



## 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

---

# COMPÉTENCES FÉDÉRALES ET PROVINCIALES EN MATIÈRE CORRECTIONNELLE

Révision du droit correctionnel  
Document de travail n° 8  
février 1988

---

Canada



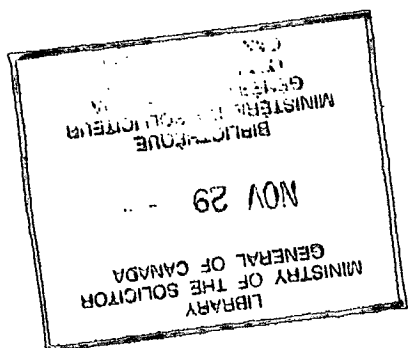
Copyright of this document does not belong to the Crown.  
Proper authorization must be obtained from the author for  
any intended use.

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.

---

# COMPÉTENCES FÉDÉRALES ET PROVINCIALES EN MATIÈRE CORRECTIONNELLE

Révision du droit correctionnel  
Document de travail n° 8  
février 1988



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

*Stamps*



## RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL

Groupe de travail:	Alison MacPhail	Présidence
	Mario Dion	Commission nationale des libérations conditionnelles
	Karen Wiseman	Service correctionnel du Canada
	Robert Cormier	Secrétariat du Ministère du Solliciteur général
	Fernande Rainville-LaForte	Ministère de la Justice
Équipe du projet:	Alison MacPhail Joan Nuffield Paula Kingston	Coordonnatrice

## PRÉFACE

La Révision du droit correctionnel est un projet parmi plus de cinquante autres qui forment la Révision du droit pénal, qui 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 questions correctionnelles seront également révisées.

Le premier document de consultation produit dans le cadre de la Révision du droit correctionnel présente 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 post-pénale, 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 que des représentants de ces groupes importants se manifesteront au cours de la présente série de consultations publiques (c'est-à-dire, la deuxième). Par ailleurs, les opinions des détenus et du personnel correctionnel seront sollicitées directement.

(ii)

Depuis la fin du premier train de consultations, une série 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 série de consultations et de ceux des consultations provinciales.

Le deuxième train de consultations est fondé sur une série de documents de travail dont la liste 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 fédéral, invite les personnes et les groupes intéressés à lui faire parvenir leurs observations par écrit.

Le Groupe de travail entreprendra une série complète de consultations lorsque tous les documents de travail auront été publiés et il rencontrera alors les personnes et les groupes intéressés. Cette démarche aboutira à la présentation d'un rapport au gouvernement. Dans la rédaction de ses conclusions finales sur les questions soulevées dans les différents documents de travail, le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel tiendra compte des observations qu'il aura reçues.

Veillez faire parvenir vos commentaires à :

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

## COMPÉTENCES FÉDÉRALES ET PROVINCIALES EN MATIÈRE CORRECTIONNELLE

### RÉSUMÉ

#### INTRODUCTION

Énonce les buts de ce document de travail, qui sont de traiter des questions juridiques liées aux trois éléments suivants des compétences fédérales et provinciales en matière correctionnelle:

1. partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux;
2. exercice du pouvoir du gouvernement fédéral en droit pénal d'adopter des dispositions législatives qui s'appliquent aux systèmes correctionnels des provinces et territoires; et
3. sujets de discorde entre les paliers fédéral et provincial et nouveaux éléments de leurs relations dans le secteur correctionnel.

#### PARTIE I

Décrit le partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux au Canada et certaines des options qui ont été proposées pour résoudre les anomalies, les problèmes, les doubles emplois et recoupements qui découlent de l'actuel partage. Le Groupe de travail est d'avis:

- . qu'aucun changement législatif influant sur le partage des compétences entre les paliers fédéral et provincial partout au Canada ne devrait se faire sans que toutes les parties le jugent souhaitable;
- . que, puisqu'il ne semble y avoir aucune unanimité, il n'y aura pas de changement d'application générale dans le partage.

Demande si la législation fédérale devrait explicitement autoriser des changements dans le partage, avec le commun accord du gouvernement fédéral et des provinces ou territoires intéressés, dans les cas où les deux parties souhaitent modifier les arrangements en vigueur.

## **PARTIE II**

Décrit l'approche actuelle du gouvernement fédéral face à l'exercice de son pouvoir en droit pénal d'imposer des exigences législatives aux provinces et territoires. Traite des répercussions de la Charte canadienne des droits et libertés en ce qui concerne les différences qui peuvent exister dans le traitement des infracteurs, d'un secteur de compétence à l'autre. Présente des choix d'approche globale face à l'imposition, par voie de la législation fédérale, de divers genres de normes applicables aux services correctionnels provinciaux et territoriaux.

## **PARTIE III**

Énumère les sujets de discorde entre les paliers fédéral, provincial et territorial, dans le secteur correctionnel. Il y a deux grandes catégories: les conflits inhérents à la prestation et au paiement de services, par un secteur de compétence à un autre secteur de compétence; et les préoccupations entourant l'imposition par le gouvernement fédéral de restrictions aux pouvoirs discrétionnaires des provinces et territoires à l'égard de la mise en liberté sous condition et de la réduction de peine.

Analyse des éléments nouveaux des relations entre les paliers fédéral, provincial et territorial dans le secteur correctionnel. Demande s'il devrait être traité dans la législation fédérale de ces nouveaux éléments, notamment des critères ou conditions de transfèrement d'un infracteur, d'un secteur de compétence à un autre.

## TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
PRÉFACE	(i)
RÉSUMÉ	(iii)
INTRODUCTION	1
PARTIE I: PARTAGE DES COMPÉTENCES ENTRE LES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX	2
Options	6
PARTIE II: APPROCHE ADOPTÉE DANS LE CADRE DE LA RDC FACE À L'IMPOSITION AUX PROVINCES D'EXIGENCES LÉGISLATIVES	10
La Charte canadienne des droits et libertés	12
Options	14
PARTIE III: SUJETS DE DISCORDE ENTRE LES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX ET NOUVELLES QUESTIONS	26
Questions liées aux accords de financement fédéraux-provinciaux	26
Questions liées aux restrictions applicables à la mise en liberté sous condition et à la réduction de peine	28
Nouvelles questions	28
CONCLUSION	32
NOTES	33
ANNEXE A: LISTE DES DOCUMENTS DE TRAVAIL PROPOSÉS DE LA RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL	35
ANNEXE B: ÉNONCÉ D'OBJET ET DE PRINCIPES POUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL	36
ANNEXE C: SOMMAIRE DES QUESTIONS ET DES RECOMMANDATIONS	38

## COMPÉTENCES FÉDÉRALES ET PROVINCIALES EN MATIÈRE CORRECTIONNELLE

### INTRODUCTION

Dans le présent document de travail de la Révision du droit correctionnel (RDC), nous étudierons des questions qui revêtent une importance particulière pour les provinces. Certaines de ces questions ont été abordées dans d'autres documents de travail de la même série, notamment dans celui qui porte sur la mise en liberté sous condition. Ce document-ci traite de trois ensembles de questions assez distincts les uns des autres: premièrement, le partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux; deuxièmement, ce qui devrait être l'approche globale de la révision en ce qui concerne l'adoption de nouvelles dispositions législatives touchant l'administration des services correctionnels dans les provinces; et troisièmement, les préoccupations précises des provinces.

Par la nature même du projet de Révision du droit correctionnel, nous ne traiterons que des questions se rapportant à ce qui figure actuellement dans la législation correctionnelle ou à ce que la Révision pourrait vraisemblablement y introduire. Par conséquent, les questions qui sont liées au partage des compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux, mais qui ne sont pas dans la sphère des lois, ne seront pas abordées dans ce document. Par contre, l'on y traitera de certaines questions qui ne sont pas actuellement visées par les lois, mais qui, de l'avis de certains, pourraient ou devraient l'être.

**PARTIE I: PARTAGE DES COMPÉTENCES ENTRE LES GOUVERNEMENTS  
FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX**

Ce qui caractérise peut-être le plus l'administration des services correctionnels au Canada, c'est la fragmentation, tant entre les paliers de gouvernement qu'entre les divers systèmes. Ce sont les paragraphes 92(6) et 91(28) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 qui partagent les compétences en matière correctionnelle au Canada; en vertu de ces dispositions, les prisons et les maisons de réforme sont de compétence provinciale, tandis que les pénitenciers sont de compétence fédérale. La distinction entre ces différents types d'établissements carcéraux est faite, quant à elle, à l'article 659 du Code criminel, qui stipule que les infracteurs qui se voient imposer une peine de deux ans ou plus doivent être condamnés à l'emprisonnement dans un pénitencier. Par ailleurs, on trouve dans les prisons provinciales un bon nombre de personnes qui ont enfreint les lois provinciales et aussi des personnes qui ont enfreint le Code criminel. En vertu de la responsabilité que leur impartie la Constitution dans l'administration de la justice, les provinces gèrent aussi toutes les peines purgées dans la collectivité, notamment les condamnations avec sursis, avec ou sans probation, les amendes et les ordonnances de service communautaire, ainsi que la surveillance des libérés conditionnels, si elles ont leur propre commission des libérations conditionnelles. Cependant, le gouvernement fédéral s'occupe aussi de programmes axés sur la collectivité, notamment les absences temporaires, la surveillance des libérés conditionnels et la libération sous surveillance obligatoire de détenus des pénitenciers.

