



Public Safety
Canada

Sécurité publique
Canada

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.

UNE GAMME D'OPTIONS STRATÉGIQUES
DESTINÉES A INFLUENCER
L'IMPORTANCE DES POPULATIONS
PÉNITENTIAIRES.

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.

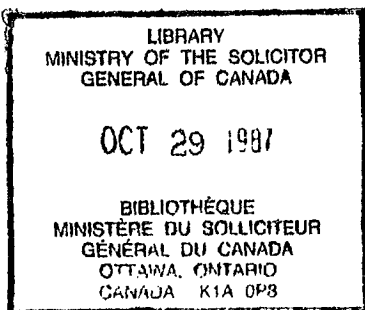
HV
9308
B5
1984
F
c.2

Brenda Billingsley

et

Robert G. Hann

The Research Group (Le Groupe de Recherches)



**UNE GAMME D'OPTIONS STRATÉGIQUES
DESTINÉES À INFLUENCER
L'IMPORTANCE DES
POPULATIONS PÉNITENTIAIRES**

N° 1984-89

Le présent document de travail, établi aux termes d'un contrat avec la Division de la recherche, est présenté ici tel que soumis au ministre du Solliciteur Général du Canada. Il n'exprime que les opinions de ses auteurs et n'engage pas le Ministère. Il est interdit de le publier, de la citer ou de le reproduire sans la permission du Ministère.

Ce document de travail est disponible en anglais. This working paper is available in English.

REMERCIEMENTS

Les auteurs souhaitent exprimer leur reconnaissance aux personnes suivantes, qui leur ont apporté une aide précieuse dans l'établissement de ce rapport : Sharon Singer, pour la recherche bibliographique ; Sharon Moyer et Carolyn Canfield, pour leurs conseils concernant les libérations préjudiciaires et conditionnelle ; Frank Porporino, Bob Cormier, Stan Divorski, Joan Nuffield et Linda Goldberg, pour leurs commentaires éclairés sur la première version ; Sally Leppard pour la dactylographie de l'avant-projet ; et Mary Ferriman pour la patience et la diligence apportées à la dactylographie et à la présentation de l'ensemble du rapport.

Nous tenons également à remercier les nombreux spécialistes canadiens et américains de la justice pénale qui nous ont accordé de longs entretiens portant sur l'incidence des programmes et des politiques mis en oeuvre pour influencer sur la croissance des populations pénitentiaires.

TABLE DES MATIÈRES

<u>CHAPITRE 1 - INTRODUCTION</u>	<u>Page</u>
1.A <u>OBJET DU RAPPORT</u>	1
A.1 La volonté de freiner la croissance des populations carcérales	2
A.2 La recherche de stratégies à moyen et à long terme	4
A.3 Les objectifs de la justice pénale et la stabilisation des populations carcérales	5
1.B <u>PORTÉE DU RAPPORT</u>	5
1.C <u>MÉTHODE</u>	8
1.D <u>PRÉSENTATION DU RAPPORT</u>	10
 <u>CHAPITRE 2 - LES MESURES PRÉCÉDANT L'INCARCÉRATION</u>	
<u>INTRODUCTION</u>	12
2.A <u>L'ÉTAPE PRÉJUDICIAIRE</u>	13
A.1 Les programmes communautaires de déjudiciarisation	15
A.2 Les activités de la police	20
i) Les crédits budgétaires et les priorités de la police	20
ii) La surveillance des ex-détenus	22
iii) La modification des méthodes de filtrage	23
iv) La collaboration avec des programmes de déjudiciarisation s'appuyant sur la communauté	24
A.3 Solutions permettant d'éviter la détention préventive	25
A.4 Les politiques relevant des procureurs	27
i) Les changements dans les ressources des services des procureurs	27

ii) Le plea bargaining, ou négociation de plaider	28
iii) L'administration d'avertissements par les services des procureurs	30
iv) Les programmes officiels de déjudiciarisation relevant des services des procureurs	30

2.B IMPOSITION DES PEINES

B.1 Les peines non prévalide de la liberté

i) La libération inconditionnelle ou conditionnelle	33
ii) Le report de sentence	34
iii) Le sursis	35
iv) La probation	36
a. La classification et le filtrage des cas	38
b. La spécialisation à l'égard des clients et leur surveillance intensive	39
c. Le recours aux bénévoles	40
d. L'expiration anticipée des ordonnances de probation	41
e. Le renforcement des services de soutien à la probation	42
f. L'aide au travail	42
v) Les amendes	43
vi) Les ordonnances de dédommagement	47
vii) Les ordonnances de service communautaire	51
viii) Les placements en résidence au sein de la communauté	55
ix) Les barrières et les renforts aux solutions non carcérales	58
a) Les obstacles	58
b) Le soutien législatif : les lois correctionnelles communautaires	60
c) L'information du corps judiciaire	64

