leur conseil d'administration et ne les font pas participer aux services directs.

Les descriptions générales de fonctions ne reflètent pas véritablement la gamme des responsabilités assumées par des volontaires, mais ceux-ci semblent néanmoins être actifs dans les domaines suivants:

[3]Mémoire de la Société John Howard de l'Ontario.

[4]Groupe de travail de l'Ontario (document préliminaire).

[5]R.E. Fox, *Volunteers and Corrections – Some Idle Thoughts* (document non publié).

1. Établissement de lignes de conduite, gestion, collecte de fonds.
2. Consultation et conseils spéciaux.
3. Éducation du public dans les communautés; recherches et présentation d'exposés, en matière de réforme.
4. Tâches au sein des services directs: visites des tribunaux, appui familial, assistance individuelle, surveillance et assistance aux individus soumis à la probation ou à une libération conditionnelle, collaboration aux programmes.
5. Collaboration aux services.
6. Assesseurs non juristes auprès des tribunaux.

Avantages découlant du recours à des volontaires

Peu d'organismes non gouvernementaux ont affirmé que le fait d'avoir recours à des volontaires entraîne une diminution du coût des services. Ils considèrent que c'est là un avantage distinct pour les clients, qui se voient accorder plus de temps et plus d'attention personnelle que ceux que les professionnels pourraient leur accorder. D'autre part, ils croient que le citoyen bénévole en vient à mieux comprendre les problèmes, du fait d'une expérience directe. L'organisme communautaire tire lui aussi profit du recours aux volontaires. A longue échéance, les gouvernements en tireront également profit, car les citoyens seront plus compréhensifs et favorables, et seront en mesure d'assumer des responsabilités plus lourdes.

En ce qui concerne les programmes pénitentiaires en particulier, l'on pense que le contact avec un volontaire est plus véritablement humain, qu'il suscite des rapports de confiance et que c'est là une solution à l'isolement. Certains organismes communautaires croient que le volontaire informé facilite l'action sociale. En plus de rendre les services plus humains, le volontaire, estime-t-on, assure un certain contrôle et un certain équilibre dans un système qui peut être, et est parfois, oppressif. Peu d'organismes ont affirmé, prétention que l'on entend si souvent ailleurs, que les volontaires peuvent être utilisés en vue de régler les problèmes de restrictions budgétaires.

Les gouvernements tireront nettement profit d'une meilleure participation bénévole. Plus de gens seront disponibles en vue de «servir» ou de «donner» pour le bien commun. C'est là une façon d'encourager les particuliers à être de bons citoyens, et d'évoluer vers une société plus démocratique et soucieuse du bien d'autrui. Les volontaires peuvent contribuer à régler des confrontations qui peuvent être difficiles. Les volontaires apportent des vues diverses dans le système de justice pénale, lesquelles peuvent assurer un système plus ouvert. La présence d'un volontaire peut réduire la manipulation et l'abus des individus soumis au contrôle gouvernemental. Par leur présence, les volontaires peuvent exposer calmement les abus individuels qu'ils constatent, d'une façon plus informée, particulièrement s'ils sont vigilants et pleinements conscients de l'ampleur de leurs fonctions.

Volontaires et organismes non gouvernementaux

Certains organismes relativement nouveaux partent, d'une façon passablement délibérée, de l'hypothèse que les profanes peuvent faire un meilleur travail que les

professionnels. Ainsi, le *Labrador Legal Services*[6] espère fournir des services de «counselling», d'orientation et de surveillance aux délinquants autochtones (Indiens et Inuit) «par l'intermédiaire d'un corps de citoyens bénévoles». Le *Native Counselling Services of Alberta*[7] parle d'un «chevauchement» dans l'utilisation de «professionnels hautement compétents»... «prenant part à des services dont pourraient s'occuper aussi bien des para-professionnels ou des «profanes» ayant la formation requise».

Selon un autre groupe, le gouvernement ne peut tout simplement pas servir de véhicule, aux fins de la participation bénévole.

Mais dans l'étude Gandy[8], récemment publiée, l'auteur signale que les volontaires des organisations communautaires ont tendance à être trop «homogènes». Il recommande d'effectuer le recrutement à l'extérieur des organisations communautaires existantes, de façon à obtenir un meilleur échantillonnage de volontaires.

Certains groupes non gouvernementaux appuient l'expansion des ressources auxiliaires en personnel bénévole, dans leurs propres organismes, en vue d'obtenir un groupe mieux informé de citoyens et de rétablir l'équilibre avec le secteur professionnel. Mais ils s'attendent à ce que certains de leurs volontaires s'intéressent éventuellement à l'action sociale et à la critique sociale. En ce sens, ils ont des réserves à apporter au sujet du recrutement de volontaires, organisés et surveillés sous l'égide du gouvernement:

> Dans la province d'Ontario, le ministère des Services correctionnels comprend une direction du bénévolat qui a pour mandat de recruter des citoyens aux fins de la prestation de services bénévoles aux délinquants. Évidemment, rien n'empêche qu'un ministère gouvernemental fournisse aux citoyens les encouragements et les moyens qu'il faut pour que ceux-ci déploient une activité bénévole. Cependant, cette méthode comporte l'inconvénient des exigences fondamentales que possèdent les administrations publiques en matière de loyauté et de protection du système. Ainsi, le bénévolat est absorbé par le gouvernement et perd son pouvoir de critiquer le système efficacement et de travailler à la solution des problèmes identifiés par la communauté plutôt que les problèmes identifiés par les fonctionnaires[9].

Volontaires et organisations gouvernementales

D'autres critiques des gouvernements ont également exprimé ces inquiétudes, d'une façon plus explicite. Parlant des programmes de volontaires destinés aux jeunes délinquants, Schwartz[10] critique le fait qu'en ayant recours aux volontaires, les organisations gouvernementales accordent la priorité à «l'enrichissement des programmes». «Ces volontaires sont utilisés en vue d'étayer et d'enrichir les programmes de probation et de libération conditionnelle, de détention et d'institutionnalisation». Selon Schwartz, ces efforts bénévoles «maintiennent le statu quo». «Il faudrait

[6] *The Labrador Legal Services* - Mémoire.

[7] *The Native Counselling Services of Alberta* - Mémoire.

[8] Dr. John M. Gandy, *Volunteers and Volunteer Programmes in Selected Adult Correctional Institutions*, faculté des sciences sociales, université de Toronto, janvier 1976. Voir également, Revue canadienne de criminologie, vol. 119, nº 1, janvier 1977.

[9] La Société John Howard de l'Ontario - Mémoire.

[10] Ira Schwartz, *Child Advocacy and Systems Change - New Roles for Volunteers*, Voluntary Action Quarterly, automne 1976.

accorder plus d'importance à la participation des volontaires à l'élaboration de solutions de rechange à la détention des jeunes délinquants, par opposition au travail auprès des jeunes délinquants qui sont détenus».

Le contrôle des volontaires par les gouvernements comporte des dangers apparents, mais il existe d'autre part une question aussi importante, dans le contexte canadien, à savoir, la raison pour laquelle il est nécessaire pour certains gouvernements de prendre une initiative si générale en vue d'encourager le volontariat. Les organisations non gouvernementales n'ont-elles plus le désir et la capacité d'accomplir cette tâche, pour laquelle elles semblent avoir une aptitude naturelle, et qui leur appartient traditionnellement?

Les programmes gouvernementaux de volontaires qui se sont développés si fructueusement depuis cinq ans au Canada semblent de fait viser à l'enrichissement des programmes et à une prise publique de conscience, plutôt qu'aux changements qu'il conviendrait d'apporter au système. Dans certains de ces programmes, les volontaires semblent déjà avoir acquis certains «traits professionnels», et la gestion semble être d'un type bureaucratique. Il est peut-être temps de chercher graduellement, et sur une base coopérative, à s'assurer de nouveau la participation de volontaires communautaires, et de fournir aux O.N.G. des ressources humaines suffisantes, de façon à ce qu'ils soient en mesure d'utiliser les volontaires d'une façon efficace, comme l'ont déjà montré certains gouvernements.

Volontaires et professionnels

Malgré un professionnalisme bien établi en ce domaine, nous n'avons pas rencontré les tensions que nous avions prévues entre les volontaires et les professionnels. Comme l'ont laissé entendre certaines gens, les planificateurs supérieurs de politiques des organisations gouvernementales ou autres semblent s'être engagés à rechercher une meilleure participation bénévole. Ce sont les cadres intermédiaires ou les professionnels dont l'existence professionnelle est menacée qui offrent le plus de réticence. De toute évidence, la plupart des organisations se préoccupent des normes dans l'utilisation des volontaires. Certaines organisations qui en ont les moyens ont affecté des coordonnateurs au recrutement, à la formation, à l'attribution des responsabilités et à la surveillance.

Peu d'éléments indiquent que les usagers de ces services, soit les anciens détenus, soient utilisés à titre de volontaires. Le plus souvent, ils sont recrutés à titre d'employés. Toutefois, certains détenus sont utilisés pour faire du bénévolat dans la communauté.

Nous présumons que le fait que durant les dix ou vingt dernières années, les organisations ont mis l'accent sur les normes professionnelles, sur la formation de spécialistes de la justice pénale, ainsi que sur leur expansion, doit avoir engendré une forte réticence à l'égard des volontaires. Nous présumons également que des efforts sont faits en vue de donner aux volontaires un caractère professionnel, de façon à être en mesure de les «mater». Il faudra peut-être du temps avant de pouvoir revenir à un équilibre souhaitable entre le volontariat et le professionnalisme, équilibre permettant à la communauté de montrer son intérêt et de prouver qu'elle est disposée à assumer pleinement ses responsabilités.

INTÉRÊTS ET PROBLÈMES PARTICULIERS DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

Recherche et évaluation

Le groupe d'étude est uniquement en mesure de formuler des commentaires généraux, en ce qui concerne la recherche et l'évaluation, et d'étayer les problèmes qui lui ont été signalés dans ces deux domaines.

Les organismes, à travers le Canada, s'inquiètent du fait que très peu de recherches sont effectuées dans le secteur non gouvernemental en général, et que les organisations de ce secteur n'ont, à l'heure actuelle, ni la capacité ni les ressources voulues en vue d'effectuer des recherches ou des évaluations personnelles. De plus, les recherches qui pourraient avoir un effet sur leurs services ne sont pas facilement mises à leur disposition. Les organisations non gouvernementales voudraient également collaborer avec les gouvernements en vue de déterminer quelles recherches devraient venir en priorité; elles veulent également que les résultats des recherches qui les concernent soient plus facilement mis à leur disposition. A cet égard, les organisations non gouvernementales ont besoin de renseignements au sujet des recherches et évaluations de programme existantes, de façon à ce qu'elles puissent apprendre quelque chose à partir des données existantes. Un groupe a préconisé la formation d'un conseil de recherche indépendant du gouvernement en vue de «coordonner les études et les évaluations du système de justice pénale[1]».

On demande aux groupes non gouvernementaux «d'innover» et «d'expérimenter», s'ils veulent continuer d'exister et de jouer un rôle à l'avenir. D'autre part, dans bien des cas, ils ne disposent pas des ressources fondamentales nécessaires en vue de se tenir au courant des résultats de recherches et ne sont pas en mesure de savoir ce que l'on entend par «innovation».

La Société canadienne de criminologie[2] fait des remarques très précieuses au sujet de la question des recherches:

> La recherche coûte tellement cher que seul le gouvernement peut bien la financer. Le gouvernement est donc en mesure de déterminer les priorités en matière de recherche. Une association des secteurs public et privé est donc essentielle pour maintenir l'objectivité dans la recherche.
>
> Le gouvernement devrait se charger directement de certains aspects de la recherche tels que la collecte de statistiques. Il vaut mieux que ce soit les universités ou d'autres centres de recherche privés qui s'occupent des autres aspects. La recherche évaluative portant sur le fonctionnement des organismes ou des programmes publics ou privés a particulièrement besoin de l'objectivité du chercheur indépendant.
>
> Le gouvernement devrait reconnaître la nécessité d'installations de recherche indépendantes et contribuer à leur financement. Le financement qui ne vient que du subventionnement de travaux particuliers est aléatoire; outre ces subventions, le

[1]La Société John Howard de l'Ontario - Mémoire.

[2]Société canadienne de criminologie - Mémoire.

gouvernement devrait participer au budget principal de ces installations. Ce soutien devrait revêtir la forme d'un engagement. Il est difficile de suggérer un montant précis, mais une somme de 1% de toutes les dépenses affectées à la justice criminelle cadrerait avec les recommandations formulées dans d'autres domaines.

Afin d'aider à établir l'association entre les secteurs public et privé et à garder objective la recherche sur la justice criminelle, chaque gouvernement devrait accepter la création d'un comité consultatif de la recherche comprenant des représentants du secteur privé et des organismes privés.

La capacité d'effectuer des recherches en ce domaine est négligée depuis fort longtemps au Canada. De nombreuses organisations ne relevant pas du gouvernement ont lutté en vue d'acquérir pareille capacité. Elles étaient heureuses de voir les gouvernements recruter du personnel de recherche. Elles veulent maintenant partager les services de ce personnel. Elles veulent en connaître davantage au sujet de ses priorités et de ses conclusions. Elles hésitent à voir tous les chercheurs du Canada graviter vers le gouvernement.

Le groupe d'étude a également appris d'une façon certaine que les groupes autochtones du Canada pensent avoir fait l'objet de «recherches trop nombreuses»; à leur avis, si des recherches doivent être effectuées sur des groupes particuliers, ceux-ci devraient prendre part à la planification initiale.

Le même sentiment existe à l'égard des subventions de projet accordées à la condition qu'une évaluation suffisante du mérite du projet soit effectuée, soit du point de vue des coûts, soit du point de vue de l'observation d'un ensemble de normes. Ceux qui exigent pareille évaluation devraient fournir les ressources requises aux fins de l'évaluation au lieu d'invoquer ce motif en vue d'empêcher certains groupes d'obtenir une subvention. Ce sont principalement les petits groupes communautaires, les nouveaux groupes et les groupes de promotion personnelle qui font face à ce problème très grave.

Comme de nombreux chercheurs et gestionnaires gouvernementaux, le groupe d'étude peut faire preuve d'un scepticisme sain, au sujet des limites de la recherche et de l'évaluation. Le Canada manque de chercheurs compétents et des postes demeurent vacants, comme l'a appris le groupe d'étude. On n'attache pas suffisamment d'importance à l'évaluation sur le terrain, chose qui doit aider les gestionnaires financiers des gouvernements à vaincre leur réticence à engager des fonds, s'ils ne sont pas en mesure d'apprécier les risques en jeu.

Éducation du public

Toutes les organisations non gouvernementales, quels que soient leurs intérêts, semblent partager avec les gouvernements la conviction que rien de ce qu'elles veulent faire ne peut être accompli, si le public en général ne comprend pas mieux et plus clairement leurs objectifs. Les débats, au Parlement et dans les moyens d'information, au sujet de la peine de mort, montrent l'ampleur du conflit, dans l'attitude du public. Des programmes d'éducation du public, de nature critique, fondés sur des faits, et visant à changer, non à enflammer, l'attitude du public, s'avèrent grandement nécessaires.

Le fait que les moyens d'information déforment constamment les «événements» et les problèmes du secteur de la justice pénale peut contribuer à creuser davantage le

fossé entre les différents groupes, comme l'a appris le groupe d'étude à l'occasion du compte rendu du décès d'une femme autochtone à Vanderhoof, Colombie-Britannique.

Certains organismes communautaires doivent faire face à la forte réticence, sinon à l'hostilité, de la communauté, dans la prestation de leurs services. Ces organisations n'ont ni le temps ni les renseignements nécessaires en vue de répondre à ces malentendus. Comme les planificateurs de maisons de correction, certaines organisations communautaires, les résidences communautaires pour délinquants en particulier, ont fait l'expérience de la force de la résistance organisée des citoyens. Seules quelques organisations indépendantes du gouvernement déclarent que l'une de leurs principales fonctions est d'éduquer le public ou la communauté. De l'avis de ces groupes, les organisations indépendantes du gouvernement sont celles qui sont le plus en mesure d'accomplir cette tâche, pourvu que le gouvernement collabore avec elles. Elles ont la capacité d'accorder à ce type de service communautaire l'importance qu'il requiert, mais elles ne disposent pas des ressources nécessaires à cette fin.

Les organisations non gouvernementales tendent à soutenir qu'il est difficile pour les gouvernements d'éduquer le public parce que, comme le dit la Société canadienne de criminologie, «les sources privées jouissent d'une plus grande crédibilité auprès du public». D'autre part, les gouvernements semblent ne pas vouloir s'engager à financer pareille activité ou les organisations qui fournissent pareil service.

Une organisation a énoncé comme suit l'un de ses objectifs[3]:

> Nous croyons qu'il est essentiel de reconnaître et d'appuyer d'une manière permanente le rôle important et précieux que jouent les services bénévoles qui s'intéressent à la justice criminelle lorsqu'il s'agit de favoriser la participation des citoyens, de réaliser des programmes d'éducation du public et d'encourager l'examen public et la critique responsable du système de la justice criminelle. Le Rapport Ouimet note l'importance de ces aspects du travail des services bénévoles. Les services de l'État ne sont pas en mesure de réaliser des programmes impartiaux d'éducation du public ni de favoriser l'examen et la critique nécessaires de leurs programmes par le public.

A cette fin, il importe d'avoir à sa disposition des renseignements précis, de choisir les groupes d'individus à éduquer et de voir à ce que les citoyens entreprennent certaines activités.

Les groupes communautaires canadiens qui travaillent actuellement dans ce domaine important sont isolés les uns des autres et des gouvernements. Ils rejettent les programmes d'éducation du gouvernement qui paraissent servir davantage aux fins de «relations publiques». Ils éprouvent tous de la difficulté à obtenir des renseignements précis leur permettant de combattre les préjugés. Ils constatent la nécessité d'effectuer des efforts particuliers auprès des moyens d'information et de groupes communautaires précis, y compris les enfants d'âge scolaire. Même si le Canada est entré dans une ère technologique, certaines régions ne disposent pas de ces installations technologiques. Les programmes d'éducation devront donc être conçus de façon à les rejoindre également.

Certaines innovations majeures apparaissent actuellement au Canada. Citons entre autres l'ensemble de documents intitulé «*Alternatives*»[4], publié par les Églises

[3]La Société John Howard de l'Île de Vancouver — Mémoire.

[4]Disponible à «*Alternatives*», *404 Jarvis Street, Toronto.*

canadiennes à l'automne 1976, à l'intention des églises et groupes d'étude. Le Conseil des Églises pour la justice et la criminologie s'est chargé de la rédaction de ces documents, avec l'appui financier du gouvernement et d'une fondation.

Il n'existe aucune entente, à travers le Canada, au sujet de la question de savoir si l'éducation du public devrait relever exclusivement d'organisations non gouvernementales ou d'organisations gouvernementales. L'on s'entend pour dire que ce devrait être une priorité, que ce devrait être une réalité, et qu'elle devrait être fondée sur des faits et pouvoir être donnée au niveau local.

Comme l'affirme la SCC «le meilleur moyen d'éducation du public consiste probablement à participer directement à la vie d'un organisme privé, c'est-à-dire soit à son action, soit comme membre de son conseil d'administration».

Étant donné que cette association est d'envergure nationale, il importe d'examiner en détail les commentaires qu'elle a formulés devant nous au sujet de l'éducation du public:

> Éducation du public
>
> La nécessité d'éduquer le public en ce qui concerne la justice criminelle est généralement reconnue au Canada et de nombreux ministères et organismes privés font œuvre d'éducation du public. Cependant, il ne se recueille pas de renseignements sur les programmes réalisés, il ne s'opère pas de coordination entre ces programmes et il ne s'échange pas de renseignements sur ce qu'il faut enseigner au public ni sur les méthodes d'éducation du public qui se révèlent les plus efficaces.
>
> Trois mesures s'imposent pour remédier à la situation:
>
> a) réunion de renseignements sur les programmes d'éducation du public en matière de justice criminelle qui existent au Canada;
>
> b) pratique par tous les éléments intéressés d'une planification conjointe;
>
> c) adoption par chaque ministère et chaque organisme des responsabilités d'éducation du public qui leur sont attribuées par la planification conjointe.
>
> Il faut un centre national de renseignements sur l'éducation du public en matière de justice criminelle afin d'assurer l'exercice de ces fonctions et d'autres fonctions connexes.
>
> *RECOMMANDATION 5*
>
> Il est recommandé d'établir, sous les auspices de la Société canadienne de criminologie et avec un financement initial assuré par le gouvernement du Canada, un centre national de renseignements sur l'éducation du public en matière de justice criminelle. Une fois établi, le centre devrait chercher à obtenir des fonds de sources diverses.

Plaidoyer ou défense d'une «cause»

Lors de nos rencontres avec les organisations gouvernementales et non gouvernementales, nous avons pu constater un désir apparent de changement, mais, en même temps, un sentiment de pessimisme à cet égard. Et ce, malgré l'existence, dans la société canadienne actuelle, de nombreux mécanismes destinés à faire reconnaître les droits des particuliers, ou à les rétablir, s'ils n'ont pas été respectés. L'existence de nouveaux types d'appel, de groupes de «défense» et des protecteurs du citoyen ne semble pas avoir diminué le sentiment d'impuissance et d'aliénation de certains individus et de certains groupes. De nombreux changements se sont de fait produits, dans le système de justice pénale; ces changements semblent à leur tour avoir ouvert de nouveaux horizons pour les réformateurs.

L'expression «plaidoyer» ou «défense d'une cause» est habituellement associée au fait de plaider une cause pour le compte d'un individu ou d'un groupe, ou de plaider sa propre cause individuellement ou en groupe. Ce terme laisse entendre un aspect contradictoire, critique, réformiste. En ce sens, une organisation peut se charger de plaider ou de défendre une cause. Pareille tâche peut être déléguée à l'organisation, particulièrement s'il s'agit d'une organisation traditionnelle représentant des individus ou un ensemble de membres.

Comme le montrent les nouveaux groupes de promotion personnelle, ou plus précisément, les organisations autochtones, le plaidoyer ou la défense d'une cause, en matière de justice pénale, est associé à l'objectif ou au but d'exercer des pouvoirs plus étendus, relativement à la prise de décisions qui influent sur eux à titre d'individus.

Généralement parlant, les organismes communautaires, en particulier ceux qui disposent de ressources spéciales, veulent se charger de surveiller et de critiquer les gouvernements, et d'effectuer une action sociale auprès de ceux-ci. A cette fin, la plupart des organisations se fondent sur l'expérience qu'elles ont acquise à l'occasion de la prestation de leurs services. De fait, selon certaines organisations, les idées de réforme qui ne découlent pas d'une expérience pratique ne valent pas grand-chose.

Les organisations désirent «plaider» en faveur de ce qui, à leurs yeux, constitue un changement progressiste. Elles considèrent que c'est là une responsabilité non gouvernementale. Certaines craignent que pareille critique influera sur leurs relations de travail avec les gouvernements, mais rien n'indique que le fait de formuler une critique influe sur l'appui financier fourni par un gouvernement. De fait, un ou deux groupes communautaires pensent que le gouvernement devrait financer ses propres critiques indépendants. D'autres doutent du bien-fondé de pareille vue; ils estiment que les réformateurs ou les défenseurs d'une cause, pour être véritablement indépendants, devraient financer leur propre «opposition». A cet égard, il est intéressant de noter que les organisations non gouvernementales des Pays-Bas sont des critiques vigoureux du gouvernement, tout en étant pleinement financées par celui-ci.

Réactions du gouvernement à l'égard du rôle de défenseur

Certains éléments indiquent que les plaidoyers s'atténuent, lorsqu'il est nécessaire de maintenir des relations de travail. Certains gouvernements «qualifient» ceux qui défendent une cause «d'importuns». Plus il y a de plaidoyers, plus la réaction des fonctionnaires gouvernementaux est forte. Bien sûr, la critique irresponsable suscite la forte réaction gouvernementale qu'elle mérite. Si l'individu ou l'organisation a déjà établi sa crédibilité auprès du gouvernement, il lui est alors possible de défendre fermement sa cause. Dans la mesure où la défense d'une cause laisse entendre le partage ou le renversement du pouvoir décisionnel, elle va directement à l'encontre du processus bureaucratique et du professionnalisme, qui renforcent fréquemment le caractère exclusif du processus décisionnel. Par conséquent, il est certain que ce sera là une source de tension, destructrice ou créatrice. Certains éléments montrent également que les organismes non gouvernementaux protègent, en défendant une cause, des clients individuels contre les conséquences juridiques de leur conduite. Or, c'est là une source véritable de ressentiment pour les gouvernements.

A coup sûr, les groupes communautaires considèrent que la défense d'une cause et la réforme, visant à changer le statu quo, font naturellement partie des fonctions des

groupes non gouvernementaux, à moins qu'ils n'aient eux aussi succombé aux conditions rigides de la méthodologie bureaucratique.

La déjudiciarisation

Peu de représentants, gouvernementaux ou autres, ont parlé de «monopole» des rôles. Toutefois, nombreux sont ceux qui ont soutenu que les services de déjudiciarisation doivent logiquement relever d'organismes et de groupes communautaires indépendants du gouvernement.

Attitudes des groupes non gouvernementaux à l'égard de la déjudiciarisation

A travers le Canada, un certain nombre de groupes non gouvernementaux ont manifesté un vif intérêt à l'égard de la notion de déjudiciarisation et se sont montrés favorables à cette notion. Ils prévoyaient jouer un rôle actif dans «la déjudiciarisation avant le procès, dans la diffusion de cette notion dans le public et dans la recherche d'une meilleure compréhension publique». Un groupe a proposé que les services de déjudiciarisation «soient exécutés, dans la mesure du possible, par les organismes privés avec l'appui des gouvernements»[5]. Le *Labrador Legal Services* a parlé de son intention d'établir un projet de déjudiciarisation qui «engloberait les concepts de cours de la paix (chez les Indiens) et de conseils des anciens (chez les Inuit)».

Un petit nombre d'organismes traditionnels ont entrepris avec succès des projets de déjudiciarisation à l'intention des adultes; d'autres projets pour adultes ont été établis par de nouveaux groupes[6]. D'autres organisations traditionnelles, telles que la Société John Howard de l'Ontario, travaillent, depuis 1974, à promouvoir la compréhension de cette notion au moyen de séminaires publics entrepris conjointement avec la Commission de réforme du droit du Canada.

Mais les groupes communautaires ont également un certain sentiment de frustration, et ce, pour plusieurs raisons. L'application de critères rigides de financement, tels que «l'expérimentation», «l'innovation», et la définition étroite de la notion de déjudiciarisation au niveau fédéral ne correspondent pas au besoin d'importants investissements dans ce domaine d'activités. Le fait qu'aucune déclaration de principe sur la déjudiciarisation n'ait été faite par les gouvernements fédéral ou provinciaux est une source de frustration. La rigidité des compétences est considérée comme un autre obstacle ennuyeux à l'essor de la déjudiciarisation.

Les groupes communautaires peuvent reconnaître qu'il soit nécessaire de consacrer des ressources aux projets de déjudiciarisation pour les jeunes. Mais ils comprennent mal que peu de ressources soient disponibles en vue de permettre le développement à l'intention de nombreux adultes qui ont, de toute évidence, besoin de services communautaires, au lieu du processus de justice pénale. De l'avis de certains groupes, les fonds mis à la disposition des groupes communautaires sont simplement consacrés dans une trop grande proportion à des projets concernant les dernières étapes du processus de justice pénale, plutôt qu'à des projets concernant les premières

[5]La Société John Howard de l'Île de Vancouver - Mémoire

[6]Le Centre de consultation, du ministère du Solliciteur général, devrait avoir une liste exacte de leur emplacement.

étapes de pareil processus. Par conséquent, s'ils veulent survivre, les organismes doivent aller là où est l'argent, et non nécessairement là où ils pourraient être les plus utiles, ou là où ils préféreraient entreprendre leurs activités. Les incitants destinés à encourager les projets de déjudiciarisation devront donc être plus tangibles.

Problèmes de définition

Nous sommes au courant des longues discussions au sujet d'une définition pratique de la déjudiciarisation au Canada, étant donné que cette notion nous vient de l'expérience américaine. Nous ne voulons pas prendre part à ce débat, car cela aurait probablement pour effet de ralentir l'adoption d'une politique à ce sujet. Nous reconnaissons simplement que les groupes communautaires que nous avons rencontrés à travers le Canada tendent à confondre les notions de «solutions de rechange à l'emprisonnement», de «déjudiciarisation» et de «prévention». Tous ces secteurs d'activités les intéressent de plus en plus. Ils croient que leurs communautés appuieront une concentration plus forte de ressources dans ces domaines généraux. De nombreux organismes veulent consacrer certaines de leurs propres ressources à pareilles activités. Certains devront effectuer des modifications importantes dans leurs services, et dans leur mode et structure d'organisation, et changer l'attitude de leur personnel. D'autres devront établir de nouvelles relations avec ceux qui sont chargés de prendre des décisions dans les phases initiales du processus de justice pénale, soit la police, les avocats du ministère public et la magistrature, lesquels peuvent exercer leur pouvoir discrétionnaire avant qu'une décision soit prise en justice. D'autres encore, pour qui il s'agit de résoudre un problème avant qu'il soit porté à l'attention des autorités, devront établir des relations communautaires différentes.

Politique éventuelle sur l'utilité des O.N.G.

En 1974, le comité permanent fédéral/provincial des sous-ministres (C.P.S.M.) a décidé «d'examiner la question de la déjudiciarisation et d'en étudier les implications pratiques. Par la suite, la responsabilité d'encourager une expérimentation plus approfondie a été déléguée au Centre de consultation du ministère du Solliciteur général du Canada. Plus récemment, le ministère de la Justice du Canada a cherché lui aussi à encourager l'expérimentation locale en se fondant sur les propositions formulées par la Commission de réforme du droit, entre autres, dans ce domaine, et une étroite collaboration s'est établie entre les deux ministères»[7].

Les provinces et d'autres personnes ont depuis lors été officiellement consultées et une «définition pratique» de la déjudiciarisation a été proposée. Fait encore plus important, dans la détermination des rôles éventuels, l'un des principes à «expérimenter» a été défini.

> Les programmes communautaires officiels de déjudiciarisation devraient être gérés et mis en œuvre par des organismes communautaires indépendants du système de justice pénale.
>
> Si le programme est surveillé et géré par le personnel de l'appareil de justice pénale, comme c'était bien souvent le cas pour les premiers programmes de déjudiciarisation, des problèmes de plaidoyers implicites de «culpabilité» pourraient compromettre la tenue d'un procès juste, en cas d'échec du programme. Si le programme n'était pas géré et mis en

[7]Ministère du Solliciteur général, «*Formal Criminal Justice Diversion*».

œuvre par des organismes communautaires indépendants du système de justice pénale, la réalisation de l'objectif ultime, soit l'acceptation par la communauté de la responsabilité de mater la conduite en question, serait mal assurée. Les programmes communautaires surveillés par le personnel des services de probation ou de l'appareil de justice pénale se prêtent mieux aux infractions graves et pourraient être considérés d'une façon plus appropriée comme des solutions de rechange à une condamnation.

Si l'on veut assurer cette gestion communautaire, il faut, bien sûr, établir une structure qui rendra la chose possible. Les organismes existants, tels que les sociétés John Howard et Elizabeth Fry, peuvent, de fait, avoir encouragé l'organisation de projets locaux de déjudiciarisation, mais les gouvernements fédéral et provinciaux devront contribuer financièrement et autrement à l'examen et à l'élaboration de méthodes destinées à assurer la mise en œuvre des programmes locaux. Les conseils locaux de justice de la Colombie-Britannique constituent d'excellents exemples de pareil modèle. Un autre exemple, proposé en Saskatchewan, comporte l'appui d'un organisme privé en vue de placer des membres du personnel dans plusieurs communautés, ceux-ci étant chargés de catalyser et d'organiser les comités communautaires de déjudiciarisation. Enfin, citons le programme du Conseil canadien des églises, destiné à assurer la participation des églises locales.

Ces principes fondamentaux ont été approuvés, sur une base préliminaire, par le Centre de consultation du ministère du Solliciteur général et par le Comité de réforme du droit du ministère de la Justice, à titre de principes directeurs de leurs politiques de financement des projets expérimentaux de déjudiciarisation. Ils ont également fait l'objet de discussions avec des représentants des gouvernements de diverses provinces qui fournissent déjà un appui à des programmes parrainés conjointement avec le gouvernement fédéral, ou envisagent l'établissement de pareils programmes.

Cette déclaration de principe, même s'il s'agit peut-être d'une déclaration préliminaire, influera énormément sur le rôle éventuel des organismes traditionnels et des nouveaux organismes, ainsi que sur leurs objectifs. Elle comporte des implications importantes, destinées à éviter le chevauchement des ressources et le gaspillage d'énergies et à donner une orientation nouvelle aux organismes existants de façon à leur permettre d'œuvrer dans ce nouveau domaine. Elle exige de longs pourparlers avec les groupes non gouvernementaux du Canada et un échange très honnête au sujet de la stratégie du gouvernement fédéral, de ses aspirations et des limitations envisagées. A l'avenir, les O.N.G. devraient prendre part aux discussions au sujet des politiques gouvernementales.

La planification

Comme il en a déjà été fait mention, dans la description des relations entre les organisations non gouvernementales et les gouvernements, un certain nombre d'organisations ont soutenu qu'elles avaient le «droit» de contribuer à la planification des politiques gouvernementales. La SCC, une organisation d'envergure nationale qui a toujours mis l'accent, dans ses fonctions, sur des normes nationales et sur une perspective nationale, en ce qui concerne les services de justice pénale, est le principal défenseur de cette thèse.

Les petites organisations ont repris cette idée, en y apportant des variations. La notion d'échange mutuel d'observateurs dans l'établissement des politiques a été avancée par la Société St. Leonard du Canada. En Saskatchewan, l'idée de nouvelles structures officielles, aux fins de la planification, a été rejetée comme n'étant pas «fonctionnelle». Certaines organisations semblaient mettre l'accent sur le processus de consultation, avant l'établissement d'une politique. Ce processus vise à apprécier

l'opinion publique et à mettre à l'épreuve les répercussions de la politique en question. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il y a contribution directe à la prise des décisions afférentes aux politiques.

Le processus, relativement étroit, et reconnu comme étant difficile, de planification conjointe de l'utilisation des ressources s'est avéré beaucoup plus populaire. La chose semble se situer à un niveau légèrement inférieur à celui de l'élaboration des politiques, que les gouvernements semblent éprouver de la difficulté à partager.

Même si elle s'ést déclarée en faveur d'une contribution régulière et continue au niveau du Comité permanent des sous-ministres, la SCC a appuyé l'idée de consultation par le biais des groupes d'étude, comme cela s'était fait lors de l'établissement des centres résidentiels communautaires du Canada. Le succès des consultations, dit-elle, dépend de délais suffisants, d'un juste partage de l'information et de l'élaboration de recommandations préliminaires permettant un échange de vues.

Précisions au sujet de la planification

> En fait, la démarcation des diverses fonctions, en matière de planification, n'existe plus. Nous sommes partis d'une situation dans laquelle il était considéré que les économistes pouvaient travailler côte à côte avec les urbanistes et les planificateurs des services sociaux et des services de santé, tout en demeurant indépendants, pour en arriver à la situation dans laquelle nous nous trouvons maintenant et qui est tout aussi extrême. L'on peut maintenant soutenir que toute planification est, et doit être, une planification sociale, parce que toute planification influe sur la population, et sur la qualité de la vie des particuliers et des familles, et qu'elle ne devrait jamais être effectuée sans que des projets sociaux fondés sur les conséquences sociales possibles ne soient pleinement arrêtés. Cette prétention peut certainement s'appliquer au problème de la pollution de l'environnement, aux services de santé, à la gestion de la structure du taux d'intérêt et à ses conséquences sur le logement des particuliers et des familles, à la planification d'une communauté ou d'un quartier dans les limites de régions urbaines déjà établies, ainsi qu'à l'expansion des régions métropolitaines au-delà des limites des centres urbains établies[8].

La planification, au sens où l'entend Kahn[9], est «une méthode permettant de déterminer la politique à adopter en vue d'assurer un développement équilibré et ordonné, servant les intérêts de la population d'une région donnée». Ainsi, la planification sociale exige, entre autres, «un choix d'objectifs, compte tenu des intérêts, tendances ou problèmes, des valeurs ou objectifs sociaux et de leurs implications générales».

Rose conclut que «l'organisation bénévole peut proposer des solutions de rechange, mais la formulation stricte d'une politique menant à l'établissement de nouveaux mécanismes législatifs relève du gouvernement». Il établit une distinction claire entre les politiques et «le fait d'établir des structures ou des programmes administratifs».

La planification en matière de justice pénale

Au Canada, la planification s'avère particulièrement difficile, dans le domaine de la justice pénale. Nous avons déjà parlé du partage fondamental des compétences entre

[8]Dr Albert Rose, *The Functional Scope of Social Planning*, Canadian Welfare, vol. 5, sept.-oct. (1975) p. 10.

[9]Alfred J. Kahn (cité par Rose, ibid.).

le gouvernement fédéral et les provinces et de l'expansion complexe des gouvernements. Dans certaines des principales provinces, comme l'Ontario, le partage des responsabilités entre ministères, en ce qui concerne les services policiers, judiciaires et correctionnels, constitue un défi encore plus grand, pour les responsables gouvernementaux de la planification. Les ministères ontariens s'intéressant aux politiques de justice[10], à l'exception du ministère des *Consumer and Commercial Relations*, s'attendaient à dépenser près de 369 millions de dollars en 1976-1977.