Même si les provinces gèrent les peines dans les prisons, le gouvernement fédéral peut, en vertu de sa compétence en droit pénal, établir certains pouvoirs et pratiques se rapportant au secteur correctionnel fédéral. Par exemple, la Loi sur les prisons et les maisons de correction, de compétence fédérale, contient certaines dispositions qui ont une incidence sur cette responsabilité provinciale, surtout en ce qui concerne la durée des peines et la façon dont elles sont purgées. Ces questions seront abordées dans la partie II de ce document de travail.

C'est la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, de compétence fédérale, qui crée le pouvoir d'accorder la libération conditionnelle; elle est à l'origine de la constitution de la Commission nationale des libérations conditionnelles et elle permet aux provinces de constituer leur propre commission. Les trois plus grandes provinces ont de fait leur propre commission des libérations conditionnelles et leur propre programme de surveillance des infracteurs sous responsabilité provinciale bénéficiant d'une libération conditionnelle. Pour sa part, le gouvernement fédéral libère sous condition et surveille les infracteurs relevant de lui et les infracteurs relevant des autres provinces et des territoires. Par ailleurs, les absences temporaires sont administrées par chacun des régimes correctionnels, sauf que, dans le système fédéral, la Commission nationale des libérations conditionnelles a la responsabilité des absences temporaires sans escorte et des absences temporaires avec escorte des infracteurs condamnés à l'emprisonnement à perpétuité, jusqu'à ce qu'ils deviennent admissibles à la libération conditionnelle. La clémence dans les causes criminelles est de la compétence exclusive du gouvernement fédéral. On traitera également dans la partie suivante des questions liées aux diverses formes de mise en liberté.

Il a été dit que la règle des deux ans énoncée à l'article 659 du Code criminel était à la fois arbitraire et source de chevauchements dans les compétences fédérales et provinciales, puisque les deux paliers de gouvernement remplissent bon nombre de fonctions identiques, quoique auprès de groupes d'infracteurs différents. Plusieurs comités et groupes de travail se sont penchés sur la question au cours des années, mais jusqu'à présent aucun changement n'a été apporté à la disposition du Code qui énonce cette règle.

Le dernier examen approfondi de la question remonte à 1977-1978, et il a été effectué par le Comité directeur fédéral-provincial du partage des compétences en matière correctionnelle.<sup>1</sup> Le Comité n'a pas pu convenir d'une solution idéale et a plutôt recommandé que l'on améliore la coordination entre les deux paliers de gouvernement.

Dans son rapport de 1985 intitulé Systeme judiciaire<sup>2</sup>, présenté au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (Groupe de travail Nielsen), le Groupe d'étude formé de représentants de certaines provinces et territoires, a aussi examiné le partage des compétences et a avancé ce qui suit:

... [le partage] crée des difficultés pratiques qui nuisent à la prestation des services et à l'efficacité de l'administration. Les gouvernements tant fédéral que provinciaux administrent tous des programmes d'emprisonnement et des programmes de surveillance des détenus en milieu communautaire. Les deux paliers de gouvernement doivent assumer les frais généraux et autres frais administratifs liés à la prestation de ces services. Souvent, ils se feront une concurrence malsaine pour s'approprier le personnel disponible, les services communautaires et les ressources du secteur privé. Puisque la grande majorité des services sociaux connexes (éducation, santé, logement, etc.) sont offerts au niveau provincial, cela entraîne des problèmes de planification et de coordination du fait que les deux paliers de gouvernement établissent des demandes et des priorités souvent opposées pour ces services.

Le Groupe d'étude a conclu qu'il fallait permettre "aux provinces ou à un groupe de provinces intéressées d'assumer la pleine responsabilité de tous les services correctionnels sur leur territoire et ce, de la façon appropriée (par voie de délégation ou de réforme constitutionnelle)".<sup>3</sup> Le Groupe de travail a ajouté une réserve à cette recommandation: "Certaines normes fondamentales en matière des droits de la personne, des programmes et des dates d'admissibilité à la libération seraient établies en vertu de la compétence fédérale en droit criminel, et le respect de ces dernières serait assuré grâce au contrôle des dépenses de fonds transférés par le gouvernement fédéral"<sup>4</sup>.

Le Groupe de travail a également envisagé mais avec moins d'enthousiasme, la possibilité que soient intensifiés les échanges de services entre les gouvernements fédéral et provinciaux afin de réduire le double emploi. Selon cette option, "de plus amples fonctions de mise en application des programmes

pourraient être transférées aux provinces" en vertu d'"arrangements ponctuels"; les provinces conserveraient la responsabilité principale des peines purgées dans la collectivité et "des établissements où les liens avec les services communautaires sont de première importance", et le gouvernement fédéral s'occuperait surtout des services correctionnels axés principalement sur la sécurité.<sup>5</sup>

La Commission canadienne sur la détermination de la peine publiait son rapport en 1987.<sup>6</sup> Elle n'a pas fait de recommandation précise au sujet du partage des compétences, mais elle a fait, au sujet de la détermination des peines, des propositions qui entraîneraient d'énormes changements pour les populations carcérales fédérales et provinciales, si la règle des deux ans était maintenue. La Commission s'est dite d'avis que le Canada avait trop souvent recours à l'emprisonnement et elle aimerait que l'on opte davantage pour d'autres solutions dans le cas des infracteurs non violents. En outre, la Commission réduirait considérablement la durée moyenne des peines et limiterait la gamme des peines pour lesquelles les autorités auraient le pouvoir d'accorder la mise en liberté. La durée des peines que purgent réellement les infracteurs dans le système serait plus proche de la période que les juges auraient déterminés comme sentences.

Il est clair que si la règle des deux ans demeurait en vigueur et que le plan de la Commission était adopté, il y aurait une augmentation du nombre des personnes qui purgeraient des peines dans la collectivité et des peines de moins de deux ans, et une diminution importante de la proportion des détenus qui se retrouveraient dans des pénitenciers fédéraux.

Les personnes condamnées à l'emprisonnement purgeraient toutefois une plus grande part de leur peine en milieu fermé avant de pouvoir être mises en liberté. L'incidence d'une telle initiative sur les budgets correctionnels provinciaux alimenterait certainement un vif débat entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Le document de consultation des provinces,<sup>7</sup> publié dans le cadre de la Révision du droit correctionnel pour entamer des discussions avec les gouvernements provinciaux en juillet 1985, lance

encore une fois le débat sur la question du changement du partage de deux ans. En répondant par écrit au document, la majorité des sept provinces et territoires ont fait connaître leur préférence pour le maintien du deux ans. La Colombie-Britannique a proposé que l'approche la plus rationnelle serait une reprise complète de cette responsabilité par les provinces, mais elle reconnaît que la situation actuelle est tout à fait acceptable pour l'instant, en raison des charges financières qui découleraient d'un tel chargement. Le Manitoba (premier document) préférerait que le secteur correctionnel devienne une responsabilité fédérale, à condition que les provinces aient la possibilité de se retirer du régime. L'Ontario est d'avis que la question devrait être discutée davantage, une fois achevée la Révision du droit correctionnel, et il fait remarquer qu'aucun changement ne devrait se faire sans un accord acceptable sur le maintien du financement fédéral et du partage des coûts dans le secteur des services correctionnels. Le Québec et les Territoires du Nord-Ouest sont en faveur du statu quo, mais ils réclament plus d'échanges de services entre les paliers du gouvernement. L'Association canadienne des commissions des libérations conditionnelles a pour sa part mentionné qu'il ne fallait pas déduire de ses commentaires qu'elle était en faveur de la règle des deux ans.