2.B.2 Les amendements au Code criminel et aux lois connexes

i) Les modifications au Code criminel, dans le sens d'une plus grande sévérité	67
---	----

ii) L'assouplissement du Code criminel et des lois connexes	75
a) Suppression des sentences obligatoires minimales d'emprisonnement	79
b) Réduction ou élimination pour les sanctions maxima élevées	80
c) Dispositions particulières concernant les contrevenants jeunes adultes	80
d) Le rejet des sentences indéterminées	81
e) Réduction ou élimination des sanctions pour usage et vente de la marijuana	82
iii) Les lignes directrices législatives encadrant les sentences judiciaires	84
a) Une présomption à l'encontre de l'incarcération	85
b) L'utilisation obligatoire des rapports présentenciels	86
c) L'obligation de consigner en détail toutes les raisons	86
iv) Constitution d'une commission des sentences judiciaires	87
 2.B.3 <u>La sensibilisation du corps judiciaire</u>	 88
i) Les colloques ou conférences sur les sentences judiciaires	89
ii) Les cours de formation sabbatiques ou de brève durée	90
iii) Participation à des programmes d'internat dans des établissements correctionnels	91

CHAPITRE 3 - LES MESURES POSTÉRIEURES À L'INCARCÉRATION

INTRODUCTION	92
 3.A <u>LES MODIFICATIONS DES DOMAINES DE COMPÉTENCE FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX EN MATIÈRE DE DÉTENUS</u>	 93
A.1 Les accords d'échange de services	93

	<u>Pages</u>
A.2 L'élargissement des pouvoirs fédéraux à l'égard des détenus	95
A.3 Suppression des anomalies découlant de la règle des deux ans	96
3.B <u>CLASSIFICATION, AFFECTATION ET TRANSFERT</u>	97
B.1 Les politiques actuelles en matière de classification, d'affectation et de transfert	98
B.2 Les programmes de filtrage-reclassification	101
3.C <u>LES PROGRAMMES DE PRÉPARATION À LA LIBÉRATION</u>	104
C.1 Les programmes d'éducation, de formation professionnelle et de travail	105
C.2 Les programmes communautaires de libération anticipée en résidence	110
C.3 Les politiques de remise de peine méritée	116
i) L'augmentation des remises de peines autorisables	116
ii) Abolition de la remise de peine	118
iii) Les changements dans l'administration de la remise de peine méritée	118
3.D <u>LES POLITIQUES EN MATIÈRE DE LIBÉRATION CONDITIONNELLE</u>	121
D.1 Les modifications des conditions d'admissibilité	122
D.2 La prise de décisions par la commission des libérations conditionnelles	128
i) Les lois établissant la présomption en faveur de la libération conditionnelle	128
ii) Les directives d'application de la libération conditionnelle	129
iii) La prise de décision en fonction des circonstances	132

	<u>Pages</u>
D.3 Le renforcement des services de soutien à la libération conditionnelle	135
i) Les programmes d'aide à la préparation de la libération ...	135
ii) Le recours à des bénévoles pour appuyer les services de libération conditionnelle ...	136
iii) Les programmes faisant appel aux ex-contrevenants ...	137
iv) Les services d'aide en résidence à la libération conditionnelle ...	138
v) Les programmes destinés aux délinquants sexuels ...	139
D.4 Modulation des politiques	140
i) Les violations d'ordre technique	141
ii) La révocation en cas de nouveaux délits	142
3.E <u>LES POLITIQUES CONCERNANT LA SURVEILLANCE OBLIGATOIRE</u>	143
E.1 Les politiques de révocation	145
E.2 L'abolition du programme de surveillance obligatoire	146
<u>CHAPITRE 4 - CONCLUSIONS SOMMAIRES ET ORIENTATION DES RECHERCHES DANS L'AVENIR</u>	
4.A <u>RÉSUMÉ DES STRATÉGIES</u>	148
4.B <u>STRATÉGIES DESTINÉES À INFLUENCER LES POPULATIONS PÉNITENTIAIRES : RELATIONS AVEC LES FACTEURS DÉTERMINANTS DE L'IMPORTANCE DES POPULATIONS PÉNITENTIAIRES</u>	156
Figure 4.1	159-168
4.C <u>IMPORTANCE DE L'INTÉGRATION ET DE LA COORDINATION</u>	169

4.D	<u>LE RÔLE DE L'OPINION PUBLIQUE</u>	172
4.E	<u>LE PHÉNOMÈNE DE L'ESPACE DISPONIBLE</u>	174
4.F	<u>ORIENTATIONS DES RECHERCHES À L'AVENIR</u>	177

CHAPITRE 1 - INTRODUCTION

1.A OBJET DU RAPPORT

Le présent rapport, qui constitue un catalogue descriptif des stratégies destinées à influencer sur l'importance des populations pénitenciaires, comprend six objectifs :

