



## ARCHIVED - Archiving Content

### 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.

## ARCHIVÉE - Contenu archivé

### 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.



**Solliciteur général  
Canada**

**Secrétariat  
du Ministère**

**Solicitor General  
Canada**

**Ministry  
Secretariat**

---

# **CADRE POUR LA RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL**

**Révision du droit correctionnel  
Document de travail n° 2**

---

**Canada**

<del>SECRET</del>	DATE DUE		

KE            A framework for the  
9410        correctional law review.  
C61  
no.2  
c.2



---

# CADRE POUR LA RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL

**Révision du droit correctionnel  
Document de travail n° 2  
juin 1986**

---

Copyright of this document does not belong to the Crown.  
Proper authorization must be obtained from the author for  
any intended use.

Les droits d'auteur du présent document n'appartiennent  
pas à l'État. Toute utilisation du contenu du présent  
document doit être approuvée préalablement par l'auteur.

Le présent document exprime les opinions provisoires  
du Groupe de travail de la Révision du droit correc-  
tionnel. Il a été rédigé à des fins de discussion seule-  
ment et ne reflète ni les opinions du Solliciteur général  
du Canada ni celles du gouvernement du Canada.



## RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL

Groupe de travail: Alison MacPhail, Présidence  
Gordon Parry, Commission nationale  
des libérations  
conditionnelles  
Daniel Weir, Service correctionnel  
du Canada  
Robert Cormier, Secrétariat du  
Ministère du  
Solliciteur général  
Howard Bebbington, Ministère de la  
Justice

Équipe du projet: Alison MacPhail, Coordonnatrice  
Joan Nuffield (à temps partiel)  
Paula Kingston  
Helen Barkley

## PRÉFACE

La Révision du droit correctionnel est un projet parmi plus de cinquante autres qui forment la Révision du droit pénal; celle-ci est une analyse de l'ensemble du droit fédéral relatif au crime et au système de justice pénale. Bien qu'elle ne constitue qu'une partie d'une oeuvre plus globale, la Révision du droit correctionnel n'en demeure pas moins une étude de première importance en soi. Elle vise essentiellement les cinq lois fédérales suivantes:

- . La Loi sur le ministère du Solliciteur général
- . la Loi sur les pénitenciers
- . la Loi sur la libération conditionnelle de détenus
- . la Loi sur les prisons et les maisons de correction, et
- . la Loi sur le transfèrement des délinquants

Certaines parties du Code criminel et d'autres lois fédérales qui ont trait aux matières correctionnelles seront également révisées.

La première réalisation de la Révision du droit correctionnel a été le Premier document de consultation qui a mis en évidence la plupart des questions devant être examinées au cours de l'étude. Il a été largement diffusé en février 1984. Les quatorze mois qui ont suivi ont été marqués par des consultations et des propositions précises émanant de la plupart des gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi que des organismes religieux et d'assistance postpénale, des groupes de victimes, d'une association d'employés, de l'Association canadienne des autorités de libérations conditionnelles, d'une commission des libérations conditionnelles et d'un universitaire. Aucune réponse n'est encore parvenue cependant de groupes représentant la police, la magistrature ou les criminalistes. On s'attend toutefois à ce que des porte-parole de ces groupes-clés se manifestent au cours de la présente ronde (la deuxième) de consultations publiques. Par ailleurs, les opinions des détenus et du personnel correctionnel seront sollicitées directement.

Depuis la fin de la première consultation, une ronde spéciale de consultations provinciales a été entreprise. Il a paru nécessaire, en effet, de s'assurer que les questions fédérales-provinciales pouvaient être traitées de façon adéquate. Aussi, le présent document de travail fait-il état, à l'occasion, des résultats de la première ronde de consultations et de celle des consultations provinciales.

La deuxième ronde de consultations est menée à partir d'une série de documents de travail qui doivent paraître au cours de l'été 1986. Une liste des documents proposés figure à l'annexe A. Le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel, qui se compose de représentants du Service correctionnel du Canada (SCC), de la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC), du Secrétariat du ministère du Solliciteur général et du ministère de la Justice fédérale, invite les personnes et les groupes intéressés à répondre par écrit.

Le Groupe de travail entreprendra une série complète de consultations à l'hiver 1986-87, au cours de laquelle il rencontrera les individus et les groupes en cause. Cette démarche aboutira à la présentation d'un rapport au gouvernement au printemps 1987. Dans la rédaction de ses conclusions finales sur les questions soulevées dans les différents documents de travail, le Group de travail de la Révision du droit correctionnel tiendra compte des réponses qu'il aura reçues.

**Veillez adresser vos commentaires à:**

**Alison MacPhail  
Coordonnatrice  
Révision du droit correctionnel  
Ministère du Solliciteur général  
340 ouest, avenue Laurier  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0P8**

## CADRE POUR LA RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL

### RÉSUMÉ

#### INTRODUCTION

L'introduction met en évidence le but de la Révision du droit correctionnel, qui est d'élaborer un cadre pour les services correctionnels, dont le rôle est:

- (i) de refléter la philosophie du système correctionnel du Canada;
- (ii) de constituer juridiquement les organismes correctionnels et de les investir de façon claire et précise de leurs rôles et de leurs activités; et
- (iii) de faciliter la réalisation des buts et des objectifs correctionnels.

Le but premier du présent document de travail est de concevoir la forme et, dans une certaine mesure, le fond d'un cadre législatif qui réalise ce qui précède, pour assurer la cohérence et la continuité entre les différentes législations et les diverses parties du système, favoriser une prise de décision juste et efficace, s'affirmer de façon claire et non équivoque, faciliter les opérations, orienter le personnel correctionnel, promouvoir la dignité et le traitement équitable des infracteurs et traduire les intérêts du personnel, des infracteurs et toutes les parties touchées par le système correctionnel.

#### PARTIE I

La Partie I étudie les caractéristiques des règles qui régissent actuellement les services correctionnels fédéraux. Les règles ont plusieurs sources: la constitution, qui comprend la Charte canadienne des droits et libertés, le droit international, la législation et les décisions judiciaires.

L'étude portera également sur la nature juridique d'autres règles qui façonnent notre système et qui sont contenues dans les directives du Commissaire, les guides de procédure et de politiques, ainsi que les séries de normes.

Cette partie se termine par une évaluation de notre modèle législatif actuel. Elle permettra de dégager certaines lacunes générales qui sous-tendent des problèmes plus précis:

- la législation correctionnelle ne comporte aucun énoncé de philosophie et de principes qui oriente son interprétation et son application;
- la législation correctionnelle est une accumulation de modifications superposées, par voie d'amendements particularisés, depuis l'adoption de la Loi sur les pénitenciers en 1868;
- il en résulte que la législation correctionnelle est dépassée, embrouillée et mal adaptée aux réalités actuelles.

## **PARTIE II**

Cette partie étudie l'aspect constitutionnel et d'autres aspects de notre système de justice, qui doivent être pris en considération dans l'élaboration d'un modèle législatif qui régit les services correctionnels.

Les aspects suivants sont considérés comme jouant un rôle important dans l'élaboration de la forme et du contenu de la législation correctionnelle:

- la Charte canadienne des droits et libertés,
- les obligations internationales du Canada en matière de services correctionnels,
- le partage constitutionnel des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux, et
- la philosophie du système correctionnel.

### **PARTIE III**

Cette partie soulève la question fondamentale de la détermination du meilleur moyen de réaliser juridiquement les buts spécifiques de la Révision du droit correctionnel.

L'étude est axée sur deux objectifs principaux:

1) l'élaboration d'une législation qui favorise le respect de ses dispositions sur une base volontaire:

- les intérêts des infracteurs, du personnel correctionnel et du public sont étudiés; il est établi que, bien que chaque groupe ait ses propres préoccupations, et que les intérêts respectifs du personnel et des détenus soient de par leur nature divergents, il existe de nombreux domaines où ces intérêts se chevauchent et se rejoignent, notamment en ce qui a trait à la sécurité et au bon fonctionnement de l'établissement. Dans l'élaboration des règles régissant l'établissement, la priorité devra donc être accordée aux techniques visant à améliorer le respect des règlements en mettant l'accent sur la participation et la coopération plutôt que sur la confrontation.

2) l'élaboration d'une prise de décision juste et efficace:

- les pouvoirs discrétionnaires et l'obligation de rendre compte font l'objet d'une analyse; il en ressort qu'un juste équilibre entre le pouvoir discrétionnaire et les règles formelles doit être trouvé, pour s'assurer que ce pouvoir peut être exercé selon des principes et des objectifs clairement établis, de manière à offrir la plus grande souplesse possible, tout en s'assurant d'un degré de responsabilité des plus élevés.

- pour y parvenir, il y a lieu d'inclure dans la loi un énoncé de philosophie qui contribue à l'exercice des pouvoirs discrétionnaires selon des principes légitimes et explicites plutôt que les impressions vagues et potentiellement arbitraires d'un responsable.

#### **PARTIE IV**

Cette partie établit la comparaison entre les avantages et les inconvénients relatifs des différentes manières d'aborder la codification. Elle conclut que les fins de la Révision du droit correctionnel seraient mieux desservies par l'insertion dans la législation d'un énoncé explicite de la philosophie correctionnelle, qui sert de base aux règles de droit et de politiques et oriente leur interprétation et leur application. Cette démarche est préférable à l'élaboration d'un code exhaustif renfermant des règles juridiques détaillées, pour indiquer la marche à suivre dans chaque situation.

Quant à la répartition des différentes matières entre la loi et la réglementation, d'une part, et les politiques, d'autre part, on en arrive aux conclusions suivantes en ce qui a trait à la loi. Elle doit:

- renfermer un énoncé de philosophie;
- investir les agences de la compétence nécessaire à leur rôle;
- renfermer les objectifs et les principales caractéristiques des fonctions et des activités de l'agence; et
- veiller à la protection des droits de chaque personne dans le contexte correctionnel.

Des règlements compléteraient et préciseraient le contenu de la loi, en faisant ressortir les détails de bon nombre de ses dispositions.

Les directives relatives aux politiques doivent être consacrées aux questions de gestion courante, reliées aux opérations quotidiennes; elles ne doivent pas avoir l'autorité de limiter les droits de l'infracteur ni constituer le fondement unique de ces droits, vu qu'elles n'ont pas force de loi s'il entend s'en prévaloir.

Quant à l'effet de notre cadre législatif sur les litiges, notre démarche vise à établir, au préalable, un système de règles raisonnable et équilibré qui:

- surveille l'exercice des pouvoirs discrétionnaires, et tient compte des intérêts de toutes les parties touchées par le système,
- énonce explicitement la philosophie correctionnelle du Canada, ainsi que les droits garantis par la Charte dans le contexte correctionnel, et
- établisse des procédures de grief efficaces.

Une telle démarche doit réduire le recours aux tribunaux, et faire régner la "justice à l'intérieur des murs de la prison".

**CADRE POUR LA RÉVISION  
DU DROIT CORRECTIONNEL**

	page
<b>INTRODUCTION</b>	1
<b>PARTIE I: CADRE ACTUEL - RÈGLES RÉGISSANT LES SERVICES CORRECTIONNELS</b>	4
La Constitution	4
a) Partage des compétences fédérale et provinciale	4
b) La Charte canadienne des droits et libertés	5
Tendances et décisions jurisprudentielles	6
Droit international	15
Législation	16
Directives du Commissaire (et autres directives administratives)	20
Normes	22
Problèmes causés par le modèle législatif actuel	23
a) Élaboration par amendements successifs	23
b) Philosophie	24
c) Conformité à la récente évolution	24
<b>PARTIE II: FACTEURS DÉTERMINANT LA FORME ET LE CONTENU DE LA LÉGISLATION</b>	27
La Charte	27
Partage des compétences fédérale et provinciale	30
Obligations dérivant du droit international	30

Philosophie correctionnelle	32
a) Objet et principes du système de justice pénale	32
b) Objet et principes du système correctionnel	33
<b>PARTIE III: RÉALISATION DES OBJECTIFS DE LA RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL</b>	<b>37</b>
Incitation à la conformité de plein gré	37
a) Les infracteurs	38
b) Le personnel correctionnel	39
c) Le public	42
d) Règlement des intérêts divergents et convergents	44
Soutien à une prise de décision juste et efficace	47
a) Pouvoir discrétionnaire et responsabilité	47
b) Nécessité d'un énoncé de philosophie, de principes et d'objectifs	49
<b>PARTIE IV: DÉMARCHES EN VUE D'UNE CODIFICATION</b>	<b>52</b>
Loi, réglementation ou politiques?	59
Effet sur les litiges	64
<b>CONCLUSION</b>	<b>67</b>
<b>NOTES</b>	<b>69</b>
<b>ANNEXE "A"</b>	<b>77</b>
<b>ANNEXE "B"</b>	<b>81</b>

## CADRE POUR LA RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL

### INTRODUCTION

Comme nous l'avons mentionné dans la préface, le mandat de la Révision du droit correctionnel est très vaste. Ce mandat dépasse la simple révision de la législation correctionnelle: il s'agit d'un examen en profondeur des objectifs du domaine correctionnel et de la recherche de la meilleure manière d'élaborer le droit qui traduira ces objectifs. Le premier document de travail du Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel était axé sur les questions touchant la philosophie correctionnelle. "Cadre pour la Révision du droit correctionnel" est le deuxième document de travail. Il se propose d'établir une structure qui permettra de mener à bonne fin les travaux de la Révision du droit correctionnel.

Le but ultime de cette tentative, dans son ensemble, est de fixer un cadre pour les services correctionnels, qui réalise ce qui suit: (i) refléter la philosophie correctionnelle du Canada; (ii) constituer juridiquement les organismes correctionnels et les investir de façon claire et précise de leurs rôles et de leurs activités; et (iii) faciliter la réalisation de buts et des objectifs correctionnels. Un tel cadre vise à assurer la cohérence et la continuité entre les différentes législations et les diverses parties du système, afin de favoriser une prise de décision juste et efficace, s'affirmer de façon claire et non équivoque, faciliter les opérations, orienter le personnel correctionnel, refléter une certaine logique intrinsèque, promouvoir la dignité et le traitement équitable des infracteurs et traduire les intérêts du personnel, des infracteurs et de toutes les parties touchées par le système correctionnel. La recherche d'un équilibre entre les intérêts de ces différents groupes est essentielle si la législation se veut juste et raisonnable. L'opération est également nécessaire si, par la suite, la législation se veut efficace, c'est-à-dire en général acceptée, respectée de plein gré et bénéficiant de l'appui indispensable de la population.

Le but premier du présent document de travail est de concevoir la forme et, dans une certaine mesure, le fond du modèle législatif qui permette le mieux de réaliser tous ces objectifs. Pour parvenir à ce modèle, le cadre actuel des règles régissant les compétences correctionnelles fédérales sera d'abord étudié et évalué. Les éléments-clés qui façonnent à la fois la forme et le contenu d'une législation correctionnelle seront ensuite analysés. Un élément d'une importance majeure est la constitution, qui enchâsse la Charte canadienne des droits et libertés. Parmi les autres éléments-clés qui seront étudiés figurent les obligations relevant du droit international, auxquelles le Canada s'est engagé en matière correctionnelle, ainsi que les conséquences du partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux. La section se terminera par l'analyse d'un énoncé de philosophie correctionnelle.

La question cruciale de déterminer le meilleur moyen d'atteindre juridiquement les buts de la Révision du droit correctionnel sera ensuite abordée. Les intérêts de toutes les parties impliquées dans le système correctionnel seront étudiés, en vue de favoriser le respect, sur une base volontaire, de la loi qui sera élaborée. La réalisation d'un objectif de plus, celui de la prise de décision juste et efficace en matière correctionnelle, sera également analysée. Nous comparerons les avantages et les inconvénients d'une codification détaillée, par opposition à une législation plus générale. Ce parallèle comportera l'étude de deux points importants: d'abord, l'opportunité éventuelle d'inclure un énoncé de philosophie et d'objectifs dans la loi et, ensuite, la détermination des questions de fond ou des questions procédurales qui doivent être incorporées dans la législation ou la réglementation et celles qui doivent demeurer des questions de politiques. Nous traiterons à ce propos, des pouvoirs discrétionnaires et de la responsabilité. Le rôle du présent document est de déterminer le niveau de codification qui favorisera les meilleures prises de décisions en matière correctionnelle, soit celles qui permettront de poursuivre les objectifs fondamentaux du système.

Enfin, un cadre ou une démarche seront proposés pour être appliqués à une série subséquente de documents de travail de la Révision du droit correctionnel. Ces documents traiteront en profondeur de questions précises reliées au domaine correctionnel en matière de mise en liberté, de réduction de peine, de droits et recours des infracteurs, de pouvoirs et de responsabilités du personnel de correction, de détenus autochtones et de services correctionnels, de détenus souffrant de troubles mentaux, etc. Ces documents de travail mettront en évidence des questions et exploreront des choix qui assureront un examen approfondi des difficultés visées par la législation à rédiger.

## **PARTIE I: CADRE ACTUEL - RÈGLES RÉGISSANT LES SERVICES CORRECTIONNELS**

Les règles qui régissent actuellement le système correctionnel fédéral ont différentes sources: la constitution, qui comprend la Charte canadienne des droits et libertés, le droit international, la législation, composée de lois et de règlements, et la jurisprudence relative à l'application et l'interprétation des règles qui précèdent, ainsi que le "common law" qui s'est développé en cette matière. On retrouve d'autres règles qui définissent notre système dans les Directives du Commissaire, les guides de politiques et de procédure et les guides de normes. Cette partie porte sur la forme des règles actuelles qui régissent notre système et certaines caractéristiques de chacune d'elles; elle se termine par une évaluation de ce modèle législatif.

### **La Constitution**

#### **a) Partage des compétences fédérale et provinciale**

Selon la constitution canadienne, les services correctionnels sont organisés et maintenus aux niveaux à la fois fédéral et provincial. Les deux paliers de gouvernement disposent d'une législation qui régit les matières correctionnelles qui tombent sous leur juridiction respective. La Loi constitutionnelle de 1867 détermine la compétence en fonction du lieu de détention, les provinces se voyant attribuer la compétence en matière de prisons et de maisons de correction, et le gouvernement fédéral en matière de pénitenciers. Ces termes ne sont pas définis et ont une connotation qui dépasse légèrement les lieux de détention administrés respectivement par les gouvernements provinciaux (les prisons et maisons de correction) et le gouvernement fédéral (les pénitenciers). La différence qui permet de les distinguer procède surtout de la pratique. La ligne de démarcation entre prisons et pénitenciers est tracée, non pas dans la constitution, mais dans une loi fédérale. L'article 659 du Code criminel stipule que les personnes condamnées à deux ans ou plus d'emprisonnement doivent être condamnées à purger leur peine dans un pénitencier.