Jusqu'à quel point la planification conjointe entre ministères est-elle fructueuse? Parmi toutes les questions de planification qui sont susceptibles de se poser dans les ministères, où la question des services non gouvernementaux trouve-t-elle sa place? Comment les pressions politiques en vue de trouver une solution au problème des infractions au code de la route, ou au problème de l'ivresse au volant chez les jeunes gens, influent-elles sur la nécessité d'assurer des ressources et d'attribuer les responsabilités, en matière de déjudiciarisation? Ou encore, un gouvernement particulier adoptera-t-il une politique, en matière de déjudiciarisation? Est-il possible, en pratique, à quelque niveau de la planification, de faire collaborer les citoyens ou de les consulter?

Pour formuler la chose sous un angle national, quoique légèrement différent, comment les planificateurs de politiques au niveau supérieur du gouvernement, soit au niveau du cabinet, pourront-ils s'arrêter à une question secondaire (à savoir, celle du rôle et du financement des O.N.G.), alors que le domaine se voit déjà accorder une importance bien faible? Ce domaine vient en queue de liste, sauf si l'ordre et la sécurité sont en jeu. Le fait qu'en général, trois pour cent seulement de l'ensemble des dépenses gouvernementales soient consacrées aux services de justice pénale montre, à notre avis, qu'au Canada, la justice se fait accorder une importance bien faible.

Mécanismes de planification

Fort heureusement, un certain nombre de gouvernements ont entrepris de planifier les politiques de justice pénale, le gouvernement fédéral assumant la plus grande part des responsabilités à cet égard. Un certain nombre d'organismes gouvernementaux, ou de services de ministères, ont réussi à établir une coopération au niveau des services, et même à s'assurer à l'occasion la participation de groupes non gouvernementaux.

Compte tenu du climat tendu des relations fédérales/provinciales généralement, il se peut que la planification conjointe à ce niveau doive s'effectuer pendant un certain temps avant que la «voix indépendante du secteur non gouvernemental» puisse être entendue. Il se peut qu'il soit beaucoup plus pratique de faire appel à ce secteur au niveau de l'élaboration des politiques provinciales, compte tenu de la diversité évidente des organisations non gouvernementales.

Nous avons constaté une forte tendance à la consultation, à la planification commune des services et au partage des minces ressources. Le *Justice Development Commission* de la Colombie-Britannique a été proposé comme un modèle possible de ce type de planification. Dans certaines autres provinces, les voies non officielles

[10]*Gouvernement de l'Ontario.* Prévisions dans le domaine des politiques de justice.

semblent être satisfaisantes. On s'est demandé si la planification des services au niveau d'un comité régional conjoint est efficace, lorsque les organisations non gouvernementales ne sont pas représentées. Partout, l'on se rend compte qu'un processus officiel de planification risque de gêner la créativité et la diversité, particulièrement en ce qui concerne les services humains.

Accréditation et sélection

Les représentants du gouvernement s'attendaient à ce que nous proposions un système destiné à les aider à déterminer si les organisations qui leur demandent un appui financier sont «bonnes» ou «mauvaises». En fait, ces notions ont très peu été discutées, à travers le Canada. La majorité des intéressés, au sein du gouvernement ou à l'extérieur, ne considéraient peut-être pas que c'était là un problème fondamental. D'autre part, il se peut que ce soit là l'une des préoccupations secrètes des gouvernements et des organismes établis qui désirent avoir beau jeu et demeurer maîtres de la situation.

Toutefois, il semble être incontestable que les organisations qui ont des capitaux à distribuer, aux fins de contrats, de projets ou de subventions initiales, doivent s'assurer que ces capitaux seront soumis à un juste contrôle et qu'il en sera rendu compte. Elles s'intéressent à la constance et à la quantité, sinon à la qualité, des services fournis. Or, à défaut de méthodes efficaces d'évaluation, il est difficile de porter un jugement de ce genre. Il est plus facile de porter un jugement sur des organisations déjà connues dont le rendement a pu être observé, d'une façon ou d'une autre. Les organisations établies sont probablement plus faciles à étudier que celles qui sont moins bien connues.

Le besoin de normes

Le groupe d'étude a pu constater un intérêt à l'égard de deux types de normes.

Des *normes d'organisation*[11], dit-on, sont nécessaires en vue d'établir la stabilité et la réputation de l'organisation, de façon à la rendre admissible aux subventions. Ces normes semblent avoir principalement trait à un contrôle officiel, au sein de l'organisation, à ses opérations internes et à sa responsabilité envers les gens de l'extérieur, en particulier ceux qui la financent et l'appuient.

Il est reconnu que, dans l'application de ces normes, il importe de se montrer flexible à l'égard des *nouvelles* organisations, soit celles qui en sont à leurs débuts et les organisations non traditionnelles de citoyens.

Dans le mémoire qu'elle a présenté au groupe d'étude, la SCC[12] a demandé l'établissement d'un système destiné à assurer l'accréditation des organisations, système qui mettrait l'accent sur un second type de *norme visant à l'appréciation de la qualité et de l'efficacité des services*, et de la *compétence des organisations*. Cet organisme favorise des normes plus élevées dans tous les services de justice pénale au Canada, et il entend probablement par là les services gouvernementaux et les services non gouvernementaux. À défaut de normes, dit-il, il ne saurait y avoir partage de responsabilités. Les organisations reconnues parce qu'elles satisfont aux normes

[11]Mémoire du groupe fédéral de travail.

[12]Mémoire de la SCC.

établies pourraient recevoir un appui financier. La SCC a nié être intéressée à devenir l'organisme chargé de reconnaître les organisations et groupes non gouvernementaux. Elle a bien souligné que les normes devraient être élaborées mutuellement par les gouvernements et ces groupes indépendants.

Comité d'accréditation — Alberta

En Alberta, un comité fédéral/provincial est chargé d'étudier les projets de «centres résidentiels communautaires» et leur financement. À cette fin, un ensemble de principes directeurs est mis à la disposition des groupes communautaires intéressés à établir pareille installation. Les normes qu'ils semblent avoir fixées ont trait à l'organisation, aux objectifs des programmes, aux méthodes de renvoi, à l'évaluation des programmes et au budget. Aucun contrat ne peut être conclu sans que ce comité fédéral/provincial, composé de fonctionnaires fédéraux et provinciaux, n'ait «reconnu» le groupe en question. Mais il ne semble y avoir aucun représentant des groupes communautaires fournissant les services en question qui soit membre du comité. Or, si c'est bien le cas, le groupe d'étude s'en inquiète, car, c'est à ce niveau que les groupes de citoyens peuvent apporter une contribution précieuse.

Attitudes à l'égard des normes

Aucune réticence n'a été manifestée à l'égard de la question des normes. Il semble être généralement entendu que les organisations qui présentent des projets doivent établir un besoin. Nous avons constaté que certaines organisations n'ont aucune donnée à leur disposition, ou n'ont pas les compétences voulues en vue d'organiser les données disponibles, de façon à étayer et à établir le mérite de leur cause. Personne n'a contesté que la capacité de fournir des services satisfaisant à des normes minimales variera selon l'endroit, le contexte économique et la culture. De plus, personne ne s'est opposé à l'évaluation, pourvu que ce moyen ne soit pas utilisé en vue d'empêcher un appui financier. Mais il s'agit de trouver une méthode d'évaluation simple et économique. Or, c'est là une lacune évidente des organisations gouvernementales et indépendantes. De l'avis des O.N.G., l'évaluation devrait s'appliquer tant aux services publics qu'aux O.N.G..

Les normes, l'évaluation et la procédure d'accréditation constituent des méthodes de gestion destinées à assurer la qualité et à contrôler et limiter les dépenses. La question à laquelle il importe de faire face, dans un domaine où il existe peu de méthodes «efficaces», est celle de savoir si le coût de l'accréditation ne serait pas trop élevé. Trop élevé, non seulement au point de vue pécuniaire, mais également au point de vue de la perte des types d'initiatives créatrices que pourraient prendre des groupes de citoyens, qui n'ont pas de connaissances professionnelles, mais qui souhaitent néanmoins apporter une contribution humaine. Si les normes d'accréditation sont trop élevées et trop rigides, elles empêcheront peut-être bien l'effort individuel. Si elle est trop formaliste, certains groupes de citoyens ne pourront rencontrer les exigences. Les normes devraient être adoptées d'une façon soigneuse et flexible. Une uniformité rigide semble être incompatible avec pareil besoin de diversité.

Les groupes non gouvernementaux se montreront probablement favorables à des normes minimales, et essaieront de les respecter, s'il y a sélection. Ils seront probablement disposés à faire encore davantage, particulièrement si les normes ne leur

sont pas imposées. Si l'on tente d'établir un système d'accréditation professionnel, par l'intermédiaire d'un organisme d'accréditation, l'on devra faire face à une réticence considérable. Une évaluation par un «groupe de pairs» serait plus acceptable; c'est-à-dire le genre d'étude d'organisation, d'examen de projet, d'appréciation des points forts et des points faibles, qui est effectué par d'autres organismes de service œuvrant dans le même domaine ou dans des domaines similaires.

PARTIE III

PROBLÈMES RELEVÉS PAR LE GROUPE D'ÉTUDE

Le Groupe d'étude a été saisi, dans son mandat, d'un certain nombre de problèmes tous très importants. Nous les avons maintenant ramenés à certaines difficultés spécifiques que nous exposons dans la présente partie de notre rapport en guise d'arrière-plan de nos conclusions et recommandations. Nous avons tenu compte, ce faisant, des difficultés qu'auront à surmonter ceux qui envisageront de donner suite à notre rapport, qu'il s'agisse d'organismes gouvernementaux ou d'organismes non gouvernementaux.

On y verra qu'à notre avis, la participation des citoyens à la justice pénale est un problème crucial qui se pose tant au gouvernement qu'à l'extérieur de celui-ci. Nous croyons que les relations futures entre gouvernements et O.N.G. vont dépendre d'une analyse sérieuse des répercussions de ce genre d'engagement de la part des citoyens.

Nous étudions aussi la nécessité pour les gouvernements de rechercher un nouvel équilibre entre leurs responsabilités et celles de la communauté, ainsi que les difficultés que cela peut poser en pratique. Nous indiquons, pour alimenter la recherche, certains rôles que pourraient jouer les O.N.G. et les gouvernements. Nous tentons de définir les raisons d'un engagement plus sérieux des O.N.G. dans le domaine de la justice pénale en ce moment, orientation qui va exiger un changement assez radical dans les services publics sur les questions d'accès à l'information, de partage de la planification et d'utilisation des ressources.

Enfin, nous nous arrêtons aux difficultés financières très graves des O.N.G. et cherchons quelles modifications il faudrait apporter aux principes qui guident les gouvernements dans l'attribution de leurs subventions à ces organismes.

Certains des problèmes que nous avons ainsi relevés sont nés du fait que les gouvernements n'ont pas voulu prendre position et guider clairement les fonctionnaires, les citoyens et les O.N.G. Un bon nombre subsistent faute de compréhension entre services publics et services privés, d'autres faute de mécanismes permettant de répartir les responsabilités entre les deux secteurs. Le partage des responsabilités se fait au gré des pressions politiques, des palliatifs et du marchandage.

Nous croyons qu'à l'avenir les rôles de chacun devraient être définis de façon plus rationnelle et avec l'aide éclairée des citoyens et des consommateurs de ces services.

LA PARTICIPATION DES CITOYENS DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE PÉNALE

> Les services correctionnels fédéraux et le secteur privé doivent s'attacher à collaborer et à maintenir un équilibre harmonieux entre la participation du secteur public et *celle de la collectivité* sur le plan de l'administration du système correctionnel[1].
>
> La participation du citoyen dans le cadre des conseils de justice peut être définie comme un engagement de sa part, *comme la participation directe de l'individu au gouvernement*, dans ce cas-ci à l'administration de la justice. Le conseil de la justice pourrait être le véhicule de cette participation, permettant aux individus de faire valoir leurs préoccupations et points de vue sur des questions importantes du domaine de la justice?[2]

Tout au long de nos délibérations, nous avons tenté de voir dans quelle mesure les Canadiens ont la possibilité ou l'occasion de participer à l'administration de la justice pénale. L'acceptation de notre idée de base, soit que des citoyens et les collectivités devraient assumer une plus large part de la responsabilité des problèmes de leur milieu, dépendra dans une large mesure du principe de la participation et des occasions de participer qui seront offertes et dont on profitera.

Bien entendu, il ne faudrait pas restreindre aux seuls gouvernements le principe de la participation. Il n'est pas moins important qu'il s'applique également aux opérations des O.N.G.

La planification des changements et l'élaboration des politiques en matière de justice pénale devraient être abordées de façon à ne pas affaiblir la position des citoyens et des collectivités et à ne pas les rendre davantage tributaires des gouvernements. C'est pourquoi il est essentiel à nos yeux que ces changements se produisent avec la participation la plus complète possible des citoyens et de leurs organismes.

La participation des citoyens a plusieurs sens

Certains prétendent qu'on a fait beaucoup trop de cas de la «participation des citoyens», qu'elle est issue d'une confusion dans les termes et qu'elle est irréalisable en justice pénale. Nous conviendrions avec Til que «de tous les grands domaines de l'économie urbaine, c'est dans celui de la justice pénale qu'elle est apparue en dernier[3]». Comme l'écrivait Arnstein, «la participation des citoyens est un peu comme manger des épinards: nul ne s'y oppose en principe parce que c'est bon pour la santé. La participation des gouvernés à leur gouvernement est, en théorie, la pierre angulaire de la démocratie, un principe sacré auquel pratiquement tous applaudissent frénétique-

[1]Canada, Solliciteur général, Le Rôle des Services correctionnels fédéraux au Canada, Ottawa, janvier 1977, p. 109 (Les italiques sont les nôtres).

[2]Thérèse Lajeunesse, Justice Councils: A Study, ministère du Procureur général, Colombie-Britannique, mars 1976 (Les italiques sont les nôtres).

[3]Jon Van Til, *Citizen Participation in Criminal Justice: Opportunity Constraint, and The Arrogance of the Law*, Département des études urbaines et du développement communautaire, Université Rutgers, Journal of Voluntary Action Research.

ment[4]». Mais parfois les épinards sont mal cuits; on y trouve encore du sable. Et cela peut les rendre difficiles à avaler pour certaines personnes, notamment dans un domaine comme la justice avec ses nombreux rouages délicats: procédure, contrôle, sécurité, etc.

Dans son sens le plus large, ainsi que le décrit Head[5], le nouveau mouvement de participation des citoyens comprend

> l'activité des locataires qui exigent des logements convenables pour leur famille et leurs enfants à un prix raisonnable, ainsi que celle des assistés sociaux qui s'opposent à la bureaucratie qui les opprime. Mais l'élément peut-être le plus important de l'essor de la participation du citoyen, est l'activité des aménagistes d'habitations en hauteur en voie de transformer le cadre des grandes villes du Canada.

Dans leurs commentaires sur ce mouvement au Canada à la même époque, deux autres observateurs ont décelé des tendances qui peuvent avoir un effet sur l'évolution de la justice pénale. Thayer[6] mentionne l'apparition d'une «nouvelle théorie de la démocratie» selon laquelle «la participation est le droit principal du citoyen. Et par cela, on veut dire l'engagement de l'individu dans la création des organismes dont il est membre et dans l'élaboration de leurs politiques de même que de toutes celles qui affectent son avenir, qu'il en soit officiellement membre ou non».

Francis J. Bregha fait certaines remarques et formule certaines recommandations concrètes encore plus pertinentes. «Ainsi, écrit-il, pendant que diminue le nombre de ceux qui demeurent maîtres de leur destin (si l'on peut dire), le nombre des personnes à charge de tous genres augmente considérablement... leur dépendance devient de plus en plus grande à mesure que l'État tente de la combattre par des mesures traditionnelles». Ce genre de dépendance est caractéristique de nombreuses collectivités canadiennes en ce qui a trait à leurs services de justice pénale.

Pour ce qui est de faire quelque chose au sujet de cette dépendance, il poursuit: «Une fois accepté le principe de la participation des citoyens, il faut canaliser celle-ci pour la rendre efficace, soit lui donner des structures légales et administratives qui vont beaucoup plus loin que le jeu actuel de «participation sur invitation seulement». Dans ce «processus de négociation», il faudrait établir une distinction entre les fonctions *action* et les fonctions *service* des organisations de citoyens[7].»

Il existe bien des façons de participer

Il existe évidemment bien des façons pour les citoyens de participer et de s'engager. L'une des plus répandues consiste à offrir bénévolement ses services dans le système de justice pénal, bien que cela ne se fasse pas sans difficulté au Canada. Les groupes communautaires peuvent aussi concevoir et mettre sur pied leurs propres solutions aux problèmes de la criminalité dans leur quartier lorsqu'on les appuie et les encourage. Certaines personnes siègent à des comités consultatifs dans divers services

[4]Sherry R. Arnstein, *Eight Rungs on the Ladder of Citizen Participation*, in *Citizen Participation: Effecting Community Change*, Cahn & Passett éd., Praeger Publishers, New York 1971.

[5]Dr Wilson A. Head, *The Ideology and Practice of Citizen Participation*, in *Citizen Participation: Canada*, James Draper éd., New Press, Toronto 1971.

[6]Frederick C. Thayer, *Participation and Liberal Democratic Government*, Gouvernement de l'Ontario, 1971.

[7]Francis J. Bregha, *Community Development in Canada: Problems and Strategies* in *Citizen Participation: Canada*, James A. Draper éd., New Press, Toronto 1971. (les italiques sont les nôtres)

de justice pénale, y compris les institutions pénales. Mais d'autres estiment qu'il n'y a participation réelle que s'il s'agit de modifier ou de contrôler l'administration de la justice pénale ou de la rendre plus responsable.

Comme nous le soulignions au chapitre 11, nous jugeons important de faire la distinction entre la participation du bénévole et la notion de participation du citoyen comme élément d'un processus conscient et délibéré dont l'objectif premier est le changement. Ceci dit, non pour minimiser l'importance du travail des bénévoles en justice pénale mais pour mieux faire ressortir la différence qualitative entre le fait de se porter bénévole pour aider et celui de participer à une action dont un des buts premiers est de transformer une situation.

Les bénévoles qui œuvrent dans le domaine de la justice pénale sont d'un concours particulièrement précieux parce qu'ils apportent une influence humanisante et un élément personnel aux délinquants en plus de leur donner le sentiment que la communauté s'occupe d'eux. Ce sont des qualités rares dans les organismes professionnels ou bureaucratiques. Nous n'ignorons pas les risques de paternalisme (ou de maternalisme) de certains programmes bénévoles. Et il ne faut pas ignorer la possibilité que les délinquants eux-mêmes fassent profiter la collectivité de leurs talents. Le bénévolat et le don de sa personne aux autres sont extrêmement précieux pour celui qui donne comme pour celui qui reçoit, pour la collectivité et pour le gouvernement. Tout dépend du contexte dans lequel ces échanges humains se produisent. On recrute souvent des bénévoles parce qu'on s'attend à ce qu'ils «enrichissent» des programmes déjà conçus et mis sur pied. De cette façon, on répond aux besoins individuels des personnes qui œuvrent au sein de ces programmes. Mais on répond aussi aux besoins essentiels du système. Les bénévoles peuvent apporter des transformations, mais leur but premier n'est pas de transformer mais de servir.

Nous établissons la même distinction entre le travail des comités consultatifs de citoyens en justice pénale (notamment dans les institutions pénales) et la participation des citoyens en tant qu'instrument de changement. Ces comités constituent certainement d'importants moyens pour les gens de s'engager, mais leur but premier n'est pas de rendre les services de justice pénale plus responsables, ni de les modifier ni de les contrôler. On s'attend en réalité à ce qu'ils aident à l'administration des programmes plutôt qu'à en influencer la ligne de conduite. Ils sont là pour faciliter le travail des fonctionnaires.

Il apparaît essentiel également de tirer au clair la position des fonctionnaires au sein des O.N.G. Nous ne croyons pas qu'en tant qu'individus ils soient moins intéressés aux problèmes de la communauté que les autres citoyens. Ils devraient donc être les bienvenus au sein des O.N.G. et pour en partager les responsabilités. Cependant, à cause de leurs responsabilités publiques, leur activité au sein des O.N.G. peut être limitée par la politique de leur ministère ou par leurs fonctions au sein du gouvernement. Mis à part cet aspect, la question de conflit d'intérêt ou de loyauté demeure individuelle et chacun doit la résoudre selon les circonstances.

La participation aux décisions au Canada

L'étude des divers aspects de la participation des citoyens et des distinctions que nous tentons de faire est importante à bien des égards. Avec le retour souhaité des

bénévoles au système, il importe que ceux-ci aient une idée bien définie de leur rôle en tant qu'aides. Il leur arrivera, à ce titre, de souhaiter apporter des changements au système. S'ils travaillent à des programmes gouvernementaux, en particulier, il faudra définir clairement les limites de leur liberté d'action de même que les moyens d'exprimer leur opinion.

Il importe également, dans la division des tâches entre gouvernements et O.N.G., qu'on tienne compte du dynamisme naturel vers l'action sociale et les transformations sociales qui motive de nombreuses personnes au sein des O.N.G. Il est non moins essentiel d'étudier ces questions à la lumière de la tendance qu'ont les gouvernements et, dans une moindre mesure, les O.N.G., à confier les fonctions de décision et de contrôle à une élite. Mais il est encore plus important que les citoyens aient l'occasion de rendre les services de justice pénale responsables de leur activité.

Il faut, comme le soulignait Hogarth[8], que les simples citoyens soient conscients de la légitimité du processus de la justice pénale. Il faut qu'ils y aient facilement accès. Il faut qu'ils comprennent les lois. Ils doivent être en mesure de les critiquer et de participer à leur transformation. Ils doivent avoir l'occasion d'exercer une influence réelle sur les grandes décisions. Les officiers de justice devraient être davantage responsables devant le public. Et celui-ci ne devrait pas entretenir d'illusions.

Ce genre de participation, à notre avis, ne s'obtient pas simplement en multipliant le nombre des fonctionnaires ici et là dans la collectivité. On parle au gouvernement d'enraciner les services dans la collectivité. Le fait qu'ils y soient établis ne signifie pas que les citoyens auront leur mot à dire dans la direction ou l'élaboration des politiques ou des priorités de ces services. Trop souvent les fonctionnaires n'ont pas la compétence voulue pour faire plus qu'apaiser ou manipuler les citoyens du milieu où se trouvent leurs services.

Il nous paraît clair que les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux devront tenir compte des diverses notions de «participation des citoyens» qui ont cours, si confuses qu'elles puissent paraître. Si elles signifient que les citoyens seront appelés à partager davantage les pouvoirs de décision, l'attitude du gouvernement devra changer radicalement. Il en va de même de certains O.N.G. Il faudra faire moins de discours et porter plus d'attention à faire fonctionner ces notions en pratique si l'on ne veut pas que les citoyens soient manipulés et isolés encore plus de l'administration de la justice pénale.

Quelques expériences de participation au Canada

Il y a toujours eu au Canada un mouvement d'organismes privés intéressés à contrôler les politiques gouvernementales, à les critiquer et à tenter de les modifier. Mais nous avons constaté que dans tout le pays, on prend de nouvelles initiatives et on discute de nouvelles approches.

Divers groupements de citoyens ont pris sur eux-mêmes d'assurer des services à la communauté. Certains s'occupent activement de programmes où les tribunaux optent pour l'amende au lieu de l'emprisonnement et astreignent les délinquants à du service

[8]John Hogarth, *Alternatives to the Adversary System*, in *Studies on Sentencing*. Commission canadienne de la réforme du droit, Ottawa, 1974.

communautaire, remettant ainsi la sanction entre les mains de la collectivité en s'attendant à ce que celle-ci et le délinquant collaborent, chacun à sa façon.

La notion de «consommateurs de services» appliquée tant aux délinquants qu'aux contribuables participant à l'élaboration des services, a été non seulement débattue mais aussi mise en pratique dans certains milieux, notamment à Halifax.

> 1. Nous supposons qu'il existe un problème. On s'est plaint du taux de la criminalité aux conseils des quartiers n° 3 et 5, à la Gottigen Street Merchants Association, et dans divers organismes sociaux qui œuvrent dans notre quartier de la ville. On s'inquiète du fait que l'âge des criminels baisse d'année en année et que le système de justice pénale actuel ne suffit pas à la tâche en ce qui a trait à la criminalité dans le quartier.
>
> 2. Nous supposons qu'il existe une solution de rechange et qu'elle devrait être ancrée dans la collectivité et qu'elle devrait faire appel à l'initiative, au dynamisme et à l'engagement de ceux qui y demeurent. Nous croyons qu'un programme reposant sur de tels fondements pourrait constituer un remède au problème de la criminalité et profiter, en fin de compte, à l'ensemble de la collectivité[9].

En Colombie-Britannique, des conseils de justice pénale ont été mis sur pied en mai 1974[10] comme méthode de mise en valeur du milieu. L'un des éléments clés de ces conseils est la «participation des citoyens», notamment l'occasion qui est offerte aux citoyens d'exprimer leurs opinions au gouvernement et de lui faire part de leurs préoccupations.

Le Service canadien des pénitenciers a inscrit dans ses objectifs la «participation des citoyens»:

> Établir et multiplier les communications entre les détenus et la société, en établissant des relations mutuellement profitables entre l'institution et la communauté et faciliter la réinsertion sociale des détenus.
>
> La réalisation de ce projet exigerait que le citoyen participe activement à quatre fonctions distinctes décrites plus en détail en D.I. 845:
>
> a) réduire l'isolement des détenus et mieux préparer leur rentrée dans la société;
>
> b) mettre sur pied des moyens plus variés de réadaptation sociale;
>
> c) mieux renseigner le public en général et intéresser davantage la collectivité et l'amener à participer davantage;
>
> d) augmenter le nombre de citoyens sérieux qui aident les détenus à se préparer en vue de leur réinsertion sociale[11].

De plus, on a mis sur pied depuis quelque temps dans certains pénitenciers canadiens des Comités consultatifs de citoyens, qui constituent un exemple bien spécifique de participation du citoyen. Leur rôle a récemment fait l'objet d'une enquête de la part d'un comité parlementaire[12]. Nous avons eu l'occasion de rencontrer certains de ces comités, d'entendre parler de leur travail et de leur mode de fonctionnement et de prendre connaissance de la confusion qui semble entourer leurs pouvoirs et leurs fonctions et des répercussions qu'elle a sur l'efficacité de la participation des citoyens.

[9] Halifax North End Project, Rapport du Comité conjoint de direction, 1976.

[10] Thérèse Lajeunesse, *op. cit.*

[11] Service canadien des pénitenciers, *Divisional Instruction No. 845 (Social Development)*

[12] Chambre des communes, Comité de la justice et des affaires juridiques, Délibérations, 26 oct. 1976, Fascicule n° 1.

Dans tous les domaines de la justice pénale au Canada, les citoyens pourraient avoir l'occasion de participer et d'assumer plus de responsabilités. Ces occasions on les trouve dans le procès par jury, les commissions de police et d'aide juridique, l'appréciation des sentences par des profanes ainsi que dans divers comités de citoyens ou services assurés par la communauté. On pourrait y ajouter les organismes qui travaillent à l'élaboration des politiques et dont on pourrait améliorer l'efficacité.

Enfin, il reste le domaine extrêmement important des relations entre la collectivité et la police et les occasions qu'il offre aux individus de participer. Le surintendant Heywood de la G.R.C. de Surrey (C.-B.) en énonçait ainsi les principes:

> Bref, on pourrait dire que les fonctions de la police sont dans un état de transition et de mutation, où se fait sentir un mouvement qui met l'accent sur un équilibre plus équitable entre la prévention, l'enquête et l'exécution. Il en ressortira un partage de la responsabilité des fonctions de police entre la police et la communauté où l'on peut s'attendre, de la part de celle-ci, à une plus grande participation et à un plus grand appui dans la solution du problème de la criminalité[13].

Les obstacles à la participation

Nous conclurons qu'il existe une série d'obstacles à la participation optimum des citoyens au Canada. Ces obstacles, on les trouve au sein des organismes gouvernementaux comme non gouvernementaux, bien que lorsqu'ils se conjuguent au sein des gouvernements, ils sont plus difficiles à surmonter pour les citoyens.

1. La nature du système de justice pénale

Le système policier, judiciaire et correctionnel au Canada fonctionne souvent en marge de la société. Ses éléments sont mal agencés et poursuivent parfois des buts contradictoires. Dans son ensemble, il est souvent inexplicable, confus et donc rébarbatif et inaccessible au citoyen ordinaire.

Til spécule sur d'autres aspects du système qui rendraient la participation du public très problématique, s'il avait raison:

> Le secteur de la justice pénale est différent des autres domaines de l'économie sociale où le public a tenté de participer (par.ex., le bien-être social, l'habitation, la santé, le développement communautaire) en ceci que les responsables des décisions ont pu entretenir chez les gens des préjugés contre la participation des citoyens aux décisions de politique. Cette différence peut s'expliquer par la place centrale qu'occupe la justice pénale dans les structures sociales, par la nature du travail qui s'y fait, par l'inaptitude des citoyens à surmonter collectivement ces préjugés traditionnels et par l'arrogance qu'on a tendance à attribuer aux officiers de justice en tant que groupe social.
>
> Précisons que la justice pénale constitue un fondement essentiel du système social en monopolisant l'usage légitime de la force et de la violence dans le pays. Cela signifie que les agents de la paix ont régulièrement recours à des subterfuges, à des délateurs et aux coups de main. La justice pénale a pour but de retirer de la circulation les personnes indésirables et dangereuses, et le citoyen ordinaire se soucie assez peu du système en général, pourvu qu'il s'acquitte bien de ses «fonctions de nettoyage»[14].

2. Les processus de décision dans les gouvernements

Le processus gouvernemental, ainsi que l'écrit Szablowski, «est devenu excessivement complexe et technique; même ceux qui l'étudient de jour en jour éprouvent de la

[13]Rapport annuel, G.R.C., Surrey, 1975.

[14]Til, *op. cit.*

difficulté à se tenir au courant des changements et à en saisir l'apparent raffinement[15]». A cette complexité vient s'ajouter un manque d'accès à l'information et au processus lui-même, pour ceux de «l'extérieur» qui ne peuvent satisfaire aux exigences applicables aux services publics en matière de responsabilité.

3. L'influence des spécialistes

On peut sans doute dire sans crainte de se tromper que la majorité des décisions prises dans les services de la justice pénale, sauf les grandes décisions d'orientation, le sont par une élite de spécialistes. Non seulement y met-on l'accent sur le fait d'exercer une profession, mais les délibérations de ces personnes se font souvent à huis clos.

La spécialisation est en bonne voie de se répandre, ce qui est fort compréhensible vu les critiques souvent formulées à savoir que les services de justice pénale ne comptaient pas suffisamment de travailleurs spécialisés. Cette tendance à la spécialisation ne se renversera vraisemblablement pas. Cela est bien, tant que l'on ne tombe pas dans un exclusivisme qui accompagne la spécialisation et qui fait fermement obstacle à la participation des citoyens.

On continue d'exiger l'extension et l'amélioration de la formation du personnel tout comme on le faisait il y a trente ans où il n'y avait guère que les avocats à posséder une formation spécialisée en justice pénale. C'est peu de temps après cela que les O.N.G. ont pris les devants en assurant une formation professionnelle à leur personnel en même temps qu'ils plaçaient la notion de libération conditionnelle sur une base professionnelle. En beaucoup moins de temps, soit depuis dix ans, les sources de formation professionnelle se sont multipliées. Aux institutions qui produisaient des travailleurs sociaux et des psychologues sont venus s'ajouter des écoles de sociologie et des centres de criminologie.

Les forces policières de nombreuses régions du Canada ont, fort à propos, concentré leurs efforts sur l'amélioration de la formation. On a appliqué aux problèmes de la justice pénale de nombreuses techniques professionnelles comme la gestion, l'analyse des systèmes et l'économique.

La récente étude sur la planification, la formation et le perfectionnement de la main-d'œuvre correctionnelle[16] confirme cette tendance. On exigera la 10^{e} année des candidats aux postes d'«Apprenti en service correctionnel» et l'on imposera des épreuves spéciales à ceux qui n'auront pas leur 12^{e} année. Pour être admis comme «Travailleur en service correctionnel» il faudra être muni d'un certificat d'étude d'un collège communautaire ou d'un baccalauréat es arts. Il faudra le B.A. pour s'occuper de services correctionnels communautaires et des services pour les jeunes. Il faudra un diplôme du premier degré pour travailler en probation et en libération conditionnelle.

Deux catégories importantes d'éventuels participants sont en butte à la résistance de certains spécialistes, tant au sein des gouvernements qu'à l'extérieur de ceux-ci. La première est constituée d'aspirants bénévoles; l'autre, le plus souvent, d'autochtones

[15]George J. Szablowski, Nouveau Rôle des organisations bénévoles dans le domaine de la justice pénale: Possibilités de participation politique efficace, 1977 (voir Appendice C).

[16]*National Advisory Network on Correctional Manpower Planning, Training and Development* (résumé du projet pour l'exécutif), 340 ouest, av. Laurier, Ottawa, juin 1976.

ou d'ex-délinquants membres de groupes de promotion personnelle, qui désirent travailler à titre para-professionnel.

Ce qui semble avoir manqué aux spécialistes c'est une préparation suffisante pour pouvoir travailler avec les citoyens, avec des groupes communautaires et avec des personnes possédant des qualifications para-professionnelles. Il est évident que dans certains gouvernements, on se trouve en présence de systèmes clos où il n'y a pas de place pour les non-spécialistes qui ne peuvent satisfaire à des normes d'instruction.

Le premier problème qui se pose aux spécialistes est donc de recruter, d'orienter et de former des bénévoles pour des fonctions qui ont un sens tant pour les délinquants que pour les bénévoles eux-mêmes. Et ces fonctions ne devraient diminuer ni le délinquant ni le bénévole. Cela va exiger une préparation, l'établissement de normes, la définition de responsabilités et des dépenses. Mais cela devrait aussi permettre d'échapper à la «spécialisation» des bénévoles, qui est toujours un grand risque là où se fait le besoin bureaucratique de tout diriger, dans n'importe quel organisme.

La fonction publique peut s'accomoder des para-spécialistes et des individus dont l'expérience de la vie vaut au moins autant qu'une formation scolaire. Mais en général, les politiques des gouvernements rendent leur accueil très difficile. Il se peut que le secteur des O.N.G. soit le lieu le plus pratique où entretenir et encourager cette évolution, pourvu qu'il soit en mesure de mieux assurer des débouchés aux travailleurs.

4. L'apathie réelle du public

Le citoyen appuie les questions qui l'intéressent et qu'il a à cœur, et il est prêt à y travailler. Il a toujours été plus facile de mobiliser le citoyen lorsque son sort était en jeu, comme autour de questions de propriété, qu'il l'a été de susciter des mouvements de masse pour lutter contre la criminalité. On en a une preuve éclatante dans l'opposition récente des contribuables à l'ouverture de maisons de transition à Granby et à Saint-Jean qui semble rendre encore plus difficile à atteindre le but d'un engagement général des citoyens. Le refus catégorique opposé par certaines collectivités à la construction de prisons dans leur région révèle un aspect différent de la participation des citoyens dont il faut bien tenir compte également.

Il y aura donc beaucoup à faire pour que le personnel puisse envisager la situation avec réalisme et qu'il reçoive une formation qui lui permette de traiter ouvertement et honnêtement avec la communauté. Ce genre de compétence et de compréhension dans les rapports avec la collectivité est très rare au Canada aujourd'hui.

5. Les attitudes courantes

L'acquisition et le perfectionnement de nouvelles techniques de travail auprès de la communauté ne serviront guère sans un changement radical d'attitude au sein du personnel tant des gouvernements que des O.N.G. Comme nous l'avons déjà dit, les services publics et les O.N.G. se considèrent parfois avec méfiance, avec suspicion, voire comme des ennemis. Trop souvent les contacts manquent de chaleur. Les organismes gouvernementaux, notamment durant leur période d'expansion, sont devenus paternalistes, condescendants sinon arrogants.

Il est difficile de dire si cette attitude tient à un simple manque de connaissance des autres et à un manque d'appréciation de la valeur qu'ont les autres pour la société. Reste à voir si dans la révision de son attitude, chacun va en changer et modifier ses réactions face à l'autre. Mais ces attitudes et l'atmosphère de tension qu'elles engendrent mettent gravement en péril la participation et l'engagement du citoyen. Les gens n'iront pas volontiers s'engager à moins que les dirigeants et le personnel des gouvernements et des O.N.G. ne fassent preuve d'ouverture d'esprit, de collaboration et de compréhension quant à la façon dont les programmes des deux secteurs affectent l'homme moyen. Si l'on n'adopte pas une attitude plus positive au sein des gouvernements comme au sein des O.N.G., on pourrait bien ne pas parvenir à utiliser tout le potentiel qu'offre le milieu pour assurer les services de la justice pénale sur le plan local et pour en définir les besoins.

Problèmes spécifiques

Dans le domaine général de la participation des citoyens, nous avons donc relevé les problèmes spécifiques suivants:

1. Une tendance, dans les services gouvernementaux, à laisser la maîtrise des décisions à des spécialistes, et le fait que le public a de moins en moins l'occasion de participer directement aux services, d'exercer quelque autorité sur l'utilisation des ressources, de prendre part à l'élaboration des politiques et de contrôler les services de justice pénale.

2. Une tendance, dans certains O.N.G., à confier à des spécialistes la haute direction de l'activité et la responsabilité des affaires envers la communauté.

3. Une confusion, chez les bénévoles, entre leurs responsabilités en tant qu'«aides» et leurs responsabilités en tant qu'agents «d'action et de changement social».

4. Un manque de préparation du personnel des services de justice pénale à leurs responsabilités en matière de développement communautaire et à leur travail avec des groupes de citoyens.

5. Une confusion quant au rôle et aux responsabilités des citoyens au sein des comités consultatifs de citoyens auprès des institutions pénales, y compris la faculté d'y accéder et d'en critiquer les politiques.