- . Fournir un bilan complet des différentes stratégies mises en oeuvre pour restreindre la croissance des populations pénitenciaires ; ce bilan, obtenu grâce au dépouillement des publications sur le sujet, contient également des exemples de programmes et de politiques appliqués par d'autres instances ;
- . Fournir, à partir d'une recherche bibliographique, des points de vue ainsi que des faits concrets concernant l'incidence des différentes stratégies sur les facteurs déterminants de l'évolution des populations pénitenciaires ;
- . Evaluer l'efficacité de la panoplie de stratégies visant à influencer l'importance des populations carcérales, toujours à partir des ouvrages publiés dans ce domaine ;
- . Mettre en lumière les interactions complexes entre ces stratégies et l'appareil de justice pénale;
- . Chercher et préciser, à l'aide des ouvrages publiés en la matière, quelles sont les variables politiques et administratives qui encouragent ou entravent l'élaboration de ces stratégies ;

enfin, le principal objectif,

- . Stimuler le débat concernant l'application de stratégies destinées à restreindre la croissance des populations carcérales au Canada, entre les responsables de l'élaboration des politiques en matière de justice

pénale, les praticiens et les profanes.

A.1 La volonté de freiner la croissance des populations carcérales

Le rapport donne la priorité aux stratégies qui visent à restreindre la croissance des populations carcérales, plutôt que de les influencer de façon générale, et cela pour deux raisons :

En premier lieu, les responsables administratifs des centres correctionnels nord-américains et européens se déclarent gravement alarmés de ce que les ressources leur font de plus en plus défaut pour héberger des populations carcérales en croissance rapide.

Aux Etats-Unis, une étude effectuée pour le compte du National Institute of Justice (Mullen, 1980) constatait, pour la période allant de 1973 à 1978, un taux de croissance "que l'on se doit de qualifier d'alarmant" de la population carcérale dans un grand nombre de prisons d'état.¹ Des études plus récentes (Krajick, 1981 ; Ministère américain de la Justice, 1982) démontrent que ce boom (des populations carcérales) conserve toute sa vigueur. En 1981, le taux d'incarcération avait atteint 154 personnes pour 100.000 habitants. Or, étant donné que la construction de prisons n'avait pas suivi le même rythme, un grand nombre de juridictions avaient dû recourir à des installations de fortune, s'étaient trouvées forcées de loger deux ou même trois prisonniers dans des cellules prévues pour un seul détenu et, enfin, de chercher des méthodes visant à réduire la population carcérale.

En Europe, vers la fin des années soixante et le début des années soixante-dix, ces problèmes de surpopulation se firent d'autant plus aigus que l'on assistait parallèlement à une détérioration d'installations devenues trop

¹ Pour les six années en cause, l'augmentation nette du nombre de détenus dans les prisons d'état avait été de 54 %, soit le taux le plus élevé depuis les années quarante. En outre, la croissance du nombre des détenus était bien plus élevée que celle de l'ensemble de la population, si bien que le taux d'incarcération devait passer de 98.6 personnes pour 100.000 en 1970 à 124 personnes pour 100.000 en 1978 (Mullen, 1980 : 13-16).

vétustes. Confrontés, d'une part, à la menace que présentait l'augmentation des populations carcérales et, d'autre part, à la résistance de l'opinion publique à toute dépense supplémentaire pour la création de nouveaux établissements, plusieurs gouvernements européens mirent à l'essai de politiques novatrices et de grande envergure pour restreindre le nombre des détenus.

Bien que, durant les dix dernières années, la croissance des populations carcérales dans les prisons provinciales et fédérales du Canada n'ait pas été aussi dramatique qu'aux Etats-Unis, et en dépit du fait que, de manière générale, les établissements pénitentiaires n'y soient pas aussi délabrés qu'en Europe, l'insuffisance des installations d'hébergement commence à s'y faire sentir. Au cours des cinq années qui se sont écoulées entre la fin de 1974/75 et la fin de 1978/79, la population pénitentiaire a augmenté de 10.6 %, passant de 8317 à 9202 détenus, pour augmenter encore de 10.3 % au cours des trois années séparant la fin de 1978/79 et la fin de 1981/82, pour atteindre le chiffre de 10.154 détenus. Au cours des dix dernières années, le taux d'incarcération est passé d'environ 84 pour 100.000 habitants à plus de 100 pour 100.000 habitants. Les entrevues avec les responsables administratifs des services correctionnels de l'ensemble du pays indiquent que la crise du logement a commencé dans les établissements pénitentiaires canadiens. En outre, la médiocre conjoncture économique et l'augmentation des coûts d'incarcération dressent des obstacles à la fois politiques et pratiques aux investissements importants dans ce domaine.