Bien que les provinces soient compétentes en matière de prisons et de maisons de correction, le gouvernement fédéral - par le biais de la Loi sur les prisons et les maisons de correction - fournit le cadre juridique de base qui régit les détenus qui purgent des peines pour la violation de lois fédérales. Les questions relatives à la mise en liberté ont toujours été perçues comme un exercice du pouvoir en matière de droit criminel, donc considérées, d'un point de vue constitutionnel, comme relevant de l'autorité fédérale<sup>2</sup>. La compétence fédérale est exercée principalement à travers la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, qui seront étudiées en détail ultérieurement dans le présent document.

#### **b) la Charte canadienne des droits et libertés**

La Charte canadienne des droits et libertés<sup>3</sup> revêt une importance particulière dans une analyse de cadre juridique. En tant que document constitutionnel, elle lie tant le gouvernement fédéral que les gouvernements provinciaux quant à la protection des droits fondamentaux. À cette fin, elle impose des limites au pouvoir de l'État qui porte atteinte à ces droits.

Avec l'avènement de la Charte, les tribunaux se sont vu attribuer un pouvoir élargi pour se prononcer sur la constitutionnalité de la législation et des actes émanant des fonctionnaires de l'État, susceptibles de porter atteinte aux droits et libertés de la Charte. Ceux-ci comprennent les libertés fondamentales telles que la liberté de religion, d'expression et d'association; les droits démocratiques tels que le droit de vote; les garanties juridiques telles que le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne et celui de ne pas en être privé, sauf par application d'un principe de justice fondamentale; et les droits à l'égalité qui garantissent à tous l'égalité devant la loi, et le droit à la même protection et au même bénéfice de la loi. Tous les droits énoncés dans la Charte sont protégés, et "ne peuvent être restreints que par une règle de droit dans les limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique" (article premier).

L'aspect le plus important de la Charte pour les besoins de notre étude est l'application aux détenus des protections qui y sont énoncées et aux personnes assujetties à la libération conditionnelle. La législation et les pratiques correctionnelles sont donc soumises à la Charte. Les répercussions de celle-ci sur les droits de l'infracteur et sur le système correctionnel seront analysées lors de l'étude du retranchement, de la mise en vigueur et de la restriction des droits reconnus dans la Charte, à la Partie II du présent document. La réaction des tribunaux, dans leur application de la Charte au système correctionnel, fait partie de l'étude des décisions judiciaires qui suit.

### **Tendances et décisions jurisprudentielles**

La jurisprudence relative au domaine correctionnel a souvent été conditionnée par l'attitude des tribunaux face à une éventuelle possibilité de franchir les murs des prisons pour examiner les pratiques correctionnelles et réviser les procédures internes de prise de décision appliquées par les fonctionnaires du système carcéral.

Jusqu'à une époque relativement récente, les tribunaux canadiens avaient manifesté une réticence évidente à assumer un rôle actif dans l'examen des activités et décisions des administrateurs d'établissement de détention. Cette réserve judiciaire, qualifiée de "laisser faire" (hands-off), eut pour effet d'exempter les prisons et les actions prises par leurs fonctionnaires de la vérification publique<sup>4</sup>.

L'une des raisons sur lesquelles s'appuyaient les tribunaux était que, compte tenu des difficultés inhérentes au fonctionnement d'une prison et à la sauvegarde de sa sécurité, cette tâche devrait être laissée aux personnes les mieux placées pour contrôler la situation, soit les administrateurs de prisons eux-mêmes<sup>5</sup>. La deuxième raison était fondée sur la crainte d'une recrudescence des confrontations entre détenus et administrateurs, cette escalade étant alimentée par la réceptivité des tribunaux à des poursuites visant à défier les conditions de détention au Canada. De plus, l'énormité de la tâche de corriger ces conditions était perçue comme un

argument convaincant contre l'intervention judiciaire. Le Sous-comité parlementaire sur le Régime d'institutions pénitentiaires au Canada<sup>6</sup> s'est exprimé en ces termes:

Les irrégularités flagrantes, l'absence de normes et l'arbitraire qui existent dans nos pénitenciers, à cause de leur multiplicité même, font et ont toujours fait envisager avec crainte la possibilité d'intervention du pouvoir judiciaire dans les incidents qui ont lieu dans les prisons parce qu'il s'agit d'une démarche plutôt irréalisable et qu'elle exige beaucoup de temps.

L'immensité même des réformes à accomplir serait suffisante pour décourager même les membres les plus zélés du corps judiciaire<sup>7</sup>.

L'un des arguments les plus forts pour justifier l'attitude de non-intervention des tribunaux fut la notion populaire, à un moment donné, que le prisonnier, une fois condamné à une peine d'emprisonnement, était dépouillé automatiquement de tous ses droits<sup>8</sup>. Bien que le concept de mort civile, en vertu duquel une personne perdait tous ses droits à la suite d'une condamnation, fût aboli au Canada en 1892, les tribunaux ont maintenu leur opinion, considérant que le contrôle de l'administration pénitentiaire outrepassait leur juridiction.

Parmi les autres facteurs invoqués, figurent deux principes fondamentaux en droit administratif. Selon le premier, les seules décisions pouvant être qualifiées de judiciaires ou quasijudiciaires sont celles qui affectent les droits d'une personne; selon le deuxième principe, seules les décisions susceptibles d'être qualifiées de judiciaires ou quasijudiciaires sont sujettes à la révision des tribunaux. Comme les prisonniers sont considérés comme n'ayant que quelques "droits", la plupart des décisions prises par les fonctionnaires du système correctionnel étaient qualifiées de purement administratives, échappant ainsi au contrôle judiciaire. Par conséquent, [TRADUCTION] "les détenus qui ne jouissaient que de quelques droits ne disposaient que de quelques recours et se trouvaient ainsi sans défense contre la vaste gamme de décisions administratives résultant de l'exercice du pouvoir des autorités carcérales"<sup>9</sup>.

Ce n'est que récemment, au cours des années soixante-dix, que la situation évolua. Une série de décisions, fondées essentiellement sur l'argument qu'un prisonnier ne perd pas "le droit d'avoir des droits", vient appuyer la thèse des défenseurs des droits des détenus<sup>10</sup>. Dans R. c. Solosky<sup>11</sup> la Cour Suprême du Canada entérina explicitement le principe qu'une personne emprisonnée conserve tous ses droits civils autres que ceux dont elle a été expressément ou implicitement privée par la loi. En outre, la Cour a approuvé le critère des "moyens les moins restrictifs", selon lequel les tribunaux ont un rôle d'équilibrage à jouer, pour s'assurer que toute ingérence des autorités dans les droits des détenus vise un but correctionnel valide et consiste dans les "moyens les moins restrictifs" disponibles.

Dans d'autres arrêts, la Cour fédérale appliqua aux cas de ségrégation administrative<sup>12</sup> la clause de la protection contre les peines ou traitements cruels ou inusités de la Déclaration canadienne des droits; les tribunaux commencèrent alors à introduire la notion de devoir d'agir équitablement, inspirée du "common law", dans les décisions touchant les détenus et les personnes soumises à la libération conditionnelle.

On peut s'interroger sur les raisons de cette évolution graduelle des tribunaux vers une intervention plus active dans le contrôle des procédures de prise de décision des fonctionnaires des établissements de détention, ainsi que la reconnaissance et la protection des droits des détenus. Dans une optique sociologique, on a pensé que la prise de conscience croissante des droits des détenus a accompagné un courant de plus en plus fort, particulièrement aux États-Unis, pour une extension des garanties juridiques à un large éventail de groupes sociaux, tels que les minorités, les enfants, les femmes et les handicapés<sup>13</sup>. On en vint à admettre que les prisons fonctionnaient comme des systèmes autonomes, à l'abri de la vérification publique et du contrôle externe, et que ce manque de transparence empêchait les prisonniers de défendre leurs revendications en leur propre nom<sup>14</sup>. Des groupes activistes forts et déterminés se formèrent pour faire face au statu quo<sup>15</sup>. Rappelant le modèle

de John Howard de l'inspection externe<sup>16</sup>, la vérification publique et l'intervention judiciaire finirent par être considérées comme des moyens efficaces de contrôler les abus du pouvoir derrière les murs de la prison.

On a pensé aussi que l'acceptation progressive de l'idéal de réadaptation à l'intérieur du système correctionnel, comme but essentiel des établissements de détention, était l'un des facteurs déterminants dans l'évolution de l'examen judiciaire des opérations pénitentiaires<sup>17</sup>. Malgré les reculs du modèle de réadaptation, on a jugé que puisque la plupart des détenus étaient appelés à être relâchés dans la société, ils devaient apprendre à respecter l'autorité et à prendre part à son contrôle démocratique tout en étant capables d'affronter ce qui peut sembler injuste ou arbitraire dans l'exercice du pouvoir par les fonctionnaires de la prison.

Outre ces explications, le revirement des tribunaux peut être vu comme une conséquence pratique de l'évolution majeure qui a marqué le droit administratif en général. La reconnaissance de l'obligation de l'équité procédurale en matière administrative en Angleterre, a donné libre accès à la révision par les tribunaux de décisions qu'on ne saurait qualifier, à proprement parler, de judiciaires ou quasijudiciaires<sup>18</sup>.

Cette notion est passée au Canada et fit son apparition pour la première fois dans la dissidence du juge Dickson dans *Howarth c. Commission nationale des libérations conditionnelles*<sup>19</sup>. Dans cet arrêt, le juge Dickson déclare, entre autres, qu'une décision administrative doit être prise "judiciairement" lorsqu'elle a un impact sérieux sur l'intéressé.

Il n'est pas nécessaire qu'un organisme soit une cour de justice pour qu'il doive agir de façon judiciaire.

Règle générale si les "droits" sont visés par l'ordonnance ou la décision, leur fonction sera considérée comme judiciaire ou quasi judiciaire et ceci s'applique particulièrement lorsque l'exercice du pouvoir administratif porte sérieusement atteinte aux droits de propriété ou à la jouissance de la liberté personnelle<sup>20</sup>.

Néanmoins, avant que la notion du devoir d'agir équitabement<sup>21</sup> ne s'étende aux commissions fédérales et aux tribunaux appelés à se prononcer sur l'administration des pénitenciers canadiens, une pierre d'achoppement non négligeable doit être surmontée - le choix de l'instance appropriée pour recevoir les demandes de révision judiciaire des décisions de ces organismes. On a constaté que la Loi sur la Cour fédérale<sup>22</sup> pouvait être de quelque secours à cet égard. Son article 18 attribue à la Division de première instance de la Cour la compétence de réviser certaines décisions d'une commission fédérale. Par ailleurs, l'article 28 stipule ce qui suit:

**28.(1)** Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral.

La délicate question de la détermination du tribunal compétent a été réglée dans l'affaire Martineau, un détenu de l'établissement de Matsqui qui demandait l'examen d'une décision émanant du comité de discipline d'un pénitencier, qui l'avait condamné après audition de certaines preuves en son absence.

L'arrêt Martineau (No 2)<sup>23</sup> constitue le point de repère qui résolut définitivement le problème, en concluant que les décisions des commissions et autres tribunaux fédéraux qui ne sont pas légalement soumises à un processus judiciaire ou quasi judiciaire peuvent faire l'objet d'un examen, par voie de brefs de prérogative de la Division de première instance de la Cour fédérale. En imposant aux instances administratives une obligation générale d'équité, qui n'atteint pas le niveau des règles de justice naturelle, la Cour suprême du Canada a

imposé la règle de droit à l'intérieur des murs de la prison.

[L']application d'une obligation d'agir équitablement assortie d'un contenu procédural ne dépend pas de la preuve d'une fonction judiciaire ou quasi judiciaire. Même lorsque la fonction s'avère administrative à l'analyse, les cours peuvent intervenir dans un cas approprié.

En l'espèce, le comité de discipline n'était ni expressément ni implicitement tenu de suivre une procédure de nature judiciaire, mais en rendant sa décision et en imposant la peine, il devait constater des faits touchant un citoyen et exercer un certain pouvoir discrétionnaire. De plus, la décision du comité avait pour effet de priver une personne de sa liberté en l'incarcérant dans une "prison au sein d'une prison". Dans ces circonstances, la justice élémentaire exige une certaine protection dans la procédure. Le principe de la légalité doit régner à l'intérieur des murs d'un pénitencier<sup>24</sup>.

La portée de l'arrêt Martineau (No 2) est d'envergure. Fondamentalement, l'arrêt a pour effet de soumettre les décisions administratives des organismes fédéraux à la révision des tribunaux. La qualification d'une décision comme étant judiciaire, quasi judiciaire ou administrative est devenue déterminante, non pas pour savoir si des protections procédurales s'appliquent et si un recours est disponible, mais plutôt dans quelle mesure ces protections s'appliqueront et quel tribunal sera saisi du recours. On peut en conclure que le concept d'équité est flou; les composantes de l'obligation d'agir équitablement dépendront des circonstances, selon chaque cas. Comme l'explique un auteur:

[TRADUCTION] La décision... introduit une façon d'aborder la question selon différentes nuances... à partir de la gamme complète de protection vers le bas... La question soulevée par Martineau (No 2) est de déterminer où se situe un cas donné à l'intérieur de cette gamme<sup>25</sup>.

Il ressort de l'ensemble de cette analyse que les tribunaux canadiens, réagissant aux différents facteurs décrits plus haut, avaient amorcé, déjà avant la Charte, une volte-face évidente, passant d'une attitude non interventionniste (hands-off) à une attitude interventionniste (hands-on). Encore que la jurisprudence ne soit pas parfaitement claire sur les incidences de l'interprétation judiciaire de la Charte sur les services correctionnels, et bien que toute conclusion à ce stade soit passablement hypothétique, une évolution déjà observée suscite un certain intérêt<sup>26</sup>.

Au niveau des tribunaux inférieurs, de nombreuses décisions en droit correctionnel font état abondamment, bien qu'en termes controversés, de la relation entre l'article 7 et le devoir d'agir équitablement. L'article 7 garantit à chacun "le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne, [et qu']il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale". Ainsi, dans l'affaire Cadeddu<sup>27</sup>, le juge Potts conclut que les conditions de l'article 7 sont plus exigeantes que celles du devoir d'équité du common law. Dans cette cause, le requérant n'avait pas droit à une audition avant la révocation de sa libération conditionnelle, en vertu de la règle d'équité, puisque la législation pertinente l'en privait implicitement. Toutefois, puisque les droits garantis par l'article 7 ont préséance sur la législation, le juge Potts en conclut que, pour satisfaire aux exigences de la justice fondamentale énoncée dans la Charte, une audition en personne était requise.

[TRADUCTION] Considérant que les droits garantis par l'article 7 sont les plus importants de tous ceux qui sont énoncés dans la Charte, que la privation de ces droits cause les plus graves préjudices à la personne, et que la Charte crée en vertu de la Constitution une enclave pour la protection de ces droits, sur laquelle le gouvernement empiète à ses propres risques, j'estime que le requérant ne pouvait légitimement être privé de sa liberté sans qu'il n'eût bénéficié d'une audition en personne avant la révocation de sa libération conditionnelle...

Bien que rien dans le common law, ni dans la législation fédérale ou provinciale, n'oblige la

Commission à accorder une audition - ou, en l'espèce, ne lui interdise de le faire - je suis d'avis que la Charte exige de fournir cette possibilité<sup>28</sup>.

En somme, l'arrêt Cadeddu endosse la thèse voulant que les principes de justice fondamentale peuvent donner ouverture à un recours en vertu de l'article 7, lorsque le devoir du common law d'agir équitablement ne le fait pas.

De même, dans l'affaire Swan<sup>29</sup>, où il était question d'une audience postérieure à la révocation d'une libération conditionnelle, le juge McEachern a conclu que les règles de justice fondamentale sont plus exigeantes que la notion d'équité. Après avoir fait remarquer, que l'article 7 de la Charte n'avait pas encore été étudié, à cette époque, par un tribunal d'appel, le juge a déclaré que l'article 7 semble [TRADUCTION] "...faire pencher sérieusement la balance en faveur des conditions de justice naturelle plutôt qu'une simple équité d'ordre procédural"<sup>30</sup>. Plusieurs autres commentaires de tribunaux adoptent la notion de justice naturelle comme norme découlant de l'article 7<sup>31</sup>.

D'autres tribunaux cependant, ont soutenu le contraire, affirmant que l'article 7 n'exige pas de la part des organismes administratifs un degré de conduite supérieure à celui que prescrit le common law à travers l'obligation d'équité<sup>32</sup>.

La décision de la Cour suprême du Canada dans une affaire d'immigration, Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration et autres<sup>33</sup>, qui fut la première à être rendue à ce niveau sur l'interprétation et l'application de l'article 7 de la Charte, jette une certaine lumière sur le sujet. Bien que la Cour n'ait pas saisi l'occasion de cette décision pour expliquer exactement les exigences des principes de justice fondamentale elle semble souscrire à l'opinion selon laquelle ces exigences excèdent celles prescrites par la doctrine de l'équité du common law. Selon la Cour, les principes de justice fondamentale comprennent, tout au moins, l'équité en

matière de procédure, laquelle exige différentes choses dans différents contextes. L'importance de l'arrêt Singh réside en ce qu'il suppose que l'article 7 peut imposer une norme plus élevée que celle qui est requise par l'obligation d'agir équitablement.

Dans une autre cause récente, la Cour suprême apporta une orientation de plus, L'affaire du Renvoi relatif au paragraphe 94 (2) de la Motor Vehicle Act<sup>34</sup>, traitait de la portée des mots "principes de justice fondamentale". Entreprenant une analyse visant à établir l'objet de la garantie de l'article 7 et les intérêts qu'il entend protéger, le juge Lamer sans préciser ce que les principes de justice fondamentale exigent, en arrive aux conclusions suivantes:

L'expression "principes de justice fondamentale" constitue non pas un droit, mais un modificatif du droit de ne pas se voir porter atteinte à sa vie, à sa liberté et à la sécurité de sa personne; son rôle est d'établir les paramètres de ce droit.