### **Options**

C'est donc dire que les parties intéressées ne s'entendent ni pour conserver ni pour modifier le partage des compétences actuel. Il semblerait à la fois inapproprié et peu probable que, dans un secteur aussi fondamental, l'on impose un nouvel arrangement constitutionnel. L'équipe du projet de Révision du droit correctionnel est donc de cet avis-ci:

**Il ne faut apporter à la loi des modifications ayant une influence sur le partage des compétences fédéral-provincial dans l'ensemble du Canada, que si toutes les parties les jugent souhaitables.**

**Comme, de toute évidence, il n'y a pas de consensus, il ne devrait pas y avoir de modification générale du partage.**

Cependant, on peut encore se demander si, comme le suggère le Groupe de travail Nielsen, il serait possible d'apporter une modification ne touchant que les provinces et les territoires intéressés, individuellement ou collectivement. En d'autres termes, si l'on veut qu'aucune modification du partage des compétences ne soit imposée à quelque partie que ce soit, il faudrait peut-être admettre aussi l'inverse, c'est-à-dire qu'il devrait être possible, en vertu de la loi fédérale, de modifier radicalement le partage des compétences si le gouvernement fédéral et un gouvernement provincial ou territorial quelconque sont d'accord.

À l'heure actuelle, la loi fédérale<sup>8</sup> permet au SCC et aux ministères provinciaux responsables des services correctionnels (et de la santé mentale) de conclure des ententes d'échange de services, mais le libellé de ces dispositions semble prévoir une application limitée plutôt qu'une concession totale des responsabilités correctionnelles à une partie ou à une autre.

Même si l'on pourrait faire en sorte que l'article 15 de la Loi sur les pénitenciers et l'article 4 de la Loi sur les prisons et les maisons de correction accordent au Solliciteur général assez de pouvoirs pour autoriser la conclusion d'accords de transmission globale avec les provinces ou groupes de provinces intéressés, en les combinant aux dispositions habilitantes de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, il serait néanmoins préférable de l'autoriser en toutes lettres dans la législation, si l'on jugeait cette option raisonnable.

Même si la plupart de ceux qui ont analysé le partage des compétences n'ont pas opposé d'objections sérieuses à l'option de la prise en charge complète du secteur correctionnel par les provinces, certaines revendications pourraient néanmoins être faites. On pourrait exiger que le gouvernement fédéral demeure présent dans le secteur correctionnel, du moins en partie, afin de maintenir une certaine norme, de favoriser indirectement une certaine uniformisation des pratiques ou l'instauration de programmes innovateurs, ou d'administrer des programmes correctionnels de caractère exceptionnel ou d'utilisation peu fréquente (notamment les programmes des établissements à sécurité super-maximale destinés aux quelques infracteurs qui présentent un danger pour les autres dans un pénitencier).

On pourrait probablement trouver une réponse, du moins en partie, à chacune de ces revendications par voie de modification législative ou par d'autres moyens, notamment en permettant au gouvernement fédéral de mener certains programmes spécialisés ou en fixant certaines normes qui régiraient les programmes ou les systèmes correctionnels confiés aux provinces.

Même si l'on fait rarement valoir l'option inverse, il serait évidemment possible que le gouvernement fédéral gère, à la demande d'une province ou d'un territoire, tous les services correctionnels (c'est-à-dire les services considérés actuellement comme "provinciaux" et "fédéraux"). Cette option, tout comme l'option contraire, réduirait les chevauchements et le double emploi, éliminerait la concurrence dans la prestation des services et permettrait de mettre en commun les ressources et les programmes et de les offrir à tous les infracteurs qui en ont besoin. Elle présenterait cependant l'inconvénient suivant, à savoir que les services correctionnels et les services sociaux ne seraient pas assurés par le même palier de gouvernement.

**Le droit correctionnel fédéral devrait-il explicitement autoriser la modification du partage des compétences avec le consentement mutuel du gouvernement fédéral et des provinces ou groupes de provinces et de territoires intéressés?**

Les réponses à cette question varieraient évidemment selon que la modification s'accompagnerait ou non de normes régissant la qualité, la nature ou l'étendue des services ainsi transférés. On traitera davantage, dans la partie suivante, des types de normes à envisager.

Devant l'éventualité d'une prise en charge complète par une ou plusieurs provinces ou territoires des services correctionnels offerts à l'intérieur de leurs frontières, on est amené tout naturellement à se demander si le pouvoir en matière de libération conditionnelle dans chacun des systèmes devrait aussi incomber à la province ou au territoire, pour tous les infracteurs. Le Groupe de travail Nielsen a mentionné que, si l'on "provincialisait" les services correctionnels, il serait raisonnable de "provincialiser" aussi l'administration des libérations conditionnelles.<sup>9</sup> Le Groupe justifiait son option en disant

qu'elle permettait d'assurer une coordination optimale des services correctionnels et des services de libération conditionnelle, qu'elle réduisait les chevauchements et le double emploi, et qu'elle permettait de prendre des décisions rapidement et de créer localement des organes décisionnels de moindres dimensions. Il demeure cependant que la "provincialisation" intégrale des décisions de libération conditionnelle n'aurait vraiment de raison d'être que dans un système correctionnel "provincialisé".

**Le droit correctionnel fédéral devrait-il explicitement permettre que le pouvoir de décider de la mise en liberté de toutes les personnes détenues à l'intérieur des frontières d'une province ou d'un territoire incombe à cette province ou à ce territoire, si celui-ci assume l'entière responsabilité des activités correctionnelles à l'intérieur de ses frontières? Le droit correctionnel fédéral devrait-il explicitement autoriser l'option inverse?**

Le gouvernement fédéral dispose d'autres moyens de faire respecter certaines normes dans les services dont il a la responsabilité en vertu de la Constitution. En raison de la capacité limitée des provinces d'offrir des services additionnels, il est probable que la transmission des pouvoirs ne pourrait se faire sans une indemnisation financière de la part du gouvernement fédéral, et les fonds pourraient être liés à un processus de normes administratives et de vérification. À mi-chemin entre ces deux options, il y aurait la possibilité que les lois fédérales prévoient la responsabilité de fixer des normes, en mentionnant peut-être les secteurs à viser plus particulièrement, et une procédure de contrôle des fonds transférés par le gouvernement fédéral aux provinces.

## PARTIE II APPROCHE ADOPTÉE DANS LE CADRE DE LA RDC À L'IMPOSITION AUX PROVINCES D'EXIGENCES LÉGISLATIVES

Nous étudierons dans cette partie les questions liées à l'approche globale que devrait adopter le Groupe de la RDC face au maintien ou à l'adoption, dans les lois correctionnelles fédérales, de dispositions touchant les provinces.

Il y a actuellement des dispositions de lois fédérales qui ont trait à la gestion des services correctionnels au niveau provincial. Ces dispositions découlent de la compétence fédérale en droit pénal. L'objet de cette compétence, qui vient en sus des responsabilités constitutionnelles des provinces dans l'administration de la justice, était d'assurer l'existence de normes nationales en matière de justice pénale par voie du pouvoir législatif fédéral, tout en laissant aux provinces suffisamment de souplesse pour faire face aux impératifs locaux et régionaux.

Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a eu tendance à modifier la Loi sur les prisons et les maisons de correction de plus en plus pour accorder davantage de pouvoir aux provinces concernant les opérations de leurs établissements. Le reste porte presque entièrement sur des questions de temps en milieu fermé comme la libération par voie d'absence temporaire et de réduction de la peine. Bien que ce qui soit prévu dans la loi concernant la réduction de peine, cela ne semble pas causer beaucoup de problèmes aux responsables des services correctionnels provinciaux, cependant le fait qu'elle limite la durée des absences temporaires à 15 jours est une source de contrariété majeure. Bon nombre de provinces ont largement recours aux absences temporaires consécutives - c'est-à-dire qu'elles les font se succéder au delà des 15 jours - et s'opposent au fait de devoir violer l'esprit, sinon la lettre, de la loi.

C'est la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, de compétence fédérale, qui a créé en 1959 l'actuel régime des libérations conditionnelles. Cette loi a institué à l'époque la Commission nationale des libérations conditionnelles, lui conférant un pouvoir exclusif dans ce domaine au pays, mais elle a été modifiée en 1977, à la demande de certaines provinces.

Dorénavant, les provinces allaient pouvoir créer leur propre commission des libérations conditionnelles pour gérer la mise en liberté de tous les détenus incarcérés dans leurs établissements, sauf ceux qui étaient condamnés à une peine minimale d'emprisonnement à perpétuité ou à une peine d'une durée indéterminée (même si les détenus qui reçoivent des peines d'emprisonnement à vie ou d'une durée indéterminée sont généralement envoyés dans des établissements fédéraux, ils sont parfois transférés par la suite dans des établissements provinciaux). Trois provinces (l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique) ont maintenant leur propre commission des libérations conditionnelles, et environ les trois quarts des infracteurs détenus dans les établissements provinciaux relèvent d'elles. Dans les autres provinces et dans les territoires, la Commission nationale des libérations conditionnelles demeure responsable des détenus sous responsabilité provinciale.