Dans une période où la croissance rapide des populations incarcérées se conjugue à une stagnation, voire un déclin des ressources dont disposent les services correctionnels, on comprend parfaitement que les responsables soient à la recherche de stratégies visant à stabiliser ou même à réduire le nombre de détenus. C'est pourquoi nous avons, dans notre rapport, mis l'accent sur les politiques qui semblent offrir des perspectives de stabilisation ou de réduction des populations carcérales.

En second lieu, la diminution du nombre des détenus est conforme à la philosophie actuelle en matière correctionnelle. En effet, des recherches approfondies ont gravement mis en doute la valeur de l'emprisonnement en tant que facteur de réhabilitation ou de dissuasion. Nombreuses sont les autorités, en

matière de justice criminelle, pour qui l'emprisonnement ne peut s'expliquer que de deux manières : la volonté d'exclure physiquement les contrevenants de la société, ou l'idée qu'il faut châtier avec sévérité les délits graves ; or, même ces deux desseins comportent des faiblesses aujourd'hui incontestables. En effet, le premier risque d'entraîner des coûts sociaux et financiers bien supérieurs aux avantages procurés ; quant au second, il a été vivement critiqué en raison des écarts considérables entre les sanctions infligées à des contrevenants ayant commis des délits analogues.

C'est pour ces raisons qu'un grand nombre d'agents appartenant à tous les secteurs de l'appareil judiciaire criminel réclament que l'on conserve l'emprisonnement comme dernier recours, pour des périodes aussi brèves que possible. Conformément à cette évolution, les administrations correctionnelles et les commissions de libération conditionnelle ont commencé à adopter une philosophie de réintégration, selon laquelle le but principal de l'incarcération est de préparer les contrevenants à une réinsertion aussi rapide et aussi solide que possible au sein de la société.

A.2 La recherche de stratégies à moyen et à long terme

Même si certaines des stratégies présentées dans ce document sont de nature à influencer rapidement les populations pénitentiaires (par exemple, les programmes de reclassification sur une grande échelle), la majorité d'entre elles sont destinées à agir de façon progressive, certaines même au bout de plusieurs années seulement. Afin d'éviter la tentation de mesures de "replâtrage", nous avons délibérément mis l'accent sur les stratégies à moyen et à long terme. En effet, les responsables pénitentiaires tendent à adopter des mesures à courte vue, afin de répondre de façon passagère à un problème de surpopulation ou de gestion pénitentiaire ; toutefois, une fois la crise passée, on abandonne souvent la politique en question et les forces qui encourageaient la surpopulation carcérale agissent de nouveau.

Le présent document encourage une démarche différente, qui consiste à établir des objectifs et à modifier les politiques à un niveau beaucoup plus profond. Même si une telle démarche risque d'exiger davantage de temps, les

stratégies qui en découleront seront mieux à même d'agir de façon durable sur la croissance des populations carcérales.

A.3 Les objectifs de la justice criminelle et la stabilisation des populations carcérales

Plusieurs passages du présent rapport soulignent à quel point les objectifs poursuivis par l'appareil judiciaire criminel et ceux d'une restriction des populations incarcérées tendent à entrer en concurrence. En effet, la plupart des stratégies mentionnées ici ne se bornent pas à affecter l'importance des populations carcérales, mais influent également sur la sécurité publique, les droits des contrevenants, l'indépendance judiciaire et les responsabilités de la collectivité. Il se peut par conséquent que l'application d'une politique particulière nécessite des concessions, pas toujours mineures, dans d'autres domaines. C'est ainsi qu'en encourageant le "plea bargaining", on risque d'inciter à sacrifier certains droits des défenseurs. Chaque fois qu'une telle situation existe, nous expliquons en quoi consistent ces compromis et de quelle façon ils pèsent sur la situation.

1.B PORTÉE DU RAPPORT

Le présent rapport décrit toute une gamme d'idées pouvant servir de base à des programmes et des options en matière de politiques qui pourront être utilisés à chaque étape principale du processus judiciaire criminel, par toutes les catégories d'acteurs intervenant dans ce processus. Nous comptons initialement concentrer notre attention sur les stratégies élaborées et mises en oeuvre par les administrations correctionnelles et les commissions de libération conditionnelle. Toutefois, ces stratégies tendent à n'influencer que les variables affectant le nombre des personnes libérées par les pénitenciers. En laissant de côté les stratégies applicables par la police, les procureurs de la Couronne, le corps judiciaire et les législateurs, nous aurions manqué de tenir compte de l'incidence des mesures préalables à l'incarcération sur la deuxième catégorie de variables influençant la population carcérale, à savoir les variables affectant les admissions dans les pénitenciers. Un certain nombre d'études destinées à examiner les différentes politiques envisageables pour faire échec à la crois-

sance des populations carcérales ¹, des évaluations de nombreux programmes correctionnels communautaires encouragés par la U.S. Law Enforcement Assistance Administration ², ainsi que la récente prolifération d'études érudites sur les problèmes des populations carcérales, sont à l'origine d'une volumineuse littérature en la matière, laquelle met en lumière toute une série de stratégies novatrices de stabilisation, stratégies qui vont depuis la législation concernant les actes criminels jusqu'à la révision des critères de libération des détenus.