LES RÔLES DES GOUVERNEMENTS

> Les rapports entre l'État et l'individu font l'objet de discussions depuis Platon et Aristote. D'une part, l'État risque d'empiéter sur les libertés individuelles s'il est trop fort et trop coercitif. Par contre, il doit être suffisamment fort pour assurer les services ainsi que l'organisation de la société et des institutions dont la collectivité et l'individu ont besoin.
>
> Entre l'État et l'individu, servant tantôt l'un, tantôt l'autre, tantôt les deux, se trouvent les associations libres. Les groupements sociaux, ethniques, religieux, récréatifs sont l'expression de traditions profondément ancrées, d'aspirations collectives, de besoins humains. Souvent, ces associations libres servent de médiateur entre l'État et l'individu[1].

La force de l'État, la mesure de son intervention dans la vie des citoyens pour les diriger ou les contraindre davantage (ou les aider), font partie du processus de décision politique. Au Canada, la tendance semble aller vers la croissance de l'appareil étatique et de son ingérence dans la société. A mesure que l'État augmente son emprise sur les citoyens, il se doit d'assurer les mécanismes de contrôle et d'équilibre; il doit instituer un système de protection des droits individuels. La plupart des mécanismes de contrôle et d'équilibre sont consacrés par des lois et mus par le pouvoir judiciaire. Mais les gouvernements reconnaissent la nécessité de déléguer l'utilisation de ces mécanismes, cette fonction de médiation décrite par Sims, à des organismes qui leur sont extérieurs. On peut juger, à la liberté qu'ils éprouvent à le faire, s'ils croient au sens des responsabilités des citoyens et s'ils sont conscients que l'ingérence universelle de l'État peut affaiblir la société. Un dirigisme foncièrement coercitif peut brimer les individus et aggraver leur dépendance.

Par tradition et par sa législation, le gouvernement occupe une position dominante dans le domaine de la justice pénale. Il ne peut pas déléguer certaines de ses responsabilités, mais les lois lui permettent un recours quasi-illimité à des associations et services non gouvernementaux. Si limites il y a, elles tiennent souvent à l'absence d'autorité législative pour leur financement ou encore à l'attitude personnelle des fonctionnaires.

Notre consultation ne nous a pas permis de tirer des conclusions sûres quant à l'équilibre qu'il conviendrait d'établir entre le rôle et les responsabilités du gouvernement en justice pénale et ceux des citoyens et des O.N.G. Il aurait été naïf d'espérer le contraire. Les deux types d'organismes existent dans un cadre en perpétuelle évolution en dépit de l'immuabilité relative du système de justice pénale. Les responsabilités des uns et des autres vont être modifiées, adaptées ou abandonnées au gré des problèmes à résoudre. Elles auront, bien entendu, des variantes, d'une région à une autre, d'une province à une autre au Canada. Les rôles des gouvernants dans la domaine de la justice pénale seront définis, comme par le passé, par ce qu'exigera le public et par les pressions des groupes spécialisés de citoyens comme les O.N.G.

[1]R. Alexander Sims, *Government Grants to Voluntary Organizations* (d'après une étude faite par l'Association canadienne d'éducation des adultes, sans date).

Les influences qui orientent le gouvernement

Il existe plusieurs tendances importantes qui, si elles ne vont pas toutes dans le même sens, n'influenceront pas moins profondément les responsabilités que les gouvernements assument ou vont assumer.

Il semble y avoir une très forte tendance vers un raffermissement des méthodes de contrôle social au sein du système de justice pénale, suscitée par l'inquiétude du public au sujet des crimes accompagnés de violence, et aussi par son manque de confiance dans le système. Le renforcement de la sécurité des prisons, les restrictions aux mesures de libération hâtive, le renforcement des corps de police ainsi que les mesures d'ordre et de sécurité du gouvernement fédéral, voilà autant d'indices de cette tendance qui va raidir l'attitude des services gouvernementaux.

Parallèlement à cette tendance, une autre a pour but de protéger les droits des prisonniers et de mettre sur pied des moyens de protection des détenus qui sont à la merci de toute une gamme de mesures discrétionnaires de la part de leurs gardiens. Cette tendance pourrait bien consolider le rôle, à l'extérieur, des personnes de professions libérales, comme les avocats, ou celui du citoyen et des comités de citoyens.

Il existe aussi une forte tendance au sein du gouvernement fédéral à continuer de stimuler et d'encourager le recours à des solutions de rechange plutôt qu'aux sanctions classiques des tribunaux. Par souci d'équité dans les services de justice pénale du Canada, on continuera à s'intéresser comme on le fait depuis longtemps aux normes. Ce rôle du gouvernement central, qui parfois ne repose sur aucun mandat bien défini ni sur des ressources suffisantes à partager, sera essentiel dans le partage des responsabilités.

On constate un mouvement général, parmi les provinces et les territoires, vers une amélioration de leurs propres services de justice pénale, vers leur intégration et leur extension à un domaine plus vaste.

En dépit de la réaction du public, les gouvernements ont continué à promouvoir des mesures correctionnelles communautaires. Ils semblent aussi sur le point d'embaucher officiellement des bénévoles pour l'exécution de leurs programmes.

Si dans certaines régions on a eu tendance à empêcher les O.N.G. d'assumer des responsabilités en justice pénale, nous n'avons pas constaté qu'en général les gouvernements aient été disposés à monopoliser les responsabilités.

Enfin, tous les gouvernements au Canada, à des degrés divers, mettent l'accent sur la spécialisation et le recours à des solutions techniques. Sans la survie de solutions et de services plus humains pour faire contrepoids, l'avenir des initiatives non gouvernementales pourrait, en fait, être compromis. Sans le dynamisme de services assurés par les citoyens et l'aptitude de ceux-ci à formuler des critiques constructives, sans l'entraide et la stimimulation de l'initiative individuelle, nous nous acheminerons vers des solutions standardisées, mécanisées et institutionnalisées et par là même, vers la multiplication des contrôles extérieurs.

Szablowski a souligné ce que cet avenir peut avoir d'inquiétant:

> Je prétends que l'orientation professionnelle et la spécialisation de ceux qui sont tenus par la loi d'œuvrer dans le domaine de la justice pénale est foncièrement incompatible avec

l'orientation de ceux qui partagent la même vocation qu'eux au sein de groupements et d'organismes bénévoles, et que cette incompatibilité augmente au détriment de ces derniers. Je crois également que les valeurs de la communauté sont menacées du fait que l'on dispose de méthodes très perfectionnées et intégrées grâce auxquelles l'aspect technique risque de prendre le dessus pour produire des solutions standardisées, uniformes et socialement acceptables aux problèmes de la criminalité et des comportements interdits[2].

Qu'est-ce qui déterminera l'aptitude du gouvernement à partager les rôles?

En plus de ces tendances générales qui influent sur les rôles des gouvernements dans notre société, nous croyons que certains autres facteurs vont déterminer dans quelle mesure les gouvernements canadiens vont encourager les organismes extérieurs et les citoyens à assumer plus de responsabilité en justice pénale. Ils constituent autant de contraintes auxquelles il faut faire face dans le partage des rôles.

1. *Absence de politique globale du gouvernement quant à l'utilisation des O.N.G.*

Aucun gouvernement au Canada n'a élaboré en théorie ni n'applique en pratique une politique globale et cohérente sur le recours aux citoyens et aux organismes non gouvernementaux dans ses services de justice pénale, ou leur contrôle, ni pour l'élaboration de ses programmes. Il existe des politiques qui régissent certains domaines de services, en vertu desquels on peut se procurer certains services et qui encouragent le recours à des bénévoles. Mais il n'existe pas encore d'engagement de principe, de portée générale, quant à la conscription et à l'utilisation de la communauté et des citoyens dans la plus large mesure possible. Tout engagement à stimuler l'initiative des citoyens exigera à la fois le leadership et l'appui des gouvernements du pays et en particulier du gouvernement fédéral. Celui-ci a déjà quelques idées sur l'association avec les O.N.G. et semble prévoir la même évolution quant aux services de déjudiciarisation. Mais pour renforcer l'action des O.N.G., il faudrait que cela se produise partout au Canada pour que tous les gouvernements partagent ce leadership.

2. *Croissance des services gouvernementaux*

Si la croissance de la fonction publique au Canada semble maintenant ralentie[3], le personnel des services publics de la justice pénale a connu, au cours des cinq dernières années, une croissance phénoménale dans bien des gouvernements et dans plusieurs ministères et organismes gouvernementaux. Une telle croissance est en partie justifiée, là où il fallait assurer des services essentiels pour s'acquitter de responsabilités fondamentales comme l'application des lois et la bonne garde des détenus. Cette croissance semble avoir eu en partie pour effet, notamment dans le domaine des libérations conditionnelles, d'affaiblir les O.N.G. Cette expansion s'est produite sans que la communauté soit intervenue pour définir les besoins et, du point de vue des O.N.G., sans justification. Elle se rapporte pour une bonne part à la multiplication des postes administratifs et de surveillance dans les services fédéraux des pénitenciers et des libérations conditionnelles, souvent avec double emploi à plusieurs niveaux: à la haute direction, et aux niveaux régional et local.

[2]Szablowski, *op. cit.*

[3]Le 17 février, 1977, le *Globe and Mail* rapporte que le gouvernement fédéral «a presque arrêté la croissance de la fonction publique, sauf pour quelques ministères dont celui du Solliciteur général».

L'une des obligations très nettes des gouvernants est d'apprécier l'utilisation des ressources qu'ils ont acquises pendant leur période de croissance pour qu'il n'y ait dorénavant d'expansion qu'en cas d'urgence et que pour s'assurer qu'ils s'acquittent de leurs responsabilités statutaires autant que possible en tenant compte de normes minimales.

3. *Effet des relations entre gouvernements*

A cause du partage de la compétence dans l'administration de la justice en ce pays, les O.N.G. seront toujours à la merci des personnes responsables du bon fonctionnement de ces rouages aux divers paliers de gouvernement. Les crises dans les relations entre les provinces et les territoires et le gouvernement fédéral ou leur aptitude à collaborer positivement auront des effets immédiats sur l'existence des groupements de citoyens.

L'élaboration des services de justice pénale au Canada est due pour une bonne part à l'initiative du gouvernement fédéral qui se trouve loin des agglomérations locales qui en reçoivent les retombées. Le gouvernement fédéral, en établissant des normes et en stimulant le fonctionnement des services de base, a joué un rôle clé dans la mise sur pied des services de justice pénale essentiels pour tous les citoyens. Mais il faut maintenant qu'il assume cette responsabilité plus souvent de concert avec les provinces et les territoires. Il doit continuer à définir des normes pour tout le pays, mais la promotion et la mise en œuvre de nouvelles idées devrait le céder à la nécessité d'assurer un partage équitable des ressources aux niveaux provincial et local. Les services fédéraux devraient stimuler les échanges d'idées, plutôt que de tenter de prendre toutes les initiatives eux-mêmes.

La centralisation, nécessaire à l'équité, doit avoir comme contrepoids l'aptitude des groupements locaux à s'occuper des situations qui leur sont particulières. Ceci, à notre avis, exigera un nouveau genre de collaboration entre le fédéral et les provinces, qui n'est pas toujours facile à réaliser, et qui permettra de canaliser le personnel et les ressources fiscales vers les régions afin qu'elles puissent régler leurs problèmes de justice pénale.

Ainsi, l'une des responsabilités les plus délicates des gouvernements sera cette planification et ce partage des ressources entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ou territoriaux qui permettront aux agglomérations locales de planifer et d'assurer les services en fonction des besoins locaux. Nous reconnaissons que les comités fédéraux-provinciaux ont fait beaucoup en ce sens, mais il y a encore de graves obstacles à ces négociations.

Szablowski insiste sur ce point: on ne saurait ignorer les aspects politiques des relations entre le fédéral et les provinces en matière de justice:

> ... Et avant tout, la justice pénale ne peut pas être dissociée de la politique. C'est sûrement là la dimension première de la question. Elle comprend une lutte continue entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux en vue de s'assurer un appui politique au sein de leurs circonscriptions respectives; elle comprend aussi une concurrence moins évidente mais non moins vive entre les organismes administratifs, autour de ressources maigres et notamment de budgets; elle comprend enfin les antagonismes

traditionnels entre les élites politiques nationales et régionales au sujet du pouvoir d'établir les politiques, de faire des lois et de les appliquer[4].

4. *Manque de collaboration et de coordination de la part des O.N.G.*

Les gouvernements ne pourront partager la responsabilité en matière de justice pénale que s'ils peuvent compter sur des O.N.G. responsables. Le fait est que ceux-ci ne sont pas organisés dans toutes les régions du pays et que dans certaines, ils sont relativement faibles et désorganisés. Ces organismes ont donc à résoudre deux problèmes graves: un manque de collaboration, et la mise au point de méthodes et de mécanismes qui leur permettent de coordonner leurs ressources.

Jusqu'ici on a vu peu de cas où les O.N.G. ont modifié leur façon d'agir isolément les uns des autres pour partager leurs opérations ou mettre sur pied des services conjoints soit au moyen de fusions complexes ou de simple mise en commun d'installations et de personnel. La découverte de modes de collaboration doit demeurer la responsabilité des O.N.G., mais ils devront s'y appliquer bientôt.

De même, il n'existe que de rares cas de coordination entre O.N.G., notamment pour harmoniser leur activité et leurs ressources, pour assurer des services en rapport avec leurs priorités respectives et celles des gouvernements. A la longue, la volonté d'aborder ce genre de coordination devrait incomber à un O.N.G. A court terme, le gouvernement pourra avoir à s'en mêler pour que les ressources soient utilisées au mieux. Mais le gouvernement, dans ses initiatives et son appui, devra être sensible au besoin de diversité chez les O.N.G. ainsi qu'à la préservation de leur identité.

5. *Assurer la responsabilité des O.N.G.*

Les gouvernants sont soumis à des pressions de plus en plus grandes de la part des «gestionnaires de l'argent» pour qu'ils limitent leurs dépenses et s'assurent du rendement des argents qu'ils versent à des organismes extérieurs sur lesquels il y a moins de contrôle. Les nouvelles normes établies par cette gestion et les pressions additionnelles exercées en vue de s'assurer la protection des garanties de la loi peuvent rendre la délégation de pouvoir plus rigoureuse et plus difficile. Il faudra que les O.N.G. s'habituent à de nouvelles normes.

L'un des mécanismes les plus simples pour assurer la standardisation et le contrôle est celui de l'«accréditation». Mais les gouvernements doivent s'interroger sur les objectifs qu'ils poursuivent s'ils ont recours à l'accréditation professionnelle pour décider à quels groupes ils permettront de fonctionner. Ils devront se poser la même question s'ils décident de légiférer sur le rôle des O.N.G. Quels résultats obtiendra-t-on? La création d'autres enclaves de fonctionnaires professionnels comme extensions du gouvernement?

6. *Attitude et compétence professionnelle*

L'avenir sera déterminé dans une large mesure par l'attitude et les ambitions des travailleurs des diverses professions dans ce domaine. Certaines attitudes se feront sentir avec subtilité mais avec non moins d'influence. Certains gestionnaires profes-

[4]Szablowski, *op. cit.*

sionnels ambitieux voudront se soustraire aux difficultés et à l'imprévu de la participation des citoyens. D'autres n'auront pas la compétence voulue pour assurer le leadership sensible et dynamique nécessaire pour tirer le meilleur parti des atouts qu'apporte le citoyen.

Rôles proposés aux gouvernements

Nous croyons que les gouvernements responsables de la justice pénale au Canada ne peuvent pas abandonner leur position première de responsabilité à l'égard de certains aspects des services de justice pénale. Nous croyons cependant que tous les gouvernements devraient être obligés de partager le fardeau de la justice avec les collectivités et leurs groupes. A notre avis, les ministères gouvernementaux devraient rechercher un partage équilibré des responsabilités avec le plus grand nombre de collectivités possible dans tout le pays.

Une solution, adoptée dans d'autres pays, consiste à définir des rôles exclusifs soit pour les gouvernements, soit pour les O.N.G. Une autre consiste à déléguer des responsabilités spécifiques aux O.N.G. et à les appuyer par des lois. Nous estimons que ni l'une ni l'autre de ces solutions ne convient à un pays comme le Canada. Nous préférons que les gouvernements, dans leurs sphères respectives de compétence commencent à rechercher un équilibre des responsabilités à partager avec les collectivités et les O.N.G., et que cette recherche se fasse avec les O.N.G.

Nous croyons que ce cheminement variera de région en région, de province en province, selon les ressources et les problèmes. Ce sera une recherche patiente plutôt qu'une décision du législateur mais qui devrait miser sur les atouts tant des O.N.G. que des gouvernements. On ne devrait plus permettre à l'exclusivisme de s'étendre davantage.

Avec ce genre de méthode présente à l'esprit, nous préférons proposer certains rôles qui correspondent, selon nous, aux principales responsabilités des gouvernements. Nous ne prétendons pas que ce soient les seules responsabilités définissables, et elles ne devraient pas en exclure d'autres. Elles sont soumises avec l'espoir qu'elles serviront aux discussions entre gouvernements et O.N.G. au sujet de leur avenir et du partage du fardeau de l'administration de la justice avec les collectivités qu'ils servent tous les deux.

Rôles généraux des gouvernements en matière de justice pénale

1. Assurer à tous l'application de la justice pénale et des services connexes et l'accès à cette justice et ces services.

2. S'acquitter des responsabilités statutaires relatives
   a) au maintien de la paix et à l'application des lois;
   b) aux délits et aux poursuites qui s'y rapportent;
   c) aux jugements et condamnations;
   d) à l'exécution des sanctions.

3. Assumer la responsabilité de la garde des accusés et des mesures de coercition et de garde découlant des sanctions au criminel.

4. Assurer la satisfaction des besoins essentiels de toute personne sous garde publique, ainsi qu'assurer la formation et les autres services courants dans la société.

5. S'assurer que le citoyen a accès au déroulement de l'administration de la justice, qu'il peut l'examiner et en assumer la responsabilité.

6. Assurer des services par des organismes ou groupes non gouvernementaux, en
   a) fournissant des ressources pour appuyer les groupes communautaires;
   b) stimulant l'amélioration des services communautaires;
   c) aidant à apprécier et à coordonner ces ressources.

7. Assurer la définition et le respect de normes minimums dans les services de la justice pénale, en
   a) définissant ces normes en collaboration avec les groupes qui assurent les services;
   b) mettant à la disposition des organismes extérieurs les ressources de formation du personnel.

8. Jouer un rôle de premier plan en assurant la planification conjointe des ressources et leur coordination entre gouvernements, ministères et groupes ou organismes communautaires.

9. Fournir des données de base à des fins
   a) de recherche interne et externe,
   b) d'information et d'éducation du public.

Au cours de notre consultation sur les rôles des gouvernements, nous avons relevé les problèmes particuliers suivants:

1. Absence d'énoncés de principe ou de politique de la part des gouvernements canadiens pour orienter les programmes des ministères quant à l'utilisation des O.N.G. et des citoyens dans les services de la justice pénale.

2. Fossés dans la compréhension mutuelle des gouvernements et des O.N.G. en dépit, parfois, de longues relations de travail, y compris un manque d'appréciation des valeurs, responsabilités et objectifs communs, de même que de leurs valeurs et programmes respectifs.

3. Les responsabilités et pouvoirs respectifs, dans leurs relations de travail, des O.N.G. et des services gouvernementaux responsables de la justice pénale.

4. L'initiative des programmes dans plusieurs ministères fédéraux (Justice, Solliciteur général, Affaires indiennes et du Nord, Main-d'œuvre et Immigration, Santé et Bien-être et Secrétariat d'État) a des répercussions directes sur le niveau et la nature de l'activité du public et des O.N.G. dans tout le Canada. Ces programmes (et l'argent pour les appuyer) semblent manquer de coordination et de lien et parfois même aller à l'encontre les uns des autres.

5. La planification entre le fédéral et les provinces dans le domaine de la justice, relativement à des secteurs comme les tribunaux, la police et la correction semble parfois se faire sans coordination et sans égards pour leurs effets sur les O.N.G.

6. Au niveau provincial, la planification et les programmes sont souvent décidés isolément par des ministères pourtant liés, avec des effets très importants pour les O.N.G.

LES RÔLES DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

Partout au Canada, nous avons entendu à maintes reprises, tant de la part d'O.N.G. que de certains représentants gouvernementaux, que les O.N.G. devraient avoir une place spéciale dans le système de la justice pénale du pays. Le plus souvent, on fondait cette idée sur leur «originalité». Il aurait été anormal de ne pas l'entendre dire, parce que les O.N.G., au Canada, vivent dans un climat d'insécurité économique. Pour la plupart d'entre eux, il y va de leur survie. Pour avoir une place dans la société canadienne, ils doivent subir la concurrence, démontrer ce dont ils sont capables et leur utilité particulière à ceux qui pourraient les aider. Dans une société où il y a une grande diversité de valeurs, ils vont faire valoir les leurs et leurs intérêts, ce qui est leur droit démocratique. Si certains ont mis en doute le fait que leurs différences d'avec les gouvernements tiennent à la théorie plutôt qu'à la pratique, peu de ceux que nous avons rencontrés ont contesté leur prétention à l'«originalité».

Toutefois, on nous a mis en garde contre le danger qu'il y aurait à croire que ceux qui travaillent dans le cadre des organismes non gouvernementaux seraient de quelque façon supérieurs aux fonctionnaires de l'État ou différents d'eux. Ceux qui entrent au service de l'État n'y abandonnent pas à la porte leur volonté d'apporter des transformations positives à la situation, de travailler à la sauvegarde des droits des personnes ni leur aptitude à réagir avec sagesse et compassion aux problèmes des hommes. Les qualités originales que l'on attribue à ceux qui travaillent dans les O.N.G. se retrouvent tout autant chez les fonctionnaires.

Le critère d'originalité

Les O.N.G. ont fait valoir — de même que certains représentants gouvernementaux — qu'ils possèdent des qualités spéciales que l'on constate d'abord dans leurs relations avec les gens qu'ils servent. On en voit aussi le reflet dans leurs relations avec les communautés qu'ils desservent. Leur originalité se voit aussi à certains aspects de leurs structures, à leur taille et au genre de ressources qu'ils sont capables de mobiliser.

1. Satisfaction des besoins des personnes à servir

On dit que les O.N.G. réagissent mieux que les gouvernements aux besoins des clients et qu'ils sont plus souples. Ils prétendent que les contrevenants, qui ont le choix les trouvent plus acceptables, se fient à eux plus volontiers et ont plus confiance en eux. Ils soulignent leur méthode non coercitive, personnelle et chaleureuse dans leurs contacts avec ceux qui ont des difficultés. Ils prétendent que contrairement au gouvernement, ils peuvent assurer la continuité de leurs services parce qu'ils font fi des limites artificielles que créent le statut de service de justice pénale et ses cloisonnements. Ils savent faire le lien entre le délinquant et la collectivité.

2. Relations avec la communauté

On dit que les O.N.G. sont plus près des besoins de leur milieu, qu'ils y sont plus

sensibles et qu'ils les reflètent mieux. Ils peuvent mieux représenter la collectivité. Ils sont libres de leurs réactions face aux exigences du milieu. Leur action est souvent davantage d'inspiration populaire. Ils se considèrent comme les instruments de la participation des citoyens en même temps que d'une association privilégiée entre profanes et spécialistes. Leur participation à la planification peut réduire les occasions de conflit.

3. Les structures

On dit que les structures des O.N.G. facilitent la liberté d'action et la libération des contraintes politiques. On s'y fie moins aux règles, aux modes de décision et aux contrôles de la bureaucratie. Ce qui leur laisse une plus grande marge de créativité, de souplesse et d'innovation en tant qu'organismes. Ils prétendent aussi que leurs opérations sont moins centralisées.

4. La taille et l'accès aux ressources

Les O.N.G. sont ordinairement d'une taille moindre que ceux du gouvernement. Cet avantage permettrait de simplifier la hiérarchie et ainsi d'économiser. A cause de leur petite taille ils peuvent attirer des ressources et des bénévoles d'une compétence unique, ce qui réduit encore leurs frais de service.

Différences réelles

Nous sommes d'avis qu'un bon nombre de ces attributs ne sont pas exclusifs aux O.N.G. Certains organismes gouvernementaux peuvent être très souples et compréhensifs. Leurs ressources le leur permettent. Certains gouvernements ont mis sur pied des innovations appréciables. De nombreux services gouvernementaux tant au niveau de la direction qu'à celui du service sont entre les mains de personnes qui souscrivent aux valeurs fondamentales auxquelles on identifie les O.N.G. D'autre part, certains O.N.G. sont devenus bureaucratiques, insensibles et isolés de leur milieu.

Si la souplesse et l'aptitude à l'innovation font partie des idéaux traditionnels des O.N.G., il ne serait pas prudent, d'après nos contacts avec eux dans le domaine de la justice pénale, de leur attribuer d'emblée ces qualités. Pour divers motifs, ce sont là des qualités difficiles à acquérir, et lorsqu'on les a acquises, on peut les perdre facilement.

Nous croyons que les O.N.G. qui poursuivent cet idéal sont absolument essentiels à la qualité de la justice pénale au Canada. De plus, il y a certaines caractéristiques particulières, outre leurs idéaux traditionnels qui les rendent indispensables dans le domaine de la justice. Les O.N.G. qui sont vraiment sensibles et liés à une communauté d'intérêts, à une collectivité particulière ou géographique, possèdent certaines caractéristiques qui les distinguent clairement des organismes gouvernementaux. Ce sont ces caractéristiques qui font leur originalité et leur valeur.

1. Ils constituent des éléments ou formes autonomes, libres des contraintes politiques, pour l'expression de l'intérêt spontané du citoyen et de sa responsabilité à l'égard des difficultés des individus et des problèmes de la justice pénale.
2. Ils constituent un véhicule autonome pour canaliser les aspirations et l'expérience du citoyen. Ils offrent une voie indépendante vers l'éducation des citoyens, la critique et l'action sociales. Ils offrent, dans l'intérêt du public, un mécanisme de contrôle et d'équilibre à l'extérieur des délibérations parlementaires, dans la critique de la politique.

3. Ils constituent un service de rechange pour les citoyens et groupements de citoyens, dont les membres sont choisis et dirigés par des citoyens et qui ne sont pas liés par des limites législatives ou constitutionnelles.
4. Ils assurent un service humanitaire dont le recours est fondé sur la liberté d'engagement et de choix.

Qu'il soit bien entendu que nous n'appuyons pas l'idée de la présence des O.N.G. dans le domaine de la justice pénale simplement pour assurer qu'il y ait une opposition loquace au gouvernement. Nous croyons plutôt que les citoyens ont le droit de se réunir pour la défense des causes qui les intéressent et que le gouvernement a tout à gagner à entendre des opinions opposées à celles qu'il préconise dans le domaine de la justice pénale.

La logique du partage des responsabilités avec les O.N.G.

Indépendamment de ces valeurs, idéaux et distinctions, nous croyons qu'il existe d'autres motifs qui imposent aux gouvernements de partager certaines responsabilités en matière de justice pénale avec des organismes qui leur sont extérieurs. Plus qu'à cause de leur «originalité», c'est pour ces motifs que les O.N.G. devraient être assurés de responsabilités et d'un rôle à jouer à l'avenir en justice pénale.

1. Nécessité de limiter ou de réduire l'intervention du gouvernement dans les affaires des citoyens.
2. Nécessité d'amener un plus grand nombre de citoyens et de collectivités à résoudre d'eux-mêmes le plus de problèmes possible.
3. Restriction de l'intervention du gouvernement aux cas et problèmes que les particuliers disent ne pouvoir résoudre.
4. Recherche de services et solutions moins officiels et moins institutionnalisés, face aux problèmes et aux conflits.
5. Recherche consciente de nouveaux moyens de servir et de solutions de rechange.
6. Nécessité de permettre à des groupes spécifiques de citoyens de s'aider eux-mêmes et de diriger leurs propres services.
7. Nécessité de réduire le besoin qu'on éprouve de s'en remettre aux pouvoirs de coercition du gouvernement et de ses agents.
8. Nécessité d'élaborer des solutions de rechange fondées sur la collectivité et moins coûteuses dans le domaine de la justice pénale.
9. Nécessité de l'appui indirect de la collectivité par le truchement des O.N.G. aux mesures de justice.

Postulats

Nous avons fondé notre étude des tâches que l'on pourrait confier à des organismes non gouvernementaux sur les postulats suivants:

1. Le pouvoir des gouvernements rend complémentaires toutes formes de relations de travail avec les O.N.G. et en fait une forme limitée d'association, limitée parce que le pouvoir ne peut pas être partagé entièrement.

2. Le citoyen est de plus en plus disposé à assumer une plus grande part de responsabilité en justice pénale et de plus en plus conscient de cette nécessité. Mais cette responsabilité devra être définie graduellement et avec soin.

3. La plupart des O.N.G. tiennent à leur droit de critiquer les grandes lignes de l'administration de la justice pénale et à leur indépendance d'opinion, mais ils ne sont pas disposés à adopter une attitude adverse pour le simple plaisir d'être en opposition.

4. Les groupes de citoyens peuvent travailler avec des fonctionnaires à la mise en œuvre des politiques gouvernementales ou à leur transformation, mais ils n'ont pas l'intention d'abandonner le recours possible au processus politique.

5. Certains O.N.G. préféreront orienter ces politiques en exerçant une influence sur l'opinion des élus du peuple.

6. La «tension créatrice» entre les O.N.G. et le gouvernement suscitée par la critique est saine et dans l'intérêt du public. De fait, elle devrait être plus forte.

7. La nature des O.N.G. et de la société dans laquelle ils œuvrent fera que ceux-ci seront en évolution constante.

8. Il ne peut y avoir de monopole des tâches pour les O.N.G.

Certaines tâches que pourraient assumer les organismes non gouvernementaux

Comme nous l'avons rappelé ailleurs dans le présent rapport, les tâches assumées jusqu'ici par les O.N.G. ont été celles qu'ils ont fréquemment réclamées avec énergie d'après leurs conceptions des besoins insatisfaits de leur milieu. Il est évident, d'après l'activité courante des O.N.G., que leur notion de ces besoins s'est élargie et conséquemment leurs tâches, de sorte qu'ils constituent un potentiel vaste et varié. Certaines de leurs fonctions courantes leur sont venues de ce que les gouvernements, prenant conscience de certains besoins, leur ont demandé de s'en occuper. Nous nous attendons à ce que ce processus de dépistage des besoins continue de fonctionner. Nous espérons qu'il atteindra davantage les vrais besoins des collectivités. Nous croyons qu'il devrait idéalement se dérouler au niveau local, dans un dialogue entre gouvernements, citoyens et O.N.G.

Par conséquent, nous définissons les tâches probables que nous voyons en termes très généraux, pour aider au dialogue sur les tâches les plus pertinentes dans un milieu ou une région quelconque, étant donné un ensemble de ressources et les besoins ou problèmes particuliers de ce milieu ou de cette région. Nous réitérons notre conviction qu'en un pays aussi divers que le Canada il ne peut y avoir de monopole de la responsabilité des services. Mais il existe certains domaines essentiels et naturels d'activité pour lesquels les O.N.G. et les citoyens semblent particulièrement doués.

Au cours de nos délibérations, on nous a continuellement rappelé l'aptitude des organismes communautaires à mobiliser les citoyens et à se gagner l'appui du milieu pour leurs programmes de prévention, de déjudiciarisation et de centres résidentiels qui semblent encore si peu avancés ici au Canada. A part l'achat de services à des fins d'habitation, ce sont là des domaines dont on s'occupe scandaleusement peu, et qui ne font l'objet d'aucune politique générale de la part d'aucun gouvernement au Canada.

Ceci, en ce qui a trait à la déjudiciarisation, en dépit d'une expérience assez longue des États-Unis d'où l'on aurait pu tirer quelques conclusions pratiques. Dans ces domaines particuliers, nous avons constaté l'acuité des besoins des femmes, des jeunes, des autochtones et des groupements de promotion personnelle. Les O.N.G. sont en général impatients d'œuvrer dans ces domaines qui leur sont naturels, pourvu que les gouvernements les incitent à le faire.

Il existe d'autres domaines tels ceux de la libération conditionnelle et, depuis peu, de la probation, où les O.N.G. travaillent avec les gouvernements parfois en profond désaccord et sous de fortes tensions. Ce sont là des services qui mettent en cause les contrôles sociaux, le recours à l'autorité et parfois l'exercice de pouvoirs coercitifs. Il ne semble pas que ce soient là des tâches naturelles pour les O.N.G. bien qu'ils aient eu un rôle important à jouer dans la mise sur pied de ces services. Mais ils constituent une partie des «sales besognes» que certains gouvernements du moins s'attendront à les voir partager s'ils veulent devenir partenaires dans l'administration de la justice pénale.

Enfin, il existe des domaines d'analyse des politiques et d'éducation du public qui semblent naturels aux O.N.G. qui ont acquis l'expérience de ces services et qui s'y intéressent. Les gouvernements voudront peut-être débattre avec acharnement la façon dont l'analyse des politiques et la participation à leur élaboration doit se faire, mais ils vont se croire clairement mandatés pour partager avec les O.N.G. le domaine de l'éducation du public.

Responsabilités générales des O.N.G. en justice pénale

1. Partager avec les gouvernements la responsabilité de prévenir la criminalité.
2. Partager avec les gouvernements la responsabilité de maintenir la paix, d'assurer la protection des lois aux citoyens, fournir des moyens et services nouveaux de conciliation et des services de déjudiciarisation.
3. Partager la responsabilité de l'exécution de certaines sanctions des tribunaux.
4. Assurer des services humanitaires auxquels des individus sous garde ou surveillance pourront librement participer.
5. Servir de porte-parole à des particuliers ou groupements aux prises avec les contraintes de la justice pénale.
6. Exercer auprès du gouvernement et de la communauté des fonctions indépendantes de critique, de contrôle et de perfectionnement de la justice pénale.
7. Servir d'instrument privilégié pour la stimulation de la participation du citoyen bénévole et sa mobilisation.
8. Assurer des services qui vont encourager la coordination de l'activité des O.N.G. au Canada, de même que la coordination et l'utilisation la plus efficace possible des ressources des O.N.G. et des gouvernements.
9. Assurer la présentation de façon indépendante, des opinions et perspectives des O.N.G. sur la planification et l'établissement des priorités par les gouvernements.
10. Assumer des responsabilités majeures dans les programmes d'éducation du public.

Problèmes particuliers des O.N.G.

Il existe certains problèmes spécifiques aux O.N.G. actuels au Canada sur lesquels nos recommandations ultérieures doivent porter. Nous voulons qu'il soit clair que ces problèmes ne se retrouvent pas dans tous les organismes, dans tous les milieux ni dans toutes les régions du Canada. Mais nous estimons que les O.N.G. doivent en tenir compte s'ils veulent raffermir leur position dans le domaine de la justice pénale et s'ils veulent devenir les catalyseurs de l'intérêt et des efforts du citoyen.

1. Il y a un manque d'unité entre les divers O.N.G. du pays, soit sur le plan national, provincial et parfois local, qui affaiblit leur position dans leurs relations avec les gouvernements.
2. Il y a trop peu de collaboration active entre O.N.G. et trop peu de partage des activités et des ressources. Le travail isolé engendre souvent une concurrence stérile et une utilisation inefficace des ressources ou leur doublement.
3. Certains O.N.G. négligent de s'organiser pour que les gens aient accès à leurs services, pour les encourager à y participer et à orienter leur action, et pour mieux représenter le milieu où ils œuvrent.
4. Il n'existe aucun moyen de recueillir des données sur les O.N.G. au Canada pour aider à la planification, au financement et à l'utilisation de leurs ressources.

LA PARTICIPATION A LA PLANIFICATION

> Il y a danger, je crains, que l'efficacité des services bénévoles diminue rapidement à moins que les organismes qui les assurent ne commencent à exercer directement leur influence sur les processus de décision, y compris ceux qui ont trait à la répartition des ressources[1].

Nous sommes d'accord avec Szablowski sur le fait qu'il n'y aura pas de relation durable pour les O.N.G. au Canada à l'avenir dans le domaine de la justice s'ils n'ont pas leur mot à dire dans les processus de décision des gouvernements relativement aux grandes lignes de leurs politiques, à la planification des programmes et à la répartition des ressources. Les O.N.G. ont deux problèmes graves à résoudre. D'abord acquérir le droit de participer à l'élaboration des politiques, puis apprendre à exercer des pressions.

Nous concluons que seul un nombre restreint d'O.N.G. cherchent à participer à l'élaboration des politiques de base en matière de justice. Ce sont des groupements comme la Société canadienne de criminologie qui ne rendent pas directement des services mais qui s'occupent de liaison, d'analyse de programmes, d'établissement de normes, de contrôle des programmes et des lois, d'éducation et d'action sociale. Cela comprend aussi certains groupements traditionnels de service qui ont réuni avec succès dans le passé des fonctions de réforme et de service, comme les sociétés John Howard et Elizabeth Fry.

Les organismes de service qui ne s'occupent pas spécifiquement de réforme semblent souhaiter une participation d'un genre différent et notamment être renseignés suffisamment sur les programmes et consultés avant qu'on y apporte des changements importants. Certains participants à ces services seraient également tout à fait disposés à planifier, de concert avec leurs collègues et avec les gouvernements, l'utilisation des ressources et leur répartition.

Planification des grandes politiques

Le groupe d'étude a aussi l'impression que les organismes intéressés à l'orientation générale des programmes envisagent généralement les programmes dans une perspective très vaste sinon nationale. Ils se soucient d'orientation générale de la justice pénale qui influe sur la qualité de la vie au Canada. De ce point de vue, ils constituent un corps indépendant et plus ou moins compétent d'information, d'analyse et de critique. Ces organismes proposent des solutions de rechange et passent en revue, aux fins de discussion publique, les conséquences des solutions aux problèmes que les gouvernements décident d'adopter. Les éléments clés de cette participation sont l'accès à la planification du gouvernement au plus haut palier possible, une connaissance pratique des tendances nationales, une très grande compétence en analyse, un apport optimum de personalités indépendantes et une complète indépendance d'opinion. Il y va de l'intérêt du public d'assurer cet apport indépendant à l'élaboration des politiques.