Les dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus relatives à l'exercice du pouvoir des provinces dans ce domaine établissent des pratiques uniformes dans certains secteurs clés. En vertu du paragraphe 9(4) de cette loi, les règlements provinciaux sur le fonctionnement des commissions provinciales de libération conditionnelle sont invalides s'ils sont incompatibles avec l'une quelconque des dispositions de la loi ou des règlements fédéraux; le droit fédéral établit donc, tant pour les commissions provinciales que pour la commission fédérale, les critères applicables à la mise en liberté, aux dates d'admissibilité et à quelques autres points cruciaux.

Une question essentielle pour le Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel c'est de savoir si le droit fédéral doit continuer à régir les pouvoirs correctionnels provinciaux. Et, dans la mesure où le Groupe peut faire adopter de nouvelles dispositions sur l'exercice des pouvoirs correctionnels fédéraux, il est appelé à se demander en outre si ces nouvelles dispositions devraient s'appliquer également aux pouvoirs correctionnels provinciaux.

## La Charte canadienne des droits et libertés

Toutes les lois correctionnelles, qu'elles soient fédérales ou provinciales, doivent respecter les dispositions sur les droits à l'égalité (article 15) de la Charte. Cet article définit l'égalité devant la loi, l'égalité de bénéfice de la loi et la protection égale de la loi, indépendamment de toute discrimination. Le paragraphe 15(1) se lit ainsi:

15.(1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discrimination fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Ceci semble signifier que toute protection ou tout bénéfice accordé aux détenus sous responsabilité fédérale ou provinciale devrait être accessible également aux deux groupes sans discrimination. Cependant, bien que l'état de détenu n'est pas énoncé dans la disposition comme étant un motif de discrimination interdit, les tribunaux qui ont interprété l'article 15 ont affirmé que cette disposition constitutionnelle signifiait essentiellement que les personnes qui sont dans la même situation doivent recevoir un traitement similaire et, inversement, que les personnes qui ne sont pas dans la même situation doivent recevoir un traitement différent. La question à considérer est de savoir si la loi traite différemment les membres des deux classes ainsi que de savoir si toutes les différences entre les deux classes sont significatives et par le fait même justifie les inégalités des traitements.<sup>10</sup>

On a appliqué le critère de la "même situation" dans une cause sur les droits à l'égalité fondée sur les façons différentes dont sont traités les détenus sous responsabilité fédérale et provinciale au regard de la libération sous surveillance obligatoire. Dans l'affaire Dempsey c. La Reine et le Procureur général de l'Ontario<sup>11</sup>, la Division de première instance de la Cour fédérale a conclu que les détenus fédéraux ne se trouvent pas "dans la même situation" que les détenus provinciaux relativement au droit

à la libération sous surveillance obligatoire. Selon le juge Muldoon, lorsqu'on analyse "la différence inhérente entre les détenus fédéraux et provinciaux", il faut comprendre qu' "il existe un degré variable de culpabilité selon qu'il s'agit d'un cas mineur ou d'un cas grave. À cet égard, la loi établit une ligne de démarcation (2 ans) logique, pour ne pas dire pragmatique... Ceux qui ont commis des déprédations plus graves subissent une peine d'emprisonnement plus longue et sont soumis à une surveillance plus étroite... À l'opposé, l'emprisonnement est d'une plus courte durée... Il ne s'agit pas d'un cas de discrimination que l'article 15 de la Charte condamne si clairement." La Cour d'appel a confirmé cette décision.

Dans cette affaire, on conclut donc que la différence dans les façons de traiter les détenus fédéraux et provinciaux n'est pas discriminatoire puisque les détenus fédéraux ont, dans l'ensemble, commis des infractions plus graves que les détenus provinciaux. Les différences entre les détenus fédéraux et provinciaux ne pourront expliquer tous les écarts des traitements qui leur sont attribués. Quoi qu'il soit, un traitement différent devra être motivé dans chaque cas et sa justification devra avoir pour fondement la présence de différences significatives entre les deux groupes de détenus.

Il importe de se rappeler que les tribunaux n'approuveraient sans doute pas toutes les formes d'inégalités dans le traitement. Les différences doivent être raisonnables et justes compte tenu des buts et objectifs des lois et de leurs effets sur les personnes désavantagées par leur application. On peut donc dire que l'effet qu'aura la Charte sur les différences actuelles et futures entre les systèmes correctionnels fédéral et provinciaux demeure très mal défini. Le deuxième domaine majeur concernant la relation d'égalité des droits porte sur la question suivante: à savoir si les disparités des traitements entre les provinces vis-à-vis des détenus incarcérés pour des infractions criminelles ou d'autres infractions fédérales violent l'article 15 de la Charte. De récentes causes traitant de la question de la compétence et de la coopération fédérale-provinciale,<sup>12</sup> démontrent que l'article 15 de la Charte a imposé des limites au pouvoir du Parlement fédéral quant à la mise en oeuvre de lois discriminant, sur la base de leur province de résidence, des personnes qui se

trouvaient dans la même situation. L'on ne peut déroger au principe de l'égalité des droits que si seulement l'on rencontre le critère énoncé par la Cour suprême dans R. c. Oakes.<sup>13</sup> Ce critère requiert que premièrement la législation doit promouvoir un objectif fédéral valide suffisamment important pour justifier une restriction à un droit garanti par la Constitution. Deuxièmement les moyens choisis doivent être raisonnables et que leur justification puisse se démontrer et ce par des mesures équitables et non arbitraires étant soigneusement conçues pour atteindre l'objectif et possédant un lien rationnel avec cet objectif. De plus, les moyens choisis doivent être de nature à porter le moins possible atteinte au droit en question. Enfin, il doit y avoir proportionnalité entre les effets de la mesure restrictive et l'objectif poursuivi.

La portée de l'arrêt Hamilton ainsi que d'autres causes connexes fait que les politiques correctionnelles fédérales doivent être en accord avec l'article 15 de la Charte et que de plus, les tribunaux peuvent exiger des gouvernements provinciaux qu'ils mettent en oeuvre ces politiques fédérales. Ils peuvent encore d'eux-mêmes renverser ces politiques et remettre indûment aux provinces cette discrétion. Par conséquent, dans les matières fédérales-provinciales, le gouvernement fédéral doit s'assurer qu'on traite similairement les personnes qui se trouvent dans une même situation.

### **Option**

Comme on l'a vu à la partie I, le Groupe de travail Nielsen a mentionné que, même si la prestation des services correctionnels était entièrement transférée aux provinces, il faudrait que le gouvernement fédéral continue à exercer son pouvoir en matière de droit pénal dans les trois secteurs suivants: les droits de la personne, les dates d'admissibilité à la mise en liberté sous condition et les programmes destinés aux infracteurs.

Le Sous-comité MacGuigan sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada se plaignait en 1977 de la règle des deux ans, pour les raisons suivantes:

"Les provinces ne sont pas en mesure d'affecter à leurs services de correction des ressources financières et

humaines équivalentes, si bien que la qualité du traitement que reçoivent les détenus varie considérablement selon les ressources de chaque province. Un détenu incarcéré dans une province pauvre peut donc être soumis à des conditions beaucoup plus difficiles que celles que pourra avoir à subir un détenu emprisonné pour la même infraction dans une province plus riche ... Ce partage de compétence freine aussi l'établissement d'un régime cohérent de traitement correctionnel au Canada, puisque les programmes en vigueur dans les établissements fédéraux peuvent ne pas exister dans les établissements provinciaux, et réciproquement."<sup>14</sup>

Cette question de l'intervention de la législation fédérale sur la scène correctionnelle provinciale a été soulignée dans les consultations de la RDC. Les provinces sont généralement d'avis que nous devrions rechercher la cohérence plutôt que l'uniformité absolue. Elles laissent entendre que, s'il faut traiter les questions de mise en liberté anticipée et de réduction de peine avec cohérence entre elles, il y a des différences légitimes entre les systèmes et les détenus provinciaux et fédéraux qui justifient des différences dans les programmes et les approches.

Dans le contexte de l'orientation correctionnelle, toutes les administrations conviennent qu'il est souhaitable d'avoir une approche en commun. Par contre, il y a de sérieuses divergences sur la façon de procéder pour faire les choses.

Des questions sur ce sujet ont été posées dans le Document de consultation des provinces de 1985<sup>15</sup> de la RDC.

Les réponses données par écrit variaient. Six des huit provinces et territoires qui ont répondu à la question estimaient qu'il fallait inscrire dans la loi des objectifs et des principes sur les services correctionnels; toutefois, les opinions ont changé depuis. La plupart des répondants s'opposaient toutefois à ce que l'on impose dans les lois une uniformité nationale touchant la mise en liberté sous condition. Un répondant a mentionné que ce n'était pas l'uniformité qui importait, mais plutôt la confusion entourant les diverses formes de mise en liberté anticipée. Un autre répondant plaidait en faveur de l'uniformité, disant qu'il fallait limiter les pouvoirs discrétionnaires en matière

correctionnelle et veiller à ce que les principes de justice et d'équité soient appliqués de la même façon. Un autre encore a affirmé que l'uniformité nationale était de façon générale essentielle et qu'elle devrait toucher les questions de durée et de nature de l'examen (en ce qui concerne la mise en liberté).