Citons, à ce sujet, les propos d'un chercheur :

"Les décisions conduisant à incarcérer ou à libérer les gens mettent en oeuvre toute une série de transactions discrétionnaires entre des acteurs dont les objectifs sont indépendants, et qui suivent des politiques dont l'élaboration et l'application ne sont pas forcément uniformes ...

Les efforts du législateur pour définir et prescrire des sanctions à l'encontre des actes criminels ne sont que le début de cette chaîne de décisions, laquelle se poursuit avec la décision prise par la police d'arrêter ou de laisser courir un contrevenant, le choix effectué par le procureur d'inculper ou non l'intéressé, la politique du juge en matière de sentence et les décisions en matière de libération qui relèvent généralement des commissions de libération conditionnelle."

(Mullen, 1980 ; 2, 25)

Afin de pouvoir explorer valablement la myriade de stratégies s'offrant dans ce domaine, et afin de bien refléter les connaissances actuelles, nous nous devons d'élargir la portée de notre étude. C'est pourquoi notre rapport souligne aussi bien l'importance des stratégies réglementant l'admission que celles influençant les libérations de détenus, et couvre une vaste gamme de décisions prises dans l'ensemble de l'appareil judiciaire criminel.

¹ Voir par exemple, Rutherford et al, 1977 ; Krisberg et Galvin, 1980 ; Mullen, 1980 ; Great Britain, Home Office, 1974.

² A titre d'exemple, dans le Comté de Montgomery, Maryland, Programme de Libération-Travail (Work-Release) évalué par Rosenblum et Whitcomb (1978).

Précisons que nous prenons l'expression "appareil judiciaire criminel" dans son sens le plus large et que nous incluons notamment le public parmi ses principaux acteurs. En effet, d'innombrables documents de recherche ont montré que sans l'appui de l'opinion, la plupart des réformes sont vouées à l'échec. La majorité des stratégies présentées dans ce rapport nécessitent un engagement de la collectivité dans le sens de l'abaissement des taux d'emprisonnement et des "mesures correctionnelles communautaires". A l'heure actuelle, les attitudes que l'on constate au Canada à l'égard de la délinquance ne permettent guère un tel engagement. C'est pourquoi nous consacrons plusieurs analyses au rôle joué par la résistance de l'opinion et à la sensibilisation du public dans l'application des différentes stratégies.

Par ailleurs, bien que ce rapport soit essentiellement consacré aux stratégies destinées à influencer l'importance des populations détenues dans les pénitenciers fédéraux (c'est-à-dire des délinquants purgeant des peines d'emprisonnement d'au moins deux ans), nous avons quelque peu assoupli cette définition afin d'englober certaines stratégies affectant le nombre des détenus dans les établissements provinciaux (c'est-à-dire des délinquants purgeant des peines d'emprisonnement inférieures à deux ans). Cette définition élargie tient mieux compte des interactions éventuelles entre les populations des pénitenciers et celles des prisons.¹

La dernière observation concernant la portée de notre étude concerne le compromis entre la portée de l'analyse et sa profondeur. Ceux qui connaissent bien la littérature publiée dans ce domaine admettront sans difficulté que l'on pourrait consacrer un rapport tout entier à la description des variantes d'une seule et même stratégie destinée à influencer les populations carcérales. Toutefois, une telle démarche ne conviendrait pas ici. En effet, notre but consiste davantage à présenter des informations touchant l'établissement de politiques et d'initiatives élargies dans ce domaine, lesquelles pourront faire appel à toute

¹ C'est ainsi que l'introduction des programmes de solutions de rechange à l'incarcération (amendes) touchera principalement les prisons provinciales. Toutefois, les lits supplémentaires fournis à cette occasion pourront l'être par les autorités fédérales, en vertu d'accords d'échanges fédéraux provinciaux.

la gamme des options offertes. C'est pour cette raison que nous avons préféré couvrir un champ aussi vaste que possible, quitte à sacrifier la profondeur de l'analyse. Toutefois, nous n'avons pas négligé de fournir les références nécessaires, à l'intention du lecteur désireux d'entrer davantage dans le détail de certaines stratégies.

1.C MÉTHODE

Le présent rapport devait constituer une suite logique de l'étude intitulée "Déterminants des populations pénitentiaires" (Hann, 1982).¹ Dans le cadre de cette étude, un sondage par voie postale des administrations correctionnelles de toutes les provinces canadiennes et de tous les états américains avait été effectué afin de préciser, entre autres, l'éventail de politiques et de programmes permettant d'affecter les variables qui déterminent les populations carcérales. Dans le cadre du présent rapport, nous avons analysé en priorité les réponses à ce sondage qui contenaient des idées novatrices destinées à influencer ces populations. Nous avons complété cette méthode par des entretiens téléphoniques avec les répondants lorsque cela s'avérait nécessaire et par un examen des documents ou articles consacrés à l'application des programmes et dont on nous avait recommandé la lecture.