[1]Szablowski, op. cit.

Il existe de nombreux précédents dans le monde des affaires, du travail, de la science et des arts dont on peut tenir compte lorsqu'on envisage de financer un organisme de cette nature. Mais un organisme national indépendant doit disposer de moyens d'accueillir les propositions des provinces et des régions, et en particulier des organismes de service.

Utilisation des ressources

C'est dans le secteur de la répartition des ressources que le groupe d'étude a constaté le plus de confusion, d'angoisse et de frustration. Dans les services de la justice pénale, comme en d'autres, on relève toujours des cas de divisions, de manque de continuité et d'inaccessibilité. Les gouvernements eux-mêmes, à cause du partage des pouvoirs, éprouvent de la difficulté à résoudre ces problèmes même s'ils ont en théorie le pouvoir d'organiser les ressources. Nos préoccupations sociales et notre désir d'éviter d'accroître la dépendance des collectivités nous portent à croire que les gouvernements ne devraient pas assurer eux-mêmes la totalité des services. Ils devraient appuyer et faciliter l'instauration d'autant de services dans les communautés, dirigés par celles-ci, qu'elles en accepteront.

Nous sommes d'avis que les O.N.G. qui assurent des services veulent participer à une planification d'un genre différent. Ils veulent partager avec les gouvernements leur notion des priorités et des besoins. Ils veulent savoir comment les gouvernements envisagent les priorités à long terme. Ils veulent travailler de concert avec les gouvernements, avoir des consultations, planifier conjointement l'utilisation rationnelle des ressources qui leur permet encore de progresser, de faire preuve d'initiative, tout en s'identifiant au milieu et en répondant à ses besoins nouveaux. Ils croient qu'ils ont besoin d'être représentés officiellement dans le processus de planification du partage des responsabilités s'ils doivent en assumer officiellement.

Nous croyons que les revendications des O.N.G. à participer à la planification des ressources seraient mieux fondées s'ils amenaient un plus grand nombre de citoyens de leurs milieux à collaborer avec eux pour déterminer comment les ressources doivent être utilisées. Jusqu'ici, de nombreux O.N.G. ont négligé cet aspect essentiel de la planification.

Niveaux de planification

Nous ne sousestimons pas la difficulté qu'il y a à réunir, à des fins de planification, divers groupes des communautés et des gouvernements. Cela est particulièrement vrai lorsque les objectifs fondamentaux ne peuvent pas être partagés, lorsque le pouvoir est réparti entre divers ministères et lorsque les gouvernements n'ont pas énoncé de politique de base en matière d'administration de la justice. Nous sommes aussi conscients que les intentions des planificateurs et leurs désirs de voir coordonner et conjuguer les efforts échouent souvent et sont abandonnés lorsqu'ils se rendent compte qu'ils n'ont aucune autorité pour donner suite à leurs décisions.

Ce que nous souhaitons vivement, c'est que les gouvernements qui en ont le pouvoir et le mandat, qu'il s'agisse d'élaboration d'une politique de base en matière de justice, de la répartition des ressources ou de la création de programmes, devraient s'adjoindre le plus possible les O.N.G. et les communautés locales. Nous nous rendons

compte que cela va exiger une forme de représentation des O.N.G. qu'il faudra définir. Nous ne privilégons pas certains mécanismes, mais nous croyons qu'en principe la planification en justice pénale doit chercher ses appuis dans les milieux où les services sont fournis. La planification devrait donc se faire à trois niveaux — local, provincial (territorial) et fédéral — aussi longtemps que les deux niveaux supérieurs de gouvernement partageront la responsabilité comme ils le font présentement.

Planification des politiques de base Les grandes innovations dans les services de justice pénale vont sans doute continuer à se faire sous la forte influence des gouvernements fédéral et provinciaux (territoriaux) du Canada, de sorte que c'est à ces deux niveaux de planification que doivent porter les efforts des O.N.G. en vue d'influencer les décisions. Le cadre de la justice pénale au Canada découle d'un code pénal commun et de lois fédérales. Les grandes décisions relatives à l'administration de la justice sont prises au niveau des provinces de même que du fédéral, et parfois au niveau local où certains comtés administrent encore des services de justice pénale. Les O.N.G. peuvent souhaiter apporter des éléments différents à l'élaboration des politiques dans leurs provinces respectives et au fédéral. Nous estimons qu'ils ont une occasion privilégiée en même temps que l'obligation d'apporter aux mécanismes de planification tant provinciaux que fédéraux, l'expérience et les problèmes tels qu'ils sont perçus au niveau local.

La planification des politiques de service semble se faire plus logiquement sur le plan local, régional ou provincial. Les problèmes, besoins, ressources et réactions du milieu sont propres à chaque localité, région et province. C'est au niveau local que les gens peuvent le mieux compter les uns sur les autres pour prendre des initiatives, planifier ensemble, utiliser les ressources disponibles, corriger les divisions et éviter les ruptures de continuité. L'assurance que le citoyen ordinaire a de participer à ce genre de processus peut très bien accélérer celui-ci. Mais l'apport de la localité doit être lié aux responsables des politiques provinciales et, dans notre régime canadien, au gouvernement fédéral.

Au niveau provincial, la planification des services pourrait se faire entre les planificateurs gouvernementaux et les réprésentants des principaux types de services (ONG) qui seraient alors obligés d'encourager leurs collègues sur le plan local à participer directement s'ils ne le font pas déjà.

Mécanismes de planification

Il existe déjà des mécanismes de participation à la planification des politiques au niveau fédéral-provincial, soit le CPSM. Le groupe d'étude est d'avis que ces mécanismes d'inspiration fédérale pourraient être améliorés de façon à tenir compte de l'activité des ministères de la justice et des ministères des procureurs généraux. Ce devrait être aussi, logiquement, la voie d'accès des O.N.G. à la participation à l'élaboration des politiques.

Plusieurs mécanismes de planification ont été mis au point depuis peu par les gouvernements au Canada, en plus du CPSM fédéral-provincial. Ils ne fonctionnent pas tous bien encore. Plusieurs gouvernements essaient, comme le souligne Szablowski, «d'aborder la justice pénale de façon globale[2]» par la création de commissions ou

[2]Szablowski, *op. cit.*

de secrétariats à la justice ou de comités de coordination de la justice pénale. Cela ne marche pas à la perfection non plus. Il est difficile de passer de l'idéal à la pratique sans que l'idéal en souffre un peu.

Ces mécanismes ont ceci de commun qu'ils ne laissent ni place ni voix aux O.N.G. et aux citoyens. Nous jugeons cela inacceptable. On semble croire que l'on ne peut pas se fier au citoyen ni aux O.N.G. dans ce domaine ou qu'ils n'ont rien d'utile à y apporter. Nous affirmons, comme d'autres l'ont fait avant nous, que l'ordre et la sécurité de la société est l'affaire des citoyens et des O.N.G. qu'ils ont mandatés. C'est une erreur de croire que ces choses relèvent uniquement du gouvernement. Nous croyons que le citoyen et les O.N.G. devraient pouvoir donner leur avis à tous les échelons sauf à celui du cabinet.

Le groupe d'étude est d'avis que l'élaboration de modes de planification sur le plan local devra être le reflet de la situation à ce niveau. Ces modes seront différents par leurs formes, leurs structures, leurs méthodes et leur besoin d'aide extérieure pour leur développement. Ils leur faudra au moins des liens de communication avec les mécanismes provinciaux.

Ce genre de planification devra faciliter l'exercice du droit à la dissidence, du droit d'être différent et du droit de certains groupements de diriger leurs propres affaires. Mais il devra tenir compte des notions de contrôle par les citoyens dans la collectivité et de la nécessité de faire un meilleur usage des ressources. Chaque milieu doit apprendre à définir ses priorités et à leur trouver des solutions.

Domaines où se posent des problèmes spécifiques

Nous avons défini les domaines suivants où se posent des problèmes qu'il faudra résoudre pour qu'à l'avenir, les relations entre O.N.G. et gouvernements soient fondées sur un partage conscient des responsabilités:

1. L'élaboration des politiques gouvernementales se fait de plus en plus isolément et leur orientation est nettement dirigée par des experts et spécialistes de l'État. Le véritable processus de décision pour en arriver à une modification sérieuse de ces politiques devient démesurément long et complexe.
2. Il arrive fréquemment que les citoyens touchés par les décisions de principe et les O.N.G. mis sur pied en réponse à des problèmes spécifiques n'ont aucune occasion d'agir sur la mise au point des politiques, sauf là où l'on a recours à des consultations dans le milieu, des consultations spécifiques ou à des énoncés officiels.
3. Comme l'élaboration des politiques en matière de justice pénale affecte la liberté individuelle et l'utilisation de la force et des pouvoirs coercitifs de l'État, elle est un domaine trop délicat pour en exclure les opinions indépendantes de gens qui sont à l'extérieur du gouvernement.
4. L'établissement de programmes et services, la répartition du personnel et des ressources, l'acquisition et l'expansion de programmes et de ressources par les gouvernements dans le domaine de la justice pénale se produisent fréquemment sans consultation avec les autres gouvernements ou ministères gouvernementaux et hors de la connaissance des O.N.G. travaillant déjà dans des services connexes.

Cette situation engendre des rivalités dans l'utilisation des ressources, du gaspillage et l'affectation injustifiée de ressources à des besoins non fondés ou mal interprétés par rapport à l'idée que s'en fait le milieu.

LE FINANCEMENT

Est-il logique de prôner que l'on confie plus de responsabilités en matière de justice pénale à la collectivité et aux citoyens, qu'on les rende moins dépendants du gouvernement, tout en s'attendant à ce que les gouvernements augmentent leur appui financier pour rendre possible ce genre de responsabilité sociale? C'est là l'un des grands dilemmes qui permettront de mettre à l'épreuve les idéaux de la participation des citoyens et de l'engagement des groupes non gouvernementaux. Nous estimons que la situation actuelle du financement et les voies ouvertes aux organismes communautaires rendent les problèmes de dépendance économique moins graves que le risque de ne pas pouvoir assurer la participation bénévole la plus forte possible dans le domaine de la justice en ce pays.

Certaines causes de la situation actuelle du financement

Nous croyons que le climat actuel du financement exige que les gouvernements s'engagent plus à fond à appuyer les O.N.G. et les groupements de citoyens, non seulement financièrement mais avec toutes les formes de ressources dont ils disposent. Cela signifie qu'ils devront apprendre à mieux apprécier les problèmes de financement des O.N.G. que par le passé.

La situation actuelle dans le secteur du financement est issue graduellement sur plusieurs années du jeu de plusieurs facteurs. Le plus clair de ceux-ci a été un changement radical dans la base traditionnelle de financement de nombreux O.N.G. qui pendant deux décennies et plus avaient trouvé une certaine stabilité dans l'appui des «Plumes rouges» ou des Fédérations. Plusieurs organismes puisaient à ces sources de quoi alimenter leur budget d'exploitation en plus de certains de leurs programmes. Mais ces sources, comme nous l'avons déjà indiqué, ont commencé à atteindre leurs limites en termes de dollars réels et comme potentiel de financement. Ce tarissement tient d'une part à l'inflation et à la hausse des coûts et d'autre part à un changement de mentalité des fédérations qui estiment que le gouvernement devrait assumer une plus grande part de responsabilité dans le financement de certains services y compris ceux de la justice pénale.

Mais un autre groupe d'O.N.G. sont nés dans un contexte financier très différent qui a coïncidé avec le plafonnement des revenus des fédérations dans la plupart des villes canadiennes et la réduction qui s'en est suivie du nombre d'organismes à avoir accès à cette source de financement. Ces organismes ont fait leurs premières armes pendant la période d'intense activité sur le plan social du milieu des années 60 et jusqu'au début des années 70, alors que le gouvernement fédéral en particulier a mis diverses sources de financement à court terme à leur disposition pour résoudre les problèmes de l'époque.

Nous avons entendu de nombreuses plaintes de la part de représentants des gouvernements des provinces au sujet des répercussions des initiatives du gouvernement fédéral dans des domaines tels PPJ, PIL, PACLE et des subventions du

Secrétariat d'État, ce qui, de toute évidence, a eu une profonde influence sur la crise actuelle de financement. Si les gouvernements provinciaux critiquent ce genre de financement sur lequel ils n'exercent que peu de contrôle, certains O.N.G. que nous avons rencontrés s'en sont servi pour survivre, et ils les considéraient comme le moteur de certaines initiatives très créatrices axées sur la solution de problèmes locaux de justice pénale. Mais nous ne pouvons ignorer les illusions et la dispersion des efforts qu'engendrent de telles initiatives de courte durée.

On pourrait formuler des critiques semblables au sujet de programmes provinciaux à court terme à peu près identiques, notamment dans des services d'urgence.

Il ne semble pas douteux, dans l'atmosphère de rapide évolution de la dernière décennie, que la croissance des gouvernements, de leurs revenus tirés de la taxation, et de leurs dépenses a stimulé la croissance des organismes non gouvernementaux. Il existe sans doute un lien direct entre la confusion et la diversité des modes de financement du gouvernement et la prolifération des organismes non gouvernementaux et la confusion qui y règne.

Ainsi, les O.N.G. relativement peu nombreux qui fondaient leur stabilité sur la source relativement fiable que constituaient les dons de charité, répartis à peu près selon l'idée que le milieu se faisait des besoins, ont vu leurs rangs grossir de l'apport de divers groupes qui avaient une conception différente des besoins et des méthodes de services. Ceux-ci survivaient ou échouaient au gré de ressources à court terme fondées non plus sur la charité mais sur les impôts perçus par l'État. Ces organismes se sont multipliés et leurs exigences à l'égard des gouvernements ont monté en flèche.

A une époque où les deniers publics étaient distribués avec assez de largesse par les gouvernements, certains injectés dans l'économie pour créer des emplois, pour répondre à des urgences ou comme purs expédients, les méthodes de financement de certains gouvernements étaient clairement désorganisées.

Les conclusions que Sims tire des méthodes du gouvernement fédéral s'appliquent probablement avec autant de justesse à celles d'autres gouvernements, surtout les plus riches.

> Les méthodes utilisées par le gouvernement fédéral pour l'octroi de subventions aux organismes bénévoles sont désorganisées. Chaque ministère agit de son propre chef. Certains ont recours aux mécanismes des subventions plus que d'autres. Il est douteux qu'aucun ministère (fédéral) ait une méthode rigoureuse et logique bien à lui. On n'en trouve certainement pas deux semblables[1].

Il faut reconnaître que même au sein du gouvernement on s'interroge sur ces méthodes de financement. En voici un exemple tiré du fédéral:

> Plutôt que de compter que d'autres ministères vont financer les organismes de correction privés, l'Agence fédérale de correction devrait établir une politique de financement applicable aux organismes privés de correction et obtenir les fonds nécessaires du Conseil du Trésor. Une telle politique devrait permettre aux organismes privés de planifier leur action sur une longue période[2].

[1]Sims, *op. cit.*

[2]Solliciteur général du Canada, *Programming in Federal Corrections*, Ottawa, 1976, (Phelps & Deurloo) p. 47.

Rien d'étonnant à ce que les politiques de financement du gouvernement soient désordonnées, attendu qu'elles ont été si souvent élaborées dans l'ignorance des réalités du milieu. L'orientation générale de l'action dans le sens de l'expérimentation sur le plan social reposait sur des décisions politiques et une certaine notion de la direction dans laquelle la société devait évoluer. Les initiatives à court terme en vue de créer des emplois, pour tenir les gens occupés et stimuler l'activité du citoyen, provenaient dans une large mesure de ministères isolés, isolés les uns des autres et isolés des milieux que leurs décisions affectaient. Cette méthode avait tendance à inciter les groupes à prendre des décisions autonomes dans leur milieu. Devant un besoin, ceux-ci réussissaient à obtenir l'appui du gouvernement et à mener une action sans relation avec ce qui se passait déjà ailleurs dans le milieu. Aucun mécanisme n'a été mis en place pour que les gouvernements réunis rencontrent les anciens et les nouveaux groupements communautaires pour envisager même une amorce de rationalisation des ressources.

Au moment même où le plus grand nombre d'organismes venaient d'être créés en justice pénale et dans d'autres secteurs des services sociaux, l'épée de Damoclès des difficultés économiques tombait. Les gouvernements adoptaient rapidement des mesures restrictives au moment où les espoirs avaient été le plus avivés.

A l'ère des restrictions économiques d'octobre 1975, les gouvernements se sont retrouvés sans politique pour assurer le maintien des programmes des O.N.G. qui avaient fait leurs preuves ni pour éliminer graduellement ceux qui ne paraissaient pas justifiés ou rentables à longue échéance. Les rares O.N.G. qui puisaient leurs fonds gouvernementaux à diverses sources ont pu, en dépit des restrictions, poursuivre certaines de leurs initiatives mais sans disposer des ressources de base pour les appuyer convenablement. La plupart des organismes, cependant, qui ne comptaient que sur une seule source de financement n'ont pas eu d'autre choix que de disparaître.

La situation actuelle du financement

1. *La crise des O.N.G.*

Tout porte à croire que les O.N.G. traditionnels et autres, à quelques exceptions près, font présentement face à de graves difficultés financières sinon à une crise économique. Ils sont coincés entre le tarissement des sources monétaires de leur milieu et les restrictions des dépenses gouvernementales. De nombreuses initiatives prises dans la fièvre de dépense des gouvernements à des fins expérimentales prennent fin ou sont déjà terminées. D'autres organismes, pour durer, doivent suivre les dollars des gouvernements dans des services qui ne sont pas nécessairement des priorités dans le milieu. Les organismes nouveaux et de plus petite taille sont réduits à vivre d'expédients.

2. *Bases actuelles de financement*

On peut s'attendre à peu de progrès dans les dons individuels et dans l'appui des membres au sein des collectivités, sauf pour des causes qui frappent l'imagination. Les entreprises appuient certains organismes mais peu souvent de façon continue. Ordinairement, elles souscrivent à des projets ou des fins d'immobilisation et non d'exploitation. Les fondations, auxquelles on pourrait avoir recours, ont tendance à réorienter leurs priorités de temps à autre. Elles semblent préférer faire des dons à des fins de capitalisation ou de développement plutôt que de fournir des fonds de soutien.

Si les dons de soutien sont courants dans d'autres secteurs du gouvernement comme les ministères fédéral et provinciaux de la santé et du bien-être et le Secrétariat d'État, on les utilise peu en justice pénale pour quelque motif. Le gros des fonds remis par les gouvernements aux O.N.G. qui œuvrent en justice pénale l'est sous forme de contrats de services contre honoraires, renouvelables chaque année. Les fonds gouvernementaux consistent pour une part moins importante en subventions à des projets pilotes qui se limitent ordinairement à trois ans. Certains organismes reçoivent depuis longtemps ce qui était à l'origine des subventions «*ex gratia*». Dans la mesure où celles-ci existent encore, elles constituent ce qui se rapproche le plus de la notion de subventions d'appui qu'aucune autre forme de subvention que nous ayons pu identifier.

Il est difficile de comprendre pourquoi les gouvernements dont les budgets sont assurés quelque deux ans d'avance et dont la planification fiscale se fait parfois jusqu'à cinq ans d'avance s'attendent à toute autre chose de la part des O.N.G. et des groupements populaires. Ils semblent supposer que les O.N.G. fonctionnent d'eux-mêmes et qu'ils peuvent leur acheter des services quand bon leur semble. Ils s'inspirent d'un modèle emprunté aux affaires mais qui ne s'applique pas ici. Si les O.N.G. sont si précieux aux yeux des services de la justice pénale et si l'appui de la communauté est si précieux pour la justice pénale, pourquoi ces organismes doivent-ils souffrir de l'insécurité que suscitent des subventions annuelles et être astreints aux rapports qui nuisent à leur efficacité? Pourquoi impose-t-on des contrôles si sévères pour cette minuscule portion des budgets gouvernementaux qui est versée à ces organismes extérieurs?

La rareté des fonds disponibles pour les diverses crises qui se sont produites ces dix dernières années est assez étonnante également. Nous voulons parler de crises qui sont souvent réglées par des confrontations avec des officiers de justice et qui ne sont pas traitées comme des problèmes sociaux mais comme des affaires de police. Plus précisément, c'est le genre de crises qui sont survenues à l'occasion de certaines manifestations des autochtones et des manifestations de rues qui ont accompagné la crise de la drogue à travers le pays.

3. *Vers un appui du gouvernement*

Il ne nous apparaît pas que les O.N.G. soient capables de découvrir de nouvelles ressources à l'extérieur du gouvernement. De fait, plusieurs d'entre eux se trouvent dans le curieux dilemme d'avoir à démontrer leur aptitude à se faire financer par la communauté pour être admissibles aux subventions du gouvernement. Le prétendu pouvoir que l'on prêtait au «secteur privé» n'existe plus, semble-t-il, du moins dans la plupart des régions du Canada. Nous sommes donc persuadés que les O.N.G. devront rechercher davantage l'aide des gouvernements.

4. *Situation au sein des gouvernements*

A l'exception de mesures assez récentes relatives à l'achat de services, nous devons corroporer l'appréciation faite par Sims. Celle-ci s'appliquait aux ministères du gouvernement fédéral, mais elle semble d'application universelle. De nombreux responsables sont à l'œuvre, distribuant des subventions dans les ministères de la justice, et les sources de ces subventions sont nombreuses, certaines fonctionnant selon

des critères publics de subvention et d'autres pas. Il est particulièrement ardu d'obtenir des renseignements au sujet de toutes ces sources. Nous avons l'impression que les décisions sont prises souvent en fonction de relations et de préférences personnelles. Les personnes que vous connaissez au gouvernement et vos talents de rédacteur de mémoires semblent aussi importants que les froids jugements des comités. Pour le profane, l'appareil de l'État semble bien complexe mais il ne l'est pas tant pour le rédacteur de projets qui en a l'expérience.

Il semble y avoir encore bien peu de liens entre les ministères dans l'établissement des priorités générales du gouvernement. La réaction aux crises est ordinairement politique et non pas comme si celles-ci étaient dans l'ordre des possibilités. Les conseils du trésor et les conseils de gestion semblent aussi mystérieux à certains fonctionnaires qu'au simple contribuable. Le processus de décision et le cycle des prévisions budgétaires s'étalent maintenant sur dix-huit à vingt-quatre mois. Il y a loin de la définition d'une politique à sa mise en vigueur, ce qui éloigne les organismes extérieurs des responsables aux diverses étapes du processus.

Les responsables du gouvernement éprouvent de réelles difficultés à apprécier à leur juste valeur les services qu'ils achètent à l'extérieur. La notion que certains fonctionnaires et certains employés des O.N.G. ont les uns des autres, comme le souligne Sims, vient compliquer les choses davantage. Les groupes non gouvernementaux considèrent le travail des fonctionnaires comme du «gaspillage», dit-il, et ceux-ci jugent les premiers «inefficaces et inutiles»[3].

Les conseils du trésor et de gestion ont été amenés à se fier à des modèles de contrats de services contre honoraires en justice pénale, et ils ne semblent pas se rendre compte dans quelle position vulnérable cela place les O.N.G. C'est une façon louable de comptabiliser des deniers publics mais qui entraînera les O.N.G. à leur perte si elle est utilisée comme seul moyen de les subventionner, car ceux-ci ne pourront plus maintenir leurs services ni en assurer la souplesse.

Certaines ententes de prestation de services moyennant honoraires ne tiennent pas compte non plus de ce qu'il en coûte réellement pour fournir ces services et ne garantissent pas le paiement des faux frais qui s'y rapportent. Cela est particulièrement vrai des services résidentiels et, dans une certaine mesure, des contrats de libération conditionnelle. Ces contrats ne tiennent pas compte non plus des frais nécessaires pour améliorer et perfectionner les méthodes au sein des services ainsi achetés. Enfin, ils ne tiennent pas compte non plus d'un élément de plus en plus urgent, soit la nécessité de consacrer du temps dans le milieu à gagner la sympathie et l'appui du public pour le travail que l'on y fait.

Mais derrière les nouvelles exigences des conseils du Trésor et l'absence de politiques globales de financement on constate un appui financier très faible en général pour les O.N.G. qui ne répond pas du tout aux prétentions des gouvernements qui auraient besoin d'une participation de plus en plus grande des O.N.G. et du public dans leurs services.

[3]Sims, *op. cit.*

5. *Problèmes de dépendance envers les gouvernements*

L'idéal serait que les O.N.G. soient indépendants à tous égards car ce devrait être là l'une de leurs caractéristiques originales: être indépendants de la politique et représenter les intérêts des citoyens. Mais il est peu probable que les O.N.G. conquièrent leur indépendance financière; au contraire, ils dépendront davantage des gouvernements pour subsister. A moins que des principes nouveaux de financement de la part du gouvernement ne leur assurent l'indépendance et la responsabilité d'esprit et d'action, le processus de dépendance va se poursuivre inexorablement.

Si nous voulons que les O.N.G. aient un rôle stabilisateur dans la société, leur influence doit se faire sentir avec la plus grande liberté et la plus grande responsabilité possibles. Il existe un danger réel, comme de nombreuses personnes nous l'ont signalé, que la dépendance financière à l'égard du gouvernement affaiblisse, sinon compromette l'action sociale. Sims parle en ce sens de l'effet «tranquillisant» des subventions[4].

On a beaucoup parlé de la façon dont la dépendance financière à l'égard du gouvernement oriente les services rendus par les O.N.G. La majeure partie des fonds n'existent que pour accomplir ce dont le gouvernement a besoin et ce qu'il veut. Il en reste très peu pour faire «ce qui serait peut-être possible» ou pour répondre aux besoins que le milieu lui-même éprouve. Les O.N.G. ne devraient pas conclure trop vite des ententes qui fixent pour toujours la direction de leur action.

Quelques solutions courantes en financement

L'une des solutions les plus directes serait que les gouvernements prenent en charge les O.N.G. déjà existants. Une autre consisterait à financer totalement certains services et à leur assurer une base législative comme cela se fait dans les Pays-Bas. Comme nous l'avons déjà dit, nous rejetons ces deux solutions. Nous préférons un régime mixte dans lequel les citoyens sont assurés d'un moyen de participer à l'action et d'exercer une influence sur le gouvernement de l'extérieur.

Dans l'immédiat, donc, tant qu'il n'existe pas de mécanisme de partage des ressources et de planification au niveau ni local, ni provincial ou territorial, on ne peut guère s'attendre à une solution du problème du financement.

Les contrats de service devraient être considérés comme une solution puisqu'ils sont privilégiés par le gouvernement. Nous croyons qu'ils répondent à certains besoins du gouvernement mais ils n'aideront en rien à stabiliser le secteur des O.N.G. si on n'en prolonge pas la durée. Sur le plan de la durée, justement, ils nous paraissent une bien piètre façon d'utiliser les ressources existantes. Mais fait plus important, ils ne répondent pas au besoin qu'ont les O.N.G. d'un appui soutenu.

Trop souvent, les subventions accordées à certains projets sont sans suite; des programmes mis au point avec succès sur trois ans ont peu de chance d'être repris ailleurs ou d'être intégrés dans une action permanente. Il semble donc important que les gouvernements acceptent en gros la notion de subventions soutenues, ou une combinaison de subventions soutenues et de contrats de services ou subventions à des projets, comme premier pas en vue de stabiliser la situation des O.N.G.

[4]Sims, *op. cit.*

A plus longue échéance, il faudrait envisager certaines solutions. Nous n'avons pas eu le temps d'étudier ces solutions en profondeur. Nous ignorons dans quels cadres il faudrait en poursuivre l'étude détaillée, mais nous sommes certains que cette étude devrait être faite avec des représentants des O.N.G. qui auront le souci que des modes de financement à long terme ne paralysent pas leur initiative et ne leur enlèvent pas leur pouvoir de décision comme cela s'est produit pour de nombreux groupements para-gouvernementaux au Canada.

Il faudrait étudier à fond le partage du personnel non seulement entre gouvernements et services de la justice pénale mais aussi entre O.N.G. et gouvernements. Il existe un potentiel encore intouché également dans le partage d'un certain leadership que l'on trouve au gouvernement aussi bien que dans les O.N.G. Nous avons déjà mentionné que la plupart des O.N.G. que nous avons consultés souhaitaient partager les installations et autres moyens de formation des gouvernements. Ce sont là des politiques qu'il ne devrait pas être difficile d'élaborer.

Après avoir fait l'inventaire de toutes les ressources, les gouvernements devraient pouvoir affecter une partie de leurs argents à l'expansion de certains services nouveaux, comme la déjudiciarisation, et garantir, comme mesure incitative pour les O.N.G., le maintien de ces subventions pendant une période prolongée. Le gouvernement fédéral pourrait de plus commencer à partager avec les provinces et les territoires les frais de mise sur pied de certains services jugés essentiels par la collectivité.

Le partage des frais entre le fédéral et les provinces est une notion absolument essentielle. Nous croyons que dans les rencontres entre le fédéral et les provinces, on devrait accorder une grande priorité à l'élaboration de politiques ou de lois pour assurer que des fonds publics seront acheminés dans les localités dans le cadre d'un réaménagement des services de la justice pénale. On devrait invoquer sans tarder le précédent établi pour le partage des frais dans des domaines sociaux connexes comme la santé et le bien-être pour dépasser une conception parcellaire du financement des services de la justice pénale.

Enfin, une autre solution consisterait, pour le gouvernement fédéral, à modifier la loi de l'impôt sur le revenu pour inciter davantage les contribuables particuliers à être plus généreux envers les organismes de charité.

Conditions des subventions

Quels que soient les modes ou structures de financement que les gouvernements adoptent, les O.N.G. devront accepter des normes plus rigoureuses pour avoir droit aux subventions. Nous croyons que les O.N.G. qui existent déjà vont s'y plier de bonne grâce, mais que la meilleure façon de définir des normes est encore de le faire avec leur participation quand cela est possible.

Nous croyons que les principes suivants devraient s'appliquer au régime des subventions:

1. Les appréciations indispensables à l'obtention d'une subvention devraient être fondées sur des normes minimum de gestion et d'exploitation.
2. Les appréciations devraient mettre l'accent sur les méthodes d'évaluation personnelle et d'évaluation pas ses collègues.

3. Les services gouvernementaux devraient faire l'objet des mêmes appréciations lorsqu'ils œuvrent dans les mêmes domaines.

4. La notion d'accréditation, au sens professionnel et légaliste devrait être rejetée comme moyen d'agréer les O.N.G.

5. Les subventions devraient être prolongées pendant assez longtemps pour assurer la stabilité des programmes.

6. Les subventions aux nouveaux organismes devraient être accordées selon un mode de financement progressif.

7. Les subventions devraient assurer aux O.N.G. le droit de prendre des initiatives sur le plan social, de critiquer de façon constructive le gouvernement qui les subventionne, d'exprimer une opinion indépendante sur l'effet des services et de rester maîtres des décisions qui affectent leurs organismes.

Au cours de nos travaux, nous avons relevé les problèmes spécifiques suivants au sujet du financement des O.N.G. Nous comptons que les gouvernements y apporteront leur attention et des solutions.

A court terme

1. Les besoins urgents de certains O.N.G. sur le plan financier.

A long terme

1. Les gouvernements du Canada appuient insuffisamment en général leurs propres services de justice pénale.

2. La part des budgets des services de justice pénale qui est affectée à l'appui des O.N.G. est insuffisante.

3. Les gouvernements et les O.N.G. négligent de collaborer pour planifier leur action, combiner leurs ressources et utiliser efficacement celles dont ils disposent.

4 .Il y a conflit entre les priorités des gouvernements en matière de dépenses et entre les ministères gouvernementaux.

5. Absence de critères communs pour l'octroi des subventions gouvernementales et absence d'une source centrale d'information sur ces subventions.

6. Les gouvernements ne s'engagent à financer qu'à court terme ce qui entraîne du gaspillage et prive les O.N.G. d'une base d'action constante.

7. Manque de financement pour le perfectionnement des services, pour les initiatives hasardeuses et en cas d'urgence.

8. Nécessité d'une responsabilité plus suivie de la part des O.N.G. dans l'utilisation des deniers publics.

9. Nécessité de financer séparément les fonctions des O.N.G. sur le plan de l'analyse des politiques et du contrôle du système de justice pénale, et leurs fonctions de service.

10. Nécessité pour les gouvernements d'apporter une aide autre que financière.

PARTIE IV

CONCLUSIONS

Dans la présente section, nous soutenons qu'il est urgent de développer, de raffermir et de stabiliser davantage dans tout le Canada les services de la justice pénale rendus par les O.N.G. et le public. Nous proposons une association d'un nouveau genre entre gouvernements, organismes non gouvernementaux et citoyens caractérisée par un partage plus clair des responsabilités. Nous voulons que les efforts conjoints de ces nouveaux associés soient axés sur la personne à servir.

Nous souhaitons non moins vivement que les citoyens et les collectivités au niveau local assument des rôles nouveaux et importants dans l'aménagement des services. Cet accent mis sur le plan local où la vie se déroule et la justice se fait sentir devrait servir de base à une planification à trois de l'avenir, c'est-à-dire les gouvernants au niveau local, provincial (territorial) ou régional et fédéral, mais toujours avec des représentants des O.N.G. à tous les paliers.

Nos propositions exigeront un assouplissement des structures tant du gouvernement que des O.N.G., la décentralisation des décisions de portée locale et un changement profond d'attitude de la part des employés de rang professionnel où qu'ils soient. Nous voulons améliorer beaucoup l'aptitude de tous à assurer des services sur le plan humain mais améliorer aussi l'aptitude du secteur des O.N.G. à analyser les politiques des gouvernements et contrôler leurs services et leurs propositions. A longue échéance, cela voudra dire de nouvelles façons de partager les ressources, la mise au point de compétences nouvelles dans le travail auprès des citoyens ainsi qu'un échange plus fréquent de ressources entre les gouvernements et les O.N.G.

Nos recommandations traiteront de l'urgence qu'il y a à financer les O.N.G. à court terme, en fonction de leurs besoins tels que nous les voyons, et elles exigeront une action immédiate de la part du gouvernement. Mais elles porteront surtout sur des mesures de plus longue durée que l'on ne pourra prendre qu'après des études soignées réparties sur de longues périodes. Elles sont destinées à orienter les relations entre O.N.G., gouvernements et les citoyens de façon à rendre, croyons-nous, les services de la justice pénale plus humains et plus conformes aux besoins de la collectivité.

RECOMMANDATIONS

I. Recommandations transitoires

Les 18 prochains mois vont constituer une période critique pour plusieurs organisations non gouvernementales du Canada au point de vue de leur survie et de leur stabilité immédiate. Nous croyons que la stabilité recherchée devra se fonder en fin de compte sur l'établissement attentif de nouvelles relations entre les organismes non gouvernementaux et les gouvernements, mais nous croyons aussi qu'il est nécessaire de prendre des mesures d'urgence dès maintenant, d'une manière intérimaire, pour s'occuper de la crise de financement des organisations en question.

Nous voulons nous assurer que les organisations non gouvernementales qui œuvrent actuellement au Canada n'éprouvent plus de doute quant à leur survie immédiate. Dans certains cas, il sera nécessaire de subventionner les organisations non gouvernementales, entièrement ou en partie, pour une période de 18 mois afin de les maintenir en vie. Nous avons choisi cette durée parce qu'elle coïncide avec les cycles budgétaires des gouvernements et aussi parce que nos recommandations à plus long terme exigeront, dans certains cas, un temps d'étude et de mise en œuvre aussi long.

Il va falloir tout ce temps pour obtenir des engagements sur le plan des politiques de la part des gouvernements, pour examiner les besoins et les ressources courants et pour entreprendre des discussions entre les organismes non gouvernementaux à tous les niveaux. Au cours de cette période, on pourra faire l'inventaire complet des services fournis au Canada, un tel inventaire devant constituer une base de données clés pour une future planification conjointe des ressources. Les projets relatifs à des programmes nouveaux devraient être mis en attente et un gel imposé aux niveaux existants des années-hommes.

Compte tenu de ce qui précède, nous proposons donc les recommandations transitoires suivantes:

1. **Qu'un gel de dix-huit mois soit imposé à tous les postes fonctionnels des services gouvernementaux de justice pénale*.**
2. **Que le niveau actuel de soutien fourni par les gouvernements aux organisations non gouvernementales soit garanti pour les dix-huit prochains mois, mais que les organisations non gouvernementales qui reçoivent ce genre d'appui imposent, elles aussi, le gel de tous les postes fonctionnels*.**
3. **Qu'un inventaire complet des organismes non gouvernementaux et des services publics relatifs à la justice pénale soit établi d'après chaque province et chaque territoire où ces services sont fournis. Cette documentation devrait se fonder sur une méthode commune de cueillette des données.**
4. **Qu'un financement d'urgence soit fourni aux organisations non gouvernementales qui sont incapables de soutenir leur personnel essentiel et leurs programmes de base.**

*Des exceptions pourraient être justifiées par des circonstances spéciales.

II. Recommandations à long terme

Renforcement des responsabilités communautaires dans la justice pénale

Nous croyons qu'il est urgent d'en arriver dès maintenant au Canada à une politique bien définie qui engage tous les gouvernements à partager davantage de responsabilités avec les citoyens et les groupes communautaires en ce qui concerne les services liés à l'administration de la justice pénale. Nous croyons que cette politique ne doit pas être élaborée dans le vide. Il faut que les gouvernements du Canada, que leurs mandats se placent dans le domaine social ou dans d'autres secteurs de politiques, stimulent, encouragent, soutiennent et renforcent le principe de l'action volontaire et des responsabilités individuelles optimales dans tous les aspects de la société.