Le juge Lamer s'oppose à une interprétation qui se limiterait à établir une équation entre "justice fondamentale" et "justice naturelle"; il poursuit en affirmant que les principes de justice fondamentale ne se limitent pas aux garanties procédurales, pas plus qu'ils ne peuvent avoir de connotation exhaustive ou se définir par une simple énumération; ils prendront plutôt un sens concret lorsque les tribunaux soulèveront les violations de l'article 7 alléguées. Bien que cet arrêt ne concerne pas directement les services correctionnels, il trace la voie à une attitude ouverte des tribunaux lorsqu'ils seront saisis de causes portant sur l'"équité" et les infracteurs.

Le rôle des tribunaux dans l'imposition de certaines restrictions au pouvoir carcéral ultime des autorités pénitentiaires transparait dans trois affaires traitées simultanément par la Cour suprême du Canada, en décembre 1985: Morin c. Comité national chargé de l'examen des cas d'unités spéciales de détention, R. c. Miller et Cardinal c. Directeur

de l'Établissement Kent<sup>35</sup>. La Cour fut appelée à régler des questions de nature essentiellement procédurale, relatives à l'accès des détenus au recours de l'habeas corpus; elle réaffirma ainsi la reconnaissance des droits des détenus, en l'espèce leurs droits à la "liberté résiduelle" dans leur placement dans des unités spéciales de détention. Considérant ces pratiques comme la création d'une "prison dans une prison", la Cour décida que, même si les détenus ne disposent que d'un droit à la liberté limité, ils doivent être traités équitablement en ce qui concerne toute restriction imposée portée à la liberté qu'ils conservent en tant que membres de la population carcérale en général.

Il ressort de cette étude sur l'incidence des décisions des tribunaux sur les services correctionnels que les tribunaux semblent vouloir, à présent, examiner l'administration et les pratiques pénitentiaires. Même antérieurement à la Charte, les tribunaux ont joué un rôle important dans la reconnaissance et le fait de légitimer les droits des détenus. Au stade actuel, il semble que le pouvoir des tribunaux ait été renforcé par la Charte et que leurs efforts se poursuivront en vue d'assortir les droits des détenus de protections procédurales et d'un contenu substantif.

### **Droit international**

Le Canada s'est engagé à respecter diverses obligations en vertu du droit international pour le maintien de certaines normes relatives au système de justice pénale.

Parmi ces obligations, les principales sont celles qui lient le Canada en vertu des traités des Nations Unies. Non seulement le Canada est-il soumis aux dispositions de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme, mais il est également partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et au Protocole facultatif y afférent, et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Des dispositions précises du Pacte relatif aux droits civils et politiques traitent des prisonniers et des pénitenciers. Toute personne privée de sa liberté doit recevoir un traitement

humain, avec le respect dû à la dignité humaine. On affirme également le droit de toute personne d'être protégée contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Le Pacte prévoit aussi que le système pénitentiaire doit assurer le traitement des prisonniers, en vue principalement de leur réforme et de leur réadaptation sociale. D'autres dispositions stipulent que nul ne doit être assujéti à une ingérence arbitraire ou illégitime dans sa vie privée.

Outre son adhésion à ces traités, le Canada a également entériné l'Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus des Nations Unies. Les obligations qui procèdent du droit international et sont imposées au Canada, lorsque les traités ne sont pas exécutoires, seront abordées au prochain chapitre qui porte sur les "facteurs déterminant la forme et le contenu de la législation".

### **Législation**

Plusieurs lois fédérales traitent actuellement des services correctionnels: la Loi sur les pénitenciers, la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, la Loi sur les prisons et les maisons de correction, la Loi sur le transfèrement des délinquants et le Code criminel. L'exposé qui suit décrit brièvement chacune de ces législations.

La Loi sur les pénitenciers traite de diverses questions; nombre d'entre elles sont d'ordre organisationnel comme l'établissement du service correctionnel, le chef de l'agence, l'administration centrale et le bureau central régional. D'autres dispositions de la Loi portent sur les accords fédéraux-provinciaux relatifs au transfèrement (art. 15), le droit de mériter une réduction de peine (art. 24) et les pouvoirs des fonctionnaires correctionnels (art. 10). Une législation dérivée, sous forme de règlement, est autorisée en vertu de l'article 29 de la Loi:

29.(1) Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements

- (a) relatifs à l'organisation, l'entraînement, la discipline, l'efficacité, l'administration et la direction judiciaire du Service;
  - (b) relatifs à la garde, le traitement, la formation, l'emploi et la discipline des détenus;
    - (b.1) fixant les indemnités qui peuvent être payées en vertu de l'article 28.1 et leur mode de paiement;
    - (b.2) pour définir, aux fins de l'article 28.1 le mot "conjoint" et l'expression "enfant à charge";
    - (b.3) relatifs à l'inventaire, à la gestion et à la dévolution et la succession des détenus; et
  - (c) relatifs, de façon générale, à la réalisation des objets de la présente loi et l'application de ses dispositions.
- (2) Le gouverneur en conseil peut, dans tous règlements édictés sous le régime du paragraphe (1) sauf son alinéa (b), prévoir une amende d'au plus cinq cents dollars ou un emprisonnement d'au plus six mois, ou à la fois l'amende et l'emprisonnement susdits, à infliger sur déclaration sommaire de culpabilité pour la violation de tous semblables règlements.

Les Règlements sur le service des pénitenciers, adoptés en vertu de l'article 29, traitent d'une série de questions relatives à l'organisation, telles que les devoirs des chefs d'établissements (art. 5) et le pouvoir de déléguer les affaires courantes. On trouve également dans les Règlements des dispositions relatives au droit des détenus à une alimentation et un habillement convenables (art. 15) et aux

soins médicaux et dentaires essentiels (art. 16). On y trouve aussi des dispositions créant des infractions et imposant des sanctions propres aux détenus, et décrivant la procédure disciplinaire. L'article 3 des Règlements fait état du devoir de chaque membre de faire tout en son pouvoir pour réaliser les fins et les objectifs du Service, à savoir "la garde, la maîtrise, la formation disciplinaire et la réadaptation des personnes condamnées ou envoyées au pénitencier". C'est le seul énoncé de mandat du service correctionnel du Canada qu'on retrouve, et il est frappant qu'il figure, avec une formulation aussi vague, dans un règlement plutôt que dans une loi.

De même, la Loi sur la libération conditionnelle de détenus prévoit la structure de la Commission nationale des libérations conditionnelles (y compris le nombre de membres, les listes régionales, le chef de l'agence), les pouvoirs de la Commission (art. 6) et le devoir d'examiner le cas de chaque détenu de pénitencier en vue de sa libération conditionnelle (art. 8). La Loi autorise la création de commissions provinciales des libérations conditionnelles et prévoit la surveillance obligatoire (art. 15). L'article 9 permet au gouverneur en conseil d'édicter des règlements; cet article est très spécifique et indique le sujet précis que le Cabinet doit prescrire (par exemple, le nombre minimum de membres pour voter sur un cas). Les Règlements sur la libération conditionnelle des détenus renferment des règles très détaillées sur une vaste gamme de sujets. Contrairement à la Loi, les Règlements renferment des règles concernant l'admissibilité à la libération conditionnelle, y compris le temps qu'un détenu doit passer en détention avant d'être admissible. Les Règlements prévoient aussi le droit d'être assisté aux audiences (art. 20.1), le droit à l'information sur laquelle la Commission a fondé ses décisions (art. 17), et aux motifs de la décision relative à la libération conditionnelle (art. 19). Ces pouvoirs détaillés de l'autorité réglementaire contrastent visiblement avec les pouvoirs extrêmement larges de l'article 29 de la Loi sur les pénitenciers.

La Loi sur les prisons et les maisons de correction régit certains aspects de la détention, dans les établissements

provinciaux, des personnes qui purgent des peines pour des infractions contre des lois fédérales. Elle traite de sujets tels que la réduction de peine, des absences temporaires et le transfèrement interprovincial des prisonniers.

La Loi a subi de profondes réformes au cours des dernières années. La tendance a été de supprimer les détails qui n'étaient pas nécessaires, afin de permettre aux gouvernements provinciaux un contrôle plus étendu sur les opérations correctionnelles. En même temps, on a maintenu la cohésion dans certains domaines clés, tels que l'octroi de la réduction de peine.

La Loi sur le transfèrement des délinquants établit l'admissibilité des délinquants canadiens, détenus dans un État étranger avec lequel le Canada est lié par un traité, à être transférés au Canada pour purger le reste de leur peine dans une prison ou un pénitencier canadien. Elle renferme également une disposition pour le transfèrement au Canada des détenus en liberté conditionnelle ou sous probation se trouvant dans un État étranger.

Les ressortissants étrangers détenus au Canada peuvent être transférés à leur pays d'origine aux conditions prévues dans la Loi, s'ils sont originaires d'un pays lié au Canada par un traité relatif au transfèrement des détenus. Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements prescrivant la forme et la manière selon lesquelles la demande de transfèrement peut être effectuée et les facteurs dont le Ministre tiendra compte en statuant sur le cas.

Les dispositions du Code criminel qui touchent directement le domaine correctionnel comprennent l'article 659 (prescrivant qu'une personne condamnée à emprisonnement pour une durée de deux ans ou plus doit être condamnée à l'emprisonnement dans un pénitencier), l'article 660 (prescrivant que les peines doivent être purgées selon les règles régissant l'établissement), l'article 674 (interdisant l'examen en vue d'une libération conditionnelle dans les cas d'emprisonnement à perpétuité jusqu'à l'écoulement d'un certain nombre d'années) et l'article 695.1 (prévoyant l'examen des

antécédents des détenus dangereux, en vue de leur libération conditionnelle). L'article 2 (b) précise qu'un "agent de la paix" comprend "un directeur, sous-directeur, instructeur, gardien, geôlier et tout autre fonctionnaire ou employé permanent d'une prison" ("prison" étant défini comme comprenant un pénitencier). Aussi, l'étude de toute question portant sur les pouvoirs et responsabilités du personnel correctionnel entraînera-t-elle une analyse des nombreuses autres dispositions relatives aux agents de la paix et que renferme le Code criminel.

### **Directives du Commissaire (et autres directives administratives)**

Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'article 29 de la Loi sur les pénitenciers accorde au gouverneur en conseil de larges pouvoirs pour édicter des règlements. Le paragraphe (3) de cet article stipule, en outre, ce qui suit:

Sous réserve de la présente loi et de tous règlements édictés sous le régime du paragraphe (1), le commissaire peut établir des règles, connues sous le nom d'Instructions du commissaire, concernant l'organisation, l'entraînement, la discipline, l'efficacité, l'administration et la direction judiciaire du Service, ainsi que la garde, le traitement, la formation, l'emploi et la discipline des détenus et la direction judiciaire des pénitenciers.

De plus, les Règlements sur le service des pénitenciers autorisent l'émission des règles suivantes: les instructions au personnel des divisions pour indiquer la procédure à suivre (art. 7), les ordres permanents (art. 8) et les ordres de service courant (art. 9). Les premières émanent de l'administration centrale nationale, alors que les derniers peuvent être émis par les chefs d'établissements. La nature juridique précise des directives du Commissaire a été analysée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Martineau (No 1)<sup>36</sup>, où il fut décidé qu'elles n'avaient pas force de loi. Après

avoir affirmé que les Règlements sur les services des pénitenciers étaient un texte législatif, le juge Pigeon poursuit en ces termes :

Je ne pense pas que l'on puisse dire la même chose des directives. Il est significatif qu'il n'est prévu aucune sanction pour elles et, bien qu'elles soient autorisées par la Loi, elles sont nettement de nature administrative et non législative. Ce n'est pas en qualité de législateur que le commissaire est habilité à établir des directives, mais en qualité d'administrateur. Je suis convaincu qu'il aurait l'autorité d'établir ces directives même en l'absence d'une disposition législative expresse. À mon avis, le par. 29(3) doit être considéré de la même manière que bien d'autres dispositions de nature administrative concernant les services de l'administration et qui énoncent simplement un pouvoir administratif qui existerait même en l'absence d'une disposition expresse de la Loi.

Il est, à mon avis, important de distinguer les devoirs imposés aux employés de l'État par une loi ou un règlement ayant force de loi, des obligations qui leur incombent en qualité d'employés de l'État. Les membres d'un comité de discipline ne sont habituellement pas de hauts fonctionnaires publics mais de simples employés de l'administration. Les directives du commissaire ne sont rien de plus que des instructions relatives à l'exécution de leurs fonctions dans l'institution où ils travaillent<sup>37</sup>.

Ces directives soulèvent une question importante: en cas de violation de l'une d'elles, quel est le recours disponible? À l'heure actuelle, et en vertu de l'arrêt Martineau (No 1), ces directives n'ayant pas force de loi, il n'existe pas de recours légal ou judiciaire. Le détenu doit donc recourir à une procédure ne relevant pas de la Loi, par le biais des mécanismes internes de grief, qui fournissent les moyens

préliminaires internes de redressement pour le large éventail de plaintes qui surgissent de la vie carcérale. Celles-ci sont courantes en ce qui a trait à la correspondance, à l'activité du personnel, au salaire du détenu et aux objets interdits. Un mécanisme interne est également disponible pour le traitement des plaintes déposées contre la Couronne pour la perte d'un bien ou le dédommagement d'un préjudice.

L'enquêteur correctionnel, un fonctionnaire jouant un rôle d'ombudsman pour les pénitenciers fédéraux, exerce une fonction cruciale dans les enquêtes sur les plaintes pour lesquelles aucun recours interne adéquat n'est disponible. La Commission canadienne des droits de la personne, le Commissaire aux langues officielles, les commissaires à l'information et à la protection de la vie privée, de même que les fonctionnaires avec lesquels les détenus sont autorisés à correspondre confidentiellement, comme le Solliciteur général et les membres du Parlement, sont tous habilités à apporter un certain remède en procédant à des enquêtes ou en fournissant des conseils sur des questions qui font partie de leurs mandats respectifs.

### **Normes**

Une autre forme de règles obligatoires n'ayant pas force de loi sont les séries de normes élaborées par des groupes tels que l'American Correctional Association et la Société canadienne de justice pénale. Elles décrivent le niveau de service devant être fourni par le système correctionnel et les procédures à suivre pour répondre aux objectifs. Une certaine souplesse est permise quant aux différentes autorités correctionnelles habilitées à établir les normes qui sont de mise dans la mesure où celles-ci sont indiquées dans les politiques et les procédures écrites. La conformité aux normes est contrôlée par une équipe d'accréditation, organisme indépendant de celui qui est accrédité.

En outre, de nombreuses séries de normes internes existent sous une forme ou une autre. Ainsi, le Guide des politiques et procédures du SCC, le Guide des politiques et procédures de la CNLC, le Guide de gestion des programmes relatifs aux

détenus et le British Columbia Manual of Standards sont autant d'outils de gestion destinés à assurer un niveau acceptable de service à travers le système.

### **Problèmes causés par le modèle législatif actuel**

La section qui précède passait en revue les règles, de sources diverses, qui régissent les services correctionnels. Pour les fins de la Révision du droit correctionnel, les plus importantes sont celles qui émanent de la législation (y compris les règlements). Une évaluation des principaux problèmes que soulève le fondement législatif actuel du système correctionnel est indispensable pour l'élaboration des propositions de réforme. Nombre de ces problèmes avaient été exposés dans un document de travail, intitulé Proposal on Developing a New "Corrections Act" et rédigé par le SCC en 1980, et sont rapportés ici.

Certaines dispositions ou articles des lois et règlements ont été qualifiés de désuets, imprécis et peu fonctionnels<sup>38</sup>. Nombre d'entre eux pourraient être simplement corrigés par des amendements comportant une suppression, une clarification, un ajustement, etc. Plus importantes, cependant, sont les lacunes d'ordre général qui sous-tendent les problèmes particuliers et les dépassent. Une révision approfondie coordonnée et globale de la Loi sur les pénitenciers et certaines autres lois s'impose pour résoudre ces problèmes:

#### **a) Élaboration par amendements successifs**

L'actuelle Loi sur les pénitenciers est une accumulation de modifications partielles à une législation, dont la forme et le contenu datent de son adoption en 1868. Depuis ce temps, elle a évolué au moyen d'un processus permanent d'amendements ad hoc et de plusieurs révisions majeures dont la dernière remonte à 1977.

Ce processus essentiellement fragmentaire n'a pas réussi à assurer les modifications souhaitables et profitables, mais qui ne semblaient pas nécessaires sur le moment. Cette

démarche n'a pas réussi, non plus, à remédier aux problèmes génériques et aux déficiences que l'on rencontre un peu partout dans la Loi ou la législation connexe, et qui demandent une révision générale de sa structure et de son contenu. Il s'en dégage une impression de désuétude, de confusion et souvent de déconnection de la réalité actuelle<sup>39</sup>. Des exemples plus précis de ces lacunes sont fournis dans l'analyse qui suit.

## **b) Philosophie**

De nombreux problèmes reliés à la Loi sur les pénitenciers proviennent de l'absence d'un énoncé de principes ou de philosophie, qui en facilite l'interprétation et l'application. Il n'est ni probable ni évident, non plus, qu'une philosophie cohérente y ait été implicitement incorporée tout au long de son évolution. Il est même moins clair qu'une série de principes s'applique aux différentes législations relatives aux services correctionnels, pour orienter et coordonner leur effet combiné. Cette constatation vaut pour la plus grande partie de la législation canadienne. Certaines lois récentes reliées à la justice pénale, cependant, comme la Loi sur les jeunes contrevenants, la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, ont inclus de tels énoncés.

## **c) Conformité à la récente évolution**

Le développement, le changement et l'innovation ont fortement marqué les services correctionnels fédéraux depuis l'adoption de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus en 1958. La dimension, l'organisation et les activités de ces services sont de loin différentes et plus complexes qu'il y a à peine vingt ans. Il devient impérieux de disposer d'une législation qui reflète la gamme actuelle plus étendue de fonctions et de services correctionnels, qui définisse les responsabilités, pouvoirs et relations interdépendantes plus complexes et de réglementer de nombreux aspects de cette réalité plus sophistiquée que celle envisagée par l'ancienne législation.

Les deux principales législations qui régissent actuellement la CNLC et le SCC, la Loi sur la libération conditionnelle de détenus et la Loi sur les pénitenciers, traduisent l'interdépendance des organismes eux-mêmes. Chaque loi renferme des articles qui lient les deux organismes et, dans certains cas, une loi dépend de l'autre pour définir certains termes ou énoncé des pouvoirs. Par exemple, les pouvoirs et les devoirs de la Commission de libérations conditionnelles en matière d'absences temporaires sans escorte sont prévus aux paragraphes 26(1) et 26(2) de la Loi sur les pénitenciers (bien que cette situation puisse changer si le Projet de loi C-68, actuellement soumis à la Chambre des communes, est adopté). Dans tous les cas où les personnes retournent en détention sur révocation de la libération conditionnelle ou de la surveillance obligatoire, en sus de nouvelles peines, il y a lieu de considérer à la fois la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, afin de déterminer la durée de la peine qui doit être purgée.