En second lieu, nous avons étudié en détail les revues de justice criminelle, les études fondamentales menées dans le domaine correctionnel ainsi que les évaluations portant sur les options offertes par les sentences non carcérales. En outre, nous avons demandé un supplément d'information sur des sujets particuliers aux principaux organismes américains chargés de financer la recherche dans le domaine du maintien de l'ordre public, ainsi qu'à l'American Bar Association et à plusieurs administrations correctionnelles provinciales.

¹ L'étude Déterminants des populations pénitentiaires met en lumière les variables sur lesquelles agissent les politiques et les programmes, ainsi que les autres facteurs qui déterminent les populations carcérales ; elle présente des données sur l'évolution des tendances ainsi que les liens entre ces variables, et elle analyse la sensibilité de ces variables à l'égard des politiques.

La tâche consistant à ordonner les renseignements recueillis selon des étapes bien définies du processus judiciaire criminel fut particulièrement ardue. En effet, il n'est pas facile de décomposer le processus judiciaire criminel en séquences s'articulant de façon logique. En outre, chaque auteur et chaque juridiction avait sa propre définition des termes et des systèmes mis en oeuvre par l'appareil judiciaire criminel, ce qui compliquait encore la tâche. Par ailleurs, la pénurie dans certains cas, et la pléthore dans d'autres cas, des renseignements concernant certaines stratégies, rendaient pratiquement impossible une analyse uniforme de leur incidence sur les variables qui déterminent l'importance des populations carcérales à chacune des étapes. C'est ainsi que l'incidence de certaines lois de sentences déterminées sur les populations carcérales des Etats-Unis a fait l'objet de plusieurs centaines d'articles très approfondis, alors que l'on n'a pas encore complètement évalué l'incidence de la politique de report de sentence sur les populations carcérales britanniques. Il va de soi que l'inégalité dans la présentation de tel ou tel aspect ne traduit nullement une préférence à l'égard de certaines stratégies.

Une fois toutes les stratégies identifiées et leur place établie le long de la chaîne constituée par le processus de justice criminel, il nous restait, au plan de la méthodologie, à prédire quelle stratégie influencerait tel ou tel déterminant des populations carcérales. Nous nous sommes conformés à la typologie présentée dans le document de Hann (1982) et nous avons condensé ces différentes variables - chronologie et coefficients - en sept catégories intitulées "Principaux déterminants de la population pénitentiaire".¹ Plusieurs facteurs

¹ Taux d'admission des nouveaux contrevenants, période écoulée entre l'admission et la libération, taux de libération conditionnelle, taux de révocation des libérations conditionnelles, taux de libération sous surveillance obligatoire, taux de révocation de la surveillance obligatoire et taux de retour après succès de la libération conditionnelle, ou de la période de surveillance obligatoire, ou après libération inconditionnelle. On trouvera, dans l'annexe, les définitions de ces coefficients et de ces tranches chronologiques.

devaient influencer notre capacité à discerner le lien entre les stratégies influençant la population et les déterminants en question, notamment la question de savoir si telle stratégie avait jamais été considérée comme mécanisme influençant la population, la durée d'application de la stratégie dans sa juridiction d'origine, ainsi que la qualité et la quantité des recherches concernant ses effets. Nos efforts furent entravés par l'insuffisance de travaux d'évaluation de bonne qualité dans ce domaine, comme nous l'indiquons dans le tableau 4.1 du chapitre de conclusion.

1.D PRÉSENTATION DU RAPPORT

De manière générale, chaque chapitre identifie une ou plusieurs stratégies qui conviennent à une étape particulière du processus judiciaire criminel, en décrit les objectifs¹, et en analyse l'influence probable sur les populations pénitentiaires. Dans la mesure du possible, nous présentons des exemples de programmes et de politiques ayant recours à la stratégie en cause, notamment ceux qui ont fait l'objet d'une évaluation, et nous cherchons à les mettre en relief.

Le chapitre 2 présente et décrit les stratégies visant à influencer sur les populations pénitentiaires et dont l'application précède l'incarcération ; il s'agit donc des stratégies mises en oeuvre par la collectivité, la police, les procureurs, le corps judiciaire et les assemblées législatives. Elles comprennent, entre autres, les programmes communautaires de déjudiciarisation, les politiques concernant l'affectation des ressources nécessaires au maintien de l'ordre public, la négociation de plaidoyer (plea bargaining) et la déjudiciarisation, les options concernant le travail communautaire et les pratiques judiciaires en matière de sentence.