La société présente de nombreuses tendances inquiétantes et les gouvernements ont une foule de préoccupations. Une de ces tendances, et ce n'est pas la moindre, est constituée par un mouvement d'égocentrisme, de préoccupation de soi, d'isolement, d'apathie ou de retrait de la part de trop de citoyens. On constate un abandon des responsabilités et une dangereuse dépendance à l'égard des gouvernements pour la solution de certains genres de problèmes humains. Nous comptons trop fréquemment sur des solutions techniques à des problèmes humains, ce qui en fin de compte, comme le mentionne Nelson, nous amène à restreindre plutôt qu'à étendre nos qualités d'humanité[1]. Nous avons tendance à déléguer nos tâches peu intéressantes. Nous nions notre interdépendance et nous renonçons à nos responsabilités mutuelles.

Les membres du présent Groupe d'étude sont convaincus que ce malaise général de la société explique, en partie, la charge excessive dont on voit que les services de justice pénale sont accablés dans tout le pays. Les services de justice pénale se sont vu confier trop de problèmes qui sont en réalité du ressort de la communauté. Souvent, ces services ne se sont montrés que trop désireux d'accepter les charges supplémentaires. De leur côté, les forces complexes qui sont à l'œuvre dans la société définissent de plus en plus de comportements-problèmes comme relevant de ces serivces. Les communautés s'attendent ainsi de plus en plus que les institutions de la justice pénale soient en mesure de s'occuper de ces comportements et disposés à le faire.

Nous constatons, dans plusieurs ministères gouvernementaux, une croissance très rapide des services publics appelés à atténuer le problème des charges excessives de travail. Nous percevons une croissance constante de tous les services publics qui s'occupent des problèmes et des difficultés de la justice pénale. La croissance a été plus lente au sein des organismes non gouvernementaux qui s'occupent de justice pénale au Canada. Les services fournis par ce secteur se sont diversifiés, mais la position relative où il se trouve est affaiblie, mal organisée et instable. Effectivement, certains de ces services sont au bord de la ruine.

Nous croyons que le problème de la charge excessive qui écrase les services de justice gouvernementaux devrait être partagé par les communautés, car les problèmes en cause proviennent de ces communautés et n'arrivent à l'État, dans bien des cas, que par défaut. Il devrait être possible pour les citoyens et pour leurs communautés d'assumer davantage de responsabilités à l'égard des problèmes qui prennent

[1]Nelson, op. cit.

naissance chez eux. Il faut assurer un secteur et une orientation stables, compétents et forts des organisations non gouvernementales pour le partage de cette tâche.

Malgré le glissement vers l'apathie, le déracinement et la perte du sens communautaire, nous avons constaté la naissance de forces contraires, qu'il faut nourrir, soutenir et étendre. Ces forces sont à trouver parmi les nombreux citoyens et groupes qui ressentent fortement le besoin de s'engager, de jouer un rôle dans la société, de traduire leurs préoccupations en action et de travailler avec d'autres à trouver des solutions aux problèmes. De telles forces communautaires peuvent ne constituer qu'une minorité vigoureuse, mais nous croyons avec optimisme qu'il est possible de les mobiliser pour qu'elles servent la population, pour qu'elles influencent les attitudes des autres citoyens et pour qu'elles assument de plus grandes responsabilités. Les citoyens sont tout à fait capables de partager les difficultés des gouvernements. Nous croyons que la meilleure façon de mobiliser ce potentiel communautaire, c'est de le faire par l'intermédiaire d'autres citoyens et des organisations non gouvernementales de la communauté. Mais il va falloir pour cela un effort considérable, des techniques particulières et l'appui des gouvernements.

Un engagement formel de la part des gouvernements à partager les responsabilités relatives à la justice pénale avec la communauté aiderait à assurer le maintien de la participation la plus large possible des citoyens. Cette participation est critique pour d'autres raisons, soit parce que l'État s'occupe des questions de la liberté humaine, de la punition et de l'exercice légitime de la force. Quant à la communauté, il faut lui permettre de s'occuper plus directement des questions que soulèvent les comportements condamnés ou anormaux, les personnes désavantagées et les groupes minoritaires.

Il est urgent de prendre sans équivoque, sur le plan des politiques, un engagement qu'on ne constate encore nulle part au Canada et qui ferait disparaître l'ambiguïté, l'incertitude et l'insécurité financière qui caractérisent les relations existant entre de nombreux groupes non gouvernementaux et leurs homologues des ministères publics. Un tel engagement serait placé à la base des programmes et assurerait un degré plus élevé d'efforts mutuels.

C'est pourquoi nous *recommandons:*

1. **Que toutes les administrations (fédérale, provinciales, territoriales et municipales) du Canada adoptent comme politique d'encourager activement, d'appuyer et de permettre l'exercice de responsabilités de la part des citoyens et des organisations non gouvernementales de citoyens dans le domaine de la justice pénale, dans toute la mesure du possible, en coopération avec les services gouvernementaux (légiférés ou non).**

Une telle orientation de la politique confirmerait l'existence, au Canada, d'un système «mixte» de services relatifs à la justice pénale, plutôt que la dépendance à l'égard de décisions et d'associations propres à chaque cas. Il s'ensuivrait un arrangement ferme d'association avec des groupes de citoyens dans de nombreux secteurs des services de justice pénale. Ainsi se trouverait reconnue la nécessité de travailler à partir d'objectifs et de ressources communs.

L'adoption d'une telle politique favoriserait la responsabilité individuelle et l'action démocratique. Elle réduirait les affrontements entre les gouvernements et les citoyens au sujet des politiques de l'État. Elle fournirait une base étendue de soutien

communautaire à l'égard des politiques sérieuses de l'État. Elle assurerait un point de vue pluraliste et indépendant de la part de citoyens renseignés et d'expérience, chose que nous croyons essentielle dans une société démocratique.

Utilisation plus efficace des ressources communautaires

Nous croyons que les ministères et les organismes de l'État qui sont chargés des services de justice pénale dans tout le Canada ont fait une utilisation incohérente des ressources que constituent les citoyens et les organisations non gouvernementales. Il en est résulté, à toutes fins pratiques, une sous-utilisation du potentiel représenté par les ressources communautaires et l'engagement des citoyens.

Nous croyons que cette incohérence et cette sous-utilisation sont liées à de nombreux facteurs. Un des principaux est certes l'absence d'un engagement ferme sur le plan des politiques à l'égard du partage des responsabilités. En l'absence d'une politique officielle de ce genre, les programmes sont mis au point séparément, sans lien entre eux. Certains ministères des gouvernements peuvent trouver un avantage manifeste à utiliser les ressources de l'extérieur alors que d'autres n'y voient aucun avantage ou ne s'y intéressent pas.

Nous croyons que l'absence d'une politique officielle pouvant orienter les gestionnaires des programmes a renforcé la tendance des gouvernements à établir leurs tâches prioritaires dans l'isolement par rapport à la communauté. Les planificateurs de l'État peuvent peser les besoins locaux sans apport de la communauté dans le processus d'évaluation, à l'exception des opinions des confrères de la fonction publique. Il est rare, croyons-nous, que l'on recherche, dans la planification de ces tâches prioritaires, les opinions des groupes qui ont l'expérience et la connaissance des services communautaires.

Nous avons constaté fréquemment un sentiment de méfiance entre les ministères gouvernementaux et les organisations communautaires, qui travaillent indépendamment les uns des autres. On semble faire preuve d'incompréhension à l'égard des motifs les uns des autres.

On établit des positions contraires, à la fois inutiles et gaspilleuses, dans la mise en place des services humains. On semble ne tenir aucun compte des objectifs communs.

L'incertitude au sujet des rôles, des responsabilités et des attentes crée des tensions entre les groupes gouvernementaux et non gouvernementaux. Parmi les organisations non gouvernementales elles-mêmes, cette même incertitude donne naissance à la rivalité de même qu'à des luttes relatives aux territoires et à la survie.

L'incertitude et l'incohérence ont aussi pour résultat la tendance, de la part de la plus forte des organisations en cause, soit le gouvernement, à exercer une activité de manipulation par le moyen de ses techniques d'achat lorsqu'il s'agit d'acquérir des services dont l'État a besoin mais que la communauté ne considère pas nécessairement comme prioritaires. De leur côté, les organisations non gouvernementales peuvent abandonner leurs principes et leurs tâches prioritaires pour s'adapter aux besoins de l'État et pour conserver un certain rôle, ce rôle fût-il contraire aux objectifs proclamés de l'organisation.

Nous croyons que c'est faire preuve de gaspillage et d'irresponsablitié que de maintenir une situation où des organisations qui œuvrent dans le même secteur, soit les organisations gouvernementales et non gouvernementales, qui ont de nombreux objectifs en commun, négligent de s'arrêter pour examiner ensemble leurs points de vue sur les besoins et sur les problèmes. Nous demandons à ces deux groupes d'établir conjointement les besoins prioritaires en matière de service, avec la coopération de la communauté, pour l'utilisation de ressources qui appartiennent en réalité aux contribuables, même si ce sont les organisations qui les contrôlent et les administrent.

D'après nous, en l'absence de mécanismes pour la répartition de l'utilisation respective des ressources, les gouvernements devraient prendre immédiatement l'initiative de faciliter un tel processus de révision en attendant que de nouveaux mécanismes pour la planification des ressources soient mis au point et appliquées. Ce processus de révision devrait confirmer le principe selon lequel il existe des secteurs de responsabilité qui devraient faire l'objet d'un partage.

Nous recommandons, par conséquent, que:

2. Tous les ministères gouvernementaux chargés des services de justice pénale prennent l'initiative d'un processus de révision afin:

1) d'identifier les activités et les responsabilités dont s'occupent actuellement des citoyens et des organisations de citoyens;

2) d'identifier les activités et les responsabilités dont des citoyens et des organisations de citoyens devraient s'occuper.

Un tel examen devrait porter surtout, croyons-nous, sur les besoins de services relatifs à la justice pénale, sur l'identification des déficiences de ces services, sur les populations effectives qu'il s'agit de servir, sur les populations cibles éventuelles, sur les ressources existantes en main-d'œuvre, sur le coût collectif de ces ressources et sur les coûts administratifs de l'offre de ces services. Il devrait s'agir d'un processus de révision tripartite.

S'il est vrai qu'on doit avoir comme objectif fondamental, à long terme, de mettre en place des mécanismes locaux pour la planification et le partage des ressources, nous croyons que ce processus immédiat, en ce qui concerne l'offre de services humains (par opposition à l'activité d'organisation communautaire, d'éducation ou de réforme) devrait commencer au niveau des provinces et des territoires, à cause de la grande variété des services et des besoins. Ce processus devrait comprendre la représentation des ministères du gouvernement fédéral qui sont chargés d'offrir des services dans les provinces et les territoires. Il devrait regrouper toutes les personnes qui œuvrent dans l'offre des services. Il ne s'agit pas, toutefois, d'un simple inventaire de ces services.

Dans chaque province, la révision en question devrait englober la participation entière des représentants des organisations gouvernementales, qui seraient choisis de préférence pour représenter les principaux secteurs de services existant déjà.

Le processus de révision varierait de plusieurs manières d'une province à l'autre. Au cours de ces révisions, on ne devrait faire aucune addition au personnel en place.

Le processus de révision devrait être préparé avec soin de manière à faciliter les communications, dans le respect de l'objectif principal, qui est d'évaluer les ressources et les besoins. Des citoyens renseignés qui ne seraient associés à aucun des services devraient être associés au processus en question.

Vers une association partagée des responsabilités et des ressources

On utilise depuis longtemps le concept de l'«association» pour décrire les relations qui devraient exister, en théorie, entre les groupes non gouvernementaux et les gouvernements dans le secteur de la justice pénale au Canada. Nous croyons qu'un tel concept visait un but constructif et positif, mais qu'il ne décrit pas correctement la réalité du pouvoir et de l'autorité qui existe dans la relation en cause.

Nous croyons qu'il faut mettre l'accent plutôt sur le partage des responsabilités entre les gouvernements, les citoyens et les organisations communautaires. Nous croyons qu'une telle proposition est conforme au principe qui vise à redonner plus de responsabilités à la communauté. Elle traduit le point de vue selon lequel les responsabilités et les rôles ne devraient pas être divisés sur le modèle d'un monopole. Elle traduit aussi notre souci de voir les ressources partagées et la communauté avoir une part des responsabilités relatives à l'utilisation de ces ressources. Nous croyons qu'on peut trouver un appui solide à cette idée partout au Canada.

C'est pourquoi nous recommandons:

> 3. **Que les relations de travail entre les organisations non gouvernementales, les citoyens et les institutions de la justice pénale consistent en un partage des responsabilités qui se fasse d'une manière convenue et en collaboration, les responsabilités étant négociées plutôt qu'exclusives.**

Secteurs où il pourrait y avoir partage des responsabilités

Nous sommes convaincus que, dans un pays dont les besoins et les ressources sont si divers et où la division des responsabilités relatives à la justice pénale est celle qui existe aujourd'hui, ce serait une erreur de tenter de réaliser une stricte division des responsabilités entre les gouvernements et les organisations communautaires. Une telle absence de souplesse serait peu réaliste dans certaines régions du Canada où bien peu d'organisations communautaires ont pris naissance.

Nous croyons pourtant que c'est une tâche prioritaire que d'en arriver à une division générale du travail le plus tôt possible après une étude approfondie (là où les services sont administrés, c'est-à-dire dans les provinces et les territoires) des ressources et des besoins actuels en matière de service, étude qui fait l'objet de notre Recommandation n° 2. Cette division générale est essentielle si l'on veut créer la stabilité, réduire le gaspillage des ressources et partager d'une manière plus efficace les ressources limitées qui sont disponibles.

Nous préférons utiliser des suggestions très générales pour aider les groupes communautaires et les gouvernements à réfléchir ensemble sur la division du travail qu'il convient d'adopter. Nous croyons que les principes qui suivent devraient régir le partage des responsabilités et l'établissement de bonnes relations de travail.

- Le partage des responsabilités devrait diminuer la dépendance des citoyens ou de la communauté quant à leur aptitude à régler leurs problèmes.
- Lorsque le service est fondé ou centré sur la communauté, on devrait d'abord envisager les organisations non gouvernementales et la communauté comme source des services à offrir.

- Dans la division du travail, il faut respecter le principe de la primauté des responsabilités, mais non de manière à favoriser les responsabilités exclusives.
- La division des responsabilités devrait favoriser les valeurs de la diversité, de l'initiative, du soutien mutuel et de la coopération ainsi que de la rivalité constructive.

Il va être difficile de réaliser l'équilibre dans le partage des responsabilités. La détermination de ces responsabilités devrait se faire lentement, après une étude approfondie menée conjointement par les organismes non gouvernementaux et par les gouvernements, d'après les besoins des provinces (des territoires) et des régions du Canada. Nous croyons que, d'un point de vue national, il est possible de présenter certaines suggestions générales quant aux responsabilités qu'il s'agit de confier aux organisations non gouvernementales.

Par exemple, il nous semble qu'il y a lieu de confier aux organisations non gouvernementales les services de prévention et de déjudiciarisation. Ces organisations pourraient aussi consacrer beaucoup d'efforts aux services judiciaires, dont elles sont trop souvent absents. On pourrait aussi s'attendre à ce qu'elles fournissent les principales ressources en matière de services résidentiels, secteur où elles possèdent déjà une compétence remarquable.

Dans cette division des responsabilités, il va falloir s'assurer qu'il n'y a pas transfert de l'identité des organismes non gouvernementaux sous la pression des événements et que ces organismes ne deviennent pas de simples extensions des services gouvernementaux. Par contre, si l'on veut que ces organismes assument certaines responsabilités, il va leur falloir assumer certaines des tâches peu intéressantes du contrôle social, secteur que l'on considère généralement comme relevant de l'État.

C'est pourquoi nous recommandons que:

4. **La division des responsabilités se fasse sur le fondement de la primauté des responsabilités.**

   Ce sont les gouvernements qui doivent être chargés de veiller à ce que les services nécessaires soient fournis à leurs administrés et que des normes minimales soient respectées dans l'offre de services à tous dans les institutions de la justice pénale. Ce sont les gouvernements qui doivent exercer les responsabilités premières à l'égard de l'application de la loi, des poursuites, des jugements et de la détection.

   Ce sont les organisations non gouvernementales qui doivent exercer les responsabilités principales lorsqu'il s'agit d'organiser les communautés, fournir des services de prévention et de déjudiciarisation ainsi que des services humains à tous au cours du processus de justice pénale. Ce sont aussi ces organisations qui doivent exercer les responsabilités principales en matière de développement communautaire, d'éducation du public, d'analyse indépendante des politiques, de réforme critique et de suggestions.

Nous sommes convaincus que le concept du partage des responsabilités ne doit pas entraîner une division artificielle quant à savoir quelle organisation doit jouer un rôle d'aide ou de contrôle.

En l'absence d'un tel partage de responsabilités pratiques, on constaterait une accentuation de la tendance à l'exclusivité et à une approche monolithique des services. Si l'on ne s'attache pas à discuter d'une division générale des responsabilités, la planification mutuelle des services au Canada sera impossible.

Raffermissement des organisations non gouvernementales

Il est absolument essentiel et urgent que le Canada se dote de services non gouvernementaux de justice pénale qui soient plus cohérents, plus forts, mieux organisés et plus compétents. Ils ne sauraient devenir plus forts ni plus efficaces sans la participation la plus entière des communautés que sert chaque organisation.

Nous ne favorisons pas une présence non gouvernementale monolithique au Canada. Si, d'une part, nous souhaitons que les organisations non gouvernementales soient beaucoup plus fortes, nous ne désirons pas, par contre, voir surgir une nouvelle sorte de bureaucratie parmi les organisations non gouvernementales. D'autre part, pourtant, nous croyons que la division et l'isolement de nombreuses organisations et de nombreux groupes que l'on constate au pays constituent une situation dangereuse. Il est dangereux, également, que la division soit encore accentuée par les pratiques de financement des gouvernements, notamment par l'offre de contrats de services qui pourrait opposer les organisations les unes aux autres.

Une des façons dont les organisations non gouvernementales peuvent se renforcer, c'est de veiller à fonctionner à partir d'une base cohérente d'appui et de contrôle des politiques de la part des citoyens. Les organisations doivent représenter un secteur étendu de commettants, elles doivent rechercher un appui plus étendu et se montrer plus représentatives des communautés qu'elles servent que ce n'est le cas actuellement. Il va falloir, pour cela, déployer des efforts considérables et prendre de grands engagements sur le plan de l'organisation. On arrivera par là au genre de force dont les gouvernements doivent tenir compte.

Nous croyons que les propositions relatives au financement, dont nous allons traiter plus loin, devraient viser à stabiliser l'existence des groupes non gouvernementaux, à faciliter une meilleure cohésion et à aider les organisations non gouvernementales à rechercher plus vigoureusement la mise au point de meilleures méthodes de services, la participation communautaire ainsi que l'éducation et la mobilisation des citoyens.

Dans la répartition des ressources qui peuvent aider les organisations non gouvernementales à se renforcer, nous croyons qu'il convient d'appliquer certains principes généraux pouvant guider l'utilisation la meilleure possible de ressources rares.

- La plupart des ressources (quelle qu'en soit la forme) devraient être concentrées dans les provinces et dans les régions les plus proches des endroits où sont fournis les services communautaires. Cela favoriserait la coopération et la cohésion des organisations non gouvernementales, la création de services humains plus utiles et le renforcement des organisations non gouvernementales par rapport aux fonctions auxquelles elles sont le mieux adaptées.
- Il faudrait consacrer davantage de ressources à la mise au point d'un mécanisme national et indépendant permettant le progrès de la justice pénale au Canada, y compris l'établissement de normes, la surveillance, l'analyse des politiques, la production d'une documentation éducative de base, la critique et les conseils en matière de politique et, enfin, l'exercice d'une certaine influence au niveau le plus élevé des gouvernements.

- Il faudrait consacrer des ressources relativement restreintes au raffermissement des fonctions de liaison, de coopération et de consultation des organisations de services nationales. Ces organisations devraient être encouragées, plutôt, à mettre en commun leurs ressources et leurs connaissances sans pour autant perdre leur identité.

Nous croyons que la valeur irremplaçable des organisations non gouvernementales va résider dans leur aptitude à mobiliser et à faire participer les citoyens aux services qu'elles offrent et dans leur aptitude à fournir aux gouvernements, pour le bien de tous, un niveau compétent de critiques indépendantes, de consultations et de conseils pour l'élaboration des politiques.

Nous recommandons, par conséquent:

5. **Que les organisations non gouvernementales prennent l'initiative, au niveau des provinces ou des territoires, d'entreprendre des discussions entre elles au sujet de la coopération mutuelle. Au besoin, les gouvernements pourraient prêter le temps de certains fonctionnaires pour faciliter ces discussions.**

   Ce travail pourrait comporter l'identification des secteurs où les initiatives conjointes et la coopération sont possibles, l'identification des services déficients et des secteurs qui ont besoin d'une aide technique ou autre. (Dans certaines provinces, on pourra organiser les rencontres en fonction de secteurs de services communs).

6. **Que les organisations non gouvernementales qui existent actuellement au niveau national et qui servent de moyen de coordination, de liaison ou de fédération pour les organisations qui dispensent les services, se réunissent pendant une certaine période pour échanger des renseignements, pour se communiquer des tâches prioritaires et pour identifier les moyens de regrouper leurs efforts ou leur représentation.**

7. **Que, sur le plan local, les organisations non gouvernementales soient incitées à travailler en coopération avec leurs homologues des services publics à l'identification des besoins locaux et des secteurs où il pourrait y avoir coopération et partage des programmes.**

Nous croyons que la valeur essentielle de la diversité des initiatives des organisations gouvernementales au Canada pourrait être diminuée si les organisations en question négligeaient de travailler en collaboration et de s'aider les unes les autres. A moins qu'elles ne parviennent à une certaine solidarité, les gouvernements se verront sans doute forcés d'imposer la rationalisation de leurs activités.

Contrôle des incidences des initiatives gouvernementales en matière de politiques

Nous reconnaissons le caractère positif des initiatives de beaucoup de gouvernements du Canada sur le plan des politiques régissant le domaine de la justice pénale; la plupart constituent des progrès importants. Nous constatons aussi que certaines orientations des politiques ne sont pas nécessairement des progrès, mais plutôt des réactions à des événements critiques qui se produisent dans la société. Ces deux orientations (positive et réactive) des politiques ont de grandes incidences sur les groupes et les organisations non gouvernementales. Les effets qui se produisent effectivement sur les organismes communautaires lorsque les politiques sont transformées en programmes échappent parfois aux responsables des politiques. Parmi les plus manifestes des effets de ce genre, mentionnons l'arrivée soudaine de fonds liés à un programme nouveau ou la fin soudaine du financement d'un autre programme.

Trois genres de décisions gouvernementales nous intéressent ici.

a) Les initiatives que prennent divers ministères d'un gouvernement donné, apparemment sans planification mutuelle et sans qu'il soit tenu compte des objectifs prioritaires d'un ministère voisin.

b) Les initiatives prises par le gouvernement d'un niveau donné dans le même secteur de politiques qu'un autre niveau ou dans un secteur semblable, sans planification mutuelle.

c) Les décisions que les gouvernements prennent en fonction d'une crise donnée et qui intéressent des questions à court terme mais qui, en réalité, ont pour résultat des déplacements à long terme de la répartition des ressources.

Nous comprenons bien la complexité des décisions prises par chaque gouvernement et par les gouvernements entre eux. Nous appuyons pleinement le genre de mécanisme qui a été mis au point dans certains gouvernements provinciaux et dans les relations fédérales-provinciales pour ce niveau de planification et de coordination.

Nous désirons signaler la confusion que certaines de ces décisions sèment parmi les groupes communautaires, la réaction de «chasse au dollar» qu'elles déclenchent et l'instabilité qu'elles créent chez certaines organisations. Si l'on ne réduit pas le nombre des centres qui possèdent le pouvoir d'accorder de l'argent et si l'on ne contrôle pas les incohérences internes et la concurrence de ces centres entre eux, le même genre de rivalité et d'incohérence se constatera dans les groupes non gouvernementaux. Des ententes peu réalistes surgiront au sein de certains groupes communautaires ou encore on adoptera des objectifs prioritaires qui ne concordent pas avec les besoins prioritaires de la communauté. On risque fort que les programmes gouvernementaux rivaux comptent trop sur l'acceptation et la tolérance de la communauté à divers moments et à divers endroits.

Enfin, nous croyons qu'une telle confusion de responsables et une telle rivalité des objectifs prioritaires empêchent la réalisation de déplacements importants des ressources vers des solutions telles que la déjudiciarisation et les services qui sont fournis au tout début du processus de justice pénale.

C'est pourquoi nous recommandons:

8. Que les comités fédéraux-provinciaux qui envisagent des modifications importantes des politiques ou des ressources relatives aux services consultent ou informent les représentants des organisations non gouvernementales au sujet de ces changements.

9. Que les secrétariats ou ministères fédéraux ou provinciaux chargés des politiques entreprennent de maintenir une liaison, des consultations et une information auprès des organisations non gouvernementales au sujet des décisions prioritaires que connaît le secrétariat ou le ministère.

10. Que les organisations non gouvernementales, quant à elles, informent les gouvernements au sujet des modifications envisagées des politiques ou des projets.

Raffermissement du rôle des citoyens dans la planification

Il y a une idée importante, celle de la participation des citoyens, dont on parle souvent au sujet des services de justice. Nous croyons que, dans la pratique effective des institutions de justice pénale, les citoyens ont bien peu d'occasions d'exercer une influence sur les politiques et de planifier l'utilisation des ressources. Le contrôle professionnel domine les décisions tant gouvernementales que non gouvernementales.

Nous ne voyons pas là une conspiration, au sens où Shaw disait que «toutes les professions sont des conspirations contre les profanes». Il s'agit plutôt d'un reflet de l'âge de la spécialisation et des experts et de l'âge où l'on délègue aux experts tout ce qui est compliqué. Nous croyons en l'importance du principe de rechercher toutes les occasions de ramener les citoyens aux institutions de justice pénale, en leur confiant, certes, des responsabilités précises et, de préférence, en leur remettant des pouvoirs de décision. Nous croyons que les citoyens ont un rôle important et essentiel à jouer, non seulement à titre d'aides bénévoles, mais aussi de responsables des décisions à prendre. Nous aimerions voir se réaliser le renforcement des responsabilités des citoyens dans le partage du contrôle des ressources, dans l'établissement des politiques et dans la surveillance des services de justice.

C'est pourquoi nous recommandons:

11. **Qu'on impose, comme condition normale lorsqu'il s'agit d'approuver des subventions gouvernementales à une organisation non gouvernementale donnée, la preuve manifeste que cette organisation est placée sous le contrôle d'un corps bien défini de citoyens qui en sont membres et auxquels elle fait rapport.**

12. **Que tous les organismes de planification et de coordination établis conjointement par les gouvernements et par les organisations non gouvernementales pour l'élaboration des politiques et la répartition des ressources en matière de justice comprennent une représentation minimale précise de citoyens qui ne font pas partie, par leur profession, des services de justice pénale.**

Nous sommes bien conscients des difficultés qu'il y a à ce que des groupes de citoyens de l'extérieur contribuent à l'élaboration des politiques à certains niveaux des décisions gouvernementales. Nous croyons que leur influence la plus efficace sur le plan des décisions peut s'exercer là où l'on a le plus besoin de l'influence de la communauté, soit dans la prévention et dans un certain nombre de services communautaires. Mais nous croyons aussi qu'il faudrait créer des occasions plus nombreuses aux niveaux supérieurs.

Les organisations non gouvernementales et le processus de planification

On ne niera sans doute pas que le processus de planification des gouvernements, le processus de budgétisation, par exemple, a pris une complexité extrême et repose de plus en plus sur les services de spécialistes et de travailleurs professionnels. De l'extérieur, on a l'impression qu'il y a là un processus essentiellement fermé, qui échappe à l'examen si ce n'est à la discrétion des responsables. Ce qui se passe en réalité, c'est que le processus est plus ouvert dans certains gouvernements canadiens que dans d'autres. Il est axé, comme il se doit, sur le processus d'examen de la part des représentants élus. Si l'orientation des politiques doit recevoir l'influence de l'extérieur, cette influence doit se fonder sur le niveau de compétence le plus élevé possible, mais aussi sur les vues des citoyens intéressés.

Nous reconnaissons que certains gouvernements ont fait preuve de cohérence dans l'utilisation de dispositifs tels que les consultations avec les groupes extérieurs et la diffusion dans le public des propositions relatives aux politiques. Une telle méthode se paye sans doute par le ralentissement du processus décisionnaire. Dans le cas de certaines questions, nous croyons que cette consultation du public ne constitue qu'un inconvénient minime. C'est particulièrement le cas lorsque les parlementaires avouent

qu'ils ont maintenant du mal à s'occuper de la quantité et de la complexité des politiques qu'on leur demande d'examiner dans cette partie du processus démocratique. Ces vérifications par le moyen de groupes de citoyens intéressés sont essentielles dans le domaine de la justice pénale où, ce qui est en jeu, c'est la liberté des personnes et où l'État possède un pouvoir de coercition. En réalité, il faut qu'on ait encore davantage, de l'extérieur, accès au processus de délibération, cela par le plus grand nombre de mécanismes possibles.

Nous croyons que des mesures de ce genre prises dans le domaine de la justice accroîtraient le sens de l'engagement du public qui s'impose à la justice pénale et réduiraient le sentiment de dépendance que l'on constate dans la plupart des communautés. Ce processus est conforme aux appels que lancent les spécialistes et les gouvernements en faveur de la participation communautaire. Il est essentiel qu'un plus grand nombre de citoyens soient encouragés à examiner de près l'appareil qui les protège et les décisions qui sont prises sur le plan des politiques au sujet des programmes de protection. Il y a là un secteur des politiques sociales qui est trop critique pour qu'on en écarte les vues et les opinions indépendantes des gens qui ne font pas partie de l'administration publique.

Nous reconnaissons qu'il existe plusieurs niveaux de planification et plusieurs portes d'entrée ou d'accès au processus et aux méthodes de la participation. Nous ne prétendons pas qu'on doive, de l'extérieur, participer à la prise des dernières décisions, mais il faut créer davantage d'occasions d'exercer une influence sur les décisions, de recevoir des renseignements sur les propositions importantes et moins importantes relatives aux politiques.

C'est pourquoi nos recommandations portent sur trois niveaux de la planification gouvernementale.

Planification et répartition des ressources
Mise au point des programmes
Élaboration des politiques fondamentales

Nous croyons que la nature de la consultation extérieure devrait varier selon le niveau d'élaboration des politiques. Il en est de même de l'étendue de l'accès.

Le défi de l'adaptation des ressources existantes ou potentielles aux besoins effectifs du domaine de la justice pénale demeure un problème très complexe et non encore résolu. Il est très difficile de décider quels sont les besoins car ceux-ci peuvent être interprétés comme étant sans limite. Nous croyons que l'étendue et la nature des besoins ne devraient pas être déterminées par des organisations indépendantes travaillant dans l'isolement, comme c'est actuellement le cas, mais plutôt par un processus de perception mise en commun. Nous croyons que les perceptions des gouvernements devraient être mises à l'essai et élaborées dans une mise en regard avec les perceptions des groupes non gouvernementaux et des citoyens.

Ces perceptions doivent traduire davantage ce que l'on constate au niveau local, mais il faut quand même tenir compte du fait que le pouvoir de ces communautés d'obtenir des fonds est limité ou qu'il leur a été retiré par les gouvernements supérieurs. Une partie du défi consiste à faire le lien entre des besoins locaux uniques et le pouvoir de création de ressources des niveaux supérieurs, provincial et fédéral, de l'administra-

tion publique. Une autre partie du défi réside dans le fait que les communautés doivent accepter l'établissement d'objectifs prioritaires d'ensemble si l'on veut en arriver à une certaine équité dans la répartition des ressources.

Nous insistons, dans nos recommandations, sur la nécessité d'un travail de planification tripartite, où les responsables locaux, provinciaux et fédéraux font ensemble leur travail de planification dans un processus où participent les représentants des organisations non gouvernementales.

Ce genre de planification va exiger des attitudes nouvelles à l'égard de l'extérieur. Il faudra appliquer de nouvelles techniques tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des gouvernements. Il faudra faire l'essai et la mise au point de nouveaux mécanismes de planification et de modalités nouvelles de partage des ressources. Une partie de ce partage peut se faire par l'échange, de la part des gouvernements et des organisations non gouvernementales, de membres du personnel qui possèdent déjà de bonnes techniques et se sont engagés dans le sens d'une collaboration accrue.

Nous recommandons, au sujet de *la planification et de la répartition des ressources ainsi que de l'élaboration des programmes*:

13. Que les gouvernements facilitent la mise en place et l'exploration de mécanismes permettant la collaboration des organismes non gouvernementaux et des gouvernements au niveau local. Les mécanismes devraient fonctionner de manière à coordonner les ressources, à identifier les besoins communautaires et à répartir ou à remanier les responsabilités relatives aux services locaux. Ces «conseils de la justice pénale» ou «comités des services de la justice» devraient pouvoir prendre de l'expansion en fonction des besoins et des structures organisationnelles des services locaux.

14. Que le gouvernement central et ceux des provinces et territoires se donnent comme politique de créer des comités tripartites (provinciaux-fédéraux-locaux, les organisations non gouvernementales y étant représentées à chaque niveau) sur la planification et les objectifs prioritaires des programmes ainsi que sur la répartition des ressources dans le domaine de la justice pénale.

Un des obstacles qui s'opposent à la participation des organisations non gouvernementales aux comités gouvernementaux de planification, mises à part les questions des principes, de l'accès et des pouvoirs, est constitué par la question de savoir qui représente les opinions des diverses organisations non gouvernementales du Canada ou d'une province ou d'un territoire donné. Nous ne croyons pas que la question de la représentation devrait empêcher la participation des organismes non gouvernementaux. Nous croyons que les organisations non gouvernementales possèdent la maturité, le sens des responsabilités et la motivation nécessaires pour régler les questions relatives à leurs propres politiques.

C'est pourquoi, en ce qui concerne la représentation au sein de n'importe quel genre de groupe de planification et les méthodes permettant l'apport des organisations non gouvernementales et des citoyens, nous recommandons:

15. Que des représentants du secteur des organisations non gouvernementales, choisis par ce secteur lui-même, reçoivent un rôle consultatif dans tous les organismes intergouvernementaux importants de planification de la justice pénale.

16. Que toutes les propositions gouvernementales importantes relatives à des modifications législatives (par exemple, le projet de loi sur les jeunes qui ont des démêlés avec la justice) dans le domaine de la justice pénale soient étudiées par les citoyens et par les

organisations de citoyens intéressées, par le moyen de consultations communautaires et/ou de documents publics sur les politiques envisagées.

Nous croyons que le conflit créé par la présence de gens de l'extérieur dans les processus décisionnels des gouvernements peut être réglé par des modifications d'attitude, par l'éducation des participants, par la clarification des limites des pouvoirs des citoyens et des organisations non gouvernementales et par une nouvelle atmosphère d'ouverture d'esprit.

Nous avons mis l'accent, partout dans le présent rapport, sur la nécessité d'un secteur fort des organisations non gouvernementales qui puisse faire porter l'essentiel de ses efforts sur les services à fournir au niveau local, mais nous sommes convaincus que les possibilités de ces services ne se réaliseront que si les organisations non gouvernementales possèdent un meilleur sens de leur unité et de leur identité mutuelles. Cette unité est nécessaire, non seulement dans le cadre de certains secteurs de services particuliers, mais il est aussi nécessaire que les diverses organisations non gouvernementales s'unissent sur les plans provincial et fédéral. A l'heure actuelle, il n'y a pas, au Canada, de mécanisme qui ait pour objet de favoriser cette unité ou de raffermir et d'étendre les services locaux par des conseils, un appui, un échange de renseignements et des consultations.

Nous croyons qu'on a particulièrement besoin à l'heure actuelle, au Canada, d'une organisation non gouvernementale indépendante, dirigée par des citoyens et reliée à la communauté, qui soit capable de surveiller, d'analyser et de critiquer les services et les politiques de justice pénale. A cette fonction pourraient s'ajouter la création de normes et, ce qui serait logique, la mise au point d'une documentation et de techniques pour l'éducation du public, qu'on pourrait ouvrir aux communautés. Le mécanisme permettant l'unité des organisations non gouvernementales pourrait s'ajouter à une structure permettant l'analyse des politiques.

Il y va de l'intérêt général qu'une telle fonction indépendante soit mise au point au Canada par les organisations non gouvernementales. Il ne s'agit pas d'exercer un contrôle par un processus de centralisation. Ce que l'on recherche, au contraire, c'est de combiner et d'utiliser les efforts isolés de divers groupes dont on fera connaître les vues et les expériences, en même temps que les vues et les expériences des citoyens, sur le plan national. Ces points de vue pourraient raffermir l'analyse faite par un personnel spécialisé et donner lieu à une meilleure crédibilité dans les colloques et au sein des organismes de planification des gouvernements, étant donné qu'ils expriment la pensée des citoyens des communautés canadiennes et de leurs organisations non gouvernementales.

On a commencé il y a longtemps à vouloir donner une telle voix nationale aux organisations non gouvernementales; ces efforts n'ont jamais donné tous les résultats souhaités et les obstacles ont été nombreux. Nous croyons qu'il est devenu essentiel de fournir aux organisations non gouvernementales une tribune transcanadienne qui favorise l'échange des idées, qui permette le progrès des associations et qui donne lieu à un soutien mutuel en même temps qu'elle établira la possibilité d'une analyse des politiques et d'un apport aux gouvernements qui soit d'une portée nationale. Nous croyons qu'il est possible de combiner ces fonctions en une seule association transcanadienne dotée des liens nécessaires avec les citoyens et avec les associations locales et provinciales.