Des consultations subséquentes avec les autorités correctionnelles provinciales donnent à penser que les provinces pourraient souscrire à une déclaration de principes commune, mais que le fait d'intégrer aux lois fédérales un énoncé de philosophie régissant les services correctionnels tant fédéraux que provinciaux équivaldrait, à leurs yeux, à un empiètement inacceptable sur leur droit de légiférer dans leur propre sphère correctionnelle et même d'administrer leur système comme bon leur semble.

Un certain nombre de grandes options semblent se dessiner, allant de l'élimination complète de la législation fédérale dans la sphère correctionnelle provinciale, à l'expansion de l'actuelle législation fédérale dans certains secteurs.

Quelle approche le groupe de la Révision du droit correctionnel devrait-il adopter à l'égard de l'exercice du pouvoir du gouvernement fédéral en matière pénale, dans la sphère correctionnelle provinciale? Par exemple, laquelle des options suivantes privilégieriez-vous ou quelle autre approche proposeriez-vous?

1. Élimination complète du droit du gouvernement fédéral de limiter, par voie législative, les pouvoirs discrétionnaires des provinces en matière correctionnelle.
2. Adoption d'un énoncé d'objet et de principes seulement.
3. Statu quo (c'est-à-dire s'occuper principalement de la réduction de peine et de la mise en liberté anticipée).
4. Statu quo, plus un énoncé d'objet et de principes.
5. Statu quo, plus le droit de légiférer dans les secteurs essentiels des droits de la personne, des programmes de base, de la mise en liberté anticipée, et de la réduction de peine.

6. **Statu quo, plus le droit de légiférer dans les secteurs essentiels des droits de la personne.**
7. **Législation qui assurerait l'uniformité complète entre les services correctionnels fédéral et provinciaux, dans tous les secteurs suffisamment importants pour être régis par la loi.**

Examinons chacune de ces options tour à tour.

1. **Élimination complète du droit du gouvernement fédéral de limiter, par voie législative, les pouvoirs discrétionnaires des provinces en matière correctionnelle.**

Le gouvernement fédéral cesserait d'exercer ses pouvoirs pénaux - les pouvoirs habilitants excepté - au moment du prononcé de la sentence et de l'appel de la sentence, mais il conserverait en droit, et sans doute en pratique, la responsabilité de la prérogative royale de clémence (pardon) à égard des infractions aux lois fédérales. (Cependant, Sa Majesté pourrait toujours décider de déléguer ce pouvoir aux lieutenants-gouverneurs des provinces.)

Ainsi, la loi canadienne ne stipulerait plus par qui, quand, dans quelles conditions, pour combien de temps ou pour quelle partie de sa peine un détenu sous responsabilité provinciale pourrait être mis en liberté ou être appelé à purger sa peine. La Loi sur les prisons et les maisons de correction ne contiendrait que les pouvoirs nécessaires aux provinces pour s'acquitter des responsabilités prévues (par exemple, le pouvoir à l'égard des transfèrements interprovinciaux et le pouvoir à l'égard des absences temporaires et des jours de réduction de peine). La Loi sur la libération conditionnelle de détenus ne mentionnerait, dans la sphère provinciale, que le pouvoir d'accorder cette libération. Le gouvernement fédéral ne pourrait plus, comme c'est le cas actuellement, restreindre ses pouvoirs en décidant par exemple de la durée des absences temporaires et de la date d'admissibilité à la libération conditionnelle.

Bon nombre des provinces se sont déclarées en faveur d'une quelconque version de cette option, prévoyant au moins la suppression de la limite de 15 jours applicable aux absences temporaires sans escorte. Comme on l'a noté plus tôt, elles sont nombreuses à utiliser leur pouvoir sur les absences temporaires, qui est suffisamment large, pour permettre la mise en liberté totale d'un grand nombre d'infracteurs.

Cette option s'oriente toutefois dans une direction opposée à celle du rapport Réformer la sentence - Une approche canadienne<sup>16</sup> publié récemment par la Commission canadienne sur la détermination de la peine. La Commission estimait qu'il fallait exercer un plus grand contrôle judiciaire sur toute la gamme des peines et sur leur signification, et recommandait de ramener du tiers au quart la part de la peine d'emprisonnement à laquelle peut s'appliquer la réduction et de porter aux deux tiers plutôt qu'au sixième de la peine, l'étape de l'admissibilité à la libération de jour. Elle recommandait que ces changements au pouvoir de libération postsentencielle soient intégrés à la loi fédérale et que les lignes directrices et les autres questions liées à la détermination de la peine relèvent d'une commission permanente des sentences créée par le Parlement.

Il est à prévoir que la population réagirait plutôt mal si le gouvernement fédéral supprimait toutes ses restrictions à l'égard de l'admissibilité des infracteurs de palier provincial à la mise en liberté anticipée. Même si certaines personnes savent ou supposent que les détenus sous responsabilité provinciale présentent généralement moins de risques que les détenus sous responsabilité fédérale, il n'en reste pas moins que la population éprouve peu de sympathie à l'endroit des libérés pris collectivement. Cela tient, dans une certaine mesure, à la fausse idée que les gens se font de la récidive, et bon nombre mettent de l'eau dans leur vin lorsqu'ils ont l'occasion de prendre connaissance des détails de certains cas. On pourrait néanmoins s'attendre à ce que la population s'oppose à cette option, surtout si elle avait l'impression qu'un très grand nombre d'infracteurs provinciaux seraient libérés trop tôt.

## **2. Adoption d'un énoncé d'objet et de principes seulement**

Dans son document de travail intitulé "La philosophie correctionnelle"<sup>17</sup>, le groupe de la Révision du droit correctionnel propose un énoncé d'objet et de principes pour l'administration des services correctionnels fédéraux. Cet énoncé, qui fait actuellement l'objet de discussions visant à l'améliorer, se lit ainsi:

## ÉNONCÉ D'OBJET ET DE PRINCIPES POUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL

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 infracteurs à adopter des modèles de comportement acceptables et à participer à des expériences d'éducation, de formation, de développement social et de travail destinées 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 le détenu, 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 de 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 est un membre, 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.

Même si toutes les provinces étaient d'accord avec le fond de l'énoncé, la plupart d'entre elles s'opposeraient à ce qu'il soit intégré, tel quel ou avec de légères modifications, à la législation fédérale régissant les services correctionnels provinciaux, parce qu'elles considéreraient cette mesure comme inutile et susceptible d'occasionner énormément de poursuites, fondées ou non. À l'autre extrême, on a mentionné qu'un énoncé de ce genre serait inutile parce qu'il n'aurait aucun effet.

L'opinion selon laquelle les services correctionnels, en tant que profession, devraient être guidés par un énoncé de leur mission milite en faveur de l'adoption de l'énoncé d'objet et de principes en cause. En 1977, le sous-comité parlementaire sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada (Comité MacGuigan)<sup>18</sup> mentionnait une "ambivalence corrosive" parmi le personnel hiérarchique face aux "objectifs ou à la direction" des services correctionnels. Si un énoncé d'objet et de principes était inclus dans la loi, le personnel des services correctionnels, tant fédéral que provinciaux pourrait utiliser l'énoncé comme justification et protection dans l'exécution de ses fonctions. Pour le législateur, l'énoncé indique à quels besoins minimaux doivent répondre les budgets correctionnels. Les infracteurs, pour leur part, pourraient se servir de l'énoncé pour interpréter les politiques et les décisions des services correctionnels, mais il est peu probable qu'ils s'appuieraient sur ce seul fondement pour tenter d'obtenir, par exemple, que les tribunaux rendent des ordonnances à l'endroit ou à l'encontre des autorités correctionnelles.

Dans le cadre de cette option, le gouvernement fédéral abrogerait les dispositions restrictives en vigueur concernant entre autres l'objet de la libération conditionnelle, de la réduction de peine et de l'absence temporaire, ainsi que la portion de la peine à laquelle pourraient s'appliquer ces programmes. Au lieu d'imposer des restrictions de ce genre, le gouvernement fédéral exercerait un contrôle sur l'utilisation de ces pouvoirs par les provinces au moyen, par exemple, d'un énoncé d'objet qui, dans la loi, assurerait "le degré de détention et de contrôle requis pour contenir le risque que présente l'infracteur".