La relation entre ces deux législations s'est, semble-t-il, développée considérablement avec l'évolution des rôles et des responsabilités des deux organismes, et surtout avec le transfert de ce qui fut le Service national des libérations conditionnelles, de la CNLC au SCC. Aucune des deux lois, pourtant, n'a été fondamentalement révisée de manière à refléter le changement de rôles de l'un ou l'autre des organismes, ou la modification de la relation entre eux. Au fond de chaque loi demeure l'idée, aujourd'hui dépassée, que son but est d'orienter et d'habiliter une seule entité administrative. Considérées séparément ou conjointement, les deux lois ne réussissent donc pas à établir distinctement des rôles et la juridiction de chaque organisme et la relation complexe entre eux.

L'activité fédérale et provinciale dans le domaine des services correctionnels est de plus en plus inextricable depuis les dernières années, sans l'élaboration du cadre législatif correspondant.

À l'heure actuelle, la Loi sur les pénitenciers, la Loi sur la

libération conditionnelle de détenus et la Loi sur les prisons et maisons de correction renferment des dispositions qui ont un impact sur d'autres compétences ou doivent être lues, l'une en regard de l'autre, pour être parfaitement comprises<sup>40</sup>. Dans d'autres cas, la loi est simplement silencieuse sur les activités qui pourraient être perçues comme des intrusions dans d'autres sphères de compétence<sup>41</sup>.

Compte tenu de l'interdépendance des deux systèmes à certains égards les interactions fédérales-provinciales seraient facilitées par une plus grande précision dans la définition de leurs champs de juridiction respectifs et la désignation d'une autorité réglementaire dûment habilitée pour les matières qui s'insèrent dans un autre champ de compétence ou chevauchent sur deux sphères de compétence.

L'analyse qui précède a permis de soulever surtout des exigences d'ordre opérationnel et organisationnel, dont la réalisation serait facilitée par un modèle législatif révisé en profondeur. Cette analyse fait ressortir la nécessité d'une législation qui aille de pair avec l'évolution en cours. Plus impérieuse encore est la nécessité de tenir compte de tout développement, survenu dans la loi ou dans le système judiciaire en général, qui ait des répercussions sur les services correctionnels. Le développement capital à cet égard est, de toute évidence, la Charte.

La législation correctionnelle n'a pas été pour autant révisée ou restructurée en profondeur depuis l'adoption de la Charte, ni pour s'adapter aux développements du droit administratif, tels que le devoir d'équité du common law. Bien que les directives du Commissaire et les ordres permanents aient été examinés et, dans une certaine mesure, révisés en fonction de la Charte, les répercussions de celles-ci vont plus loin et peuvent demander une restructuration fondamentale du modèle législatif, ainsi qu'une nouvelle orientation de son contenu. Dans d'autres domaines, où l'un des droits protégés par la Charte peut ne pas être affecté, il y a lieu cependant d'énoncer des règles juridiques explicites, qui déterminent la portée du droit ou du privilège concerné. Ces questions sont abordées dans la prochaine section.

## **PARTIE II: FACTEURS DÉTERMINANT LA FORME ET LE CONTENU DE LA LÉGISLATION**

Cette partie du document étudie l'aspect conditionnel et les autres aspects de notre système, qui déterminent de façon capitale la forme et le contenu d'un modèle législatif régissant les services correctionnels. Deux aspects du droit constitutionnel canadien affectent la forme et le contenu de la législation correctionnelle: 1) la Charte canadienne des droits et libertés et 2) le partage constitutionnel des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Les obligations prises par le Canada en matière correctionnelle, en vertu du droit international, ont également des incidences sur la législation. Tous ces aspects ont été étudiés dans la section précédente en ce qui concerne le cadre actuel des règles régissant le système correctionnel et les défauts du modèle législatif actuel ont déjà été soulignés. Nous examinerons, dans la présente section, l'impact de ces facteurs dans l'élaboration d'un nouveau modèle. En outre, nous étudierons l'élaboration d'un énoncé de philosophie pour le système correctionnel.

### **La Charte**

En tant que document constitutionnel, la Charte a un impact sur la forme et sur le contenu de la législation. Pour mesurer le degré de protection des droits, par leur insertion dans la Charte des droits et libertés, il y a lieu d'en examiner le retranchement, la mise en oeuvre et la limitation.

La Charte "établit" des droits; elle ne peut être amendée par le processus législatif habituel, mais par celui d'un amendement constitutionnel.

La Charte a préséance sur toute loi existante ou future. Le paragraphe 52(1) de la Loi constitutionnelle de 1982 stipule que "la Constitution du Canada [qui comprend la Charte] est la loi suprême du Canada; elle rend inopérante les dispositions incompatibles de toute autre loi. Cette disposition donne aux tribunaux le pouvoir d'ignorer toute loi qu'ils considèrent

incompatible avec la Charte. Aucune autorité spéciale n'est requise pour ce mode de mise en vigueur; il découle de fait que la loi incompatible est inopérante.

La Charte ne se contente pas de permettre aux tribunaux de restreindre ou de déclarer inopérante une législation qui enfreint ou nie les droits qui y sont énoncés. Une autre disposition importante est celle qui crée un recours, pour la violation de la Charte par des actes émanant de fonctionnaires de l'État, comme le personnel correctionnel. Le paragraphe 24(1) autorise "toute personne victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente Charte" à "s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances". Ce texte signifie que quiconque établit que ses droits ou ses libertés ont été enfreints ou niés est justifié, par ce seul fait, de prendre action pour obtenir une "réparation convenable et juste".

La Charte renferme certaines restrictions importantes par le biais de la clause dérogatoire ou l'article 33 et de la clause limitative de l'article premier. La clause de l'article 33 permet expressément au Parlement fédéral ou à une législature provinciale de soustraire une loi à l'obligation de se conformer à certaines dispositions de la Charte. On peut s'attendre à ce que, pour des considérations politiques, la clause dérogatoire soit rarement utilisée.

L'article premier de la Charte prévoit que le Parlement ou une législature peuvent adopter une loi ayant pour effet de restreindre l'un des droits ou l'une des libertés qu'elle garantit. Toutefois, le gouvernement doit démontrer qu'une telle restriction, prescrite dans une loi constitue une "limite... raisonnable et dont la justification [peut] se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique".

Dans un arrêt clé, rendu en vertu de la Loi sur les stupéfiants, la Cour suprême du Canada a adopté un critère rigoureux à la limitation des droits reconnus dans la Charte<sup>42</sup>. Deux principales conditions doivent être remplies

pour établir qu'une limite est raisonnable et justifiée en vertu de l'article premier. Premièrement, l'objectif visé par la mesure limitant le droit énoncé dans la Charte doit être suffisamment importante pour justifier la dérogation à un droit ou une liberté garantis par la Constitution. Deuxièmement, la partie qui invoque l'article premier doit faire valoir les moyens qu'elle prétend être raisonnables et dont la justification peut se démontrer. Ces deux conditions supposent une forme de critère de proportionnalité comportant trois éléments: 1) les mesures doivent être justes et non arbitraires, soigneusement destinées à atteindre l'objectif et lui être logiquement reliées; 2) les moyens doivent porter atteinte au droit le moins possible; et 3) une certaine proportion doit exister entre les effets de la mesure restrictive et l'objectif visé: plus les effets négatifs de la mesure sont sévères, plus l'objectif doit être important. Le critère de l'article premier revêt une importance capitale en matière correctionnelle, où il peut s'avérer nécessaire d'alléguer que, bien que les détenus -- en règle générale -- conservent leurs droits, un certain droit constitutionnel doit être limité en vertu de l'article premier. C'est en appliquant ce critère que des facteurs aussi importants que la sécurité et le bon ordre dans l'établissement seront pesés en fonction de la garantie des droits énoncés dans la Charte.

La clause limitative de l'article premier a un impact majeur, non seulement sur le contenu, mais également sur la forme du modèle législatif. En vertu du modèle actuel, plusieurs droits constitutionnels sont limités par les directives du Commissaire, lesquelles selon de récentes interprétations de la Charte, ne seraient pas prescrites "par une règle de droit" <sup>43</sup>. Pour être conforme à l'article premier, toute restriction aux droits de la Charte doit être, non seulement justifiable par le gouvernement, mais également comprise dans une loi ou un règlement, et non dans des directives. Quoiqu'il en soit, il existe de bonnes raisons de politiques pour ne limiter les droits de la Charte qu'au moyen du processus démocratique de la législation, plutôt que des directives de politiques.

Nous insistons à nouveau sur le fait que l'une des tâches principales de la Révision du droit correctionnel est de s'assurer que toute la législation et toutes les pratiques correctionnelles sont conformes à la Charte. Celle-ci étant rédigée en termes généraux et abstraits, le rôle de la législation est crucial dans la formulation et la clarification des droits qu'elle renferme, dans le contexte correctionnel. Des questions telles que l'équité procédurale, les conditions de détention et les critères de prise de décision seront toutes affectées par la Charte. Pour une foule de raisons qui seront étudiées plus loin en même temps que la question de la codification, le Parlement est mieux placé, pour traiter ces questions, dans le cadre d'une révision fondamentale du droit correctionnel, que ne le sont les tribunaux qui les traitent cas par cas.

### **Partage des compétences fédérale et provinciale**

Un autre aspect de droit correctionnel, ayant un impact majeur sur les services correctionnels est le partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel est conscient que le partage constitutionnel des compétences limite le champ du pouvoir législatif fédéral et exige une coopération étroite entre les gouvernements fédéral et provinciaux dans tout débat sur des questions pouvant avoir un impact sur les systèmes fédéral et provincial. Nous admettons que même les changements dans la législation fédérale, qui sont censés se limiter aux pénitenciers, peuvent avoir des effets sur la juridiction provinciale en vertu de l'article 15 de la Charte, ou simplement sous la pression du public.

### **Obligations dérivant du droit international**

Outre des questions constitutionnelles, certains aspects du droit international ont un impact sur la forme et le contenu du cadre juridique. Le chapitre précédent a décrit quelques dispositions de fond des traités internationaux que le Canada doit respecter.

L'un de ces traités les plus importants, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, oblige le Canada "à respecter et à garantir à tous les individus se

trouvant sur [son] territoire et relevant de [sa] compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune" (article 2(1)).

Au Canada, les traités n'ont pas en soi de force exécutoire; en règle générale, le droit international ne reçoit application qu'une fois incorporé dans une loi canadienne interne. La Cour suprême du Canada a soutenu qu'une convention ou un traité internationaux n'ont aucun effet sur le plan interne, à moins qu'une législation ne les mette en oeuvre et ne leur donne effet au Canada <sup>44</sup>.

Pour se conformer aux obligations du Pacte, il semble qu'il n'y ait pas lieu, pour autant, d'incorporer le Pacte directement dans la constitution ou les lois de l'État qui l'a ratifié<sup>45</sup>. La seule obligation qu'impose l'article 2 du Pacte, à cet égard, est la suivante:

(2) Prendre, en accord avec leurs procédures constitutionnelles et avec les dispositions du présent Pacte, les arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus dans le présent Pacte qui ne seraient pas déjà en vigueur.

(3) Garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours efficace... [et] garantir la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié.

En conséquence, même s'il n'est pas nécessaire que chaque droit ou liberté énoncé dans le Pacte soit précisé dans la loi ou dans la constitution, le Canada demeure obligé de donner effet aux droits et d'assurer des recours efficaces.

En outre, le Canada a entériné l'Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus des Nations Unies (ERM). Ces règles se présentent sous forme de recommandations et ne sont donc pas obligatoires en droit international. Dans un rapport récent<sup>46</sup>, il a été décidé que le SCC rencontre l'esprit, pour ne pas dire la lettre, de l'ensemble de ces règles, sauf

trois, celles-ci étant: ERM 9(1) (occupation d'une cellule par un seul détenu), ERM 11(a) (spécifications relatives à l'entrée de la lumière naturelle) et ERM 77(1) (instruction obligatoire des analphabètes et des jeunes détenus). Certaines pratiques actuelles du SCC dépassent les exigences de ces règles, et certaines règles sont désuètes. Néanmoins, le Canada a réitéré son engagement à respecter l'ERM. Les procédures de mise en application des règles exigent, de tous les États dont les normes n'y répondent pas, de les adopter. Ils doivent notamment les "incorporer" dans la législation et la réglementation. Reste à savoir si cette condition comporte l'adoption des règles en bloc ou s'il suffit qu'elles soient adoptées parmi diverses législations correctionnelles. Il reste que l'essentiel est de s'assurer que la substance des règles a été intégrée dans la loi ou la réglementation.

Dans ses travaux sur les droits et recours des détenus, la Révision du droit correctionnel doit s'assurer que la forme et le contenu de la législation correctionnelle répond aux obligations internationales du Canada.

### **Philosophie correctionnelle**

L'une des principales tâches de la Révision du droit correctionnel est l'élaboration d'une législation qui reflète la philosophie du système correctionnel au Canada. À cette fin nous devons déterminer clairement l'objet et les principes des services correctionnels. Le point de départ de cette analyse sera l'objet et les principes déterminés par la Révision du droit pénal, et qui visent à orienter l'ensemble du processus de révision.

#### **a) Objet et principes du système de justice pénale**

Une série de travaux effectués au cours des dernières décennies a souligné le besoin d'un énoncé de philosophie unifié pour le système de justice pénale canadien. Comme le mentionne le Rapport du comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle (le rapport Ouimet) de 1967, les services correctionnels doivent être considérés comme une partie

intégrante de l'ensemble du système de justice pénale et leurs buts doivent correspondre à ceux des organismes de mise en oeuvre de la loi et des tribunaux et les soutenir. Le Rapport Ouimet souligne la nécessité d'une philosophie générale partagée, pour permettre au système de justice pénale de répondre à ses exigences. La Révision du droit pénal a réagi aux recommandations du Rapport Ouimet et d'autres études par la formulation d'une "politique de justice globale" qui expose ses opinions sur les implications philosophiques de la politique de droit pénal. Ces énoncés sont contenus dans Le droit pénal dans la société canadienne (DPDSC), publié par la Révision du droit pénal. Le DPDSC fournit un cadre de base de principes à l'intérieur duquel des questions, comme celles du droit et de la politique correctionnels, peuvent être soulevées et évaluées.

Selon le DPDSC, le droit pénal a pour objet de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société au moyen d'un ensemble de prohibitions, de sanctions et de procédures destinées à réagir de façon équitable et appropriée aux comportements répréhensibles qui causent ou menacent de causer un préjudice grave aux personnes ou à la collectivité.

L'objet du droit pénal doit être réalisé conformément à la Charte, au moyen d'une série de principes applicables à l'ensemble du système de justice pénale.

#### **b) Objet et principes du système correctionnel**

Guidé par l'énoncé général régissant la Révision du droit pénal et formulé dans le DPDSC, un énoncé plus spécifique de la philosophie correctionnelle a été élaboré pour la Révision du droit correctionnel. Cet énoncé a été conçu selon le processus proposé dans le Premier document de consultation du projet, et fait l'objet d'une étude approfondie dans le Premier document de travail de la Révision du droit correctionnel, consacré à la philosophie correctionnelle. Les deux questions fondamentales posées étaient les suivantes: qu'est-ce que le système correctionnel est censé réaliser et comment entendons-nous, en tant que société moderne, y parvenir?

L'énoncé de l'objet et des principes du système correctionnel auquel a abouti le premier document de travail se lit comme suit:

Le système correctionnel a pour objet de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société par les moyens suivants:

- a) l'application de la peine imposée par le tribunal, compte tenu des motifs de la sentence et de tout élément pertinent produit au cours du procès ou lors de la détermination de la peine, ainsi que la communication de renseignements clairs aux juges sur les mesures prises et les ressources disponibles en matière correctionnelle;
- b) la nécessité d'assurer le degré de détention et de contrôle requis pour contenir le risque que présente l'infracteur;
- c) l'encouragement des détenue à adopter des modèles de comportement acceptables et à participer à des expériences d'éducation, de formation, de développement social et de travail destinés à les aider à devenir des citoyens respectueux de la loi;
- d) l'encouragement des infracteurs à se préparer à une éventuelle mise en liberté et une réintégration sociale réussie, en leur offrant un large éventail de programmes qui répondent à leurs besoins individuels;
- e) la nécessité d'assurer aux détenus un environnement sûr et sain, qui favorise leur réforme personnelle et en aidant les infracteurs au sein de la collectivité à obtenir ou à se procurer les services de première nécessité disponibles à tous les membres de la société.

Cet objet doit se réaliser selon les principes suivants:

1. Les individus qui sont sous le coup d'une sentence conservent tous les droits et privilèges des membres de

la société, à l'exception de ceux qui leur sont retirés ou limités du fait même de l'incarcération. Ces droits et privilèges, de même que toute restriction qui les affecte, doivent être exposés clairement et simplement dans la loi.

2. La peine se limite à la perte de liberté, à la restriction des déplacements ou à toute autre mesure légale prescrite par le tribunal. Aucune peine supplémentaire ne doit être imposée par les autorités carcérales à l'égard de l'infraction commise par un individu.
3. Toute peine ou perte de liberté résultant d'une violation, par l'infracteur, des règles de l'établissement ou des conditions de surveillance doit être imposée conformément à la loi.
4. Dans l'application de la peine, les mesures les moins restrictives doivent être prises de manière à répondre aux exigences de la loi, tout en tenant compte de la nécessité d'assurer la protection du public, ainsi que la sécurité et l'ordre dans l'établissement.
5. Les décisions discrétionnaires qui touchent l'exécution de la peine doivent être prises ouvertement et soumises à des mécanismes du surveillance appropriés.
6. Tous les individus soumis à la surveillance ou au contrôle correctionnels doivent avoir facilement accès à une procédure impartiale comprenant des mécanismes de griefs et un droit de recours.
7. La participation des citoyens au système correctionnel et à la détermination des intérêts de la collectivité en matière correctionnelle fait intégralement partie du maintien et de la restauration des liens avec la communauté dont le détenu fait partie, et doit être facilitée et encouragée par les services correctionnels en tout temps.