Nous croyons qu'il est impossible de créer du jour au lendemain une organisation capable de remplir ces fonctions. Nous croyons fermement que ce serait une erreur de la part des gouvernements que de créer une telle organisation pour la confier ensuite aux organisations non gouvernementales. Ce sont les gens qui œuvrent dans les organisations non gouvernementales existantes et les citoyens intéressés qui, avec les conseils appropriés fournis pendant un certain temps par le personnel des organismes gouvernementaux, devraient travailler à la création et à la mise au point de l'association que nous envisageons.

On ne saurait retarder davantage la création de cette nouvelle fonction nationale si l'on veut raffermir la présence des organisations non gouvernementales au Canada. Une telle initiative ne saurait se produire dans l'isolement. Il faudra profiter des connaissances, des compétences et de la bonne volonté des gens qui font partie des associations existantes dans tout le Canada. On devra donner suite à l'effort constant que la SCC et ses prédécesseurs ont déployé au cours des vingt dernières années.

Nous croyons pourtant, bien que cette opinion puisse ne pas faire l'unanimité, que la SCC, malgré ses réalisations passées, ne possède ni la capacité ni les ressources qui lui permettraient de répondre aux attentes que l'on nourrit et de jouer le rôle que nous envisageons. La structure de la Société ne correspond pas non plus à l'importance de l'influence des citoyens et du contrôle des politiques par les citoyens qui, d'après nous, sont essentiels dans l'association envisagée. Elle ne possède pas non plus les liens avec les services communautaires qui, d'après nous, sont nécessaires. La SCC pourrait cependant jouer un rôle essentiel, de concert avec d'autres sociétés que l'on trouve un peu partout au Canada, y compris les citoyens intéressés, dans la création d'une association nouvelle dotée de nouvelles structures et de possibilités nouvelles sur le plan des programmes.

En vue d'assurer la création de cette fonction nouvelle au Canada, nous croyons que les gouvernements devraient être invités à fournir d'importantes subventions globales, comparables à celles qui ont été fournies pour la création d'organisations du genre de l'Institut Vanier de la famille, du Conseil des Arts et du Conseil économique du Canada. Il serait préférable que le financement se fasse par le moyen d'une fondation, les subventions globales originales étant accompagnées de souscriptions équivalentes spéciales de la part de fondations et de sociétés, pour que l'association nouvelle soit fermement établie dans un délai de deux ans.

C'est pourquoi nous recommandons, en ce qui concerne *l'élaboration des politiques de base* du gouvernement:

17. Qu'une association transcanadienne pour le progrès de la justice pénale soit créée en dehors des cadres gouvernementaux et indépendamment de ceux-ci.

L'association devrait avoir comme principale fonction l'analyse des politiques de justice pénale et l'offre de propositions relatives aux politiques.

Elle devrait offrir aux organisations non gouvernementales un moyen important de s'unir et de raffermir leurs initiatives.

Elle devrait avoir accès à la prise des décisions gouvernementales à l'échelon le plus élevé, selon le mode de la consultation. Elle serait appelée à commenter publiquement les politiques et programmes envisagés ou annoncés, en se fondant sur sa connaissance de la législation, de l'élaboration des politiques et des programmes de services. Une telle connaissance spécialisée devrait faire partie intégrante de l'organisation, ou encore celle-ci devrait y avoir accès facilement.

Les *objectifs* de l'association seraient les suivants:

a) fournir une analyse des politiques vigoureuse et indépendante
   proposer des politiques
   surveiller les politiques gouvernementales
   établir des normes
b) faciliter la coordination des organisations non gouvernementales par et pour celles-ci, afin d'en assurer la survie
   fournir aux gouvernements l'accès aux organisations non gouvernementales et aux communautés
   fournir aux organisations non gouvernementales et aux communautés un accès aux gouvernements
   fournir des conseils aux groupes communautaires
   fournir la formation et le perfectionnement du personnel
c) fournir une documentation pour l'éducation communautaire que puissent utiliser les communautés
d) fournir des renseignements, une liaison et un centre de référence à l'intention du public
   fournir des services de publication
   fournir des colloques publics

Elle devrait posséder les *caractères* suivants:

a) être représentative du pays,
   appeler la participation des groupements régionaux/provinciaux/territoriaux, tout en se fondant sur les communautés
b) elle devrait être démocratique, c'est-à-dire contrôlée par un groupe défini de citoyens membres de l'association
c) elle devrait être à but non lucratif
d) l'adhésion à l'association devrait être libre et volontaire
e) elle devrait être bilingue
f) elle devrait œuvrer pour le bien public
g) elle devrait avoir des liens avec les gouvernements et les services gouvernementaux

Vers la stabilisation du financement des organismes non gouvernementaux

Il est de la nature même des organisations non gouvernementales du domaine de la justice pénale, comme de toute autre forme d'action volontaire, que tous leurs rôles et toutes leurs structures ne soient pas permanentes. Dans une société démocratique, on devrait favoriser un échange, une tension constructive qui suppose une évolution continuelle, aussi lente qu'elle puisse être. Nous croyons pourtant que la valeur particulière des organisations non gouvernementales ne saurait être assurée à celles-ci en l'absence d'une certaine stabilité et d'une certaine continuité assurées.

Nous croyons que la stabilisation du financement constitue un problème très sérieux et urgent. Les organisations non gouvernementales du Canada fonctionnent, tout comme les gouvernements, dans une atmosphère extérieure de richesse relative. Pourtant, ces organisations sont constamment à court de ressources. Il y a des secteurs qui sont sérieusement négligés dans la répartition des ressources au Canada. En d'autres termes, nous croyons que les ressources ne sont utilisées ni sagement ni bien, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration publique. Une telle richesse comporte des inconvénients, notamment du fait qu'il existe trop de centres possédant des pouvoirs de subventionner. Cela favorise les luttes pour le pouvoir, l'édification des empires et les points de vue trop particuliers en vue de la solution des problèmes. Nous sommes aux prises avec certaines réalités monstrueuses. Malgré les grandes ressources que nous possédons en vue de l'éducation et du bien-être social, malgré notre richesse relative, il se trouve que, si l'on fait l'addition de tous nos systèmes sociaux, il faut

engager un membre du personnel rémunéré à plein temps pour chaque personne que nous surveillons ou que nous gardons en détention. On peut juger par là de l'ampleur du malaise qu'éprouvent les citoyens et les organisations non gouvernementales.

Nous concluons que, à moyen terme et à moins d'un changement radical des attitudes du public, les organisations non gouvernementales devront compter sur les gouvernements pour se donner plus de stabilité et de vigueur. Cela, nous l'avons déjà mentionné, apportera un nouveau genre de dépendance et de relations à l'égard des gouvernements. Nous croyons qu'il n'y a pas d'autre choix que de travailler conjointement avec les gouvernements, en coopération. Cela va entraîner l'engagement à réévaluer les besoins, à examiner avec rigueur les ressources et les tâches prioritaires des communautés, à multiplier les échanges de renseignements et à rationaliser davantage l'utilisation des ressources.

Nous croyons que l'utilisation des ressources gouvernementales ne devrait pas se limiter à des subventions en espèces ou à des paiements en échange de services, mais qu'elle devrait porter sur l'ensemble des ressources, notamment:

1. des avantages fiscaux particuliers*
2. le prêt d'un personnel spécialisé
3. le partage des installations matérielles
4. le partage des ressources pour la formation du personnel

En recommandant qu'on se tourne vers les gouvernements comme source de stabilisation, nous ne supposons pas que toutes les organisations non gouvernementales doivent compter uniquement sur les ressources des gouvernements. Dans le cas de certaines activités de ces organisations, la dépendance devra être totale au moment de la mise en branle de ces activités. Dans les autres cas, une période assez longue de stabilité pourra permettre aux organisations de trouver d'autres bases de soutien ou d'autres méthodes permettant de combiner leurs propres ressources, de telle sorte qu'un système mixte possède une base de financement mixte lui aussi.

C'est pourquoi nous recommandons:

Pour réaliser la stabilisation

18. Que le principe des subventions de soutien soit établi dans les services de justice pénale comme moyen important d'assurer un secteur viable d'organisations non gouvernementales dans toutes les provinces et dans les territoires du Canada de même que dans les services de justice fédéraux.

19. Que des subventions de soutien soient assurées aux organisations qui en feront la demande, au début selon un mode de financement progressif et, par la suite, pour des périodes de cinq ans, sous réserve d'un examen de l'organisation après trois ans.

20. Que des subventions de démonstration et des contrats de service soient accordés sous réserve du respect des normes d'organisation et de service des organismes et pour des périodes pouvant atteindre trois ans.

Pour réduire les pertes de temps des organisations non gouvernementales et des administrations publiques

21. Que les gouvernements confient à une seule source la tâche de recueillir des renseignements sur le financement, sur les critères de financement et sur les méthodes

**Le Conseil consultatif canadien de l'action volontaire* doit présenter des recommandations à ce sujet en se fondant sur une étude exhaustive des questions et des options.

d'offre de fonds, ce qui pourrait se faire par le moyen de l'association pour le progrès de la justice pénale qui fait l'objet de la Recommandation 17.

Pour élargir les moyens de soutien et d'aide

22. Que les gouvernements prêtent des membres de leur personnel et/ou offrent des services d'éducation aux organisations non gouvernementales qui ont besoin d'aide pour l'élaboration de normes régissant les budgets, la planification financière, la comptabilité et l'évaluation. Ce service devrait comprendre le prêt et le partage d'installations et de locaux et l'ouverture d'esprit à l'égard des autres demandes d'aide.

Pour assurer aux organisations non gouvernementales une possibilité d'expansion et des services d'auto-assistance et de réaction rationnelle aux situations de crise

23. Que les politiques de financement des gouvernements fournissent des ressources financières spéciales pour la démonstration et le perfectionnement de nouvelles modalités de services, pour les services de réaction aux crises et pour les services comportant des «risques», que les organisations non gouvernementales sont le mieux en mesure d'explorer et de réaliser.

Pour assurer l'offre la plus compétente de services d'analyse des politiques et de conseils, d'une manière indépendante, hors des cadres gouvernementaux

24. Que les fonctions d'analyse et de critique des organisations non gouvernementales soient financées à part des activités de service.

Pour aider les gouvernements à doter les organismes non gouvernementaux de meilleures normes et d'un meilleur système de rapports et à assurer la meilleure utilisation possible des ressources au niveau local

25. Qu'il soit créé, à l'usage des gouvernements, des fondations et des autres organismes de subventions, une fonction consultative qui puisse fournir des conseils sur les normes et sur les besoins prioritaires en ce qui concerne les subventions de soutien et de démonstration.

    Cette responsabilité pourrait être confiée à l'association dont la création fait l'objet de la Recommandation 17.

26. Que des comités conjoints de répartition des fonds, composés d'organismes gouvernementaux et d'organisations non gouvernementales, soient utilisés aux niveaux provincial et local.

COMMENTAIRE:

Après que des normes auront été établies sur le terrain, les gouvernements devraient envisager la possibilité de créer un conseil central pour la répartition des fonds. A l'heure actuelle, à cause de la division des juridictions et des relations contractuelles, nous croyons qu'un tel examen serait prématuré.

27. Que notre rapport soit publié le plus tôt possible comme partie intégrante du processus de réalisation.

APPENDICE «A»

DESCRIPTION SOMMAIRE

D'ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES (O.N.G.)

CHOISIES

Liste des organisations non gouvernementales

		Page
1.	ConVerse	180
2.	Kindred House — Community Corrections for Women	181
3.	Yukon Indians and the Law Committee	183
4.	La Société John Howard de l'Ontario	184
5.	Alberta Seventh Step Society	185
6.	Les Ateliers Dominique Inc.	186
7.	Native Counselling Services of Alberta	187
8.	La Société John Howard de la Saskatchewan	188
9.	Association des Services de Réhabilitation Sociale	190
10.	Association des Membres des Centres Résidentiels Communautaires du Québec	191
11.	Atlantic Provinces Criminology and Corrections Association	192
12.	La Société St. Leonard du Canada	194
13.	National Association of Friendship Centres	196
14.	La Société John Howard du Canada	197
15.	Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry	198
16.	Société canadienne de Criminologie	200
17.	Unison	202
18.	X-Kalay Foundation Society — Vancouver	203
19.	Fortune Society — Toronto	206
20.	Operation Springboard	207
21.	X-Kalay Foundation (Manitoba) Incorporated	208
22.	Let's Face It	209
23.	Le Tremplin	210

Organisation: ConVerse

Adresse: 444 River Avenue
Winnipeg, Manitoba

Objectifs:

Rendre le public plus conscient de la question de la correction et des aspects y afférents, dans le domaine de la justice pénale, détruire les stéréotypes au sujet du «criminel», fournir des renseignements exacts et combattre la presse à sensation.

Description du programme:

ConVerse est un projet d'éducation communautaire au sujet du système correctionnel et de la justice pénale. Les programmes ont lieu dans les écoles, dans les églises, dans les clubs sociaux, etc., sous forme de conférences, d'ateliers ou de cours. L'organisation est composée de détenus, de citoyens de la communauté et de spécialistes de la justice pénale, qui sont souvent des volontaires dont le nom figure sur la liste des conférenciers de ConVerse. Entre trente et cinquante volontaires prennent part au programme.

ConVerse offre également un service de documentation et dispose d'une bibliothèque à l'usage des individus et groupes. Il a contribué à la réalisation de plusieurs programmes télévisés portant sur le système correctionnel.

Gestion:

ConVerse a 2 employés à plein temps et 1 employé à temps partiel à son service; il est administré par un conseil consultatif de 18 membres, composé de neuf détenus et de neuf spécialistes de la justice pénale.

Population visée:

L'ensemble de la population.

Financement:

En ce qui concerne la première année d'exploitation, l'organisation a obtenu une subvention du PIL, et a également obtenu l'appui financier d'une fondation et d'une église. La seconde année du projet a principalement été financée par des fondations.

Organisation: *Community Corrections for Women*

Maison: Kindred House

Adresse: 9918 — 111 Street
Edmonton, Alberta

Introduction:

Le *Community Corrections for Women* est un projet pilote qui a entrepris ses activités en mars 1972. A ce jour, l'organisation a principalement œuvré dans la communauté; toutefois, vers la fin de l'année 1974, elle a acquis une résidence et obtenu des capitaux en vue de fournir des services résidentiels aux femmes délinquantes. Le conseil d'administration du *Community Corrections for Women* est composé de divers professionnels et non professionnels qui s'intéressent au cas des femmes qui ont enfreint la loi.

Objectifs:

Le *Community Corrections for Women* veut offrir aux femmes délinquantes une solution de rechange à l'emprisonnement, en les intégrant dans un milieu communautaire favorable. Le programme offert par la résidence tente d'assurer un climat de confiance permettant aux femmes d'avancer à leur propre rythme et de chercher des solutions de rechange à un mode de vie dont elles ont elles-mêmes constaté les lacunes.

Description de la maison:

Kindred House est situé dans un vieux quartier résidentiel de la ville, immédiatement au sud de l'hôpital général, tout près du centre de la ville; l'on peut se rendre à pied aux arrêts d'autobus et aux installations communautaires; c'est une installation excellente aux fins d'un centre résidentiel communautaire. La maison elle-même est bien tenue et peut loger entre 8 et 10 femmes dans 4 chambres à coucher.

Description du programme:

1) résidence surveillée 24 heures par jour;
2) services de «counselling» individuel, ou renvois;
3) services de placement et/ou conseils en matière de formation;
4) surveillance et organisation d'un programme hebdomadaire au *Fort Saskatchewan Correctional Institution;*
5) réunions hebdomadaires à domicile avec les pensionnaires de la résidence et trois membres du personnel. Des activités sont prévues: films, travaux d'artisanat, renseignements sur le «planning» des naissances et sur les maladies vénériennes, directives sur la façon de remplir les formules de demande d'emploi, feuilles de route, etc., maquillage et hygiène, loisirs. Le plus souvent, des volontaires prennent part aux réunions hebdomadaires;
6) centre d'action directe dans la communauté — la maison sert également de centre d'accueil, permettant ainsi aux femmes de demeurer en contact avec le C.C.F.W.

Admission et sélection:

Les renvois sont habituellement effectués à la maison même, où une décision est alors prise, au sujet de l'admissibilité d'une personne.

Les clientes sont des femmes soumises à la *probation*, à une *libération conditionnelle de jour*, à une *libération conditionnelle*, à un *renvoi*, des femmes qui se sont vues accorder un *congé d'absence temporaire*, et des femmes qui *viennent d'être libérées*. Renvois habituels: Solliciteur général de l'Alberta, Service national des libérations conditionnelles, services d'action directe dans la communauté et l'Aide juridique.

Règles de la résidence:

1) Pas de drogues ou d'alcool dans la résidence;
2) Couvre-feu - 2:00 - vendredis et samedis
   minuit - autres jours
3) Les pensionnaires doivent participer aux diverses activités de la maison;
4) Aucun acte de violence, de quelque genre que ce soit, n'est toléré dans la maison. Les pensionnaires qui sont violentes doivent quitter les lieux;
5) Le fait d'enfreindre cinq fois le couvre-feu en un mois constitue un motif de renvoi, mais la décision finale est prise de concert avec le coordonnateur, l'agent du personnel, et le surveillant externe approprié: Service national des libérations conditionnelles, agent de probation, etc.

Financement:

Solliciteur général de l'Alberta, Social Services and Community Health, Alberta Alcohol and Drug Abuse Commission, donations, ville d'Edmonton, fondations.

Durée du séjour:

Non déterminée.

Organisation: Yukon Indians and the Law Committee

Adresse: 22 Nisutlin Drive
Whitehorse, Yukon

Objectifs:

Améliorer les relations avec la police, les organismes correctionnels et les autres organismes officiels, et exposer les problèmes des Indiens devant les organismes officiels; mise en œuvre de programmes appropriés.

Description des activités:

Le comité assure la liaison entre la police et les centres correctionnels pour les jeunes délinquants et les délinquants adultes. Les membres du comité s'occupent de divers projets, visant à la prévention.

Gestion:

Il ne s'agit pas d'une organisation officielle, mais d'un groupe *ad hoc* de volontaires sans personnel. Le comité est composé de deux citoyens intéressés et de représentants des associations suivantes:

Yukon Association of Non-Status Indians
Yukon Native Brotherhood
Yukon Indian Women's Association
Yukon Native Youth

Population visée:

La population autochtone du Yukon.

Financement:

Aucun budget — effectue des collectes au besoin.

Organisation: La Société John Howard de l'Ontario

Adresse: 168 Isabella Street
Toronto, Ontario
M4Y 1P6

Objectifs:

Fournir des services constructifs aux citoyens dont les relations avec la communauté sont mauvaises, qui ont eu ou ont des problèmes avec la loi; informer et éduquer les citoyens sur les questions de crime et de justice pénale, encourager et engager une action responsable, au niveau des citoyens, en vue d'améliorer l'attitude communautaire à l'égard du crime.

Programme:

Seize bureaux, situés dans diverses communautés de l'Ontario, fournissent des services aux délinquants (et à leurs familles) connus qui demeurent en liberté: projets de déjudiciarisation, centre d'accueil, programmes de préparation au travail, recours prolongé à la probation, services communautaires, etc.

Services aux délinquants (et à leurs familles) qui sont ou ont été en prison: liaison entre le délinquant et la communauté, assistance aux détenus libérés, préparation à la libération, etc.

Réforme et changements à effectuer dans le système de justice pénale: présentation d'exposés, aux fins de la réforme législative, politiques, questions sociales et correctionnelles.

Permettre aux citoyens de se renseigner sur le crime dans leurs communautés et de prendre part à la recherche de solutions, en voyant à ce qu'ils participent activement aux travaux de l'organisme, ou au moyen de brochures, de films, d'enregistrements, d'annonces publicitaires à la radio ou à la télévision, de conférenciers, etc.

Gestion:

Conseil bénévole composé d'à peu près trente personnes, dont la moitié représentent les différents bureaux de la province.

Population visée:

Délinquants réels ou possibles, de sexe masculin.

Financement:

Centraide, subventions fédérales et provinciales et contrats de louage de services, fondations, cotisations de membre et donations.

Organisation: *Alberta Seventh Step Society*

Adresse: 340-21 Avenue S.W.
Calgary, Alberta

Objectifs:

Se fondant sur la philosophie de la promotion personnelle, aider les individus qui ont enfreint la loi à vivre une vie utile et productive dans la société.

Programme:

— Surveillance de libérés conditionnels
— «Counselling» (individuel, collectif et familial)
— Programme Seventh Step
— Installations résidentielles (14 lits)
— Programme d'apprentissage de la vie
— Programme sur l'abus de l'alcool et des drogues
— Loisirs
— Programme d'épanouissement émotif

Population visée:

Délinquants soumis à une libération conditionnelle de jour, à une libération conditionnelle, à la probation, à un renvoi, à un congé d'absence temporaire. Une évaluation est effectuée au sujet de l'admissibilité des individus demandant l'assistance de l'organisme ou renvoyés à celui-ci. Le programme s'adresse aux individus de sexe masculin, mais, à certaines conditions, les femmes peuvent également y participer.

Financement:

Gouvernements fédéral (Solliciteur général) et provincial (Solliciteur général, Social Services and Community Health, Alcohol and Drug Abuse Commission)

Organisation: Les Ateliers Dominique Inc.

Adresse: 20 rue Cousineau
Hull, Québec

Objectifs:

Assurer une nouvelle formation et la réintégration des délinquants dans le monde du travail.

Gestion:

Sept ou huit employés (directeur, comptable, deux conseillers qui ont déjà fait un séjour en prison, chef d'atelier, criminologue, deux secrétaires et une réceptionniste) sous la direction d'un conseil d'administration composé de citoyens bénévoles, de spécialistes de la justice pénale et d'anciens détenus.

Programme:

Atelier de réparation de meubles effectuant une évaluation des habitudes de travail et des aptitudes des apprentis, assistance individuelle aux apprentis, aux fins de l'acquisition d'habitudes de travail leur permettant de s'intégrer dans le monde du travail, «counselling» individuel et information au sujet de l'abus de l'alcool et des drogues, gestion de dettes et législation concernant le consommateur. L'atelier tente de reproduire le plus fidèlement possible l'ambiance de travail qui existe dans l'entreprise privée.

Population visée:

A peu près 30 apprentis, qui sont des détenus ou d'anciens détenus de sexe masculin, âgés de plus de dix-sept ans.

Financement:

Le budget est fourni par le ministère de la Justice du Québec.

Organisation: *Native Counselling Services of Alberta*

Adresse: 10250 - 102nd Street
Edmonton, Alberta

Introduction:

Le *Native Counselling Services* est une organisation de service s'adressant à la population autochtone qui est enregistrée en vertu du *Societies Act* de l'Alberta.

Objectifs:

Assistance aux autochtones qui ont des problèmes d'ordre judiciaire en Alberta.

Programme:

— Conseillers dans divers tribunaux de l'Alberta, chargés d'aider les autochtones accusés ou impliqués dans des affaires judiciaires.
— Conseillers autochtones dans les établissements pénitentiaires.
— Programme de formation à l'intention des travailleurs judiciaires et autres conseillers.
— Enquêtes et surveillance communautaires de libérés conditionnels.
— Programme d'éducation juridique destiné à améliorer la compréhension entre la population autochtone et d'autres personnes du système de justice pénale.

Population visée:

Autochtones (de plein droit ou non) de n'importe quel âge qui ont des problèmes d'ordre judiciaire.

Gestion:

Conseil de direction de sept membres choisis à l'aide de la liste des candidats désignés par des organisations politiques autochtones. Le conseil donne des directives générales, relativement à la politique à suivre, au directeur exécutif, à ses deux directeurs adjoints (l'un étant responsable du nord de la province et l'autre du sud) et aux nombreux employés des divers bureaux régionaux.

Financement:

Fondations, contrats concernant les cas de libération conditionnelle, Service canadien des pénitenciers, *Department of the Solicitor General* et *Department of Social Services and Community Health* de l'Alberta, ministère fédéral de la Justice.

Organisation: La Société John Howard de la Saskatchewan
(Services communautaires de justice pénale)

Adresse: 3 — 1736 Scarth Street
Regina, Saskatchewan
S4P 2E9

Objectifs:

Les Services communautaires de justice pénale de la Société John Howard cherche à réduire l'effet de l'expérience criminelle sur tous les membres de la communauté, le délinquant, la victime, leurs familles et les autres personnes directement ou indirectement concernées.

Bureaux:

La Société John Howard de la Saskatchewan a quatre conseils (Regina, Moose Jaw, Saskatoon, Prince Albert) qui fournissent des services directs aux clients.

Description des programmes:

Le bureau provincial de l'organisation s'occupe principalement de diffuser des renseignements sur le système de justice pénale, de consulter les groupes communautaires en vue de déterminer les problèmes existants et d'entreprendre des activités destinées à y répondre, ainsi que de la réforme des lois et de la procédure, au moyen de la préparation de mémoires, d'études et d'exposés et de leur présentation aux organismes gouvernementaux compétents.

Les quatre conseils s'occupent principalement de la prestation de services directs («counselling», placement, représentation en justice, services résidentiels, assistance financière, services destinés aux jeunes délinquants, restitution, médiation-déjudiciarisation, assistance aux victimes, administration du programme de solution de rechange et divers services à l'intention des détenus).

Gestion:

Conseil provincial: membres élus, en égale proportion, par chaque conseil local. Il est entre autres responsable de l'administration du bureau provincial, de la coordination de l'ensemble des programmes et des lignes de conduite, en matière de développement financier et de dotation en personnel, de l'établissement et de la gestion des projets d'envergure provinciale qui sont compatibles avec les activités des conseils locaux.

Conseils locaux: membres élus parmi l'ensemble des membres de régions particulières. Ils sont entre autres responsables de la gestion du bureau local, de l'établissement, du maintien et de l'examen des programmes, de l'établissement des priorités locales, relativement aux programmes, à l'éducation du public, etc.

Bureau provincial: administration d'activités et de programmes provinciaux, gestion du personnel et services de consultation à l'intention de tous les bureaux; administration financière de tous les bureaux (à l'exception du financement ou de l'attribution des ressources); services de consultation à l'intention des conseils et

comités locaux, administration des activités et programmes visées par cette administration centrale.

Bureaux locaux: administration des programmes et activités des conseils locaux; services de dotation en personnel à l'intention des conseils et comités locaux; fourniture de services directs et services consultatifs et auxiliaires offerts aux autres organisations locales.

Population visée

Bureau provincial — le public en général. Conseils locaux — toute personne, famille ou groupe directement ou indirectement touché par l'administration de la justice.

Financement:

Subventions fédérales et provinciales et contrats de louage de services, subventions municipales, fondations, Centraide (pour les conseils uniquement), etc.

Organisation: Association des Services de Réhabilitation sociale

Adresse: 4217 d'Iberville
Montréal, Québec.

Objectifs:

Regrouper en une seule association les organismes polyvalents et spécialisés du Québec qui sont intéressés à la réadaptation sociale du délinquant adulte.

Encourager l'établissement ou le développement de services à l'intention du délinquant adulte.

Encourager l'élaboration d'un politique correctionnelle fondée sur les principes de la justice sociale.

Programme:

Présentation d'exposés au nom des organisations non gouvernementales du système correctionnel.

Coordination entre les organisations non gouvernementales du système correctionnel.

Distribution aux organismes participants appropriés des sommes versées par le Service canadien des pénitenciers à l'égard des services fournis aux détenus relevant du gouvernement fédéral.

Aider à la négociation de contrats de services concernant les cas de libération conditionnelle.

Évaluer, pour le compte du S.C.P., les organisations bénévoles qui demandent l'autorisation de visiter les établissements.

Aider les organismes participants en leur offrant des services d'information et de consultation sur des questions correctionnelles d'ordre provincial, fédéral ou international.

Gestion:

Le conseil d'administration est élu par les organisations participantes.

Population visée:

Les membres et le grand public.

Financement:

Subvention fédérale.

Organisation: Association des Membres des Centres Résidentiels Communautaires du Québec

Adresse: 6970 15ième avenue
Rosemont, Québec.

Objectifs:

(1) servir de moyen d'information et de mécanisme, en vue de faire connaître au public le travail et le rôle des centres résidentiels communautaires, dans la réintégration sociale des anciens détenus;

(2) faciliter la consultation, l'information et les échanges entre les membres de l'association;

(3) aider les membres de l'association dans leurs contacts avec les gouvernements et d'autres organisations.

Gestion:

Peuvent être membres les représentants officiellement désignés de centres résidentiels communautaires fournissant des services résidentiels ou autres aux anciens détenus. Un C.R.C. ne peut pas désigner plus de deux représentants officiels. L'association comporte un conseil de cinq membres élus à l'assemblée annuelle.

Population visée:

Les C.R.C. du Québec.

Financement:

Honoraires, donations et subventions.

Organisation: Atlantic Provinces Criminology and Corrections Association

Adresse: C.P. 2000
Charlottetown, I.P.-E.
C1A 7N8

Description:

Le APCCA est une association de personnes s'intéressant à la justice pénale dans la région des Maritimes (N.-B., N.-E., I. P.-E., T.-N.).

Objectifs:

L'acte constitutif de l'organisation énonce ce qui suit:

L'association a pour objectif de promouvoir et d'améliorer, et d'aider à promouvoir et à améliorer, le bien-être social des Maritimes au moyen des services correctionnels:

(a) en regroupant les ressources humaines, les organisations et les organismes s'occupant du travail, des programmes, du développement ou de la recherche du secteur correctionnel;

(b) en servant de centre où les membres de l'association peuvent étudier, discuter et publier des documents sur des questions concernant la prévention du crime et la délinquance, le traitement des délinquants, et l'établissement de services correctionnels et de services connexes de bien-être d'une façon générale, de façon à promouvoir le bon fonctionnement de pareils services;

(c) en favorisant la camaraderie et la coopération entre les travailleurs correctionnels et toutes les personnes et organisations s'occupant de l'administration de la justice et du traitement des délinquants ou s'y intéressant;

(d) en encourageant l'action collective, le cas échéant, en vue d'appuyer les personnes ou groupes qui apportent une contribution précieuse aux services correctionnels ou aux services connexes, ou qui s'y intéressent;

(e) et, à ces fins, être autorisée à conclure tous les contrats et ententes nécessaires, sous réserve des règlements établis dans la présente entente.

Programme:

(1) Conférence annuelle et réunion d'affaires.
(2) Mémoires.
(3) Publication d'un bulletin.

Gestion:

Un conseil de direction est élu à la réunion annuelle d'affaires; il est composé d'un président, d'un premier vice-président, d'un second vice-président, d'un secrétaire-trésorier et de quatre directeurs. Ces derniers sont les quatre présidents des chapitres provinciaux.

Population visée:

Les membres de l'association.

Financement:

Cotisations de membre et autres revenus provenant de donations, de conférences, etc.

Organisation: La Société St. Leonard du Canada

Adresse: 1787 Walker Road,
Windsor, Ontario.

Historique:

La Société St. Leonard du Canada est un organisme correctionnel aidant les communautés à établir de petits centres résidentiels communautaires dans diverses régions du pays. Cet organisme a été créé par suite du travail de la Maison St. Leonard de Windsor, établi en 1962. En 1967, un acte constitutif national a été obtenu pour La Société St. Leonard du Canada, et en 1968, cette dernière a entrepris sa tâche à plein temps, avec un conseil distinct de direction, depuis la maison locale située à Windsor, Ontario.

Il existe actuellement trente-six organismes affiliés et associés à travers le pays. La Société St. Leonard du Canada travaille en étroite collaboration avec le ministère du Solliciteur général et les services correctionnels de diverses provinces, aux fins de l'établissement de centres résidentiels communautaires et du financement de ces centres.

Objectifs:

1. Établissement et expansion des centres résidentiels communautaires;

2. Étude de la législation pénale et correctionnelle et rôle actif dans la réforme, avec pour objectif, l'avancement du système correctionnel du Canada;

3. Agir à titre d'agent général de liaison entre la Société St. Leonard du Canada et les autorités gouvernementales;

4. Établir des normes minimales à l'égard des maisons participantes;

5. Effectuer des collectes sur une base nationale, y compris le financement possible de maisons particulières au moyen de subventions gouvernementales; et

6. Effectuer les recherches essentielles sur l'ensemble du programme.

Programmes:

Aider à apprécier les besoins communautaires de C.R.C.
Aider à établir des C.R.C.
Aider à former le conseil de direction des nouveaux C.R.C.
Convoquer des assemblées mensuelles des directeurs de C.R.C.
Nommer les directeurs exécutifs des C.R.C.
Élaborer des déclarations de principe sur les questions intéressant les C.R.C.
Aider les groupes locaux à trouver des capitaux.
Élaborer, réviser et appliquer les normes.
Éducation communautaire.
Publication de *News and Views*.
Organiser des conférences au sujet des C.R.C.
Liaison avec les gouvernements.
Études et recherches.

Gestion:

Conseil de direction (12) se réunissant quatre fois l'an.

Population visée:

Maisons participantes.

Financement:

Compagnies, fondations, syndicats, organisations sociales, gouvernements, donations individuelles et cotisations de membre.

Organisation: National Association of Friendship Centres

Adresse: 2-200 Cooper
Ottawa, Ontario
K2P 0G1
No de téléphone: 232-1761

Le *National Association of Friendship Centres* est composé de 71 centres et six associations provinciales (Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta, Colombie-Britannique). Les centres participants sont des agences de service social non politiques, non religieuses, autonomes, établies en vue de répondre aux besoins de la population autochtone émigrant dans les villes ou y vivant.

Objectifs:

Le *National Association of Friendship Centres* vise à la réalisation des objectifs suivants:

1. Regrouper les «Friendship Centres» et leurs associations provinciales en un ensemble unique, autorisé, sur demande, à négocier, pour le compte de ses membres, avec tous les niveaux de gouvernement.

2. Servir d'organismes central en vue de faciliter les communications et les échanges d'idées entre les membres.

3. Coopérer avec les associations provinciales à l'établissement de nouveaux centres.

4. Agir à titre d'organisme central de relations publiques, autorisé à représenter tous les membres.

5. Fournir un appui, au niveau national, aux membres qui s'intéressent à des questions locales ayant des implications nationales.

6. Promouvoir la reconnaissance personnelle et la reconnaissance par la communauté en général de l'identité, de la culture et de l'héritage de la population autochtone.

7. Promouvoir et encourager la participation de la population autochtone aux activités de ses centres locaux.

8. Assurer la liaison avec les représentants de la population autochtone et toutes les autres organisations s'intéressant à la population autochtone.

9. Demeurer impartial, relativement aux questions religieuses et politiques.

Gestion:

Le conseil de direction (à peu près 15 membres) établit les lignes de conduite pour le directeur exécutif et ses quelques employés.

Financement:

Subventions du gouvernement fédéral.

Organisation: La Société John Howard du Canada

Adresse: 73 Colin Avenue
Toronto, Ontario

Objectifs:

Regrouper les sociétés provinciales John Howard dans le cadre d'une fédération de services d'assistance post-pénale à l'intention des délinquants de sexe masculin.

Programme:

Asssurer la liaison avec le ministère du Solliciteur général pour le compte des sociétés participantes, relativement aux services et questions financières.

Rassembler et organiser les statistiques pertinentes fournies par les sociétés provinciales.

Maintenir des relations avec les autres organismes nationaux œuvrant dans le domaine de la justice pénale et avec les sociétés provinciales.

Rédiger et présenter des exposés et des mémoires aux gouvernements concernés.

Gestion:

Conseil de direction composé de représentants des sociétés provinciales participantes.

Population visée:

Organismes participants.

Financement:

Cotisations versées par les sociétés participantes.

Organisation: Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry

Adresse: 195-A rue Bank
Ottawa, Ontario

Il s'agit d'une association de sociétés Elizabeth Fry indépendantes, chacune s'occupant de répondre aux besoins des femmes délinquantes, tels qu'ils sont perçus par la communauté dans laquelle elle œuvre.

Fonctions de la ACSEF

1. Assurer la liaison entre les sociétés participantes, améliorer la communication entre les sociétés.

2. Servir de porte-parole des sociétés participantes devant le gouvernement, les autres organismes et le public.

3. Présenter des exposés, lors de conférences nationales.

4. Aider à établir de nouvelles sociétés, selon le besoin ou l'intérêt local.

5. Appuyer les programmes nationaux visant à la réadaptation des détenues.

6. Encourager l'acceptation publique, en établissant et en appliquant des normes de service et de responsabilité.

Notons qu'indépendamment de la sixième fonction, qui assure le contrôle nécessaire sur la qualité du travail de la société, chaque société a la faculté d'établir des services et programmes en vue de répondre aux besoins de la communauté qu'elle sert. Ainsi, il est peu probable que quelque société fournisse tous les services et programmes énumérés ci-dessous. De plus, il se peut que certains programmes existants ne figurent pas sur la liste.

Programmes	**Services**
Jeunes délinquantes	Visites d'établissements Colonies de vacances (week-end et été) Travail sur le terrain Foyers de groupe «Counselling»
Établissements pénitentiaires	Visites Travaux d'artisanat Formation spéciale Services d'accompagnement «Counselling» Divertissements
Visite des tribunaux:	Entrevues préalables au procès Demandes d'assistance juridique Accompagnement de soutien Communications avec la famille et les amis Probation Foyers de groupe

Libération conditionnelle	Assistance en matière d'emploi Logement Foyers de groupe «Counselling» Évaluations communautaires
Action sociale et éducation du public	Mémoires et prises de position Liaison avec la communauté Renseignement sur les statistiques et bibliothèques Conférenciers Relations publiques Participation communautaire
Déjudiciarisation	
Assistance aux épouses et parents des détenus	«Counselling» Assistance particulière
Thérapie collective particulière	

L'élément bénévole

L'une des caractéristiques les plus distinctives et universelles des sociétés Elizabeth Fry est le nombre très élevé de volontaires soigneusement choisies et formées par rapport au personnel professionnel. Sans aucunement vouloir sous-estimer l'orientation professionnelle, disons qu'il y a des volontaires dans tous, ou presque tous les programmes. Dans la plupart des sociétés, elles assument une très grosse partie des responsabilités administratives. Il est normal de voir la majorité des administrateurs prenant activement part aux programmes et services. Il s'agit autant d'une question de philosophie que d'une question de ligne de conduite. La cliente bénéficie de la chaleur personnelle des volontaires, et la communauté qui fournit pareils volontaires obtient, pour chaque dollar dépensé, beaucoup plus de services.