### 3. Statu quo

La Loi sur la libération conditionnelle de détenus et la Loi sur les prisons et les maisons de correction renferment deux principaux types de dispositions. Les dispositions habilitantes englobent le pouvoir de conclure des ententes fédérales - provinciales d'échange de services, ainsi que le pouvoir pour les provinces d'accorder des absences temporaires ou une libération conditionnelle aux infracteurs, de les transférer, d'adopter des

règlements et d'ordonner la confiscation d'objets interdits. Chacun des pouvoirs qui touchent la mise en liberté réelle ou éventuelle de l'infracteur s'accompagne de certaines réserves. Comme on l'a noté précédemment, les règlements provinciaux sur la libération conditionnelle doivent être conformes aux dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus. La réduction de peine ne porte que sur un tiers de la durée totale, et le critère retenu pour la mériter (application "avec assiduité") est énoncé dans la Loi sur les prisons et les maisons de correction. Cette loi définit aussi les raisons des absences temporaires (raisons médicales, raisons humanitaires et redressement moral) et limite leur durée à 15 jours.

Le deuxième type de dispositions que l'on trouve dans les lois fédérales au sujet des provinces est celui des droits et obligations des infracteurs. Bien que la plupart de ces dispositions aient été abrogées en 1986, il en reste certaines qui régissent la déchéance de la réduction méritée de peine comme punition pour des manquements aux règlements de la prison.

Il ne fait pas de doute que les principales plaintes des provinces au sujet du statu quo ont trait à la limite de 15 jours imposée par la Loi sur les prisons et les maisons de correction à l'égard des absences temporaires ainsi qu'au paragraphe 16(1) de la Loi sur les pénitenciers. Les autres dispositions n'ont guère été commentées par les provinces.

#### **4. Statu quo, plus un énoncé d'objet et de principes**

Une autre, des nombreuses permutations d'options possibles, consisterait à faire en sorte que les dispositions des lois fédérales, touchant les services correctionnels provinciaux, englobent les éléments de gestion des peines touchés par le statu quo et à y ajouter un énoncé d'objet et de principes. Les provinces et les territoires seraient donc libres d'adapter leur système à leurs propres besoins, en conformité avec des énoncé de valeurs généralement acceptés par les spécialistes des questions correctionnelles. Les différences dans le traitement des infracteurs entre les diverses provinces et entre les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient être contestées en vertu de la Charte, mais elles ne seraient pas assujetties à des directives détaillées du gouvernement fédéral.

**5. Statu quo, plus le droit de légiférer dans les secteurs essentiels des droits de la personne, des programmes de base, de la mise en liberté anticipée et de la réduction de peine**

Dans le cadre de cette option, les lois fédérales actuelles seraient clairement axées sur trois secteurs, (nonobstant les dispositions habilitantes): les droits de la personne, les programmes de base pour les infracteurs et la mise en liberté.

Dans le document de la Révision du droit correctionnel intitulé Les autorités correctionnelles et les droits des détenus, le Groupe de travail expose diverses approches concernant l'énonciation, dans la loi, des droits des détenus sous responsabilité fédérale, et de fondements qui permettent de limiter les droits garantis par la Charte, dans les cas où une telle limitation est justifiée. Cette option n'irait pas jusqu'à intégrer aux dispositions de loi fédérales concernant les services correctionnels provinciaux, toutes les exigences en matière de droits de la personne qui pourraient être adoptées à l'égard des services correctionnels fédéraux. (La dernière option de cette série irait jusque-là.)

La loi fédérale pourrait simplement permettre aux provinces d'intégrer à leurs règlements des limites acceptables aux droits que la Charte reconnaît aux infracteurs ou encore les autoriser à recourir à des solutions efficaces pour protéger les droits des infracteurs provinciaux, ou les deux.

La plupart des critiques et des spécialistes considèrent les programmes qui visent à aider les infracteurs à ne pas récidiver comme un élément essentiel des services correctionnels. Peu prétendraient qu'on a pleinement fait l'essai de l'intervention correctionnelle, qu'on en a fait une évaluation valable et qu'on a prouvé qu'elle était inefficace et inapplicable. Sans doute y en aurait-il encore moins qui considéreraient injustifié de mettre des programmes de réadaptation à la portée des infracteurs, sauf lorsqu'il s'agit de gens incarcérés seulement pour quelques jours ou quelques heures. En fait, la plupart des établissements carcéraux offrent des programmes quelconques aux détenus dont ils ont la responsabilité.

Selon cette option, la législation fédérale pourrait contraindre les autorités provinciales à offrir des programmes de réadaptation aux infracteurs purgeant des peines qui n'ont pas manifestement pour but la dissuasion ou la réprobation, y compris des peines très brèves. La loi pourrait ne prévoir rien d'autre que l'obligation de mettre des programmes à la disposition des infracteurs et peut-être de les inciter à en profiter. Par ailleurs, la loi pourrait aussi préciser les types de programmes - instruction, formation, développement social, travail - que les systèmes devraient offrir.

Selon cette option, les dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus et de la Loi sur les prisons et les maisons de correction concernant la mise en liberté anticipée demeurerait telles quelles et l'on en ajouterait peut-être d'autres, notamment l'obligation pour les autorités provinciales d'adopter des lignes directrices régissant les décisions quant à la libération conditionnelle ou d'adopter des dispositions sur le réexamen de ces décisions ou le pourvoi en appel. Il faudrait que toutes les nouvelles dispositions soient considérées comme essentielles pour pouvoir continuer à prendre, en toute indépendance et justice, des décisions de qualité concernant les libérations.

#### **6. Statu quo, plus le droit de légiférer dans des secteurs essentiels des droits de la personne**

Cette option présente les caractéristiques de la précédente, sauf qu'on n'y mentionne pas les programmes visant à répondre aux besoins des infracteurs. Cette solution satisferait les provinces qui s'inquiètent d'une éventuelle immixtion du gouvernement fédéral dans le secteur jusque-là préservé de la prestation de programmes dans les prisons provinciales. En raison de restrictions budgétaires, certaines provinces et territoires doivent limiter leurs programmes ou ne les offrir que dans certains établissements. De plus, il n'y aurait plus lieu de s'inquiéter de ce que les provinces aient à offrir des programmes à des infracteurs qui se voient imposer une peine uniquement pour des motifs de réprobation, par exemple, à ceux qui purgent une peine de quelques jours, ou qu'elles aient à inciter les infracteurs à participer à des programmes si, de toute évidence, ils

n'ont aucune intention d'en retirer quelque profit que ce soit. (Certains spécialistes des questions correctionnelles estiment que les programmes ne sont efficaces que si les infracteurs manifestent un minimum d'intérêt.)

**7. Législation qui assurerait l'uniformité complète entre les services correctionnels fédéral et provinciaux, dans tous les secteurs suffisamment importants pour être régis par la loi**

Cette option permettrait l'adjonction d'un grand nombre de dispositions à la législation fédérale actuelle. La Loi sur la libération conditionnelle de détenus et son règlement d'application renfermeraient des dispositions identiques au sujet du fonctionnement de la libération conditionnelle et de la libération sous surveillance obligatoire. Selon ce qu'il adviendrait, en dernière analyse, des lois fédérales régissant le secteur correctionnel fédéral, on pourrait être amené, dans le cas de cette option, à imposer aux provinces des obligations supplémentaires allant de quelques allusions aux pouvoirs des agents de la paix à l'adoption d'un grand nombre de nouvelles dispositions au sujet des droits des infracteurs, des pouvoirs et des obligations du personnel, des droits et des obligations des victimes dans le processus correctionnel, et ainsi de suite.

Cette option reflète un fort accent sur les droits et obligations conférés par la loi plutôt que sur les politiques et la common law et une interprétation large des articles 1 et 15 de la Charte.

### **PARTIE III SUJETS DE DISCORDE ENTRE LES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX ET NOUVELLES QUESTIONS**

Dans cette partie, nous examinerons les sujets de discorde actuels ou possibles pour les provinces ou pour le gouvernement fédéral, dans l'état actuel du droit, et nous signalerons d'autres points précis sur lesquels le groupe de la Révision du droit correctionnel devrait se pencher.

#### **1. Questions liées aux accords de financement fédéraux-provinciaux**

Cette rubrique regroupe les ententes fédérales-provinciales d'échange de services ainsi que les plaintes des provinces et les préoccupations du gouvernement fédéral en ce qui concerne le paiement ou le non-paiement, par ce dernier, des services provinciaux. Se greffe à l'étude des diverses questions fédérales-provinciales, la réparation des coûts entre les provinces et le gouvernement fédéral dans les secteurs de responsabilité partagée ou contestée. Comme on l'a noté plus haut, la Révision du droit correctionnel ne s'occupe que de questions de droit, mais dans le domaine des relations fédérales-provinciales, bon nombre de questions de financement sont liées à des dispositions de lois et de règlements qui, de l'avis de l'une ou l'autre des parties, pourraient être clarifiées si elles étaient abordées sous l'aspect juridique.