8. Le système correctionnel doit développer et appuyer le personnel carcéral en reconnaissant son rôle crucial dans la réalisation de l'objet et des objectifs du système, dans leur ensemble.

Il faut se rappeler que l'un des buts principaux de la Révision du droit correctionnel est l'élaboration d'une législation qui reflète une philosophie cohérente du système correctionnel. Cette philosophie doit correspondre à un énoncé unifié de philosophie de l'ensemble du système de justice pénale. Elle doit également répondre aux problèmes attribués, dans tous les rapports et les travaux récents, au manque de philosophie correctionnelle. Quant au meilleur moyen d'y parvenir, c'est-à-dire la question de savoir si la législation doit renfermer un énoncé explicite de philosophie, de principes et d'objectifs, il sera étudié en même temps que la question de la codification.

### **PARTIE III: RÉALISATION DES OBJECTIFS DE LA RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL**

Les sections précédentes portaient sur l'étude du contexte dans lequel la Révision du droit correctionnel est entreprise, y compris le facteur constitutionnel et les autres facteurs touchant la forme et le contenu de la législation. Nous passons maintenant à l'étape suivante de l'examen du cadre juridique, qui permettra à la Révision du droit correctionnel d'atteindre le mieux ses objectifs. Nous mettrons l'accent dans cette section sur deux objectifs et sur la manière de les atteindre: premièrement, comment élaborer la législation correctionnelle qui incite le mieux à s'y conformer volontairement et permette de faire face aux intérêts contradictoires en présence; deuxièmement, comment aboutir à une législation qui favorise une prise de décision juste et efficace.

#### **Incitation à la conformité de plein gré**

En élaborant un modèle législatif qui favorise le respect des dispositions qu'il renferme, nous considérerons les services correctionnels non seulement comme un "système", mais également comme des groupes qui en font partie et en subissent les effets. Les services correctionnels sont, après tout, une entreprise humaine<sup>48</sup>. Il faut tenir compte aussi des intérêts des détenus, ceux du personnel et de la direction des services, et ceux de la population. Seul un modèle législatif qui agira pour protéger les intérêts de toutes ces personnes sera juste et efficace. Ce modèle ne doit pas émaner uniquement de notions abstraites de justice, mais également d'une étude attentive des droits, des intérêts et des préoccupations de tous les participants. Nous commencerons par aborder le cas de chaque groupe séparément, pour passer ensuite à l'étude des domaines où les intérêts sont divergents, et surtout ceux où ces intérêts se rencontrent.

## a) Les détenus

Pour examiner les droits et les intérêts des détenus - qui, pour les besoins de notre réflexion - sont des personnes qui purgent des peines d'emprisonnement, on doit se demander d'abord dans quelle mesure leurs droits diffèrent de ceux des autres citoyens, et sur quels points.

La différence la plus évidente a trait à la liberté; la détention entraîne nécessairement la perte du droit du détenu à sa liberté ou des restrictions à ce droit. Par contre, sous tous les autres aspects, le détenu a le droit de vivre aussi pleinement et normalement que sa détention le permet. En fait, par la perte de sa liberté et sa dépendance à l'égard de l'État, le détenu acquiert des droits, comme le droit aux premières nécessités de la vie, lesquelles comprennent une alimentation, un habillement et un hébergement convenables.

Cette situation découle du principe fondamental selon lequel les détenus subissent l'emprisonnement comme châtement, et non en vue d'un châtement. Ce principe a été admis dans presque toutes les démocraties occidentales; il a été reconnu comme fondamental par la Révision du droit correctionnel. Il demande un système de justice à l'intérieur de l'établissement qui permette de s'assurer que les droits du détenu seront respectés. Un tel système fonctionnerait pour protéger le détenu si ses droits sont niés et ferait faire justice à celui qui les transgresse. Il assurerait aussi l'organisation de la communauté carcérale sur une base logique, conformément à des règles qui tiennent compte des intérêts du détenu reconnus d'avance. Ce système se traduirait par des procédures équitables et impartiales, appliquées rigoureusement, découlant de règles inéluctables, traitant à égalité ceux qui y sont soumis. Essentiellement, il permettrait de s'assurer que la règle de droit prévaut au sein de l'établissement.

Ce type de système a été recommandé par le Sous-comité parlementaire sur le Régime d'institutions pénitentiaires au Canada en 1977, qui déclare dans son rapport<sup>49</sup>: "Pour les

détenus, la justice est un droit personnel et également une condition essentielle de leur socialisation et de leur réforme personnelle. Elle implique à la fois le respect des personnes et des biens des autres et un traitement équitable."

Ce système offre des avantages à tous ceux qui y sont impliqués. L'absence d'un système équitable qui protège les droits des détenus accroît les tensions de la vie carcérale. Une personne incarcérée pour avoir transgressé la loi ne peut qu'être indignée de se trouver dans une société fermée, régie non par la loi, mais par un pouvoir discrétionnaire qui peut s'avérer largement arbitraire. La tension qui en résulterait pourrait créer un climat de méfiance, pouvant mener à la violence et contraire aux intérêts - non seulement des détenus, mais du personnel, de la direction et de la communauté en général.

Il ne faut pas oublier, à cet égard, l'intérêt du détenu à constater qu'il ne quitte pas la prison avec des compétences diminuées ou dans un état psychologique pire que celui où il était entré. Il peut, en outre, avoir un intérêt légitime à améliorer ses compétences éducatives et professionnelles, à recevoir des soins médicaux et psychiatriques appropriés, à maintenir et à développer ses relations familiales, etc. Les occasions doivent lui être fournies d'atteindre ces objectifs, dans l'intérêt général de sa réadaptation et des avantages qu'il peut apporter à la société.

#### **b) Le personnel correctionnel**

Les droits et les intérêts du personnel correctionnel sont des éléments essentiels, qu'il faut constamment avoir à l'esprit tout au long de la révision du droit correctionnel. Il y a lieu de reconnaître deux choses; le personnel fait partie intégrante de la vie carcérale, au même titre que les détenus; aucun système correctionnel ne sera efficace sans qu'il ne soit tenu compte de ses droits, de ses intérêts et de ses préoccupations.

Le travail du personnel correctionnel est difficile, souvent exacerbé par un manque de compréhension vis-à-vis ses soucis de la part des détenus, de la direction et de la population. Ceux qui remplissent cette tâche ne doivent pas être considérés seulement comme des "gardiens", mais comme les membres d'un service social important, qui exige de l'habileté, une formation appropriée et un bon travail d'équipe. Ceci est d'autant plus vrai de nos jours, alors que de nombreux employés correctionnels, comme les agents de libération conditionnelle, ont un double rôle à jouer auprès des infracteurs. Les employés sont souvent appelés à agir à la fois comme conseillers et comme policiers. Les conflits qui en découlent doivent être reconnus et traités en conséquence. Il faut mettre en oeuvre des conditions de service qui attirent et maintiennent en fonction les plus qualifiés parmi ces employés. De même, tout le personnel devrait avoir accès à un soutien permanent et à des programmes de formation.

Le personnel correctionnel accomplit une tâche marquée par la crainte constante de commettre une erreur susceptible d'entraîner une évasion ou une forme quelconque de violence. Cette situation explique la tendance à régler les problèmes entre détenus et personnel au moyen de mesures de sécurité accrues plutôt que de techniques plus individualisées<sup>50</sup>.

On a décrit la "sécurité" comme étant l'arme ultime utilisée par le personnel pour démontrer physiquement qu'il représente l'autorité absolue. On a constaté également que les agents correctionnels perçoivent la liberté accrue et les nouveaux programmes destinés aux détenus comme des facteurs, non seulement d'érosion de leur pouvoir, mais de détérioration de la sécurité carcérale.

Nul doute que la sécurité soit une préoccupation légitime du personnel et de l'établissement et qu'elle doive constituer une priorité capitale dans un système qui se veut efficace. Dans le même sens, il faut reconnaître aussi que les précautions nécessaires doivent être prises pour permettre au personnel correctionnel de remplir ses fonctions en sécurité. Par contre, on constate aussi la nécessité de réorienter la

formation du personnel correctionnel. Celui-ci doit être formé en vue de régler les problèmes par des moyens constructifs, lui permettant de faire face, de façon humaine, aux conflits entre le personnel et les détenus et entre les détenus eux-mêmes. On peut y contribuer en insistant toujours davantage, au cours de la formation sur les objectifs du système correctionnel et du rôle du personnel pour les atteindre. L'idée que [TRADUCTION] "les bons programmes constituent une bonne sécurité"<sup>51</sup> doit guider le personnel dans l'accomplissement de sa tâche.

Une autre préoccupation majeure du personnel correctionnel est celle qui concerne ses pouvoirs. Ceux-ci, par leur nature, sont définis en fonction des droits des détenus. Ainsi, les pouvoirs d'un agent correctionnel de pratiquer des fouilles sur la personne du détenu doivent être balancés avec les droits de ce dernier à l'intimité et à la protection contre les fouilles ou les saisies indues.

Il est primordial que les agents correctionnels se voient accorder suffisamment de pouvoirs et d'autorité pour leur permettre de remplir leur fonction; mais il est également important que l'étendue et les limites de ces pouvoirs soient clairement stipulées dans la loi, en des termes qui leur soient accessibles et compréhensibles.

En l'état actuel du droit, la principale source des pouvoirs, privilèges et protections dont jouissent les agents correctionnels est le Code criminel, lequel renferme plus de 75 dispositions qui accordent des pouvoirs aux "agents de la paix". En vertu de la définition de "l'agent de la paix", à l'article 2 du Code, la gamme complète des pouvoirs du policier est attribuée à tout "directeur, sous-directeur, instructeur, gardien, geôlier, garde et tout fonctionnaire ou employé permanent d'une prison.

Cette attribution automatique de pouvoirs étendus d'application de la loi aux fonctionnaires correctionnels doit être reconsidérée, notamment en fonction du principe de modération adopté par le DPDSC. Plus critique encore est

l'ambiguïté du droit actuel quant au degré de pouvoir dont un fonctionnaire dispose dans une situation donnée. Il résulte des termes généraux et vagues de Code criminel que seule une décision judiciaire ex-post facto peut répondre à cette question.

Par exemple, le degré de force admis est en principe, le degré "raisonnable, compte tenu des circonstances". Ce qui peut être jugé raisonnable dans une situation peut ne pas l'être dans une autre. Avocats et tribunaux peuvent prendre des mois pour se prononcer sur la légalité d'une mesure, sur laquelle l'employé correctionnel doit prendre une décision en quelques minutes, voire quelques secondes. L'étendue des pouvoirs de l'agent est une question qui a de sérieuses conséquences sur l'agent lui-même et sur les infracteurs; l'incertitude actuelle du droit ne favorise pas un système correctionnel juste et efficace. Il est, à la fois, dans l'intérêt des fonctionnaires correctionnels et celui des détenus que la loi soit claire et accessible en matière de pouvoirs.

### **c) Le public**

Aucun système correctionnel ne peut réussir sans la compréhension et la participation du public, et sans la satisfaction de ses attentes. La plupart des citoyens comptent sur la capacité du système de justice pénale pour protéger leurs personnes et leurs biens, et le considèrent comme un élément qui contribue à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société. Le public a intérêt aussi à ce que sa contribution pécuniaire soit utilisée adéquatement et permette d'atteindre les résultats souhaités.

En tant que but du système correctionnel, la "protection de la société" peut être assurée de deux manières. À court terme, un système carcéral sûr protège la société en écartant les délinquants dangereux durant l'exécution de leur peine. Mais l'intérêt de la société serait en même temps mieux protégé à long terme si ce système réussissait à inciter les infracteurs à être ou à redevenir des citoyens respectueux de la loi.

La plupart des infracteurs ne sont pas considérés comme dangereux, malgré de récentes études qui révèlent que le public surestime le nombre de criminels violents. Il n'en demeure pas moins que des conditions de détention médiocres peuvent cultiver des ressentiments et des frustrations qui peuvent transformer un infracteur normalement non violent en un infracteur violent et rendre encore plus dangereux celui qui l'est déjà. On a estimé que "la société est protégée de façon optimale si les délinquants qui sortent de prison ne constituent pas une menace encore plus grande qu'au moment de leur incarcération mais plutôt respectent les lois, travaillent et remplissent les caisses de l'État au lieu de les vider".<sup>52</sup> La société, dans son ensemble, a un grand intérêt, non seulement dans le fonctionnement des pénitenciers, mais dans le succès de la réintégration de l'infracteur dans la société après sa mise en liberté. Le système correctionnel peut grandement profiter de l'implication de la communauté. Les citoyens doivent être encouragés à participer à des activités bénévoles comme membres de comités consultatifs de citoyens et à travers les programmes de libération conditionnelle et de probation.

Bien que la société ait des intérêts communs à tous ses membres, elle comprend aussi différents groupes qui ont des intérêts particuliers, dont il faut tenir compte. Ces groupes passent des représentants de la loi aux victimes d'actes criminels.

La police et les autres représentants de la loi ont besoin de pouvoirs et de protections qui leur permettent de faire face à des situations qui peuvent constituer une menace à la société, comme l'évasion d'un détenu dangereux. Les organismes d'aide post-pénale ont besoin de ressources qui leur permettent d'aider les infracteurs dans leur réintégration sociale.

Les victimes du crime méritent une attention particulière. Les intérêts et les préoccupations de ce groupe ont longtemps été ignorés par le système de justice pénale. Leur situation s'est toutefois améliorée à la faveur d'une tendance à un intérêt accru envers la victime. Cette récente prise en

considération du rôle de la victime s'est traduite par certaines initiatives de justice pénale, telles qu'un document et des propositions dans le Projet de loi C-18 qui encouragent la participation active de la victime au cours du procès et accordent une nette priorité à une détermination de la peine fondée sur la restitution ou le dédommagement de la victime. Au stade carcéral, les victimes ont manifesté un certain intérêt à prendre part aux décisions, notamment celles qui portent sur des questions comme la mise en liberté, susceptibles d'affecter directement leurs intérêts. Les victimes souhaitent aussi avoir l'assurance que si elles divulguent des renseignements elles seront protégé contre le danger ou les représailles d'un infracteur qui, par exemple, aurait transgressé les conditions de sa libération. Ces questions et plusieurs autres concernant les victimes et les autres membres de la société seront étudiées plus en détail dans un document de travail ultérieur qui portera sur les victimes face aux services correctionnels.

#### **d) Règlement des intérêts divergents et convergents**

Il ressort de l'étude des droits et des intérêts divers que, bien que chaque groupe impliqué dans le système correctionnel ait des préoccupations propres qu'il faut considérer, et bien que les rôles du personnel et des infracteurs soient - à plus d'un égard - fondamentalement opposés, il existe de nombreuses sphères où leurs intérêts se recoupent et convergent. Par exemple, tant les infracteurs que les gardiens, qui passent une grande partie de leur temps ensemble en prison, ont intérêt à vivre dans un établissement qui offre une certaine sécurité, où l'on tient compte de leurs préoccupations et où ils ont un rôle à jouer dans son fonctionnement, s'il y a lieu.

Nous devons trouver les moyens de créer un milieu sûr et prévisible, qui ne favorise pas un ensemble d'intérêts aux dépens d'un autre. Il serait cependant contraire aux intérêts de toutes les parties concernées d'oublier que le milieu carcéral est, par définition, un milieu social très spécial, marqué par un profond déséquilibre des pouvoirs entre gardiens

et détenus. C'est cette dynamique du pouvoir qui est au coeur de la vie quotidienne au sein de l'établissement. Toute révision du système correctionnel doit se fonder sur la reconnaissance du fait que, faute de soulever la question de ce déséquilibre de pouvoir, toute réforme risque de ressembler davantage à une simple façade qu'à un réel changement. Du fait de cette dynamique sous-jacente du pouvoir, la réforme juridique dans un domaine quelconque risque de déboucher sur l'émergence de problèmes dans un autre. Ce point a été signalé à propos des précautions procédurales jointes aux mesures disciplinaires au cours des dernières années. On a estimé que les progrès réalisés dans ce domaine ont eu pour effet plutôt que d'éliminer le pouvoir coercitif, de le déplacer et de le faire surgir dans d'autres domaines où le contrôle judiciaire est encore faible<sup>53</sup>.

Cette analyse fait ressortir l'importance de deux facteurs: l'intérêt partagé des gardiens et des détenus à avoir un établissement où règne la sécurité et qui fonctionne aisément et un établissement qui soit en mesure de tenir compte de leurs problèmes et du déséquilibre de pouvoir inhérent au système actuel; ce système permet, en effet, d'appliquer un tel pouvoir coercitif aux détenus que les frustrations s'extériorisent sous forme d'hostilité et de violence.

En tenant compte de ces deux facteurs on s'aperçoit que la création d'un milieu carcéral humain et fonctionnel, tant pour les gardiens que pour les détenus, repose sur la conception de règles qui facilitent et encouragent un respect de ces règles sur une base volontaire. Les récentes études ont démontré que la plupart des personnes se conforment plus facilement aux règles qu'elles estiment justes, si on leur en donne la possibilité<sup>54</sup>. Il faut donc, dans l'élaboration des règles qui régissent l'établissement, accorder la priorité à des techniques favorisant leur respect, et mettant l'accent sur la participation et la coopération plutôt que la confrontation.

La première étape dans ce sens consiste à développer l'impression de justice d'une règle ou d'une décision. Cette condition repose sur le simple fait qu'une personne a plus de chances d'accepter des contraintes ou des restrictions si elle les considère justes. L'impression de justice peut être développée de différentes façons, la plus importante étant la participation à l'élaboration des règles ou le partage de la prise de décision entre les parties concernées. Plus les personnes sont impliquées directement, plus leur engagement à l'égard de la règle s'affirme, plus elles la considèrent juste et plus elles ont la volonté de s'y conformer. L'implication, à la fois du personnel correctionnel et des détenus, dans l'élaboration de la nouvelle législation correctionnelle devient donc cruciale si celle-ci doit recevoir leur appui.

Le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel reconnaît l'importance de la sollicitation des opinions du personnel et des détenus au moyen de la consultation et de leur considération de ces opinions au cours de la Révision. Autre observation importante, le modèle législatif doit soutenir l'implication active en cours, du personnel et des détenus dans les différentes matières courantes qui les touchent.