Nous insistons plus spécialement sur l'incidence de certaines lois régissant les sentences judiciaires sur l'importance des populations carcérales.

¹ Ces objectifs ne sont pas forcément limités à l'influence sur les populations pénitentiaires. Par exemple, ils peuvent viser à humaniser ou à rendre plus équitable le traitement des contrevenants, à améliorer l'efficacité du système, etc.

Dans le chapitre 3, nous analysons les stratégies post-internement, dont les politiques régissant le pouvoir des paliers fédéral et provincial sur les détenus, la classification et l'affectation, la remise de peine, les programmes de préparation à la libération et la libération conditionnelle, notamment sous la forme de surveillance obligatoire. Ces stratégies relèvent généralement des administrateurs des services correctionnels, des commissions de libération conditionnelle et des assemblées législatives.

Le chapitre 4 renferme, en premier lieu, une analyse des stratégies présentées dans les deux chapitres précédents, ainsi qu'un tableau récapitulatif, qui met en relief les relations existant entre les différentes stratégies et les principaux déterminants des populations pénitentiaires. On y trouvera, en second lieu, plusieurs conclusions concernant les choix stratégiques les plus appropriés afin de limiter les populations pénitentiaires au Canada, ainsi que les méthodes visant à encourager leur application. Enfin, nous proposons des orientations pour la poursuite des recherches, dans des domaines généraux mais aussi sur des sujets précis.

CHAPITRE 2 - LES MESURES PRÉCÉDANT L'INTERNEMENT

INTRODUCTION

Le présent chapitre met l'accent sur les stratégies influençant la population pénitentiaire, et dont la mise en oeuvre précède l'internement. Nous les avons divisées en deux catégories :

- . les politiques mises en oeuvre avant le procès, notamment les programmes communautaires de déjudiciarisation, les aménagements des ressources et des activités de la police, le recours à des solutions permettant d'éviter la détention préventive, et les programmes relevant des procureurs ; et,
- . les mesures prises au moment de la sentence judiciaire, parmi lesquelles la libération conditionnelle, le report de sentence, les options correctionnelles communautaires et le raccourcissement des peines. Nous examinons également, dans ce chapitre, les stratégies, notamment législatives, qui appuient ou au contraire viennent contrecarrer les différentes pratiques en matière de décision judiciaire.

Les politiques décrites ci-après sont considérées, dans leur majorité, comme ayant un caractère préventif, puisqu'elles agissent surtout sur les taux d'admission des institutions pénitentiaires. Toutefois, un grand nombre des options concernant la sentence judiciaire influent également sur la durée de la peine. Il est difficile, du point de vue de l'appui apporté aux politiques de sentences judiciaires, d'établir une distinction entre les stratégies, par exemple dans les domaines législatif et éducatif, qui influent sur les taux d'admission, et celles qui affectent la durée des peines.

Dans toute la mesure du possible, nous avons composé ce chapitre de façon chronologique, c'est-à-dire selon les séquences des différentes étapes du processus judiciaire criminel. Toutefois, ce dernier ne se prête pas toujours à une présentation strictement linéaire, car les contrevenants y suivent parfois un cheminement apparemment dépourvu de logique et se trouvent investis de rôles différents selon les étapes de la prise de décision. C'est pourquoi la

progression retenue dans ce chapitre entre les différentes étapes, ainsi que les lignes de démarcation entre catégories de politiques pourront parfois sembler arbitraires.

2.A L'ÉTAPE PRÉJUDICIAIRE

De récentes études ont montré que les politiques mises en oeuvre par la communauté, par la police, par les tribunaux (bail courts) et par les procureurs avaient d'importantes répercussions sur la décision d'interner ou non un contrevenant. Si l'on veut bien considérer l'appareil judiciaire criminel comme opérant une succession de tris, on voit que chacune des politiques contribue à limiter davantage le nombre des contrevenants passibles d'emprisonnement.

On entend généralement par déjudiciarisation¹ le processus et les programmes qui permettent à un contrevenant de contourner un ou plusieurs aspects de l'appareil judiciaire criminel classique et de demeurer au sein de la communauté. Lors des étapes préliminaires du procès, ces programmes font appel aux organismes d'aide sociale, à la police, aux services des procureurs et au juge d'instruction. Le contact peut être établi avant l'arrestation, au moment de l'arrestation, lors d'une audience ou conférence préjudiciaire, ou encore entre cette audience/conférence et le procès en tant que tel. La déjudiciarisation peut être décidée de façon officieuse, sans qu'une série de conditions ou qu'un contrat soient imposés par les représentants de la justice criminelle, ou de façon officielle, selon des conditions convenues par le contrevenant et la police, les services du procureur ou le juge d'audience.