Les provinces se plaignent qu'elles ne peuvent recouvrer du gouvernement fédéral les frais que celui-ci n'assume pas du tout ou n'assume pas de façon adéquate. Leurs doléances se présentent ainsi:

- Certaines provinces soutiennent que le gouvernement fédéral devrait assumer l'entière responsabilité financière des détenus qui relèvent de lui, c'est-à-dire qu'à partir du moment où un infracteur serait condamné à une peine de deux ans ou plus, le gouvernement fédéral devrait assumer tous les frais liés à la détention, aux programmes, à l'aide juridique, aux soins médicaux, au transport et aux services policiers, ainsi que les autres frais inhérents au système de justice.

- L'ensemble des provinces et des territoires prétend que le gouvernement fédéral devrait rembourser aux provinces les frais découlant du paragraphe 16(1) de la Loi sur les pénitenciers. Ce paragraphe stipule que les infracteurs sous responsabilité fédérale ne doivent pas être reçus dans un pénitencier avant que le délai d'appel n'ait expiré ou avant qu'ils aient avisé la cour qu'ils n'interjettent pas appel ou qu'ils renoncent à leur droit d'appel. La durée du délai d'appel est fixée par les règles de pratique des cours supérieures des provinces; elle est de 30 jours dans toutes les provinces, sauf une. Depuis des années, le gouvernement fédéral soutient que les provinces devraient assumer ce qu'il en coûte pour loger les infracteurs pendant la période visée par le paragraphe 16(1), alors que la plupart des provinces sont d'avis que le gouvernement fédéral devrait assumer la responsabilité financière des infracteurs condamnés à l'emprisonnement dans un pénitencier à partir de la date du prononcé de la sentence. La loi ne dit rien au sujet de la responsabilité financière.
- Un certain nombre de provinces estiment que le paragraphe 16(1) de la Loi sur les pénitenciers devrait être abrogé et que le gouvernement fédéral devrait être tenu d'accepter ses infracteurs à partir de la date du prononcé de la sentence, à la demande des provinces;
- La plupart des provinces, sinon toutes, soutiennent que le gouvernement fédéral devrait assumer une plus grande part ou même la totalité des frais de transport des infracteurs fédéraux découlant des placements pénitentiaires, des comparutions devant les tribunaux ainsi que de la suspension et de la révocation des mises en liberté sous condition;
- Les provinces affirment que le gouvernement fédéral devrait assumer le coût du logement des infracteurs de niveau fédéral dont la libération a été suspendue.

Le gouvernement fédéral accepte mal d'avoir à assumer, à l'égard de la libération conditionnelle de détenus sous responsabilité provinciale, les frais de la préparation des cas, de la prise de décisions et de la surveillance, dans les provinces et les territoires qui n'ont pas leur propre commission et leur propre

service de libération conditionnelle. Les provinces profitent financièrement et autrement du système des libérations conditionnelles, tout simplement parce qu'il est beaucoup moins coûteux de surveiller un infracteur dans la collectivité qu'en établissement. Les provinces qui ont leur propre commission des libérations conditionnelles assument les frais de leur propre système.

## **2. Question liées aux restrictions applicables à la mise en liberté sous condition et à la réduction de peine**

Nous avons examiné quelques sujets de discorde dans ce domaine:

- La limite de 15 jours imposée par la Loi sur les prisons et les maisons de correction à l'égard des absences temporaires sans escorte;
- Le fait que le gouvernement fédéral soit tenu d'imposer la surveillance obligatoire aux détenus transférés du système provincial au système fédéral;
- La nécessité de rendre les règlements (et pratique) des provinces et matière de libération conditionnelle conformes aux dispositions de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus;
- Les limites fixées par le gouvernement fédéral à l'égard du nombre de jours de réduction de peine que peuvent mériter les infracteurs de niveau provincial, et les critères sur lesquels on se fonde;
- Les limites fixées par le gouvernement fédéral à l'égard des buts que peuvent poursuivre les absences temporaires au niveau provincial.

Les points de vue sur chacune de ces questions varient selon la perception que l'on a de la valeur de l'autonomie provinciale et de la cohérence entre les systèmes fédéral et provinciaux.

## **3. Nouvelles questions**

Dans le domaine correctionnel, la question sans doute la plus importante qui ait été négociée entre les paliers fédéral et

provincial, surtout ces dernières années, est l'échange de services. Ce n'est que depuis quelques années que l'on recourt un peu plus aux ententes fédérales-provinciales d'échange de services, qui permettent qu'un secteur de compétence accueille des détenus relevant d'un autre secteur ou que les différents secteurs échangent d'autres types de services. Avant cela, ces ententes étaient surtout utilisées dans le cas des infractrices. En effet, comme il n'y a qu'un seul pénitencier fédéral pour les femmes, à Kingston, les infractrices sous responsabilité fédérale condamnées à l'extérieur de l'Ontario ne pouvaient être incarcérées dans leur province d'origine qu'en vertu d'une entente d'échange de services conclue avec un système correctionnel provincial.

Depuis quelques années, cependant, on a davantage recours à ces ententes et, à l'heure actuelle, plusieurs centaines d'infracteurs au palier fédéral sont transférés dans des établissements provinciaux. Les infracteurs sous responsabilité fédérale dont la mise en liberté sous condition est suspendue peuvent aussi être détenus dans un établissement provincial en vertu d'une entente de ce genre. En outre, l'Alberta a conclu avec le gouvernement fédéral une entente en vertu de laquelle elle assure la surveillance de tous les infracteurs fédéraux libérés à l'intérieur de ses frontières. D'autres provinces discutent actuellement de la possibilité de surveiller les infracteurs fédéraux dans les régions éloignées, là où il n'est pas rentable pour le Service correctionnel du Canada d'avoir des bureaux de libération conditionnelle, compte tenu du nombre assez réduit d'infracteurs fédéraux qui y sont libérés. Ces ententes de la "nouvelle génération" prévoient le transport entre les installations des deux systèmes ainsi que d'autres éléments nécessaires pour en étendre l'usage.

L'utilisation accrue des ententes estompe encore davantage la distinction entre les systèmes fédéral et provinciaux. On perçoit de moins en moins l'infracteur "fédéral" comme un être distinct qui ne peut vraiment être incarcéré que dans les établissements fédéraux, et vice versa.

Étant donné que le partage s'intensifie, mais surtout que le gouvernement fédéral a de plus en plus recours aux services des provinces, celui-ci s'intéresse davantage à la façon dont certains programmes provinciaux sont gérés. Par exemple, le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles examinent actuellement, en collaboration avec les provinces et le secteur privé, les normes relatives à la surveillance des infracteurs dans la collectivité, en partie parce que ces deux organismes veulent vérifier si une certaine norme et un certain niveau peuvent être assurés à l'égard des infracteurs sous responsabilité fédérale, qu'ils soient surveillés par le SCC, par un service provincial ou par un organisme du secteur privé, soit directement, soit en vertu d'une entente conclue avec la province.

**Pour arriver à éclaircir les questions clés et pour éviter les conflits entre le gouvernement fédéral et les provinces, devrait-on incorporer dans la législation fédérale des dispositions sur les principes et normes qui devraient s'appliquer aux ententes d'échange de services? Ou y a-t-il de meilleurs moyens, notamment les politiques, pour répondre à des questions comme celles-ci:**

- Le transfèrement d'un détenu d'un secteur de compétence à l'autre ne devrait-il se faire qu'avec son consentement?
- Devrait-on imposer des limites quant au transfèrement d'un détenu d'un secteur de compétence à l'autre, lorsque ce dernier est défavorisé aux plans des programmes, de l'admissibilité à la mise en liberté ou de droits importants?
- Le transfèrement devrait-il généralement offrir certains avantages à l'infracteur, notamment de meilleures possibilités de réinsertion sociale?
- Les normes de programme régissant l'achat de services correctionnels par un secteur de compétence auprès d'un autre devraient-elles être précisées dans la politique?

- Tout changement important dans la prestation des services (notamment le fait de confier à un agent de l'extérieur les services jusque-là assurés directement par la province, le territoire ou le gouvernement fédéral) devrait-il être assujéti à l'approbation de l'acheteur?

Dans le second document de travail de la Révision du droit correctionnel intitulé "Cadre pour la révision du droit correctionnel"<sup>19</sup>, on étudie plus en profondeur la question de savoir où il conviendrait de traiter des questions de ce genre (par exemple, dans la législation, dans les politiques).