Il va sans dire que la sécurité et les autres questions qui concernent un pénitencier limitent les domaines où les détenus peuvent participer à l'élaboration des règles et prendre des décisions. Il reste cependant des sphères où leur contribution serait significative et efficace, comme les questions de la vie courante: l'alimentation, l'habillement et l'exercice physique. Un autre domaine où l'apport des détenus est essentiel est celui des procédures de grief. Les études démontrent que leur participation à la conception et au maintien de ces mécanismes est essentielle à leur succès<sup>55</sup>.

Selon une étude récente du SCC, les infracteurs font tellement partie du système correctionnel qu'il est irréfléchi de ne pas les impliquer dans certains processus de prise de décision<sup>56</sup>. Cette étude reconnaît, de plus, que le respect de la dignité humaine demande que les infracteurs soient écoutés.

Quelle que soit l'importance de la contribution et de la participation, d'autres facteurs n'en sont pas moins essentiels. L'un d'entre eux est la prise de conscience, par ces personnes touchées, de la valeur ou de la nécessité de la règle; une autre est la réceptivité de la règle aux circonstances et aux intérêts de ceux à qui elle s'adresse. Par ailleurs, la règle doit être claire et appliquée équitablement. Une règle vague, arbitraire ou irréaliste sera considérée comme injuste. L'une des raisons principales de la dérogation à la règle est la compréhension incomplète ou erronée de son contenu. D'autre part, l'ignorance de la règle ne favorisera évidemment pas le respect des obligations qu'elle comporte. Enfin, une règle qui n'est pas appliquée équitablement entraînera une insatisfaction et une réticence à la respecter.

Un système qui repose sur la participation et la coopération est, non seulement plus juste, mais plus efficace. Cet élément est déterminant par rapport coût-efficacité, considération d'importance à une époque d'accroissement des coûts et de diminution des ressources.

### **Soutien à une prise de décision juste et efficace**

#### **a) Pouvoir discrétionnaire et obligation de rendre compte**

Faire progresser une prise de décision juste et efficace est un des buts majeurs de la Révision du droit correctionnel. L'un des facteurs les plus déterminants à considérer à ce sujet est le fait que, dans notre système, les fonctionnaires correctionnels et les commissions de libération conditionnelle jouissent d'un pouvoir discrétionnaire et de prise de décision considérable. Ils tranchent de nombreuses questions qui vont du classement selon la sécurité, au placement en établissement, à l'attribution de programmes, à la recommandation de la libération conditionnelle à l'instauration de procédures disciplinaires et à l'autorisation des visites. Ce sont là des exemples de situations où un large pouvoir discrétionnaire est conféré aux fonctionnaires, sur des questions qui concernent les détenus au plus haut point.

Un certain niveau de pouvoir discrétionnaire est généralement souhaitable, du fait qu'il accorde aux fonctionnaires le degré de souplesse nécessaire pour faire face à toutes les circonstances des cas personnels. Toutefois, de sérieuses questions ont été soulevées quant au manque de responsabilité ou de surveillance relié au trop vaste pouvoir discrétionnaire de notre système correctionnel et aux conséquences non souhaitées qui en résultent.

Le droit pénal dans la société canadienne traite de certaines questions complexes et interdépendantes relatives au pouvoir discrétionnaire. L'une des plus frappantes est la disparité dans l'exercice de ce pouvoir. On entend par disparité une différence inexplicable et non justifiée de traitement à l'égard d'infracteurs qui présentent essentiellement les mêmes caractéristiques et qui se trouvent dans des circonstances semblables. Cette différence est le résultat de décisions fondées sur des critères inconnus, imperceptibles ou indéfendables. Une autre question que soulève le pouvoir discrétionnaire est le fait qu'il ne se manifeste pas ouvertement et qu'il ne peut être ni surveillé, ni contrôlé par le public. De plus, bien que la loi impose différentes précautions procédurales dans le cas de certaines décisions importantes, il existe peu de lignes directrices ou de critères qui régissent l'usage du pouvoir discrétionnaire pour arriver à une décision importante. D'autres questions se présentent du fait que les fonctionnaires correctionnels possèdent une vaste gamme de pouvoirs qui ne sont pas prescrits adéquatement dans la loi. Cette situation renferme des possibilités d'abus dans les procédures régissant des domaines tels que la fouille des détenus et l'usage de la force.

Bref, la Révision du droit correctionnel s'efforce de promouvoir une prise de décision juste et efficace, et le Groupe de travail estime que, pour qu'il y parvienne, le large pouvoir discrétionnaire qui caractérise notre système doit être étudié de près à toutes ses phases. Le vrai dilemme que soulève le pouvoir discrétionnaire est dû au fait qu'il peut être considéré comme étant à la fois préjudiciable et utile.

Dans le premier cas, il est perçu comme une menace aux droits de la personne; dans le deuxième, comme le moyen indispensable à une attitude humaine et souple. La tâche à laquelle nous devons faire face n'est pas de choisir une attitude plutôt qu'une autre, mais d'établir un équilibre adéquat entre le pouvoir discrétionnaire et les règles formelles, afin de s'assurer que le pouvoir discrétionnaire peut s'exercer selon un énoncé de principes et d'objectifs, avec le minimum d'abus et le maximum de comptes à rendre<sup>57</sup>.

Une attitude équilibrée à l'égard du pouvoir discrétionnaire s'appuie sur la reconnaissance de son rôle essentiel dans notre système correctionnel, et le fait que la solution n'est pas d'abolir ce pouvoir, mais plutôt de le circonscrire et de le structurer.<sup>58</sup> Ce qu'il faut c'est l'élaboration de techniques imaginatives qui restreignent le pouvoir discrétionnaire, sans sacrifier la souplesse, l'adaptabilité, la réceptivité et la prise de décision individualisée<sup>59</sup>.

La principale question qui se pose ici est la suivante: comment l'exercice du pouvoir discrétionnaire peut-il être structuré de manière à ce que les décisions du personnel correctionnel et des administrateurs et celles des membres des commissions de libération conditionnelle, qui touchent les personnes, soient d'une qualité supérieure? Pour y répondre, il faut d'abord considérer la source d'une grande partie des pouvoirs discrétionnaires dans notre système.

**b) Nécessité d'un énoncé de philosophie, de principes et d'objectifs**

L'excès de pouvoir discrétionnaire individuel qui prévaut dans le système correctionnel a été attribué à un défaut de consensus clairement défini autour du but du système.

Lors d'une conférence organisée sous les auspices de la CNLC pour traiter spécialement du pouvoir discrétionnaire dans le système correctionnel, l'explication la plus courante du problème n'était pas l'existence du pouvoir discrétionnaire

en soi, ni l'absence de règles ou de règlements, mais plutôt le manque d'objet ou de mission clairs attribuable au système correctionnel.<sup>60</sup> On a soutenu que l'absence d'un objet compris de tous entraîne l'exercice du pouvoir discrétionnaire en fonction de valeurs personnelles, de l'opinion publique et d'objectifs voués au système plutôt que de principes légitimes, clairement établis.

Il semble donc clair que, si l'on entend structurer le pouvoir discrétionnaire de manière à éviter une telle prise de décision arbitraire, il faut que la philosophie correctionnelle soit bien comprise par toute personne impliquée et que les responsabilités du système correctionnel soient assumées de façon coordonnée, à l'aide de services fondés sur des principes communs<sup>61</sup>.

Cette idée a été fortement appuyée dans des études et des rapports récents. Le Rapport Vantour déclare qu'il faut, à tous membres du SCC, un engagement conscient dans un but particulier et l'énoncé d'un objet clair quant à la "mission" du Service<sup>62</sup>. Ce point de vue a été partagé par le Rapport du Comité Carson<sup>63</sup> et le Rapport Ingstrup<sup>64</sup> qui soutiennent que [TRADUCTION] "des objectifs et des priorités dont il est convenu mutuellement doivent être définis et énoncés le plus clairement possible pour assurer la compréhension, l'obligation et l'engagement".

Le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel approuve cette nécessité de clarté quant à l'objet du système correctionnel et des objectifs de certaines fonctions et activités précises des organismes. Un énoncé clair de philosophie contribuerait à un exercice des pouvoirs discrétionnaires conforme à des principes légitimes, clairement établis plutôt qu'aux vagues impressions, potentiellement arbitraires, d'un décideur.

Reconnaître le besoin d'un énoncé de philosophie clair n'est, toutefois, qu'une première étape. Cette démarche soulève une autre question pour la Révision du droit correctionnel: le rôle du droit ou, plus précisément, des règles de droit dans la structuration du pouvoir discrétionnaire et la réalisation des autres objectifs de la révision. La principale question est de déterminer l'étendue de ce que doit contenir le droit ou, plus précisément, la législation. On peut l'aborder de différentes manières, depuis l'adoption d'un code exhaustif et détaillé de règles juridiques jusqu'à l'élaboration d'un cadre législatif faisant ressortir un énoncé de philosophie explicite. Le chapitre suivant examine ces différentes démarches en vue d'une codification, ainsi que leurs implications.

#### **PARTIE IV: DÉMARCHES EN VUE D'UNE CODIFICATION**

Dans son sens le plus large, la codification est [TRADUCTION] "le recueil ou la formulation systématique du droit, le ramenant d'un ensemble disparate à un énoncé accessible, bénéficiant de l'autorité législative".<sup>65</sup>

Le concept de la codification a donné lieu à des interprétations assez confuses. Pour certains, il s'agit de la compilation ou du réaménagement de lois et de règlements disparates; c'est le cas de notre Code criminel actuel. Dans les pays de droit civil, la codification désigne généralement une législation de base et, idéalement, une source exclusive de droit. Dans son interprétation la plus stricte, cette tradition ne permet pas aux tribunaux de revenir aux règles antérieures ou autonomes de droit non écrit; la solution des points de droit se réalise par voie d'interprétation par analogie, à partir des autres dispositions du Code.

Dans sa publication intitulée "Pour une codification du droit pénal", et parue en 1976, la Commission de réforme du droit du Canada propose un concept de codification qui intègre les deux traditions. Elle considère la codification comme un processus d'élaboration d'une loi globale sur un sujet donné, selon des principes préétablis de quant à la forme et au fond.

En traitant de la codification en regard du droit pénal, la Commission de réforme du droit a donné la priorité à un énoncé de principes. Elle déclare:

Les principes insérés au Code doivent être inspirés par une politique gouvernementale d'ensemble cohérente, qui doit traduire fidèlement une authentique philosophie pénale basée sur l'acceptation de certaines valeurs sociales ou individuelles. C'est seulement à cette condition que le législateur manifeste qu'il n'est pas purement et simplement à la remorque de l'évolution des moeurs, mais qu'il entend faire progresser la communauté dans une

voie conforme à l'intérêt général et à l'épanouissement harmonieux des aspirations de la personne humaine.

Codifier le droit pénal, c'est donc d'abord retrouver dans une philosophie pénale d'ensemble, les principes socio-moraux qui constituent la structure même de ce droit. C'est ensuite les traduire sur le plan du vécu. C'est enfin s'assurer que leur agencement et leur formulation en reflètent la logique interne et l'interdépendance.<sup>66</sup>

Bien que l'étude de la Commission de réforme du droit porte sur l'ensemble du droit criminel, le modèle de codification qu'elle propose peut s'appliquer au domaine correctionnel. Le droit correctionnel doit formuler notre philosophie en cette matière et en tenir compte: quel traitement les services correctionnels sont-ils supposés accorder à une personne condamnée à l'emprisonnement? À notre avis, l'insertion, dans la législation, d'un énoncé de philosophie sur lequel reposent les règles de droit permettra de rendre le droit compréhensible, de structurer le pouvoir discrétionnaire et de favoriser une prise de décision en matière correctionnelle juste et efficace. Découlant logiquement des principes, viennent ensuite les règles destinées à être appliquées à des situations particulières. La Commission de réforme du droit définit la règle comme étant une norme qui, dans une situation précise, confère à une personne certains droits, lui impose certaines obligations, ou encore fixe le fonctionnement d'un établissement donné.<sup>67</sup>

Si, par exemple, l'un de nos principes prescrit que les détenus doivent recevoir un traitement humain dans nos établissements, une règle découlant de ce principe prévoira des normes relatives à leur alimentation et leur habillement. De même, considérons un principe selon lequel "les programmes et les services de base que la société offre à ses membres doivent, sous réserves de contraintes raisonnables reliées à l'économie et à la sécurité, être accessibles aux personnes placées sous la surveillance ou le contrôle correctionnels".

L'adoption de ce principe signifierait l'élaboration de règles régissant la prestation de soins médicaux, psychiatriques et dentaires, de services juridiques et de facilités éducationnelles.

Si les règles ne prévoient pas une situation donnée, un décideur pourrait, pour tenter d'y faire face, se laisser guider par le principe voulant qu'un détenu a droit aux programmes de base disponibles dans notre société.

Le concept de la codification a souvent été critiqué pour sa rigidité, en raison du fait que, si l'on inclut toutes les règles dans la législation, le pouvoir discrétionnaire des autorités correctionnelles n'y trouverait plus sa place pour faire face aux situations d'urgence ou aux situations nouvelles. Les tribunaux aussi se verraient dépouillés de leur pouvoir discrétionnaire. Mais, comme le souligne la Commission de réforme du droit, aucun code, si complet soit-il, ne peut prévoir toutes les situations qui peuvent se présenter.

La codification ne vise pas à rassembler toutes les règles de droit dans une unité formelle, mais seulement à exprimer par écrit, d'une manière claire, les règles générales et à énoncer, sous forme de principes et de règles, les traits caractéristiques et fondamentaux du droit qui constituent la base même de la philosophie pénale. La solution de chaque cas concret dans sa spécificité ne doit donc pas nécessairement être contenue au code. Pourtant, sur le plan pratique, le juge comme l'avocat, par référence aux principes généraux codifiés, doit pouvoir trouver sans difficulté le point de départ des éléments de solution à donner aux situations nouvelles.<sup>68</sup>

Cette manière d'aborder la codification permet une structuration du pouvoir discrétionnaire au sein du système correctionnel, de même que pour les tribunaux appelés à interpréter la législation et les concepts qu'elle enchâsse. Toutefois, cet exercice du pouvoir discrétionnaire serait

orienté par des objectifs et des principes énoncés dans la législation, de manière à assurer une cohésion, une obligation de rendre compte et une meilleure compréhension des décisions rendues.

De façon générale, deux autres avantages peuvent être obtenus de cette manière: l'accessibilité et la certitude.

L'accessibilité suppose deux choses: (a) que la loi peut être trouvée facilement et (b) qu'elle est compréhensible au citoyen ordinaire. Les principes et les règles générales feraient partie du code, et les règles plus détaillées en découleraient logiquement et de façon cohérente, favorisant ainsi l'accessibilité et la compréhension.

En ce qui a trait à la compréhension de la loi, il va sans dire que la loi écrite est un meilleur point de départ pour le citoyen que l'interprétation des nombreuses décisions judiciaires. La Commission de réforme du droit déclare à ce sujet:

L'accessibilité du citoyen à la norme juridique peut être facilitée par le regroupement des règles à l'intérieur d'une structure organisée et logique, et par un énoncé clair et précis des principes qui leur servent de base.<sup>69</sup>

Ainsi, supposons que nous décidions d'inclure dans la législation le principe que "toute sanction ou perte de liberté découlant de la transgression par le détenu des règles de l'établissement ou des conditions de sa mise en liberté doit être décidée par un tribunal impartial". Une série de procédures devrait alors être prescrite à l'intention de commissions disciplinaires et de libération conditionnelle impartiales. Le principe comporterait le fondement des règles plus détaillées qui en découlent, rendant celles-ci plus compréhensibles et les administrateurs tenus plus rigoureusement de rendre compte.

Une autre question à considérer est celle de la langue et de la structure. En général, la législation n'est parfaitement intelligible qu'aux spécialistes et, même dans ce cas,

l'interprétation législative est sujette à de nombreux litiges. Notre objectif étant de rendre le droit correctionnel compréhensible à tous, la langue utilisée doit être aussi simple que possible et rédigée en des termes courants.

La codification peut aussi apporter une plus grande certitude au droit. Un texte législatif sur les pouvoirs et obligations précis des fonctionnaires correctionnels (au lieu du renvoi actuel au statut de l'agent de la paix, à l'article 10 de la Loi sur les pénitenciers) orienterait davantage les agents dans l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires et favoriserait une plus grande sécurité du milieu, les droits et les obligations respectifs étant bien compris de tous. De même, une définition des "soins médicaux essentiels" qui tracerait les lignes directrices pour déterminer ce qui est essentiel assurerait à la loi une plus grande certitude.

Les procédures de grief des détenus constituent un bon exemple des différents modes de codification. À l'heure actuelle, ces procédures ne sont pas prévues dans la loi, bien qu'il soit généralement admis qu'elles représentent un des aspects essentiels d'un système correctionnel moderne. On peut recourir à différents moyens pour y parvenir: (a) une législation détaillée, exposant toutes les particularités opérationnelles et les critères d'évaluation, (2) une législation qui se contente de déclarer l'existence d'une procédure, sans plus de détails et (3) une législation qui intègre des principes et des objectifs généraux, reléguant à une réglementation ou à des directives politiques les détails opérationnels.

Le premier choix, celui d'un processus détaillé, voudrait dire que tous les détails des conditions et rôles des participants seraient énoncés dans la législation, autant que les actuelles directives du Commissaire qui régissent les griefs. L'avantage de ce procédé est son apparente certitude.

L'inconvénient en est qu'il ne favorise probablement qu'un respect minimal de la loi par ceux qui en éprouvent trop de contrainte et se voient dépouillés de pouvoir. Il en résulte concrètement que les initiatives personnelles risquent d'être perçues comme retirées, et le sens de responsabilités diminué. On assistera donc peut-être à un certain respect des procédures prescrites, mais sans progrès réel dans le sens du but fondamental d'une solution rapide et efficace du problème.

La participation de l'administration, du personnel et des infracteurs à la conception de la procédure (son adaptation à un établissement donné) et une période de mise en oeuvre soigneusement dirigée sont des indices, reconnus dans les différentes études, d'un efficace processus de grief. Une loi trop détaillée semble incompatible avec cette approche qui se veut souple.

Le deuxième choix consiste à énoncer seulement l'existence de la procédure de grief, laissant les procédures elles-mêmes et tous les détails à la discrétion de l'administration.

L'avantage de cette solution est la souplesse qu'elle offre aux autorités carcérales pour modifier les politiques et les priorités. Toutefois, cette même flexibilité peut constituer son principal inconvénient.