Centraide:

Nous croyons que dans chaque communauté où il y a des bureaux de Centraide, où d'une organisation semblable, la société Elizabeth Fry locale (s'il en existe une) est un organisme participant, au point de vue financier.

A l'heure actuelle, parmi les seize sociétés Elizabeth Fry du Canada, toutes, sauf trois d'entre elles, ont demandé leur affiliation au A.C.S.E.F. et leur demande a été acceptée.

Gestion:

Conseil de direction.

Population visée:

Organismes participants

Financement:

Subvention fédérale et cotisations de membre.

Organisation: Société canadienne de Criminologie

Adresse: 55 rue Parkdale
Ottawa, Ontario

Objectifs:

A. Encourager la coopération et la participation parmi les individus, les groupes et les diverses disciplines concernant le crime et ses conséquences, relativement aux personnes de n'importe quel âge, dans les domaines de la prévention, des sources du crime, de la déjudiciarisation, de la législation, des notions de crime, de l'application de la loi, des mesures préliminaires au procès, du procès et de la sentence, des services correctionnels, des solutions de rechange à la sentence et de la réintégration dans la communauté.

B. Promouvoir l'étude des problèmes qui se posent dans les domaines précités et des solutions possibles, et, entre autres, encourager, soit directement soit indirectement, des programmes de recherche destinés à assurer l'avancement de pareille étude.

C. Promouvoir, par tous les moyens appropriés, la compréhension publique et gouvernementale de pareils problèmes et des solutions, ainsi que l'action y afférente.

Fonctions:

1. *Éducation du public.* Assurer la compréhension, par le public canadien, des problèmes liés au crime et à sa prévention; faire prendre conscience au public des services requis en vue de répondre à ces besoins d'une façon satisfaisante.

2. *Liaison, coopération et direction.* Coopérer à une action commune et, si la chose est indiquée, assurer la direction dans la façon de faire face aux problèmes associés au crime.

3. *Études et nouvelles initiatives.* Étude des problèmes associés au crime. Rassemblement et diffusion des données y afférentes.

4. *Voix indépendante.* Offrir une évaluation critique indépendante et objective des politiques et services, y compris les modèles de normes s'appliquant à divers secteurs de l'appareil de justice pénale.

5. *Tribune.* Servir de tribune où les experts de différentes disciplines, les groupes d'intérêt et les particuliers s'intéressant à divers secteurs de l'appareil de justice pénale peuvent étudier et discuter leurs intérêts mutuels.

6. *Évaluation législative.* Proposer des mesures législatives, en matière de justice pénale, et présenter les commentaires de la Société et ses recommandations sur d'autres projets législatifs.

7. *Participation du public.* Promouvoir la participation directe du public au règlement de problèmes locaux, nationaux et internationaux concernant le crime et sa prévention.

8. *Consultation.* Fournir un service de consultation et d'information aux membres et à d'autres personnes.

9. *Éducation.* Préparation de documents éducatifs aux fins de l'éducation en cours d'emploi et extérieure.

Gestion:

Conseil d'administration représentant chaque province et territoire (60 membres) élu à l'assemblée annuelle.

Population visée:

Le public en général.

Financement:

Subventions gouvernementales, honoraires, publications, contrats, donations et fondations.

Organisation: *Unison Society of Nova Scotia*

Adresse: 5185 Prince Street
Halifax, N.-E.

Objectifs:

Assister les femmes délinquantes dans toutes les phases du processus de justice pénale, de façon à assurer la continuité à l'intérieur des structures.

Programme:

1. Services auprès de la police et des tribunaux
2. Services correctionnels-pénitentiaires
3. Programme de placement
4. Programme à l'intention des épouses et de la famille
5. Services d'évaluation d'Unison
6. Éducation du public
7. Action sociale
8. Coopération, avec les autres organismes communautaires, à l'établissement d'autres services.

Population visée:

Les femmes délinquantes de la région d'Halifax et les épouses et amies des délinquants détenus à Dorchester, Springhill et Westmoreland Farm Annex.

Gestion:

Le conseil de direction dirige le coordonnateur de projets.

Financement:

L'organisation reçoit l'appui de la Main d'œuvre, du Solliciteur général, du procureur général de la N.-E. et de fondations.

Organisation: X-Kalay Foundation Society — Vancouver

«Après 10 ans, un adieu au X-Kalay pour anciens détenus» de Tony Eberts

article paru dans

The Province, Vancouver, 2 novembre 1976.

L'assistance aux narcomanes, aux alcooliques et aux détenus est devenue une grosse affaire, en C.-B., affirme David Berner, directeur exécutif de X-Kalay, et le seul résultat tangible, c'est de tenir les travailleurs sociaux occupés.

Berner, qui a aidé à fonder le *X-Kalay Foundation Society*, il y a dix ans, et qui a depuis lors dirigé cette organisation, avec l'aide de son épouse Geri, s'est retiré lundi, lorsque l'organisation controversée a fermé ses portes à Vancouver.

«C'est ennuyeux, mais c'est aussi bien comme çà, déclare énigmatiquement le directeur, un homme mince au nez aquilin. «Cela a été agréable, mais c'est suffisant».

La plupart des biens immobiliers et autres avoirs de la société en C.-B. ont été vendus, et les 12 pensionnaires qui demeurent vont être relogés. La plupart s'en vont à Winnipeg, où le chapitre local de X-Kalay poursuit avec succès ses activités.

Berner, l'œil brillant, déclare vouloir poursuivre sa carrière dans le monde du spectable.

Plusieurs raisons expliquent la destinée du X-Kalay de Vancouver, qui est fondamentalement un programme conçu en vue de donner aux anciens détenus et aux narcomanes une chance de se réhabiliter.

Cette année, le gouvernement provincial a annulé ses subventions de $110,000 — un coup dur pour un budget qui s'élève maintenant à une somme d'à peu près $250,000.

«Mon épouse et moi, après 10 ans de ce travail, sommes fatigués. Nous sommes désorientés. Nous voulons essayer autre chose» explique Berner.

«Et, il faut bien l'admettre, le climat d'aujourd'hui ne se prête pas à ce genre d'activité. Toutes les histoires d'hôtages et d'émeutes n'ont pas exactement contribué à faire comprendre au public les besoins du pauvre délinquant».

Il y a seulement cinq ans, dit-il, les «drogués» et les détenus avaient un choix limité: ils pouvaient mourir ou être tués, aboutir en prison ou décider une fois pour toutes de changer de mode de vie».

Mais de nos jours, il y a tant de sociétés, de fondations, de groupes et d'organismes qui veulent aider les inadaptés de la société que n'importe qui pourrait se faire nourrir, loger, habiller et divertir pendant des années uniquement en allant d'une place à l'autre, et en affirmant être gâté par toutes sortes de vices.

«Nous n'avons jamais aidé personne», dit Berner, en sirotant son thé. «Nous nous sommes contentés d'ouvrir des établissements où les drogues et la violence étaient défendues et de dire aux gens de travailler et de suivre les règlements ou de foutre le camp».

«Et ça a marché. Des centaines de gens sont retournés dans la communauté, où ils se débrouillent très bien. Il n'y a pas trop d'étoiles parmi eux, mais ils se sont établis et ont décidé que la prison, ce n'est pas une façon de vivre...

«Écoutez, si vous voulez apprécier le succès de X-Kalay en C.-B.: cela coûte à peu près $20,000 par année de garder Jos Bonhomme» au pénitencier, à saccager les toilettes. Notre programme coûte un peu moins de $10,000 l'an.

«Si l'on considère les jours de bonne conduite (les jours où les sujets de X-Kalay sont demeurés dans le bon chemin), selon nos chiffres, cela revient à plus de $3 millions.

«Ajoutez à cela le fait que ces gens ne volent pas pour financer leurs habitudes et n'entraînent pas de frais judiciaires, et ainsi de suite, et les contribuables épargnent pas mal d'argent».

Berner compare le nombre d'organismes s'occupant de «counselling» et d'assistance aux narcomanes et aux anciens détenus aux nombreuses marques disponibles de savon.

«Or quatre-vingt-dix pour cent de tout ce savon est fabriqué par deux ou trois compagnies, et ce n'est même pas du bon savon» dit-il. «Quatre-vingt-dix pour cent des programmes d'assistance aux détenus sont élaborés par des gouvernements qui ne font pas du bon travail». Tous ces organismes fournissent au moins un service public important, ajoute Berner en riant. «Ils gardent les gens dangereux — les travailleurs sociaux — en sécurité.

Bert Hoskin, qui dirige de nombreuses installations et de nombreux services sous l'égide du *Alcool and Drug Commission* déclare n'avoir jamais critiqué la philosophie fondamentale de X-Kalay, relativement à la question de la réadaptation.

«Quant à nous, la méthode X-Kalay de traiter celui qui fait usage de drogues semblait souvent être efficace» déclare Hoskin. C'est le côté financier de l'affaire qui suscitait de la mésentente et de la controverse.

«Toute organisation qui reçoit un appui financier public devrait être prête à respecter certaines politiques et certains contrôles fiscaux. Nous ne disons pas qu'un acte illicite a été commis — nous disons simplement qu'à l'occasion, X-Kalay a omis de respecter toutes les règles».

Bob Lawrence, conseiller régional de la C.-B. auprès de la société indépendante Narconon, qui exploite un centre de désintoxication à Vancouver, s'est montré hautement critique de la façon dont X-Kalay aborde le problème de la narcomanie.

«A en juger par certains de nos clients qui sont venus de X-Kalay, le programme de cet organisme avait tendance à anéantir une personne plutôt qu'à assurer son épanouissement» a déclaré Lawrence.

«Une grosse partie de la réadaptation d'un narcomane, c'est de rétablir le respect de soi, et je crois que X-Kalay faisait le contraire. Je ne dispose d'aucune preuve que cette organisation a réellement transformé les narcomanes qui se sont adressés à elle en des gens travailleurs et fiables, intégrés dans la communauté.

Lawrence et Hoskin étaient d'accord pour dire qu'il existe actuellement beaucoup plus d'installations en vue de traiter les narcomanes et les anciens détenus, mais ils ont souligné qu'il n'en existe pas trop, dans la mesure où chacune fait un bon travail.

Selon un porte-parole du gouvernement provincial, il avait été décidé de ne plus financer X-Kalay, étant donné que des services de réadaptation étaient déjà fournis sous l'égide du *Alcohol and Drug Commission.*

«X-Kalay a joué un rôle utile pendant de nombreuses années, mais à l'heure actuelle, il est estimé que l'organisation n'est plus nécessaires» a-t-il dit.

Organisation: The Fortune Society of Canada Inc.

Adresse: 117 Spadina Road
Toronto, Ontario

Le *Fortune Society* est une organisation à but non lucratif disposant d'un acte constitutif fédéral. Il s'agit d'une confrérie formée d'anciens détenus et d'autres intéressés de la communauté.

Objectifs:

Aider les personnes qui ont fait de la prison à se réintégrer dans la société.

Programme:

1. Programme de placement au moyen de contacts directs avec les employeurs.
2. Logement temporaire.
3. Discussions individuelles et de groupe.
4. Renvoi à d'autres organismes communautaires.
5. Éducation et information publiques.

Population visée:

Les anciens détenus des établissements (fédéraux et provinciaux) du sud et de l'est de l'Ontario.

Financement:

Subventions fédérales, provinciales et municipales, honoraires et donations.

Organisation: Operation Springboard Inc.

Adresse: 315 Dundas Street East
Toronto, Ontario

Objectifs:

Aider les détenus et les anciens détenus des pénitenciers fédéraux et leurs familles.

Programme:

— Assurer le transport des familles et amis jusqu'aux pénitenciers de la région de Kingston, de façon à garder les familles réunies.

— Conseiller les détenus des pénitenciers de la région de Kingston en vue de les aider à se réintégrer dans le monde.

— Aider les anciens détenus à trouver du travail et un logement, et répondre à leurs autres besoins, au moment de leur libération.

Population visée:

Détenus et anciens détenus des pénitenciers fédéraux de la région de Kingston qui sont de Toronto.

Gestion:

Un conseil de direction de six membres est responsable des politiques et directives générales, que mettent en application un personnel rémunéré et des volontaires.

Financement:

Centraide, fondations, subventions du gouvernement fédéral et contrats de services.

Organisation: *The X-Kalay Foundation (Manitoba) Inc.*

Adresse: C.P. 250
3514 Pembina Highway
St. Norbert, Manitoba

Description du programme:

La fondation X-Kalay est une résidence communautaire pour hommes, femmes et enfants; elle offre un programme éducatif conçu en vue de donner aux individus un bagage de connaissances sociales et émotives nécessaires en vue de fonctionner dans une société urbaine concurrentielle. Les gens qui se présentent à X-Kalay viennent de divers milieux sociaux; ils ont fait ou non l'objet d'un renvoi par des professionnels; ils ont tous une chose en commun; ils n'ont pas pu, par suite d'un problème de drogue ou d'alcool, ou de nombreux autres problèmes connexes, fonctionner efficacement dans la société.

Les éléments de base du programme sont les suivants: formation professionnelle, apprentissage de la vie, programmes éducatifs, loisirs et activités récréatives. Selon les aptitudes et compétences de chacun, les pensionnaires peuvent passer tout leur temps à la résidence même, ou ils peuvent travailler, faire des achats ou participer aux loisirs et activités récréatives de la communauté en général, tout en vivant à X-Kalay.

X-Kalay a pour objectif d'aider les personnes qui non seulement ont remédié à leur conduite destructrice qui les a amenées à X-Kalay, mais qui ont également trouvé, mis à l'épreuve et choisi un mode positif de vie. De rares personnes choisiront peut-être de continuer à travailler à X-Kalay. D'autres se serviront des installations résidentielles, puis obtiendront, avec l'appui de la fondation, un emploi et s'établiront dans la société.

Gestion:

6 conseillers et un conseil de direction de 4 membres dirigent l'administrateur et son personnel rémunéré.

Population visée:

Voir la description du programme.

Financement:

Gouvernements fédéraux, provinciaux et municipaux, fondations, donations et honoraires.

Organisation: *Let's Face It Project*

Adresse: attention: Service national des libérations conditionnelles
Moncton, N.-B.

Objectifs:

Aider les anciens détenus à trouver et à garder un emploi lucratif lors de leur libération des pénitenciers (Dorchester, Springhill) de la région de Moncton, N.-B.

Programme:

1. Rechercher des employeurs disposés à engager des anciens détenus et, au moyen du «counselling» et d'un appui personnel, aider les anciens détenus à accepter et à conserver les emplois qui leur sont offerts.

2. Relations publiques et information, au moyen de contacts directs avec les employeurs et au moyen d'entrevues à la télévision, à la radio et dans la presse locale.

3. Médiation entre l'employeur et les anciens détenus employés, entre les agents de libération conditionnelle et les individus soumis à pareille libération, et entre les autres organismes officiels et les anciens détenus qui ont recours aux services de Let's Face It, lorsqu'ils font face à une crise.

Population visée:

Voir les rubriques «Objectifs» et «Programme» ci-dessus.

Gestion:

Let's Face It est un projet de placement mis en œuvre par un personnel rémunéré sous la surveillance d'un directeur de projet. Un comité d'orientation conseille ce dernier.

Financement:

Subventions de la Main d'œuvre.

Organisation: Le Tremplin

Adresse: 5546 Saint-Denis
Montréal, Québec.

Objectifs:

Aider les anciens détenus jusqu'à ce qu'ils trouvent un emploi.

Programme:

— Nourrir et loger les anciens détenus pour quelques jours (6 lits)

— Nouer des liens avec d'autres organismes sociaux, services gouvernementaux et employeurs possibles

— «Counselling» en matière de travail, et renvois

— Éducation du public et action sociale.

Population visée:

— Chercher un emploi, nourrir et loger les anciens détenus de sexe masculin de n'importe quel âge.

— Éducation du public en général.

Financement:

Subventions de la Main d'œuvre.

APPENDICE «B»

TABLEAU DES RÉUNIONS DU GROUPE D'ÉTUDE

JUIN 1976 À AVRIL 1977

Date de la réunion	Lieu	Description
21-22 juin 1976	Ottawa, Ontario	Réunion du groupe d'étude
16-17 août 1976	Montebello, Québec	Réunion du groupe d'étude
6 sept. 1976, après-midi	Montréal, Québec	Réunion du groupe d'étude
7 sept. 1976	Montréal, Québec	Groupe de travail du Québec
8 sept. 1976	Québec, Québec	1. Représentants du ministère de la Justice du Québec
		2. Femmes autochtones du Québec
		3. Alliance Laurentienne de Métis et Indiens sans statut
		4. *Northern Quebec Inuit Association*
9 sept. 1976	Moncton, N.-B.	Groupe de travail du Nouveau-Brunswick
10 sept. 1976, matinée	Fredericton, N.-B.	Représentant du ministère de la Justice du Nouveau-Brunswick
10 sept. 1976, après-midi	Fredericton, N.-B.	Réunion du groupe d'étude
20 sept. 1976	Winnipeg, Manitoba	Groupe de travail du Manitoba
21 sept. 1976	Winnipeg, Manitoba	Représentants du ministère des services de correction et de réhabilitation du Manitoba
21 sept. 1976, après-midi	Regina, Sask.	Représentants du ministère des services sociaux
22 sept. 1976, matinée	Regina, Sask.	Groupe de travail de la Saskatchewan
22 sept. 1976 après-midi	Regina, Sask.	1. *Saskatchewan Association of Friendship Centres*
		2. *Native Project Society*
		3. *Indian Probation Project of Federation of Saskatchewan Indians.*
		4. Legal Services Commission
		5. La Société John Howard de la Saskatchewan
23 sept. 1976	Regina, Sask.	Réunion du groupe d'étude
24 sept. 1976, matinée	Regina, Sask.	Madame le juge Raynell Andreychuk, présidente, Conseil consultatif canadien sur l'action volontaire
24 sept. 1976, après-midi	Regina, Sask.	Réunion du groupe d'étude
30 sept. et 1er oct. 1976	Moncton, N.-B.	Deux membres du groupe d'étude assistent au congrès de l'*Atlantic Provinces Criminology and Corrections Association*
4 oct. 1976, matinée	Charlottetown, I.P.-E.	Groupe de travail de l'Ile du Prince-Édouard
4 oct. 1976, après-midi	Charlottetown, I.P.-E.	Représentants du ministère de la Justice de l'Ile du Prince-Édouard
4 oct. 1976, soirée	Halifax, N.-E.	La Société John Howard de la Nouvelle-Écosse
5 oct. 1976, matinée	Halifax, N.-E.	Groupe de travail de la Nouvelle-Écosse
5 oct. 1976, après-midi	Halifax, N.-É.	1. Représentants du ministère du Procureur général
		2. *Nova Scotia Metis and Non-Status Indians Association*
		3. *Unison, Society of Friends, Coalition Supportive Services, North End Diversion Project*
6 oct. 1976, matinée	St. John's, T.-N.	Groupe de travail de Terre-Neuve
6 oct. 1976, après-midi	St. John's, T.-N.	1. Représentants du ministère de la Justice
		2. La Société John Howard de Terre-Neuve
7. oct. 1976	St. John's, T.-N.	Réunion du groupe d'étude

Date de la réunion	Lieu	Description
7 oct. 1976, soirée	St. John's, T.-N.	Trois membres du groupe d'étude rencontrent des représentants du *Labrador Legal Services*, du *Labrador Friendship Centre*, du *Labrador Inuit Association*
20 oct. 1976, matinée	Edmonton, Alberta	Groupe de travail de l'Alberta section d'Edmonton
20 oct. 1976, après-midi	Edmonton, Alberta	Représentants du ministère du Solliciteur général de l'Alberta
21 oct. 1976, matinée	Calgary, Alberta	Groupe de travail de l'Alberta — section de Calgary
21 oct. 1976, après-midi	Calgary, Alberta	1. Réunion du groupe d'étude
		2. La Société John Howard de l'Alberta
22 oct. 1976	London, Ont.	Deux membres du groupe d'étude assistent à la conférence de La Société St. Léonard
25 et 26 oct. 1976	Kenora, Ont.	Deux membres du groupe d'étude rencontrent des représentants de divers services gouvernementaux et d'organisations autochtones et autres organisations communautaires
28 et 29 oct. 1976	Regina, Sask.	Deux membres du groupe d'étude assistent au symposium transculturel, au Centre de formation de la G.R.C.
2 nov. 1976	Toronto, Ont.	1. Groupe de travail de l'Ontario
		2. *United Community Fund of Greater Toronto*
3 nov. 1976	Toronto, Ont.	1. Représentants des ministères des services sociaux et communautaires, du Solliciteur général, des services correctionnels, du Procureur général et du *Justice Policy Secretariat*
		2. Anduhyan House
		3. *Native Canadian Friendship Centre*
		4. La Société Elizabeth Fry de Toronto
		5. *Operation Springboard*
4 nov. 1976	Toronto, Ont.	1. *Nellie's*
		2. La Société John Howard de l'Ontario
		3. Réunion du groupe d'étude
5 nov. 1976	Toronto, Ont.	Réunion du groupe d'étude
8 nov. 1976	Ottawa, Ont.	Trois membres du groupe d'étude assistent à une réunion avec les Associations nationales intéressées à la justice criminelle (ANIJC)
11 et 12 nov. 1976	New York, É.U.A.	Un membre du groupe d'étude et le secrétaire général rencontrent
		1. Milton Rector, du *National Council on Crime and Delinquency*
		2. M. Gerhard Mueller, chef, *Crime Prevention and Criminal Justice Section*, Nations Unies
		3. Un représentant de la fondation Ford
		4. *Alliance of NGO's at the U.N. on Crime Prevention and Criminal Justice*
12 nov. 1976	Yellowknife, T. N.-o.	Trois membres du groupe d'étude rencontrent (ou visitent)
		1. Un groupe *ad hoc* organisé par des membres du personnel du gouvernement des territoires du Nord-ouest

Date de la réunion	Lieu	Description
		2. *Yellowknife Correctional Institution*
		3. *Yellowknife Detoxication and Rehabilitation Centre*
13 nov. 1976	Yellowknife, T. N.-o.	Trois membres du groupe d'étude rencontrent
		1. Le *Metis Association of Northwest Territories*
		2. La Gendarmerie royale du Canada
		3. Des conseillers autochtones auprès des tribunaux
14 nov. 1976	Yellowknife T. N.-o.	Trois membres du groupe d'étude rencontrent le *Northwest Territories Status of Women Action Group*
15 nov. 1976	Whitehorse, Yukon.	Trois membres du groupe d'étude rencontrent (ou visitent)
		1. Le *Yukon Indians and the Law Committee*
		2. Le *Yukon Indian Centre*
		3. Un groupe *ad hoc* organisé par des membres du personnel du gouvernement du Yukon
		4. Le *Yukon Juvenile Training School*
		5. Le *Yukon Correctional Centre*
		6. Les conseillers auprès des tribunaux du *Skookum Jim Friendship Centre*
17 nov. 1976	Victoria, C.-b.	1. *Victoria Justice Council*
		2. Représentants du ministère du Procureur général de la Colombie-Britannique
		3. La Société John Howard de l'Île de Vancouver
18 nov. 1976	Vancouver, C.-B.	1. Groupe de travail de la Colombie-Britannique
		2. *Indian Homemakers Association of British Columbia*
19 nov. 1976	Vancouver, C.-B.	1. *British Columbia Penitentiary Citizen Advisory Committee*
		2. *Allied Indian and Metis Association Half-way House*
		3. *Mountain Prison — Native Crafts*, Agassiz
20 nov. 1976	Ottawa, Ont.	Le secrétaire général rencontre le conseil d'administration de la Société John Howard du Canada
25 nov. 1976	Kingston, Ont.	Représentants
		1. du personnel des libérations conditionnelles et des pénitenciers
		2. du *Citizen Advisory Committee of the Regional Reception Centre*
		3. du *Inmate Committee* — pénitencier de Bath
		4. *Citizen Advisory Committee* du pénitencier de Millhaven
		5. du *Citizen Advisory Committee* du pénitencier de Joyceville
26 nov. 1976	Kingston, Ont.	Représentants:
		1. du personnel régional du ministère des Services correctionnels de l'Ontario
		2. de la Société Elizabeth Fry de Kingston

Date de la réunion	Lieu	Description
		3. de la Société John Howard de Kingston
		4. du Service des libérations conditionnelles – bureau régional
27 nov. 1976	Kingston, Ont.	1. Comité des détenus de la prison pour femmes de Kingston
		2. Détenus autochtones de Collins Bay et représentants du AIMS, du *Native Communications Circle* et du *St. Lawrence College*
29 nov. 1976	Ottawa, Ont.	Réunion du groupe d'étude
30 nov. 1976	Ottawa, Ont.	Représentants
		1. du centre de consultation – Solliciteur général
		2. planification des politiques et évaluation des programmes – Solliciteur général
		3. service du développement social – Service canadien des pénitenciers
		4. division de la recherche – Soliciteur général
1er déc. 1976	Ottawa, Ont.	Représentants
		1. du *Federal Advisory Council on Natives and the Criminal Justice System*
		2. G.R.C. – centre de prévention du crime et service de police pour les autochtones
		3. Groupe fédéral de travail
2 déc. 1976	Ottawa, Ont.	Représentants:
		1. du ministère de la Justice – planification des politiques, et programmes et documentation juridique
		2. Société canadienne de Criminologie
3 déc. 1976, matinée	Ottawa, Ont.	Réunion du groupe d'étude
3 déc. 1976, après-midi	Ottawa, Ont.	1. *Donner Canadian Foundation*
		2. Service national des libérations conditionnelles division des ressources communautaires
		3. Association canadienne d'appui aux indigènes
17, 18, 19 jan. 77	Ottawa, Ont.	Réunion du groupe d'étude
7 au 11 fév. 77	Londres, Royaume-Uni	Trois membres du groupe d'étude rencontrent des représentants du *Home Office*, du *National Association for the Care and Resettlement of Offenders* (NACRO), du *Howard League for Penal Reform* et du *Radical Alternatives to Prison* (RAP), et visitent cinq projets 1) *Hammersmith*, 2) *Cambridge Educational Unit*, 3) *Newham Alternatives*, 4) *Visitors' Centre, Pentonville Prison*, 5) Pentonville *Prison Staff Community Project*
14 au 18 fév. 1977	La Haye et Amsterdam Pays-Bas	Trois membres du groupe d'étude rencontrent des représentants du ministère de la Justice, de l'association de la probation et de la libération conditionnelle, du conseil de réadaptation d'Amsterdam, du ARV (organisme local de probation), du service central de probation de l'Armée du Salut, et visitent cinq organisations non gouvernementales 1) *«de Holding»* d'Amsterdam, 2) *Stichting «Lucifer»* d'Amsterdam, 3) *le HUK* d'Amsterdam, 4) le centre

Date de la réunion	Lieu	Description
		d'observation et 5) *De Rijnstroom d'Alphen aan de Rijn*
fév. et mars 1977	Australie, Nouvelle-Zélande et Fiji	Alors qu'il visitait l'Australie, la Nouvelle-Zélande et Fiji, un membre a rencontré des représentants gouvernementaux et non gouvernementaux. Il a eu des entrevues avec des groupes d'organisations non gouvernementales en Nouvelle-Galles du sud, à Victoria et en Australie occidentale. Il a également rencontré le directeur exécutif du *Crime Prevention Council* d'Australie. Alors qu'il se trouvait en Nouvelle-Zélande, il a rencontré le président du *New Zealand Prisoner's Aid*, qui est également président du *International Prisoners Aid Association* et, lors de sa visite à Fiji, il a rencontré des membres du *Prisoners Rehabilitation Committee*.
16 fév. 1977	Toronto, Ont.	Le secrétaire général participe à une réunion sur les normes — ANIJC et groupe national d'étude sur l'administration de la justice
14 au 17 fév. 1977	Ottawa, Ont.	Réunion du groupe d'étude
17 mars 1977	Ottawa, Ont.	Le groupe d'étude rencontre le comité consultatif principal des politiques du ministère du Solliciteur général
28 mars 1977	Montréal, Québec	Réunion du groupe d'étude
29-30 mars 1977	Montréal, Québec	Le groupe d'étude rencontre un groupe consultatif particulier
31 mars 1977	Montréal, Québec	Réunion du groupe d'étude
25-26 avril 1977	Montréal, Québec	Réunion du groupe d'étude

APPENDICE «C»

NOUVEAU RÔLE DES ORGANISATIONS BÉNÉVOLES DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE PÉNALE: POSSIBILITÉS DE PARTICIPATION POLITIQUE EFFICACE

George J. Szablowski

Université York

Document rédigé pour le Groupe d'étude sur le rôle du secteur privé dans le domaine de la justice pénale

Mars 1977

Le présent document traite de participation politique. Je me propose de définir cette activité simplement comme étant toute tentative effectuée par des acteurs non gouvernementaux, exogènes, en vue d'exercer une pression sur le gouvernement.

On a écrit beaucoup de choses au sujet de la participation. Il y a quelque temps, les experts en sciences politiques ont défini le participant comme étant une personne qui croit être en mesure de prendre, le cas échéant, une mesure appropriée vis-à-vis du gouvernement, sans réellement être tenue de le faire. De nos jours, seule une influence concrète sur la formulation des politiques et/ou l'administration des programmes constitue une mesure acceptable de participation réelle. Nous devons établir une distinction entre les initiés (ou participants essentiels) et les non initiés (ou participants exogènes). Les premiers se distinguent des derniers par la continuité, la fréquence, et l'intensité avec laquelle ils prennent part au gouvernement et à ses activités. Les premiers acteurs essentiels (participants) ont un accès illimité auprès du processus gouvernemental. D'autre part, les acteurs exogènes doivent demander l'accès dans chaque cas, lorsqu'ils veulent exercer une pression. Le sens de la participation politique est à la base de cette distinction.

La demande et la tendance à la participation active continuent d'être relativement importantes, mais elles ne sont pas distribuées également à travers la population. Les intérêts riches et ingénieux sont en mesure de s'organiser en des «lobbies» spéciaux qui ressemblent parfois à des extensions de la bureaucratie et agissent parfois de la même façon que cette dernière. Ils jouent le rôle d'acteurs essentiels et réussissent souvent à avoir un accès continu officieux auprès du processus gouvernemental. Les organisations bénévoles et les groupes communautaires (comme, par exemple, la Société John Howard) œuvrent dans le domaine de la justice pénale depuis un bon nombre d'années. Toutefois, cette participation a été, en général, largement limitée aux «services», c.-à-d. la police, les tribunaux, les prisons et les pénitenciers. De cette façon, les membres de ces organisations ont offert *leurs* services là où il existait un besoin réel — au point de rencontre entre l'individu et le pouvoir qu'il a rencontré. Sans doute, à l'avenir, l'action bénévole devrait continuer, et continuera, à avoir cet objectif. Et pourtant, j'aimerais avancer que cela ne suffit plus. Le processus gouvernemental est devenu excessivement complexe et technique; même ceux qui l'étudient de jour en jour éprouvent de la difficulté à se tenir au courant des changements et à en saisir l'apparent raffinement. Il y a danger, je crains, que l'efficacité des services bénévoles diminue rapidement à moins que les organismes qui les assurent ne commencent à exercer directement leur influence sur les processus de décision, y compris ceux qui ont trait à la répartition des ressources.

Ma tâche, dans les pages qui suivront, sera d'examiner les possibilités et contraintes existantes auxquelles les acteurs exogènes doivent faire face, s'ils veulent avoir un accès continu auprès du processus d'établissement des politiques, dans le domaine de la justice pénale. La question à étudier peut être formulée quelque peu différemment comme suit:

> Est-il possible pour les acteurs exogènes, tels que les organisations bénévoles et les groupes communautaires œuvrant dans le domaine de la justice pénale, d'abandonner leur rôle relativement marginal dans la formulation des politiques, et de participer plus activement, à titre d'acteurs essentiels, dans des domaines précis de l'établissement des politiques et de l'affectation des ressources par le gouvernement?

Le document comporte quatre parties. La Partie I décrit la justice pénale comme relevant du gouvernement et définit certaines de ses caractéristiques, dans le contexte fédéral canadien.

La Partie II renferme une description de la structure et du processus de formulation des politiques au niveau fédéral en général, et dans le domaine de la justice pénale en particulier. Cette description est suivie par un examen des limites de la participation politique dans le processus d'établissement des politiques et de la mesure dans laquelle la complexité et la spécialisation peuvent être utilisées par les acteurs exogènes en vue d'améliorer leurs chances d'accès et d'influence.

Dans la Partie III, j'examinerai le processus budgétaire au niveau fédéral, en insistant particulièrement sur les affectations qui ont trait à la justice pénale. L'examen met en cause le côté formaliste du cycle budgétaire, mais il ne néglige pas de tenir compte de la concurrence pour des ressources rares et de la tendance bureaucratique irrésistible à l'accroissement maximal du budget. Cette partie se termine par une discussion de l'influence que peuvent exercer les intérêts exogènes sur les affectations budgétaires.

La Partie IV du document est consacrée à un bref examen du rôle traditionnellement joué par les organisations non gouvernementales dans la prestation des services de justice pénale. Cet examen met l'accent sur la tension qui existe entre les établissements et les individus ayant une orientation professionnelle et les organisations bénévoles et leurs membres ayant une orientation «missionnaire». Nous y opposerons les valeurs et intérêts communautaires et les valeurs et intérêts d'un système soumis à une administration nationale ou provinciale, et nous conclurons par des remarques sur les changements technologiques, dans le domaine de la justice pénale, et sur les perspectives d'avenir en ce domaine.

PARTIE I CARACTÉRISTIQUES DE LA JUSTICE PÉNALE DU CANADA

La justice pénale, c'est le recours, par le gouvernement, à la coercition, en vue de déceler, juger et punir une conduite interdite. La conduite interdite est formée d'infractions au Code criminel et à d'autres lois fédérales, et d'infractions aux lois provinciales et aux règlements municipaux. Les règles appliquées en vue de déceler, juger et punir pareille conduite (telles que les codes de police, la procédure pénale et la preuve) définissent le processus de justice pénale; elles établissent l'ensemble des normes ayant trait à ce processus. Cet ensemble de normes est pleinement étayé par les institutions particulières créées par la société en vue de s'occuper de la conduite interdite (criminelle) — la police, les tribunaux pénaux, le Barreau, les lieux de détention et d'incarcération. Ce cadre de normes et d'institutions, à l'intérieur duquel le processus de justice pénale se déroule, semble aller à l'encontre de certaines caractéristiques empiriques, soit les caractéristiques suivantes:

1) Le système de justice pénale est mal intégré dans le reste de la société. Dans bien des cas, il fonctionne à l'extérieur des institutions établies, avec l'appui du public, qui ne manifeste pas une attitude compréhensive à l'égard de la criminalité et de la condamnation. Le professionnalisme distant des juges, des avocats et des policiers contribue à cet isolement.

2) Il existe de graves manques et de graves contradictions entre les nobles objectifs de la réforme législative, les interdictions existantes et les conditions d'application de la loi.

3) Les personnes ayant autorité n'ont pas, ou ont peu, de connaissances scientifiques, au sujet des causes d'une conduite criminelle interdite, du contrôle efficace de pareille conduite, et de la correction ou de la modification de ladite conduite.

4) Le processus de justice pénale demeure largement contrôlé par une profession — les avocats — dont les valeurs et les intérêts ne coincident pas toujours avec le bien public. Relativement peu d'experts en criminologie, en pénologie, ou dans des sciences sociales connexes, occupent une position clé dans l'administration de la justice pénale.

5) De graves manques et de graves lacunes existent entre la tradition du droit pénal visant à l'équité et à la protection de l'individu (comme le montrent, par exemple, les normes de présomption d'innocence, le droit à un procès devant jury, le droit de ne rien dire, l'obligation pour le ministère public d'établir la culpabilité hors de tout doute raisonnable, la défense de dualité de poursuites pour un même fait) et le processus pénal existant, tel qu'en font l'expérience les accusés, et en particulier les autochtones du Canada, les pauvres des villes, les ignorants et les faibles.

6) La façon de déceler et de juger une conduite criminelle varie énormément, au point de vue de la qualité, d'une région à l'autre du Canada; il en est de même pour les normes concernant le traitement par la police, la sentence et les conditions d'emprisonnement.

7) Au Canada, la justice pénale demeure un système trop complexe, et souvent déroutant, formé:

(a) d'interdictions et de sanctions fédérales, provinciales et municipales;

(b) de juges nommés par le gouvernement fédéral ou par les provinces, et dont l'expérience et la compréhension, en matière de justice pénale, varient énormément; et
(c) de forces de police fédérales, provinciales et municipales dont les activités se chevauchent souvent ou sont fréquemment contradictoires.

Par conséquent, ces caractéristiques montrent bien qu'au Canada, la justice pénale ne peut pas être restreinte à une seule dimension. Certains considèrent qu'elle a principalement trait à l'application de la loi, les jugements professionnels des agents de la paix, des avocats et des juges devant en déterminer les conséquences d'une façon exclusive. D'autres considèrent qu'il s'agit d'un aspect d'une politique sociale générale visant à établir un équilibre entre l'ordre public et la liberté individuelle. D'autres encore sont convaincus qu'un taux élevé de criminalité est une conséquence inévitable du progrès technologique et industriel, de l'urbanisation et de l'encombrement, dans une société où l'agressivité, le matérialisme et la concurrence sont des valeurs dominantes. Et avant tout, la justice pénale ne peut pas être dissociée de la politique. C'est sûrement là la dimension première de la question. Elle comprend une lutte continue entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux en vue de s'assurer un appui politique au sein de leurs circonscriptions respectives; elle comprend aussi une concurrence moins évidente mais non moins vive entre les organismes administratifs, autour de ressources maigres et notamment de budgets; elle comprend enfin les antagonismes traditionnels entre les élites politiques nationales et régionales au sujet du pouvoir d'établir les politiques, de faire des lois et de les appliquer.