Y a-t-il ou pourrait-il y avoir ultérieurement, dans les relations fédérales-provinciales, d'autres sujets de discorde qu'il conviendrait d'examiner?

## CONCLUSION

Ce document, qui s'adresse principalement aux gouvernements provinciaux et territoriaux, traite des compétences fédérales, provinciales et territoriales dans le secteur correctionnel et des sources de conflit dans leurs rapports.

Selon ce qu'on y laisse entendre, il est peu probable qu'il y ait des changements d'application générale dans le partage des compétences en matière correctionnelle au Canada, parce que les parties ne s'entendent pas toutes sur la nouvelle formule qui conviendrait le mieux. Toutefois, on se demande si la législation fédérale devrait explicitement autoriser un changement de fait dans le partage des responsabilités correctionnelles entre les paliers fédéral et provincial ou fédéral et territorial, dans les cas où les deux parties souhaitent modifier les arrangements en vigueur. On reconnaît dans ce document que les réponses à cette question peuvent varier suivant le point de vue du lecteur sur des points d'ordre pratique comme le paiement de sommes justes et raisonnables pour des services antérieurement assurés par une autre partie, ainsi que la possibilité et l'utilité d'imposer une certaine norme de service.

On se demande ensuite si et comment, dans le contexte de l'actuel partage des responsabilités correctionnelles ou dans le contexte d'un partage différent, le gouvernement fédéral devrait continuer d'imposer, par voie législative, certaines normes applicables aux systèmes correctionnels provinciaux et territoriaux. Diverses grandes options y sont décrites. L'option du lecteur sur cette question sera influencée par des facteurs comme la mesure dans laquelle il juge souhaitable d'avoir des variations et des pouvoirs discrétionnaires aux niveaux régional et local, et de l'opportunité s'assurer que les infracteurs sont traités de façon semblable dans certains domaines clés.

Enfin, on aborde dans ce document quelques points précis qui sont soit des sources de conflit dans le système actuel ou des éléments nouveaux dans les relations fédérales-provinciales-territoriales en matière correctionnelle. On se demande si ces questions devraient être abordées sous l'angle législatif.

NOTES

1. Voir Groupe de travail fédéral-provincial sur les objectifs à long terme et l'administration des services correctionnels, The Long Term Objectives and Administration of Correction in Canada, Ottawa, Solliciteur général, 1976; et Comité directeur fédéral-provincial du partage des compétences en matière correctionnelle, Final Report to the Continuing Conference of Ministers responsible for Criminal Justice, Ottawa, Solliciteur général, 1978.
2. Canada, Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, Systèmes judiciaire, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1986 p. 352 et 353.
3. Ibid., p. 342.
4. Ibid., p. 342 et 343.
5. Ibid., p. 343.
6. Canada, Commission canadienne sur la détermination de la peine, Réformer la sentence - Une approche canadienne, Ottawa, Approvisionnement et Services, 1987.
7. Révision du droit correctionnel, Consultation des provinces, Ottawa, Solliciteur général, 1985.
8. Loi sur les pénitenciers, art 15 et 19, et Loi sur les prisons et les maisons de correction, art. 4.
9. Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, supra, p. 390.
10. Andrews v. Law Society of B.C. (1987) 2 BCLR 2d) 305 (C.A.C.B.) en appel devant la Cour suprême du Canada.
11. Dempsey c. La Reine et le Procureur général de l'Ontario. (1986) 32 CCC (3d)461 (FCTD)
12. R. c. Hamilton, R. c. Asselin, R. c. McCullough, (1986), 57 D.R. (2d) 412 (C.A. Ont.) permission d'appeler refusée (1987) 59 D.R. 399 (RCS)

13. R. c. Oakes, [1986], 1 RCS 103
14. Canada, Sous-comité sur le régime d'institutions pénitenti-  
aires du Canada, Rapport au Parlement, Ottawa, Approvisionnement  
et Services, 1977, p. 41.
15. Supra, note 7.
16. Supra, note 6.
17. Révision du droit correctionnel, La philosophie correction-  
nelle, Ottawa, Solliciteur général, 1986.
18. Sous-comité sur le régime d'institutions pénitentiaires au  
Canada, supra, p. 174.
19. Révision du droit correctionnel, Cadre pour la révision du  
droit correctionnel, Ottawa, Solliciteur général, 1986.

**ANNEXE A**

**LISTE DES DOCUMENTS DE TRAVAIL PROPOSÉS DE LA RÉVISION DU DROIT  
CORRECTIONNEL:**

La philosophie correctionnelle

Cadre pour la révision du droit correctionnel

La mise en liberté sous condition

La victime et le système correctionnel

Les autorités correctionnelles et les droits des détenus

Pouvoirs et responsabilités du personnel correctionnel

Questions correctionnelles concernant les autochtones

Compétences fédérales et provinciales en matière correction-  
nelle

Les services de santé mentale pour les détenus des péniten-  
ciers

Le transfèrement international des délinquants

## ANNEXE B

### ÉNONCÉ D'OBJET ET DE PRINCIPES POUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL

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 détenus à adopter des modèles de comportement acceptables et à participer à des expériences d'éducation, de formation, de développement social et de travail destinées à les aider à devenir des citoyens respectueux de la loi;
- d) l'encouragement des détenus 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 de 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 est un membre, 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.

## ANNEXE C

### SOMMAIRE DES QUESTIONS ET DES RECOMMANDATIONS

Il ne faut apporter à la loi des modifications ayant une influence sur le partage des compétences fédéral-provincial dans l'ensemble du Canada, que si toutes les parties les jugent souhaitables.

Comme, de toute évidence, il n'y a pas de consensus, il ne devrait pas y avoir de modification générale du partage.

Le droit correctionnel fédéral devrait-il explicitement autoriser la modification du partage des compétences avec le consentement mutuel du gouvernement fédéral et des provinces ou groupes de provinces et de territoires intéressés?

Le droit correctionnel fédéral devrait-il explicitement permettre que le pouvoir de décider de la mise en liberté de toutes les personnes détenues à l'intérieur des frontières d'une province ou d'un territoire incombe à cette province ou à ce territoire, si celui-ci assume l'entière responsabilité des activités correctionnelles à l'intérieur de ses frontières? Le droit correctionnel fédéral devrait-il explicitement autoriser l'option inverse?

Quelle approche le groupe de la Révision du droit correctionnel devrait-il adopter à l'égard de l'exercice du pouvoir du gouvernement fédéral en matière pénale, dans la sphère correctionnelle provinciale? Par exemple, laquelle des options suivantes privilégieriez-vous ou quelle autre approche proposeriez-vous?

1. Élimination complète du droit du gouvernement fédéral de limiter, par voie législative, les pouvoirs discrétionnaires des provinces en matière correctionnelle.
2. Adoption d'un énoncé d'objet et de principes seulement.
3. Statu quo (c'est-à-dire s'occuper principalement de la réduction de peine et de la mise en liberté anticipée).
4. Statu quo, plus un énoncé d'objet et de principes.

5. Statu quo, plus le droit de légiférer dans les secteurs essentiels des droits de la personne, des programmes de base, de la mise en liberté anticipée, et de la réduction de peine.
6. Statu quo, plus le droit de légiférer dans les secteurs essentiels des droits de la personne.
7. Législation qui assurerait l'uniformité complète entre les services correctionnels fédéral et provinciaux, dans tous les secteurs suffisamment importants pour être régis par la loi.

Pour arriver à éclaircir les questions clés et pour éviter les conflits entre le gouvernement fédéral et les provinces, devrait-on incorporer dans la législation fédérale des dispositions sur les principes et normes qui devraient s'appliquer aux ententes d'échange de services? Ou y a-t-il de meilleurs moyens, notamment les politiques, pour répondre à des questions comme celles-ci:

- Le transfèrement d'un détenu d'un secteur de compétence à l'autre ne devrait-il se faire qu'avec son consentement?
- Devrait-on imposer des limites quant au transfèrement d'un détenu d'un secteur de compétence à l'autre, lorsque ce dernier est défavorisé aux plans des programmes, de l'admissibilité à la mise en liberté ou de droits importants?
- Le transfèrement devrait-il généralement offrir certains avantages à l'infracteur, notamment de meilleures possibilités de réinsertion sociale?
- Les normes de programme régissant l'achat de services correctionnels par un secteur de compétence auprès d'un autre devraient-elles être précisées dans la politique?
- Tout changement important dans la prestation des services (notamment le fait de confier à un agent de l'extérieur les services jusque-là assurés directement par la province, le territoire ou le gouvernement fédéral) devrait-il être assujéti à l'approbation de l'acheteur?

Y a-t-il ou pourrait-il y avoir ultérieurement, dans les relations fédérales-provinciales, d'autres sujets de discorde qu'il conviendrait d'examiner?

## NOTES