Les études ont démontré que des démarches telles que l'examen externe indépendant, les réponses écrites et la participation des détenus sont essentiels si l'on veut que les procédures de grief soient des moyens, crédibles et justes, de donner suite aux plaintes des détenus. Si l'on considère sérieusement que les procédures de grief peuvent et doivent servir de complément efficace au recours judiciaire, force nous est de reconnaître l'importance de telles démarches qui favorisent la crédibilité et assurent la protection procédurale par leur insertion dans la loi.

Le troisième choix allie les avantages des deux premiers. En légiférant sur les principes, les objectifs et les exigences essentielles, mais en laissant les détails à l'initiative de

de ceux qui doivent rendre compte de l'efficacité du système, on tient compte à la fois des intérêts de la justice et de l'initiative de l'établissement, et de l'approche la mieux adaptée à ses besoins, tout en permettant à un tribunal de déterminer si une procédure interne fournit des moyens de redressement, en se référant aux lignes directrices contenues dans la législation.

Notre conclusion, en ce qui a trait à la codification, est qu'un code trop détaillé ne répondrait pas à nos objectifs. Le domaine correctionnel est complexe, caractérisé par des décisions impliquant des objectifs variés. Nous reconnaissons qu'un degré important de pouvoir discrétionnaire n'est pas seulement inévitable mais désirable, et que la législation identifie rarement la nature exacte d'un problème ou son remède précis. Aussi, plutôt que d'élaborer un code exhaustif de règles détaillées pour régir le comportement dans chaque situation, nous estimons que nos objectifs seraient mieux desservis par l'insertion dans la législation d'un énoncé de la philosophie correctionnelle, d'où découleraient les règles juridiques et les règles de politique, et qui guideraient leur application et leur interprétation. Cette démarche en vue d'une codification signifie l'élaboration d'une législation explicite quant à la philosophie correctionnelle et quant aux objectifs de toutes les fonctions et activités majeures des organismes, comme la libération conditionnelle, la remise de peine, le classement et le placement. Ce choix signifie aussi que le reste de la législation, y compris les règlements, doit être encadré pour se conformer aux principes et aux objectifs énoncés. Les politiques seront élaborées par les organismes correctionnels eux-mêmes pour refléter la philosophie énoncée.

Cette demande soulève des questions importantes quant au cadre juridique qui sera maintenant proposé: premièrement, quels sont les sujets qui doivent être inclus dans la législation, la réglementation ou les politiques? deuxièmement, quel sera l'effet de notre démarche en vue d'une codification sur le nombre de litiges?

## Loi, réglementation ou politiques?

Pour déterminer les matières qui doivent être incluses dans la loi, la réglementation ou les politiques, nous verrons d'abord s'il existe certaines règles ou certains principes généraux qui indiquent si un sujet donné fait partie de la loi ou de la réglementation. Au niveau fédéral, le pouvoir de légiférer appartient exclusivement au Parlement. Celui-ci dispose d'un pouvoir discrétionnaire étendu en ce qui a trait aux formes dans lesquelles il exprime sa volonté: il peut légiférer avec force détails (comme, par exemple, dans la Loi de l'impôt sur le revenu) ou simplement tracer les grands objectifs de la législation (comme, par exemple, dans la Loi sur les mesures de guerre). Le Parlement peut aussi déléguer des pouvoirs au gouverneur général en conseil; le but principal de cette technique est de lui éviter d'être submergé par une foule de détails; elle offre aussi la possibilité de modifier assez facilement les règlements, ce qui en fait un outil mieux adapté pour les questions appelées à subir des changements, comme les droits à percevoir. Le processus de légifération des lois et des règlements est exposé à l'annexe "A".

Si l'on considère la législation correctionnelle actuelle, on s'aperçoit facilement que des questions comme la création de l'autorité correctionnelle, certains pouvoirs et devoirs de personnel et certains droits et responsabilités des détenus sont spécifiés dans la loi. Toutefois, aucun modèle évident ne permet de déduire ce qui doit être indiqué dans une loi, par opposition à un règlement, ni de dégager un cadre structuré qui renferme les différents sujets. De même, il ne semble y avoir aucune explication au pouvoir législatif délégué au Cabinet de façon si étendue dans la Loi sur les pénitenciers et si restreinte dans la Loi sur la libération conditionnelle de détenus.

Il semble qu'il n'y ait aucun critère précis pour décider de recourir à la loi ou à la réglementation. L'intégration de certaines matières dans un règlement doit être autorisée par la loi; elle comporte la formulation de dispositions dérivées,

de pure forme ou d'ordre administratif. Aussi, un auteur en a-t-il conclu que si la généralité est le trait caractéristique de la loi, la technicalité est celui du règlement.<sup>70</sup> Une autre justification de la délégation législative est qu'elle permet aux ministères d'agir rapidement et de faire face aux urgences de façon plus expéditive que le Parlement<sup>71</sup>. Il va sans dire que le processus de réglementation est de loin plus rapide que celui des amendements à la loi, et donc que les questions sujettes aux changements trouvent souvent mieux leur place dans un règlement.

Ce type d'avantage n'est pas, cependant, le seul élément à considérer. Les aspects essentiels d'un système correctionnel doivent être approuvés par le Parlement, pour assurer autant d'apport et de vérification que possible de la part du public. Le système correctionnel doit refléter les valeurs sociales reliées à l'importance relative de la protection de la communauté et des restrictions à la liberté individuelle. De même, à travers le Parlement, le public doit approuver les aspects critiques d'un système qui a de si fortes répercussions sur les droits des personnes.

Nous estimons donc que, en plus de créer des agences correctionnelles et de les investir de leurs rôles, la nouvelle législation correctionnelle doit contenir un énoncé de philosophie, ainsi que des objectifs précis pour chaque programme ou activité correctionnels, les principaux aspects de chacun d'eux, et énoncer les droits de la personne en milieu carcéral, de manière à lui fournir la protection requise. Le règlement viendrait compléter et particulariser la loi; il mettrait en relief les détails de nombreuses dispositions législatives susceptibles de changement.

La question qui se pose à ce sujet est la suivante: quelles sont les matières qui doivent être incluses dans des directives de politiques ou des lignes de conduite? Pour y répondre, il faut examiner le statut juridique des directives, telles que les directives du Commissaire, en vertu de notre système actuel. Comme nous l'avons signalé dans la première

section de ce document de travail, la Cour suprême du Canada a décidé dans Martineau (No. 1) que les directives du Commissaire, bien qu'autorisées en vertu d'une loi habilitante, sont nettement de nature administrative plutôt que législative et, en tant que telles, n'ont pas force de loi. Malgré la forte dissidence du juge Laskin, alors juge en chef, la décision majoritaire a qualifié les directives comme étant fondamentalement des règles internes de gestion, à l'égard desquelles aucune obligation de se conformer ne peut être invoquée par les détenus<sup>72</sup>.

Conformément à la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Martineau (No. 1), le principal trait distinctif entre les deux types de règles est leur nature légale; les règles énoncées dans les lois et dans les règlements sont impératives dans les deux cas, alors que les règles que renferment les directives de politiques ne sont pas exécutoires à la demande des détenus. Un grand nombre de directives du Commissaire doivent être observées par les prisonniers; mais ceux-ci ne peuvent, en retour, se fonder sur elles pour s'attribuer des droits à travers les obligations imposées au personnel. Les détenus peuvent, toutefois, recourir à la procédure interne de grief (exposée dans les directives du Commissaire) pour s'assurer du respect de la loi.

Une autre différence majeure entre les règles législatives ou réglementaires et celles énoncées dans les directives du Commissaire se situe dans le processus de leur élaboration. Il ressort de l'annexe A, qui explique le processus dans chaque cas, que les directives sont élaborées de l'intérieur, c'est-à-dire au sein du SCC, sans participation ni vérification de l'extérieur. Cette caractéristique contraste de façon flagrante avec la vérification et l'intervention requises dans l'élaboration de la loi, et à un degré moindre, la réglementation. Il résulte de cette différence dans le processus que les directives de politiques sont nettement plus souples; elles émanent de l'intérieur et peuvent être modifiées bien plus aisément qu'une loi ou un règlement.

Ces deux caractéristiques des directives de politiques, soit leur caractère non impératif et leur souplesse, démontrent qu'elles sont plus indiquées pour les questions de gestion interne. En effet, selon l'arrêt Martineau, les directives du Commissaire ne sont que des orientations fournies aux employés sur la manière de remplir leurs devoirs dans l'administration de l'établissement où ils travaillent.

Dans cette optique, les directives du Commissaire seraient réservées aux politiques opérationnelles, par exemple celles qui comportent des directives aux employés sur l'exécution des tâches ou des détails de fonctionnement ou de procédure. Elles ne doivent pas constituer l'autorité exclusive pour les questions touchant directement les droits des détenus, bien qu'elles puissent régir de façon appropriée la manière dont l'établissement donne effet à la loi. Cette démarche accorderait aux gestionnaires la souplesse nécessaire dans le fonctionnement de l'établissement, avec l'avantage supplémentaire d'avoir des règles qui traitent des droits des détenus dans une forme juridique impérative, plutôt qu'une directive de politique non exécutoire<sup>73</sup>.

Ce dernier point est crucial, non seulement pour protéger les droits des détenus, mais également pour apporter aux droits de la personne des restrictions qui pourraient se justifier en milieu carcéral en ce qui a trait aux restrictions aux droits constitutionnels, comme nous l'avons vu, la Charte renferme à l'article premier une clause restrictive, selon laquelle toute limite ne doit pas être seulement raisonnable et pouvoir se justifier dans une société libre et démocratique, mais également prescrite par une règle de droit.

On a interprété ce texte comme signifiant que la restriction doit être énoncée par une règle de droit expressément et non seulement implicitement<sup>74</sup>.

[TRADUCTION] Il est clair que les restrictions apportées par la réglementation et même le "common law" sont parfois permises. Mais, pour être acceptable, la restriction doit avoir force de loi. Cette condition s'impose si l'on

veut s'assurer qu'elle a été établie démocratiquement, à travers le processus législatif, ou par voie judiciaire au moyen des précédents qui se sont succédé au fil des temps. Cette condition laisse supposer le sérieux avec lequel les tribunaux considéreront toute ingérence dans les libertés fondamentales<sup>75</sup>.

Ce point est, de toute évidence, d'une importance capitale pour l'ensemble de la question des droits et des recours des détenus. Il sera développé avec de plus amples détails dans le document de travail qui traitera des droits des infracteurs. Ce même document étudiera aussi les conséquences de l'insertion, dans la loi ou dans les règlements, de lignes de conduite qui affectent directement les droits des infracteurs et qu'on retrouve actuellement dans les directives du Commissaire<sup>76</sup>.

Il abordera ensuite les effets de l'adoption de directives de politiques en vertu de la loi, sous l'angle des droits et des recours des infracteurs.

Nous pouvons conclure, pour les besoins du présent document, que dans l'élaboration d'un cadre législatif, les questions devant être abordées dans les directives, par opposition à la législation ou la réglementation, doivent avoir trait à la politique fonctionnelle et concerner les opérations quotidiennes des employées dans l'accomplissement de leurs tâches; elles ne doivent pas affecter directement les droits des détenus. Bien sûr, la plupart des opérations et des obligations du personnel pénitentiaire affectent les détenus. Il n'en demeure pas moins que les directives ne doivent pas avoir le pouvoir de limiter les droits de détenus, ni constituer la seule source de ces droits, étant donné qu'elles ne sont pas impératives ou exécutoires. Les questions relatives au redressement du tort allégué par un infracteur, du fait d'une directive, seront étudiées ultérieurement dans le document de travail sur les droits et les recours de l'infracteur.

## Effet sur les litiges

La dernière question à aborder est de savoir si notre cadre législatif entraînera une augmentation du nombre de litiges. En se basant sur l'expérience des États-Unis, on s'est inquiété du fait que les détenus risquent d'affluer devant les tribunaux pour régler leurs conflits, si futiles soient-ils.

La réaction du Group de travail de la Révision du droit correctionnel à une telle préoccupation est que notre démarche vers un système de règles juridiques fondées sur un énoncé de philosophie devrait limiter les litiges possibles, plutôt que les accroître. On peut affirmer, en général, que les tribunaux jouent essentiellement deux rôles: interpréter et définir l'étendue des dispositions constitutionnelles et des autres dispositions, et régler les litiges entre les parties. Il s'agit là, bien sûr, d'une description sommaire et, en pratique, les deux objectifs chevauchent souvent. Toutefois, pour les besoins de notre réflexion, il peut être utile de les considérer séparément. En ce qui concerne le rôle des tribunaux dans l'interprétation de la portée des droits, il semble que l'accroissement des litiges dans le système américain prévaut dans les États qui n'ont pas adopté de modèle législatif global. Le recours aux tribunaux a lieu le plus souvent, pour des motifs constitutionnels, en l'absence d'une législation, plutôt qu'en rapport avec des dispositions législatives<sup>77</sup>. Avec l'avènement de la Charte, on peut supposer que les litiges seront plus nombreux si les droits et les restrictions de la Charte ne sont pas formulés en termes clairs dans la législation correctionnelle. Un modèle législatif global comme celui que nous proposons, qui soit juste et efficace, du fait qu'il tient compte des intérêts de tous les participants au système, a pour but d'éliminer en grande partie le besoin de recourir aux tribunaux.

Quant au règlement des litiges, notre modèle législatif devrait compter sur des moyens de redressement adéquats à l'aide de recours judiciaires opportuns aussi bien que de procédures plus informelles; ceux-ci pourront répondre au besoin d'une révision impartiale et d'une solution efficace

des différends. Assurer un redressement interne efficace par le biais de règles de procédures favorisera le développement de solutions équitables, sans recourir nécessairement aux tribunaux. Avec les moyens non judiciaires, les gestionnaires se voient appelés à trouver des solutions et à exercer leurs compétences; le personnel et les détenus ont la possibilité de participer à la création et au maintien des solutions.

Nous admettons, bien sûr, que l'intervention judiciaire a joué, et continue de jouer, un rôle de premier plan. Elle a légitimé le concept que les détenus conservent des droits et le rôle de la surveillance et de la vérification externes. Avec la Charte, les tribunaux ont même assumé un pouvoir plus étendu et plus important. Nous estimons, cependant, qu'on devrait recourir aux tribunaux en dernier ressort, plutôt que pour une mesure préliminaire. Nous voulons souligner que l'élaboration d'une nouvelle législation correctionnelle nous fournit l'occasion de tracer pour l'avenir une politique et une pratique carcérales. Pour les raisons mentionnées dans le présent document, une telle approche est de loin préférable à des changements additionnels partiels, potentiellement incohérents, imposés par les tribunaux au système correctionnel. Cette démarche permet à ce système d'atteindre ses objectifs, en tenant compte des opinions de toutes les parties intéressées. La législation proposée, conçue pour promouvoir le respect volontaire de la loi, viserait à structurer le pouvoir discrétionnaire plutôt qu'à l'abolir, tout en s'assurant que les droits des détenus, constitutionnels ou autres, sont protégés. Il faut se rappeler que la législation n'énoncerait pas uniquement le sens des droits garantis par la Charte dans le contexte correctionnel, mais définirait aussi en termes clairs la portée des autres droits et obligations.

Bref, la législation peut être élaborée de manière à rendre justice à tous les intervenants, en s'efforçant d'améliorer leur entreprise collective. Les litiges, par contre, débouchent sur une issue de gain ou de perte pour l'une ou l'autre des parties. Leur résultat est rarement perçu comme une amélioration pour les deux parties et engendre plutôt

un polarisation<sup>78</sup>. Dans la perspective de solutions à long terme, notre démarche vise à éviter le recours aux tribunaux, par l'élaboration de règles qui reconnaissent toutefois le contrôle discrétionnaire, en réaction à des principes compréhensibles pour les détenus, le personnel pénitentiaire et les administrateurs, ainsi pour le public. La combinaison de procédures efficaces de grief et d'un système raisonnable et équilibré de règles de droit doit réduire le recours aux tribunaux, tout en assurant la "justice à l'intérieur des murs de la prison".

## CONCLUSION

La tâche principale de la Révision du droit correctionnel est de faire progresser la législation relative au système correctionnel fédéral, de manière à atteindre les objectifs suivants: (i) refléter la philosophie correctionnelle au Canada; (ii) constituer juridiquement les organismes correctionnels et les investir de façon claire et précise de leurs rôles et de leurs activités; et (iii) faciliter la réalisation des buts et des objectifs correctionnels par l'établissement de certains principes juridiques en matière correctionnelle.

Les facteurs touchant la forme et le contenu de la législation ont été étudiés dans le présent document. Nous pensons que la législation qui répond le mieux à nos objectifs devrait contenir un énoncé explicite de philosophie, investir clairement les agences de la compétence nécessaire à leur rôle, énoncer clairement les objectifs de chaque fonction ou activité spécifique de l'agence, ainsi que les principaux aspects de chacune d'elles, et renfermer les droits ou les restrictions aux droits des détenus. Les détails des dispositions législatives devraient prendre la forme de règlements. Les politiques opérationnelles des agences devraient faire partie des directives de politiques.

Aucun effort ne doit être épargné pour s'assurer que le contenu de la législation, de la réglementation et des directives correctionnelles sont conformes à la Charte, à la philosophie correctionnelle du Canada et aux obligations internationales du Canada.

En tenant compte des intérêts de toutes les personnes touchées par la législation correctionnelle, il faut promouvoir le respect volontaire de la loi. En reconnaissant le rôle capital des pouvoirs discrétionnaires dans les services correctionnels, cette démarche de politique législative devrait permettre l'exercice du pouvoir discrétionnaire de manière à rendre compte davantage et à favoriser une bonne prise de décision en matière correctionnelle, tout en respectant la dignité et le traitement équitable des détenus.

Le modèle législatif qui en résultera doit être clair et non équivoque, faciliter les opérations et orienter le personnel correctionnel. La clarté de l'objet et des opérations doit permettre aux détenus et au public, aussi bien qu'aux juges, de mieux comprendre le "sens" d'une peine d'emprisonnement au Canada.