PARTIE II ÉTABLISSEMENT DES POLITIQUES AU NIVEAU FÉDÉRAL, EN MATIÈRE DE JUSTICE PÉNALE

Dans un document récemment publié par le secrétariat du Conseil du Trésor, la politique du gouvernement est définie comme suit:

> «Une déclaration, par le gouvernement, d'un principe ou d'un ensemble de principes à suivre, aux fins de la réalisation d'objectifs particuliers, lesquels peuvent être énoncés de façon à indiquer les mesures (ou programmes) possibles et la méthode à employer, en vue d'apprécier le succès de la politique en question».

D'autre part, un programme est défini comme suit:

> «Un ensemble de mesures ou un instrument destiné à assurer la mise en œuvre d'une politique, et comportant parfois un mandat législatif, et habituellement la dépense de deniers publics»[1].

Ces définitions correspondent aux vues actuelles, dans les milieux gouvernementaux, à savoir, que l'établissement des politiques et l'adoption des lois sont deux activités différentes. L'une des fonctions de l'établissement des politiques est la détermination de l'opportunité et de la nécessité d'une mesure législative. Par conséquent, les questions de compétence législative ne se posent habituellement pas lorsqu'une politique est élaborée, sauf à la dernière étape. Les articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique traitent uniquement du partage des compétences législatives; de plus, la constitution n'interdit nullement d'*établir* des politiques dans un domaine particulier, indépendamment du partage des compétences législatives.

La formulation des politiques, en matière de justice pénale, est devenue, dans une large mesure, une activité conjointe, où les questions de fond concernant le droit pénal deviennent inséparables des questions d'administration de la justice et d'organisation des tribunaux provinciaux. De nos jours, cette interdépendance des questions et problèmes est une caractéristique fondamentale de la formulation des politiques. Bien sûr, des questions constitutionnelles difficiles se posent encore, lorsqu'il s'agit de décider si le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial a le pouvoir de légiférer dans un domaine particulier (par exemple, les sanctions concernant la négligence criminelle, dans le Code criminel, et les dispositions d'un code provincial de la route, relativement à la négligence au volant). Toutefois, il importe de souligner que le contrôle de l'administration et de l'application de la loi relève essentiellement des procureurs généraux des provinces. Ces derniers sont responsables de la grande majorité des poursuites intentées en vertu du Code criminel et de la Loi sur les jeunes délinquants, en plus des poursuites engagées en vertu des lois provinciales. Les poursuites intentées par le gouvernement fédéral se limitent à d'autres lois fédérales et, en particulier, à la Loi sur les stupéfiants, à la Loi sur les douanes et l'accise, à la Loi de l'impôt sur le revenu et à la Loi sur les secrets officiels.

En Ontario, le *Committee on Government Productivity* a élaboré une politique générale, en matière de justice; cette politique a été concrétisée au moyen de la création du domaine des politiques de justice et du secrétariat provincial de la Justice. Le comité a déclaré que ce domaine comporterait l'examen de

[1]Conseil du Trésor, Ottawa, 5 novembre 1975, polycopié

«politiques juridiques, relativement à tous les programmes du gouvernement; la coordination et l'intégration des décisions ayant trait aux politiques, en ce qui concerne les questions juridiques et quasi-judiciaires; les domaines susceptibles d'engendrer des conflits, par suite de philosophies différentes, par exemple, entre l'application de la loi et les mesures correctionnelles; les droits fondamentaux des individus au sein de notre société; les droits fondamentaux du public qui forme collectivement la société; les tendances, en matière de justice sociale; le comportement humain et les progrès des sciences sociales, dans le domaine de la loi et de la justice»[2].

Au niveau fédéral, il est encore plus évident que l'on tente d'aborder la justice pénale de façon globale. En effet, cette approche peut être clairement distinguée depuis la création du comité de cabinet de la politique sociale, au début de l'année 1969, comité dont le mandat inclut la justice pénale. Par la suite, il y a eu des changements d'organisation au sein du ministère du Solliciteur général; en particulier, le secrétariat, relevant du solliciteur général adjoint, a été établi; ce secrétariat est responsable, entre autres, de la planification et de l'analyse de la police et de la sécurité, de la planification des politiques et de l'évaluation des programmes, de la recherche et du perfectionnement des méthodes, ainsi que des communications et de la consultation. Citons également le mandat général confié à la Commission de réforme du droit, en 1970, en vertu de la Loi sur la Commission de réforme du droit, ainsi que l'utilisation récente de comités et de groupes d'étude interministériels et intergouvernementaux.

Pour bien comprendre le processus d'établissement des politiques au niveau fédéral, il est, à mon avis, essentiel d'examiner à fond le *système des comités de cabinet* qui a été établi depuis 1968. (A cet égard, nous renvoyons le lecteur à l'organigramme intitulé «Le processus décisionnel du système des comités de cabinet» figurant à l'annexe 1. L'organigramme a été préparé par le secrétariat du Conseil du Trésor en novembre 1975.) Le cabinet au complet n'est plus le principal organe à prendre des décisions. Il existe maintenant neuf comités permanents de cabinet, chacun ayant un mandat précis et des responsabilités définies. Quatre de ces comités sont des comités de «coordination». Ils ne s'intéressent pas aux questions de fond, en matière de politiques; ils s'attaquent plutôt aux problèmes que suscite toute question de politique (métapolitique).

Ainsi, le *comité des priorités et de la planification* définit les objectifs généraux, dans le domaine des politiques, et établit l'ordre de priorité. De plus, il discute de l'ordre de priorité à accorder aux dépenses budgétaires, et, après avoir examiné les principales politiques, prend une décision. Le comité est présidé par le premier ministre et est composé des présidents de tous les autres comités de cabinet. Des fonctionnaires supérieurs, choisis par le premier ministre, et des membres du secrétariat des priorités et de la planification du Bureau du Conseil privé sont régulièrement présents. Ce comité définit les principes directeurs que devront suivre les autres comités de cabinet; ses réunions ne sont pas ouvertes à tous les ministres.

Le *comité des relations fédérales-provinciales* est également présidé par le premier ministre. Il examine et établit la stratégie du gouvernement fédéral à l'égard des gouvernements provinciaux, relativement à des questions particulières. Le *bureau des*

[2]*Committee on Government Productivity, Interim Report Number Three*, Toronto, décembre 1971.

relations fédérales/provinciales (BRFP), établi au début de l'année 1975, l'assiste dans ses travaux; ce dernier est également chargé de la surveillance des travaux des comités et groupes d'étude intergouvernementaux.

Le *Conseil du Trésor* est le seul comité statutaire actif; il a été créé en vertu de la Loi sur l'administration financière. Il est présidé par le président du Conseil du Trésor, M. Andras à l'heure actuelle, et est composé de cinq autres ministres du cabinet. En sa qualité de comité du budget des dépenses, il révise les prévisions budgétaires principales des ministères, en matière de programmes. En sa qualité de comité de gestion des ressources, il entend les demandes des ministères et organismes et établit des règlements. Contrairement aux autres comités permanents du cabinet, le Conseil du Trésor agit à titre de tribunal et ses décisions ne sont pas faciles à infirmer. Le secrétariat du Conseil du Trésor est responsable d'un champ d'activités beaucoup plus étendu que le Conseil lui-même. Elles comprennent entre autres: a) les politiques concernant le personnel de la Fonction publique et les conventions collectives; b) les politiques administratives à travers l'appareil gouvernemental; c) la planification, y compris l'évaluation de l'efficacité et de l'utilité d'un programme; d) le service des programmes, qui s'intéresse principalement au cycle budgétaire annuel; e) les politiques concernant les langues officielles; et f) l'administration financière. Les fonctionnaires supérieurs du secrétariat sont présents à toutes les réunions du comité de cabinet et à de nombreuses réunions des comités interministériels et intergouvernementaux. Avec les fonctionnaires du Bureau du Conseil privé et du ministère des Finances, ils sont certainement les fonctionnaires les mieux informés d'Ottawa.

Le *comité de la législation et de la planification parlementaire* est actuellement présidé par M. MacEachen. Son mandat comporte l'étude des projets de loi et l'examen de la terminologie employée, en vue de s'assurer qu'elle exprime bien l'intention des planificateurs de politiques. De plus, il établit la stratégie du gouvernement à la Chambre des communes à l'égard des partis d'opposition. Les ministres désignés du cabinet et les hauts fonctionnaires concernés participent régulièrement à ses réunions.

Les politiques elles-mêmes sont établies par les comités de cabinet dits «*techniques*»—un comité de politique économique (présidé par M. Macdonald), un comité de politique extérieure et défense (présidé par M. Jamieson), un comite de culture et d'affaires autochtones[3], un comité des opérations gouvernementales (présidé par M. Chrétien) et un comité de politique sociale (présidé par M. Lalonde). Ces comités se réunissent à toutes les deux semaines, et, à l'occasion, hebdomadairement. Étant donné que la justice pénale fait partie de la politique sociale, je décrirai le rôle de ce comité et m'abstiendrai de parler des autres comités techniques, puisque leur fonctionnement est analogue, dans les limites de leurs propres attributions.

Le *comité de cabinet de la politique sociale* est responsable de domaines tels que la justice, la sécurité sociale, la sécurité de revenu, la main-d'œuvre, l'immigration, les affaires urbaines et l'habitation, la citoyenneté et le travail, y compris les questions particulières concernant les femmes. Selon la terminologie employée par les initiés, la politique sociale est appelée un «secteur»; le ministre qui préside le comité est appelé «le

[3]Ce comité a été créé à la fin de 1976. Il a remplacé le comité de la science, de la culture et de l'information; il est actuellement présidé par M. Roberts.

ministre en charge d'un secteur»; le chef du secrétariat du Bureau du Conseil privé qui assiste le comité est appelé un «directeur de secteur». La caractéristique la plus importante du processus décisionnel est le fait qu'il est reconnu que tout domaine particulier (par exemple, la justice pénale) ne relève pas exclusivement d'un seul ministère (par exemple, celui du Solliciteur général), mais plutôt de tous les participants réguliers (acteurs) qui forment le secteur de la politique sociale. Le comité est assisté par le secrétariat de la politique sociale du Bureau du Conseil privé (dont le chef actuel est M. Rabinovitch, secrétaire adjoint du cabinet). Le secrétariat s'occupe de l'analyse des politiques, de la rédaction des mémoires de cabinet conjointement avec les ministères et organismes concernés, et de la constitution de dossiers sur des questions particulières, à l'intention du premier ministre et de M. Lalonde. Il rédige également des projets de décision pour le comité. Le secrétariat contrôle l'acheminement, et, dans une large mesure, le contenu de l'information qui doit être utilisée dans les débats du comité de la politique sociale. De plus, il assure une liaison cruciale entre les clients (ministères tels que la Main-d'œuvre et l'immigration, le Solliciteur général, le Secrétariat d'État (citoyenneté) etc.) et le processus décisionnel du cabinet.

L'annexe 2, intitulé «Le processus décisionnel», décrit schématiquement l'acheminement des décisions au cours d'une période donnée. Il montre le degré d'intégration qui a été atteint au cours des dernières années, au niveau fédéral, entre le processus décisionnel des comités de cabinet et les décisions et recommandations des représentants de ministères et des comités interministériels. En même temps, la longueur et la complexité du processus, depuis la définition des objectifs et priorités du gouvernement jusqu'à la formulation de programmes véritables, ont considérablement augmenté. Pour illustrer la chose, je me servirai de la politique sur «l'ordre et la sécurité» élaborée conjointement par les ministères de la Justice et du Solliciteur général. Les dates et descriptions des diverses phases de l'élaboration de cette politique sont approximatives et ne servent qu'à titre d'illustration.

1) Automne 1974—le comité de cabinet des priorités et de la planification attribue une importance primordiale à «l'ordre et la sécurité» et définit les objectifs généraux de l'examen de la politique en ce domaine.

2) Automne et hier 1974-75—les représentants du ministère du Solliciteur général élaborent des projets de politique.

3) Hiver et printemps 1975—le comité interministériel de l'ordre et de la sécurité examine et amplifie ces projets.

4) Début de l'été 1975—un projet sommaire de politique est placé sur l'ordre du jour du comité de cabinet de la politique sociale, en vue d'être discuté et révisé, et en vue de recevoir une approbation finale.

5) Été 1975—à la suite de la décision prise par le comité de cabinet, les représentants du ministère du Solliciteur général élaborent des projets sommaires de programme, qui sont par la suite approuvés par les ministres compétents et envoyés au secrétariat du Conseil du Trésor, aux fins d'affectations budgétaires.

6) Fin de l'été et début de l'automne 1975—le Conseil du Trésor donne son approbation finale aux nouvelles affectations budgétaires ayant trait aux programmes afférents à la politique sur l'ordre et la sécurité, ces affectations devant entrer en vigueur au cours de l'année fiscale 1976-77, à partir du 1er avril 1976.

7) Février 1976—les projets de loi C-83 et C-84, en vue de modifier le Code criminel et la Loi sur les libérations conditionnelles, sont présentés à la Chambre des communes.

8) Mars 1976—le projet de loi concernant «l'ordre et la sécurité», ainsi que des explications détaillées, sont mis à la disposition des autorités provinciales, aux fins de discussions et de commentaires, et ce, clairement en reconnaissance du rôle crucial, sinon décisif, qu'ils jouent dans l'administration et l'application de la justice pénale.

9) Juin 1976—le Parlement vote le budget principal des dépenses, y compris les nouvelles affectations budgétaires ayant trait aux programmes afférents à la politique d'ordre et de sécurité.

Les organisations bénévoles et les groupes communautaires œuvrant dans le domaine de la justice pénale peuvent-ils avoir accès auprès du processus d'établissement des politiques ci-dessus décrit? Les contraintes imposées par le secret de la bureaucratie et du cabinet semblent rendre cet accès presque impossible. Rien n'était publiquement connu au sujet du contenu des décisions prises entre l'automne 1974 et l'hiver 1975-76, lorsque la politique sur l'ordre et la sécurité a finalement été rendue publique; de plus, l'importance des affectations budgétaires concernant ces nouveaux programmes n'a été publiquement connue qu'au moment où le budget principal des dépenses a été présenté au Parlement, en février 1976. Néanmoins, compte tenu de la possibilité d'un rapport symbiotique entre les ministères et organismes concernés (par exemple, le Solliciteur général) et les groupes spéciaux d'intérêt (les organisations bénévoles et les groupes communautaires œuvrant dans le domaine de la justice pénale), un processus général formel de formulation des politiques et programmes semble permettre à pareils intérêts non gouvernementaux d'établir des points d'entrée et d'accès à différentes étapes du processus et de modifier leur stratégie selon les conditions particulières à chaque étape. Ainsi, sans vouloir exagérer les chances d'influence de pareils acteurs exogènes, la longueur et la complexité du processus d'établissement des politiques accroît le nombre des points possibles d'entrée permettant une pression efficace. Les directeurs des organisations bénévoles et des groupes communautaires s'intéressant à la justice pénale ne devraient pas méconnaître ces avantages.

Ainsi, les conditions de participation politique réelle, dans le processus d'établissement des politiques, sont les suivantes:

1) une compréhension approfondie de l'acheminement des décisions depuis la bureaucratie jusqu'aux comités de cabinet et vice-versa;

2) l'établissement et le maintien de relations symbiotique étroites avec certains acteurs essentiels concernés;

(3) la connaissance des priorités établies (habituellement à l'automne d'une année donnée), des révisions subséquentes, et des principales révisions de politiques envisagées et entreprises;

(4) une pression habile, à tous les points possibles d'entrée du processus, *compatible* avec les connaissances spéciales et les attitudes professionnelles des acteurs essentiels particuliers, à chaque étape, soit:

a) l'élaboration de projets sommaires de politique;

b) l'examen par les comités interministériels;
c) l'analyse par le secrétariat du comité de cabinet;
d) l'élaboration de projets sommaires de programmes;
e) la révision des budgets proposés par le service des programmes du secrétariat du Conseil du Trésor;
f) l'élaboration d'un projet de loi ou de projets de loi.

La participation politique est une activité ouverte. Elle vise à présenter une conception du bien public, relativement à un projet particulier de politique, que les fonctionnaires chargés de prendre des décisions n'auraient pas à leur disposition, à défaut de pressions externes. Elle est fondée sur la ferme conviction que les acteurs exogènes ont le droit de se faire reconnaître et d'avoir ainsi accès auprès du processus gouvernemental.

PARTIE III AFFECTATION DE BUDGETS AU NIVEAU FÉDÉRAL

Le budget principal des dépenses du ministère du Solliciteur général, pour l'année 1976-77, s'élève à $129.4 millions de dollars de plus que celui de l'année 1975-76. Les nouvelles sommes sont affectées à l'accroissement des dépenses en vue d'assurer la sécurité dans les pénitenciers, à la surveillance des libérés conditionnels, et au travail de la G.R.C. en matière de prévention et d'enquêtes, en particulier dans le domaine du crime organisé et de l'abus des drogues. Une somme additionnelle de $36.8 millions de dollars et 266 années-homme sont affectées au programme des services correctionnels; de plus, une somme de $92.3 millions et 488 années-homme sont attribuées à la G.R.C. aux fins de la fourniture de ces services[4]. Cet accroissement des dépenses reflète l'engagement du gouvernement fédéral d'accorder une importance primordiale à l'ordre et à la sécurité. L'année fiscale 1976-77 prendra fin le 31 mars. Il importe de noter qu'il s'agit là de priorités et d'affectations qui sont décidées depuis presque deux ans.

Une compréhension du cycle budgétaire, de sa longueur, de sa complexité, des formalités y afférentes, et du rôle joué par les participants essentiels, est absolument nécessaire pour tout acteur exogène qui désire exercer une influence sur le financement d'activités externes par le gouvernement. Je décrirai d'abord le processus et les formalités y afférentes, et je parlerai ensuite de la question de l'accès et de l'influence possible.

Le cycle commence par l'établissement du *cadre fiscal*. Ce dernier est établi par le ministère des Finances et présenté au comité de cabinet des priorités et de la planification, chaque année, en janvier ou en février. Il est par la suite révisé trimestriellement. A. W. Johnston décrit comme suit cette première formalité:

> «Il comprend la plus récente évaluation des perspectives économiques de l'année fiscale en question, et entre autres, une évaluation des recettes et dépenses prévues; en particulier, le niveau auquel doit être fixé l'excédent ou le déficit budgétaire, ainsi que l'ensemble des prévisions de caisse du gouvernement. Dans le calcul de ces chiffres, l'on fixe les recettes escomptées, qu'il s'agisse de recettes budgétaires ou non, et l'on établit les dépenses envisagées, qu'elles figurent au budget ou non»[5].

En se fondant sur ce cadre fiscal, le comité des priorités et de la planification élabore un ensemble de *principes directeurs*, définissant d'une façon générale les domaines prioritaires dans lesquels les «nouvelles sommes» devraient être dépensées. Ces dernières correspondent à la différence entre l'ensemble des recettes prévues dans le cadre fiscal, plus, les emprunts, s'il en est, et le coût global des programmes existants, fondé sur leur coût actuel.

A coup sûr, la mise en œuvre de nouvelles politiques dont le coût doit être prévu dans le budget dépendra de la disponibilité de «nouvelles sommes». Si le niveau existant des impôts ne fournit pas les crédits nécessaires, le gouvernement doit alors emprunter, augmenter les impôts, ou abandonner ses projets de mise en œuvre de

[4]Conseil du Trésor. *How your tax dollar is spent*. Information Canada, Ottawa, 1976.

[5]«The Treasury Board of Canada and the machinery of government of the 1970s», *Canadian Journal of Political Science*, septembre 1971.

nouvelles politiques. En 1970-71, lorsque le système de planification, de préparation des programmes et de budgétisation (SPPPB) a fait apparition, l'on a fondé des espoirs très grands sur le fait que de nouvelles sommes pourraient également être trouvées par suite de l'annulation des programmes dont les ministères et organismes constateraient l'inefficacité ou l'inutilité. La chose est devenue connue sous le nom de notion de budget X. Il est maintenant généralement reconnu que ces espoirs étaient tout à fait incompatibles avec la réalité bureaucratique; à quelques exceptions près, la notion de budget X n'a produit aucune nouvelle somme. Les principes directeurs, en matière de politiques, s'adressent aux chefs bureaucratiques de ministères et d'organismes, mais c'est le secrétariat du Conseil du Trésor qui est chargé de leur interprétation et de leur application.

Les ministères et organismes présentent au secrétariat du Conseil du Trésor leurs *prévisions budgétaires*, chaque année, au mois de mars. Celles-ci se rapportent à l'année fiscale à venir, et visent les programmes existants, selon leur coût actuel; elles comprennent également des extrapolations, relativement aux prévisions futures ayant trait aux programmes existants. C'est l'augmentation budgétaire, ou budget A, qui présume que le passé régit l'avenir. D'autre part, le budget B se rapporte aux prévisions ayant trait au coût des nouveaux programmes, ainsi que toute expansion importante de programmes existants.

Le cycle budgétaire a pour objectif d'établir un degré suffisant de rigueur analytique et d'uniformité dans la procédure, de façon à assujettir toutes les demandes de nouvelles sommes au même type d'examen, et d'éliminer les excès et le superflu, de même que les dépenses prévues qui ne sont pas susceptibles de produire les résultats escomptés. Toutefois, l'ingéniosité de certaines organisations bureaucratiques et leur engagement à porter le budget au maximum empêchent souvent la réalisation de ces nobles objectifs. Au lieu de concurrencer les nombreuses autres demandes valables de nouvelles sommes au cours du cycle budgétaire, certains ministères et organismes réussissent à trouver de nouvelles sommes à l'aide des excédents de recettes budgétaires qui apparaissent au cours du cycle. Douglas G. Hartle décrit comme suit cette méthode ingénieuse «contre-budgétaire»:

> «Je n'ai aucune raison d'attribuer des motifs secrets au ministère des Finances. Mais il demeure que l'accroissement des recettes budgétaires a toujours été sous-estimé. Étant donné que les prévisions budgétaires du mois de février servent de fondement aux *Prévisions* du mois de février subséquent, lesquelles ne s'appliqueront que lorsque l'année fiscale *commencera*, deux ou trois mois plus tard, il n'est pas surprenant qu'au cours d'une période de croissance rapide et/ou d'inflation, les revenus réalisés dépassent les revenus prévus quatorze ou vingt-quatre mois plus tôt. Toutefois, il demeure que les ministères ont reconnu qu'il serait insensé d'être en concurrence en vue d'obtenir des fonds additionnels pour de nouveaux programmes ou pour l'expansion des programmes existants, alors que leurs demandes seront considérées par rapport à tant d'autres propositions. Il est de beaucoup préférable de présenter un mémoire au cabinet, au cours de l'année fiscale, lorsque les excédents de recettes budgétaires sont révélés bon gré mal gré par les Finances. Alors, la présentation d'un mémoire au cabinet aura souvent l'effet souhaité. Ce mémoire, rédigé rapidement montre uniquement que des fonds sont disponibles en vue de financer le ministère pour le reste de l'année en cours et ne fait aucune prévision précise des implications qui en découleront pour les

années subséquentes. Bien sûr, en réalité, la chose se fait en dernier ressort aux dépens du contribuable. Car une fois que pareille demande a été approuvée, quiconque essaierait éventuellement d'apporter des modifications au programme se trouverait à peu près dans la situation d'un dentiste faisant de la chirurgie dentaire sur un requin. Ou encore, pour employer une autre métaphore, les guimauves de l'année fiscale en cours deviennent les briques de l'année fiscale suivante—au moyen du budget A. Et les briques du présent deviennent les pierres angulaires de demain, au fur et à mesure que de nouveaux programmes et des programmes plus étendus sont établis sur cet échafaudage jadis branlant»[6].

Les prévisions ayant trait aux programmes sont révisées par le secrétariat du Conseil du Trésor et des ententes sont conclues entre les représentants du service des programmes et leurs «clients» des organisations bureaucratiques. Les questions qui demeurent non résolues sont présentées devant l'ensemble du Conseil du Trésor, aux fins d'une décision. Au mois d'août de chaque année, le budget des ministères est finalement établi et le budget principal des dépenses peut être dressé. Ce dernier est révisé par le Conseil du Trésor en novembre, approuvé par le cabinet, et présenté au Parlement au mois de février suivant. Ainsi, le cycle budgétaire normal—depuis l'époque où les premières décisions sont prises sur la forme et le contenu du cadre fiscal jusqu'au vote réel sur le budget principal des dépenses—prend 18 mois. Il importe de se rendre compte que même si une certaine flexibilité est permise et que des rectifications sont apportées, le cas échéant, de nombreuses décisions budgétaires prises au début du cycle ne peuvent pas être infirmées.

Malgré le secret proverbial qui entoure l'élaboration des documents budgétaires, en réalité, il n'est pas difficile de savoir quel fonctionnaire, au sein du ministère des Finances, est responsable du rassemblement et de l'analyse de l'information sur le cadre fiscal. Il est également possible de connaître les fonctionnaires des ministères et organismes, qui, d'année en année, s'occupent de l'élaboration des prévisions concernant les programmes. La plupart des décisions cruciales ayant trait à l'établissement du budget des ministères sont prises avec la connaissance et l'approbation directes des fonctionnaires du service des programmes du secrétariat du Conseil du Trésor. Sans doute, il est difficile pour les acteurs exogènes de participer réellement au processus budgétaire. La nature des décisions, et l'information et l'analyse sur lesquelles elles sont fondées, sont fort techniques; en général, même de nombreux acteurs internes ne les comprennent pas. Ceux qui possèdent les connaissances spéciales nécessaires, aux fins de l'élaboration des documents budgétaires, et sont capables de faire valoir des demandes contradictoires, sont rares et précieux. Avec les années, les ministères et organismes entreprenants ont réussi à mettre de leur côté de nombreux fonctionnaires du Conseil du Trésor, en vue de défendre leurs propres intérêts. A mon avis, les organisations bénévoles devraient avoir, dans leurs cadres, des experts capables de parler le même langage que les fonctionnaires du Conseil du Trésor et les fonctionnaires des ministères et d'organismes s'occupant des questions budgétaires. De plus, les directeurs des organisations bénévoles œuvrant dans le domaine de la justice pénale devraient se familiariser pleinement avec les affectations budgétaires particulières et les affectations d'années-homme des divers ministères et organismes

[6]«Techniques and Processes of Administration», exposé présenté à la réunion annuelle de l'Institut canadien d'administration publique, septembre 1975.

s'occupant de la justice pénale, soit, le ministère de la Justice, le ministère du Solliciteur général, y compris la G.R.C., et la Commission des libérations conditionnelles. Il serait également utile d'entretenir des relations avec les fonctionnaires de ces organisations qui sont responsables des questions budgétaires. Finalement, les considérations dont il a déjà été fait mention, relativement à l'établissement des politiques dans le domaine de la justice pénale, s'appliquent «*mutatis mutandis*» au processus budgétaire. Il importe de toujours se rappeler que, même si ce dernier est probablement l'un des processus décisionnels gouvernementaux les plus techniques et complexes, il s'agit en même temps d'un processus politique, où des conflits sont réglés et des affaires sont conclues entre des intérêts bureaucratiques contradictoires.

PARTIE IV CONCLUSIONS SUR LES CHANGEMENTS TECHNOLOGIQUES ET L'AVENIR DU VOLONTARIAT DANS LE DOMAINE JUDICIAIRE PÉNAL

J'ai déjà signalé que le présent document a principalement pour objectif d'examiner le nouveau rôle des organisations bénévoles et des groupes communautaires dans le domaine de la justice pénale, rôle qui les rapprochera du processus d'établissement des politiques et de l'attribution des ressources. Pour être en mesure de jouer ce nouveau rôle, je crois qu'il est essentiel de se familiariser pleinement avec la structure et le processus du gouvernement, de les connaître, et de se sentir à l'aise avec le type de comportement et les attitudes des initiés, soit les acteurs internes. Dans cette dernière partie, je soulèverai plusieurs questions au sujet de l'avenir du travail bénévole dans la prestation des services de justice pénale. Je prétends que l'orientation professionnelle et la spécialisation de ceux qui sont tenus par la loi d'œuvrer dans le domaine de la justice pénale est foncièrement incompatible avec l'orientation de ceux qui partagent la même vocation qu'eux au sein de groupements et d'organismes bénévoles, et que cette incompatibilité augmente au détriment de ces derniers. Je crois également que les valeurs de la communauté sont menacées du fait que l'on dispose de méthodes très perfectionnées et intégrées grâce auxquelles l'aspect technique risque de prendre le dessus pour produire des solutions standardisées, uniformes et socialement acceptables aux problèmes de la criminalité et des comportements interdits.

Il importe donc de se pencher sur les questions suivantes:

1) Quel sera l'effet probable, à longue échéance, de la puissante technologie déjà disponible en matière d'information (soit l'informatique, les télécommunications et les sciences de gestion)? Lorsqu'elle est utilisée par les institutions gouvernementales (telles que les tribunaux, la police, ou les centres pénaux), elle est capable de fournir des données étendues, de permettre l'analyse de ces données par catégories systématiques, et d'assurer l'application systématique des résultats aux questions de politique publique dans le domaine de la justice pénale. L'effet et l'utilisation de pareille technologie transformeront-ils complètement le processus de justice pénale, tel que nous le connaissons aujourd'hui?

2) Si les systèmes d'information sont destinés à assurer de meilleures prises de décision, en ce sens qu'il y aura réduction du coût des opérations, et à accroître les chances que de «meilleures» solutions de rechange soient choisies par la police, par les tribunaux et par les autorités des pénitenciers ou des maisons de correction, quel rôle les groupes et organisations bénévoles qui n'ont pas accès à pareils systèmes d'information pourront-ils alors jouer?

3) Est-il probable qu'à l'avenir, les tribunaux doivent se donner de nouvelles structures (ou que les gouvernements donnent aux tribunaux de nouvelles structures) en assurant la formation spécialisée des juges et en faisant appel à des experts dans le domaine des systèmes d'information et à des techniciens en matière de gestion? Les décisions de ces juges au sujet de la culpabilité et de la punition pourront être telles que toute intervention des membres d'organisations bénévoles pour le compte des individus en cause n'ait plus aucune importance, au point de vue social.

4) N'est-il pas possible que la tension qui existe entre le spécialiste ayant une orientation professionnelle et le travailleur bénévole qui agit par vocation et a une

orientation communautaire prenne des proportions démesurées et que ce dernier ne soit plus en mesure de prendre réellement part à la prestation des services de justice pénale?

Je crois que ces questions et des questions semblables détermineront l'avenir du processus de justice pénale. Même si elles n'intéressent peut-être pas directement les membres du groupe d'étude, elles ne devraient pas échapper à leur attention, à mon avis.

BIBLIOGRAPHIE

Stafford Beer. *Designing Freedom*: Radio-Canada, 1974.

Albert Breton. *The Economic Theory of Representative Government*; Aldine Pub. Co., 1974.

G. Bruce Doern et Peter AuCoin. *The Structures of Policy-Making in Canada*; Macmillan of Canada, 1971.

Yehezkel Dror. *Design for Policy Sciences*; American Elsevier Pub. Co., 1971.

Conseil économique du Canada. *Design for Decision-Making*; Information Canada, 1971.

Donald Gow. *The Progress of Budgetary Reform in the Government of Canada*; Conseil économique du Canada, 1973.

D.G. Hartle. *A Theory of the Expenditure Budgetary Process*; University of Toronto Press et Ontario Economic Council, 1976.

Thomas A. Hockin. *Apex of Power*; deuxième édition, Prentice Hall of Canada, 1977.

Desmond Keeling. *Management in Government*; George Allen & Unwin, et le Royal Institute of Public Administration, 1972.

W.A. Matheson. *The Prime Minister and the Cabinet*; Methuen Publications, 1976.

Leonard Merewitz et Stephen H. Sosnick. *The Budget's New Clothes*; Markham Publishing Co., 1971.

William A. Niskanen. *Bureaucracy and Representative Government*; Aldine-Atherton, 1971.

Robert Presthus. *Elite Accommodation in Canadian Politics*; Macmillan of Canada, 1973.

John Rawls. *A Theory of Justice*; Harvard University Press, 1971.

Alice M. Rivlin. *New Approaches to Public Decision-Making*; Conseil économique du Canada, 1972.

B. F. Skinner. *Beyond Freedom and Dignity*; Alfred Knopf, 1971.

David P. Shugarman. *Thinking About Change*; University of Toronto Press, 1974.

George J. Szablowski. «The Optimal Policy-Making System: Implications for the Canadian Political Process», dans T. A. Hockin, éd. *Apex of Power*; Toronto, Prentice-Hall, deuxième édition, 1977.

George J. Szablowski. «The Public Bureaucracy and the Possibility of Citizen Involvement in the Government of Ontario». Document de travail rédigé pour le Committee on Government Productivity; Queen's Printer, 1972.

George J. Szablowski. «The Prime Minister as Symbol - A Rejoinder»; CJPS, vol. 6 (septembre 1973), p. 519.

George J. Szablowski. «Policy-Making and Cabinet: Recent Organizational Engineering at Queen's Park» dans *Government and Politics of Ontario*, publié par D. C. MacDonald; Macmillan of Canada, 1975.

George J. Szablowski. «Justice as a Policy Field in the Government of Ontario», rédigé pour le Provincial Secretariat for Justice; Queen's Park, Toronto, 1975.

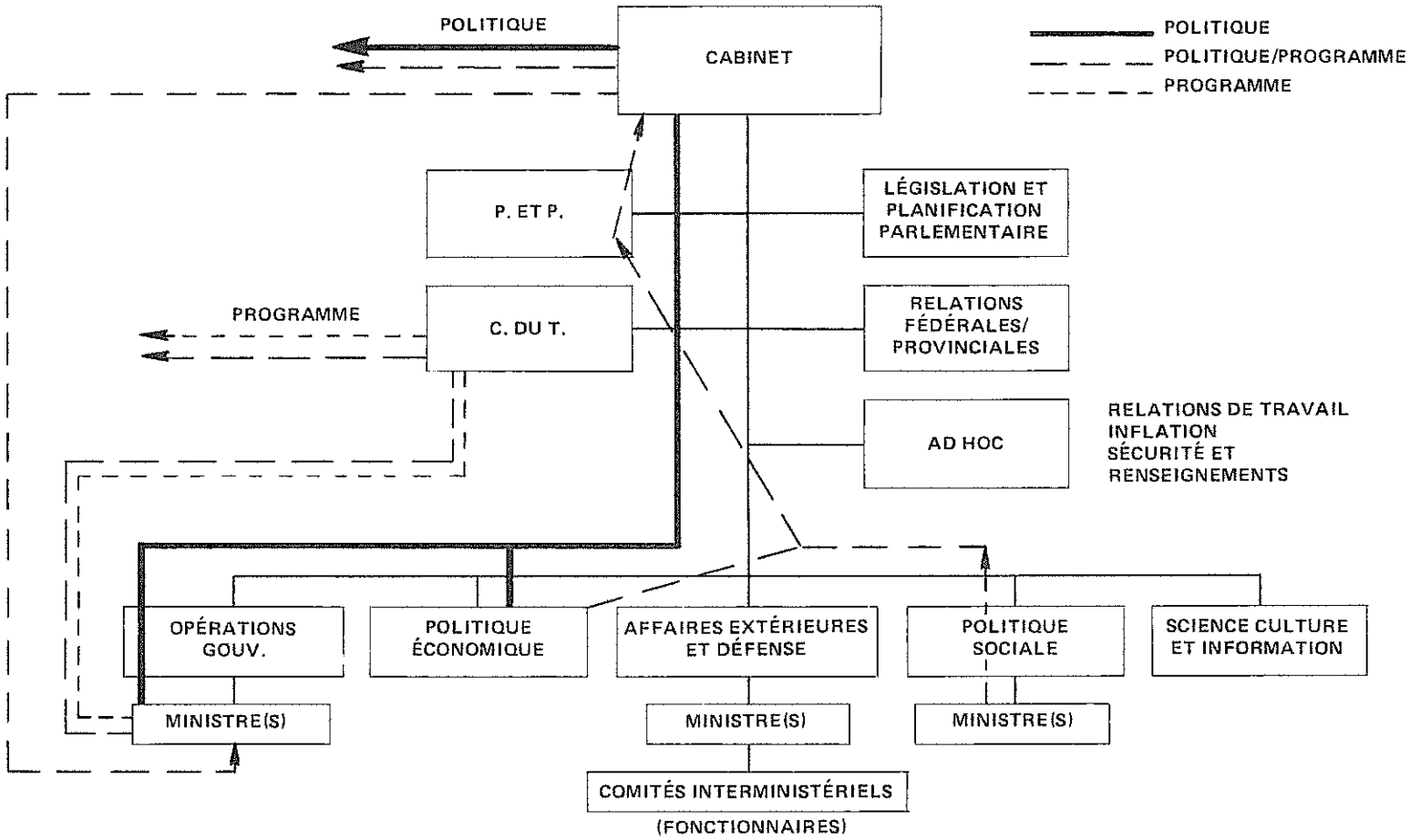
George J. Szablowski avec Colin Campbell. *Design for Steering: Innovation and Change in Canada's Policy Arena;* à venir, au printemps 1978.

Irene Taviss. *The Computer Impact*; Prentice Hall, 1970.

Albert Teich. *Technology and Man's Future*; St. Martin's Press, 1972.

ANNEXE 1

LE PROCESSUS DÉCISIONNEL DU SYSTÈME DE COMITÉS DE CABINET



LE PROCESSUS DÉCISIONNEL

ANNEXE 2