NOTES

1. Par exemple, la Déclaration canadienne des droits et la Loi électorale du Canada.
2. Acte constitutionnel, 1867, art; 91(27). Il y a lieu de faire mention de l'opinion des constitutionnalistes comme Peter Hogg, voulant que la juridiction en matière de mise en liberté suive la juridiction en matière de services correctionnels, c'est-à-dire qu'elle soit déterminée selon le lieu où la peine est purgée. Voir à ce sujet McKend c. R. (1977) 35 C.C.C.(2d)286(C.F.).
3. La Charte canadienne des droits et libertés fait partie de la constitution du Canada en vertu de la Loi de 1982 sur le Canada. Celui-ci comprend la Loi constitutionnelle, 1982 dont la Partie 1 (art. 1-34) constitue la Charte.
4. Pour une analyse approfondie voir Michael Jackson, Prisoners of Isolation: Solitary Confinement in Canada (University of Toronto Press, Toronto, 1983), p. 82 ss.
5. F. O'Connor and L. Wright, "Mirror, Mirror on the Prison Wall!" (1984) 26 Crim. L.Q. 318.
6. MacGuigan, M. (président) 1977. Rapport au Parlement, Sous-comité sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada.
7. Ibid, p. 96, par 416.
8. Ruffin v. Commonwealth, 62 Va.790(1871), cité dans Jackson, supra, note 4, p. 82.
9. Jackson, supra, note 4, p. 82.
10. L'une ces causes les plus récentes est R. c. Miller et Cockriel (1975) 24C.C.C.(2d)401(B.C.C.A.), citant avec approbation l'approche américaine dans Furman v. Georgia, 92 S.Ct. 2726 (1972).

11. R c. Solosky (1980) 50C.C.C.(2d)495(C.S.C.), [1980] 1 R.C.S. 821.
12. McCann c. R. (1976)29C.C.C.(2d)377, [1976]1 C.F. 570. Cet arrêt constitue le point central de l'étude de Michael Jackson sur la mise à l'écart dans le système canadien, supra, note 4.
13. Voir James Jacobs, *Stateville: The Penitentiary in Mass Society* (Chicago: University of Chicago Press, 1977).
14. Ron Price "Bringing the Rule of Law to Corrections" in G. Zellick (ed.) *Prisoners Rights* (Toronto: University of Toronto Press, 1978).
15. Tamy Landau, "Due Process, Legalism and Inmates' Rights: A Cautionary Note" (1984), 6 *Can. Crim. Forum* 151, p. 153.
16. John Howard, *The State of the Prisons in England and Wales* (première édition en 1777).
17. Landau, supra, note 15. Voir aussi D. Fogel, "The Justice Model for Corrections" dans J. Freeman (ed.) *Prisons Past and Future* (London: Heinemann Books, 1978) et J. Jacobs, "The Prisoners Rights Movement and Its' Impacts, 1960-80" (1980), 2 *Crime and Justice* 429.
18. *Ridge v. Baldwin*, (1964) A.C.40(H.L.) and *Bates v. Lord Hailsahm of St. Marylebone*, (1972) 1 W.L.R. 1373.
19. (1976) 1 R.C.S. 453.
20. *Ibid*, p. 458, 468.
21. Reconnue officiellement la première fois au Canada dans *Nicholson et Haldiman-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police* (1978), 88 D.L.R.(3d)671(C.S.C.), [1971] 1R.C.S. 311.

22. S.R.C., 1970 2<sup>e</sup> Supp., c. 10.
23. Martineau c. Comité de discipline de Matsqui (No. 2), (1979) 106 D.L.R.(3d)385(S.C.C.), [1980] 1 R.C.S. 602.
24. Ibid, p. 405, (juge Dickson).
25. O'Connor and Wright, supra, note 5, pp. 322-23.
26. Voir A. Wayne MacKay, "Fairness After the Charter", (1985) 10 Queen's L.J. 263; Fergus O'Connor, "The Impact of the Canadian Charter of Rights and Freedoms on Parole in Canada", (1985) 10 Queens L.J. 336, Allan Manson, "Administrative Law Developments in the Prison and Parole Contexts" (1984), 5 Admin. L.R. 150, et "The Duty to Act Fairly" préparé pour la Commission national des libérations conditionnelles, 1984.
27. (1982)4 C.C.C.(2d)97 (Ont. H.C.J.).
28. Ibid, p. 109.
29. (1983)7 C.C.C.(3d)130(B.C.S.C.).
30. Ibis, p. 141.
31. Voir, par exemple, R.C. Sibley (1982), 4C.R.R. 166(S. Co. Ct.) p. 168; Re Jamieson (1982) 70C.C.C.(2d)430(C.S.Qué.) p. 438; R. c. Holman (1982) 28C.R.(3d)378(B.C.S.C.), p. 389.
32. Voir, par exemple, Re Chester (1984) 40C.R.(3d)146(Ont. H.C.J.) où le juge Holland déclare à la page 177:  
[TRADUCTION] "La protection accordée à une personne ... est le droit à l'équité procédurale, fût-elle considérée sous l'angle du common law, de la Déclaration des droits ou de la Charte. Toutes ces sources offrent la même mesure."
33. (1985) 58N.R.,I.(S.C.C.).

34. Jugement rendu le 17 décembre 1985 (non rapporté).
35. Jugements rendus le 19 décembre 1985 (non rapportés).
36. Martineau c. Comité de discipline de l'Institution Matsqui (No. 1) (1977) 33C.C.C.(2d)366(S.C.C.), [1978] 1 R.C.S. 118.
37. Ibid, p. 374.
38. Ces dispositions figurent à l'annexe du document "Proposal on Developing a New Corrections Act", préparé par le SCC en 1980.
39. La confusion créée par ce processus législatif "à la pièce", en matière correctionnelle, n'est pas passée inaperçue aux tribunaux. Voir, par exemple, Re Dean and the Queen, (1977)34 C.C.C.(2d)217, à la page 218.
40. Par exemple, l'échange des accords autorisé en partie par l'article 15 de la Loi sur les pénitenciers et l'article 4 de la Loi sur les prisons et les maisons de correction. Ces deux dispositions doivent être lues pour déterminer l'autorité en cette matière.
41. Par exemple, les soins de santé et l'éducation.
42. R. c. Oakes, jugement rendu le 28 février 1986 (non rapporté), p. 35-45.
43. Étudié, infra, p. 62.
44. Rogers Cable T.V. Ltd. (S.C.C.).
45. Traité par le juge W.S. Tarnopolsky, dans "A comparison between the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the International Covenant on Civil and Political Rights" (1983) 8 Queen's Law Journal 211, at 212.

46. Rapport sur L'Ensemble des règles minima, préparé pour VIIe Congrès des Nations Unies en 1985.
47. Ouimet, R. (président) 1969. Rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle - Justice pénale et correction: un lien à forger. Ottawa, Information Canada, p. 296.
48. Ce principe constitue le principe no 1 du Rapport du Comité consultatif chargé par le Solliciteur général du Canada d'étudier la gestion des établissements correctionnels (Rapport du Comité Carson), en novembre 1984. Selon ce rapport: "Etant donné les 10 569 employés et les quelque 12 000 détenus sous garde, près de 23 000 êtres humains sont en contact quotidien direct avec le système correctionnel. En outre, des milliers de tiers (conjointes, familles, bénévoles et victimes) sont également touchés par lui".
49. Supra, note 6, p. 97.
50. Ibid, p. 51.
51. Rapport du Comité Carson, supra, note 48, p. 16.
52. Rapport MacGuigan, supra, note 6, p. 19.
53. Voir Landau, supra, note 15, et Richard V. Ericson and Patricia Baranek, *The Ordering of Justice: A Study of Accused Persons as Dependents in the Criminal Process* (Toronto: University of Toronto Press 1982) p. 224-225, de même que Jackson, supra, note 4, p. 240.
54. Dale T. Miller, *Psychological Factors Influencing Compliance*, et Jackson-Smye Inc., *Compliance Behaviour and Attitudes*. Ces deux recherches ont été effectuées pour le ministère de la Justice en 1985.
55. Voir *Evaluation of the Inmate Grievance Procedure Pilot Project (Saskatchewan Penitentiary)*, (1979) ministère du Solliciteur général, Direction des programmes.

56. O. Ingstrup (président) 1984. Rapport du groupe de travail sur la mission et le développement organisationnel du SCC: Rapport sur l'énoncé des valeurs du SCC.
57. Le rapport de la Commission nationale des libérations conditionnelles sur la Conférence sur les pouvoirs discrétionnaires dans le système correctionnel, 17-19 novembre 1981. (1983) Ottawa, Approvisionnements et Services, p.3.
58. K.C. Davis, Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969) p. 102-103.
59. Voir J.M. Evans, H.N. Janisch, D.J. Mullan, R.C.R. Risk, Administrative Law: Cases, Text, and Materials (2nd Ed.) (Toronto: Emond Montgomery Publications Ltd., 1984) Ch. 13; "Confining and Structuring Discretion".
60. Rapport sur la Conférence sur les pouvoirs discrétionnaires, supra, note 57, p. 27.
61. Recommandation faite depuis 1969 par la Commission Ouimet, supra, note 47, p. 304.
62. J. Vantour (président). Rapport du groupe d'étude sur les meurtres et les voies de fait commis dans la région de l'Ontario (1984), Recommandation 1.
63. Supra, note 48.
64. Supra, note 56, 33(3).
65. Donald, B. "Codification in Common Law Systems", 47 A.L.J. 160, à la page 161.
66. Commission de réforme du droit du Canada, Pour une codification du droit pénal, p. 58.

67. Ibid, p. 60.
68. Ibid, p. 18.
69. Ibid, p. 25.
70. D.R. Miers and A.C. Page, *Legislation* (Maxwell, London, 1982) p. 167-8.
71. Levy, *Delegated Legislation and the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments*, G. Bruce Doern and S. Wilson, *Issues in Canadian Public Policy*, (Methuen, Toronto, 1974).
72. La décision a été critiquée pour plusieurs motifs. (Voir notamment H.N. Janisch, *What is Law? - directives du Commissaire des pénitenciers et l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale - The Tip of the Iceberg of "Administrative Quasi-Legislation"* [1977] 55 *Can. Bar Rev.* 576.) A notre avis, la décision de la Cour suprême du Canada a pleine autorité sur la question.
73. Le besoin de règles exécutoires afin d'intensifier l'obligation de rendre compte des autorités pénitentiaires a été reconnu dans le Rapport du Sous-comité parlementaire en 1977, bien que la recommandation fût à l'effet que les directives du Commissaire sont exécutoires. Cette approche a également été suggérée par J.M. Evans dans *Remedies in Administrative Law*, dans *Special Lectures of the Law Society of Upper Canada* (1977).

Bien qu'il reconnaisse la nécessité de l'obligation de rendre compte, le Groupe de travail est d'avis que l'inclusion des droits des détenus dans la législation et la réglementation (toutes deux étant soumises à un processus d'adoption plus démocratique que les directives du Commissaire), rendrait plus efficace l'obligation de rendre compte. En outre, le fait de réserver les directives du Commissaire aux politiques opérationnelles relatives aux droits des détenus et à d'autres questions assurerait aux autorités carcérales la souplesse nécessaire dans l'administration de l'établissement.

74. Voir *Federal Republic of Germany v. Rauca*, 1 (1982) 30 C.R.(3d) 97 (Ont. H.C.J.), confirmé, (1983) 4 C.C.C.(3d)385 (Ont. C.A.) et *Le Canadian Newspapers Company Limited and the Queen*. (1984) 16 C.C.C.(3d)495 (Man. C.A.).
75. *Ontario Film and Video Appreciation Society c. Ontario Board of Censors*, (1983) 147 D.L.R.(3d)58 (Div. Ct.); affirmed, (1984) 5D.L.R. (4th) 766 (Ont. C.A.); permission d'en appeler devant la Cour suprême du Canada, accordée le 4 avril 1984.
76. L'article 29(3) de la Loi sur les pénitenciers devrait être restreint, sur un des points.
77. L'expérience des États-Unis est étudiée dans Walter S. Tarnopolsky, "The Anticipated Effect of the Canadian Charter of Rights and Freedoms on Discretion in Corrections", dans *Report on the Conference on Discretion*, supra, note 23.
78. Ces points ont été fortement soulignés par Michael Jackson dans "Inmates' Rights: the Case Law and its Implications for Prisons and Reformatories", dans *Report on the Conference on Discretion*, supra, note 57.

## ANNEXE "A"

### 1. Législation et réglementation: Processus d'élaboration des règles de droit

L'exposé qui suit constitue en bref aperçu du processus qui permet aux lois et aux règlements de devenir des règles de droit. La nouvelle législation intervient souvent à la suite de plaintes émanant du public, des avocats, des gouvernements provinciaux, etc. Une fois identifié par le Cabinet le besoin d'une nouvelle législation, celle-ci est rédigée et déposée à la Chambre des communes (première lecture). (La législation peut être déposée d'abord au Sénat, mais elle doit être déposée ensuite à la Chambre des communes pour être adoptée.) Ce dépôt est souvent accompagné d'une conférence de presse, tenue par le ministre responsable, en vue d'expliquer au public la nature et la raison d'être de la législation proposée.

À la deuxième lecture, le ministre responsable résume à la Chambre des communes le rôle de la législation proposée et les politiques qui en découlent. Après un débat autour des principes du projet de loi, celui-ci est transmis à un comité parlementaire, pour étude sur le fond et sur les détails.

Lors de l'examen du projet en comité, le public peut intervenir par l'intermédiaire de témoins experts ou de groupes d'intérêt public. Lorsque le projet revient en Chambre, un nouveau débat a lieu et une intervention supplémentaire du public est possible. Le processus des trois lectures et de l'examen détaillé en comité se répète au Sénat. Le projet reçoit la sanction royale du Gouverneur général et devient loi à cette date ou à toute autre date ultérieure qui y est indiqué.

Par ailleurs, les règlements sont adoptés après un examen moins minutieux du public. Une fois identifié un besoin de changement (vraisemblablement par l'intervention du public, ici aussi), le règlement est rédigé par le ministère compétent et, conformément à l'article 3 de la Loi sur les textes réglementaires, il est examiné par le greffier du Conseil privé en collaboration avec le Sous-ministre de la justice,

pour s'assurer qu'il est conforme à la loi et n'empiète pas indûment sur les droits et libertés existants; le règlement est ensuite rédigé conformément aux normes établies, puis débattu et approuvé par le Cabinet. Une fois adopté, il doit être examiné par le Comité mixte permanent pour les règlements et autres textes réglementaires (comprenant des membres du Sénat et de la Chambre des communes), lequel a le mandat spécial de s'assurer que le pouvoir de réglementation est prévu dans la loi et que le règlement est conforme à la Loi sur les textes réglementaires. Bien que cette Loi constitue un moyen de prévention contre les abus de délégation de pouvoirs, elle ne permet pas l'intervention du public avant l'adoption du règlement. Certains règlements, cependant, sont publiés avant leur adoption, bien qu'il s'agisse d'une exception à la procédure normale.

Le problème souvent soulevé au sujet des règlements est celui de leur accessibilité limitée à l'égard du public. L'article 11 de la Loi sur les textes réglementaires prévoit la publication de tout règlement dans la Gazette du Canada dans les vingt-trois jours suivant son enregistrement (L'article 11(2) stipule que le règlement n'est pas invalide du seul fait qu'il n'a pas été publié, mais personne ne doit être condamné pour une violation d'un règlement non publié, sauf si des mesures raisonnables ont été prises pour porter le règlement à la connaissance de cette personne). Toutefois, étant donné les milliers de règlements et ordonnances qui sont publiés dans la Gazette, on peut s'interroger sur la réelle accessibilité des règlements au public.

## **2) Processus d'adoption des directives administratives**

Le processus d'adoption ou d'amendement des directives du Commissaire et autres directives administratives se déroule à l'intérieur du Service correctionnel du Canada et n'est donc pas soumis à la même vérification que la loi ou le règlement. La série 000 du Guide du SCS porte sur le programme des directives, et l'instruction divisionnaire 000-3-01.1 précise que l'ébauche d'une directive doit être élaborée de concert avec les gestionnaires fonctionnels de la direction du SCC ou

de toute autre direction ou division responsable. En pratique, la consultation peut se dérouler aussi avec la direction régionale; sa nature est déterminée par le Sous-commissaire régional. Quant aux modifications des directives du Commissaire, elles doivent être approuvées par les membres du Comité supérieur de gestion national.

L'instruction divisionnaire (qui établit la procédure par laquelle la politique entre en vigueur) est approuvée par les Services juridiques du SCC et les directeurs exécutifs régionaux et, lorsqu'elle est préparée en même temps que la directive du Commissaire, toutes deux doivent être approuvées par le Comité supérieur de gestion. Quant aux instructions régionales (la procédure et les lignes de conduite relatives à l'implantation d'une politique, pour répondre à des particularités propres aux opérations d'une région), elles sont approuvées par les membres du Comité supérieur de gestion de la région. Les ordres permanents (procédures et lignes de conduite particulières d'un établissement ou d'un bureau) sont approuvés par les membres du Comité supérieur de gestion local. Les ordres de service courants (ordres hebdomadaires renfermant des renseignements et une orientation sur des activités à court terme particulières à une unité) sont émis par l'agent responsable de l'unité sans approbation supplémentaire. Les directives, instructions et ordres entrent en vigueur dès leur signature et sont alors distribués à l'intérieur Service correctionnel du Canada.

L'instruction 000-4-01.1 résume "l'accès du public et des détenus aux directives internes". En ce qui a trait au public, elle prévoit simplement que les demandes doivent être envoyées aux chefs de l'accès à l'information régionaux. Cet accès est ensuite réglementé par la Loi sur l'accès à l'information.

Les bénévoles communautaires doivent avoir accès, dans une certaine mesure, aux documents du Guide du SCC, conformément à l'Instruction divisionnaire; un exemplaire complet, au moins, des directives du Commissaire et des Instructions divisionnaires doit être fourni à chacune des bibliothèques de

détenus dans les établissements, et rendu accessible aux détenus (à l'exception de certains documents qui échappent à cette règle pour des considérations de sécurité.)

Il existe donc une certaine accessibilité des directives administratives correctionnelles aux détenus et au public. On peut s'interroger toutefois sur la portée de cette accessibilité sur le plan pratique si l'on tient compte que ces directives sont réparties sur sept gros volumes et que la plupart des établissements ne disposent que d'un seul exemplaire complet. (En fait, les directives administratives couvrent 36 000 pages si l'on compte des ordres de service courants et permanents.)

**ANNEXE "B"**

Liste des documents de travail proposés de la Révision du droit correctionnel:

La philosophie correctionnelle

Cadre pour la révision du droit correctionnel

Mise en liberté et clémence

Pouvoirs et rôle du personnel

Calcul de la peine

Les détenus autochtones

Les droits du détenu

Les détenus déséquilibrés

Le transfèrement international de délinquants

Les victimes et le processus correctionnel

La relation entre les compétences fédérale et provinciales en matière correctionnelle