Bien que les méthodes et programmes de la réorientation aient été adoptées par l'opinion comme des solutions faciles et peu onéreuses à un grand nombre de

¹ En Grande-Bretagne, la Crime Policy Planning Unit (1974) définit l'objectif de la réorientation : "... fournir les moyens de traiter les contrevenants à une étape du processus précédant la condamnation ou la sentence judiciaire, de manière à rendre inutile l'étape du procès et/ou sentence sur le fond."

problèmes de justice criminelle, on sait encore mal dans quelle mesure elles contribuent réellement à réduire les taux d'incarcération. Compte tenu de l'écart considérable entre le nombre de délits signalés et celui des arrestations, de même qu'entre le nombre des arrestations et celui des procès, on est surpris devant la minceur des recherches visant à analyser l'incidence peut-être tout à fait considérable de la réorientation préjudiciaire sur les taux d'internement en prison et en établissement pénitentiaire. C'est en raison de cette indigence des recherches scientifiques que nous présentons surtout un échantillonnage de stratégies de réorientation qui semblent de nature à réduire les taux d'incarcération. Toutefois, nous nous devons de préciser qu'un grand nombre des observations que nous formulons dans ce chapitre sont de nature spéculative.

Dans l'analyse que nous présentons ensuite, chaque catégorie de méthode ou de programme est identifiée au moyen de l'agent qui en prend l'initiative au sein de l'appareil judiciaire criminel, et évaluée en fonction de son potentiel de réorientation. Nous avons mis l'accent sur les stratégies concernant les contrevenants coupables de délits graves, c'est-à-dire celles qui ont le plus de chance d'influer sur le nombre des détenus dans les pénitenciers fédéraux.

A.1. Les programmes communautaires de déjudiciarisation

L'étude des projets américains de réorientation dans la communauté¹ révèle que même si un grand nombre d'entre eux déclarent relever de la communauté elle-même, se pencher sur les délits les plus graves et éloigner les délinquants de l'appareil judiciaire criminel, ces programmes sont en réalité contrôlés de très près par les organismes de justice criminelle, ne s'intéressent qu'aux délits mineurs commis par des délinquants appartenant aux classes moyennes, et fournissent à l'appareil judiciaire criminel les moyens d'intervenir dans la vie d'individus qui, sans cela, demeureraient hors de sa portée. Autre reproche souvent adressé aux programmes de déjudiciarisation : leur recours extrêmement fréquent aux consultations psychologiques, lesquelles ne peuvent malheureusement toucher que les individus possédant une certaine facilité d'élocution, à savoir les membres des classes moyennes. On a également reproché aux programmes de déjudiciarisation de violer les droits individuels, en instituant une participation forcée. La plupart des recherches objectivement menées dans ce domaine réfutent l'affirmation des partisans de la déjudiciarisation, selon laquelle cette dernière réduirait le récidivisme, allégerait le travail des tribunaux ou réduirait les coûts de fonctionnement de l'appareil judiciaire criminel.

Toutefois, d'après certaines évaluations, les programmes de déjudiciarisation sont de nature à réduire le taux d'incarcération de tel ou tel groupe particulier. Il semble que l'on retrouve les points communs suivants dans tous les programmes qui parviennent à éviter à leurs clients l'arrestation, l'arrestation renouvelée ou le procès, et réduisent par conséquent leur risque d'emprisonnement :

- . Les programmes visant les délinquants "graves" dans des quartiers pauvres, lesquels sont considérés comme présentant un "haut risque" d'interaction avec l'appareil judiciaire criminel ;
- . La participation au programme n'est pas forcée, que ce soit de façon directe ou indirecte ;

¹ Voir, par exemple, Roesch, 1978 ; Andriessen, 1980 ; Palmer et Lewis, 1980a et 1980b.

- La principale méthode de déjudiciarisation n'est pas la consultation mais la défense des clients : on s'efforce de préserver les droits de ces derniers lorsqu'ils sont abordés par un agent de la paix, on les accompagne au poste de police, on se fait leur porte-parole lors des conférences préjudiciaires ou lors des conférences de sentence judiciaire et, de manière générale, on s'efforce de promouvoir chez les participants un sentiment d'appartenance et de fierté à l'égard de la communauté ; . .
- L'activité de consultation met l'accent sur l'aide matérielle, de manière à permettre dans toute la mesure du possible aux clients de vivre de façon autonome, en les aidant à trouver un établissement d'enseignement, un emploi, un hébergement ou les moyens financiers nécessaires, plutôt que sur les transformations d'ordre psychologique ou social.

Citons quelques exemples de programmes de déjudiciarisation s'appuyant sur la communauté, répondant aux critères ci-dessus et qui prétendent réussir à réduire quelque peu les contacts de leurs clients avec l'appareil judiciaire criminel :

- Un programme de loisirs et de défense organisé par le California Youth Authority dans le quartier américano-mexicain d'une banlieue de Los Angeles ;¹
- Un programme de déjudiciarisation des délinquants aux Pays-Bas, mis sur pied par Andriessen, et inspiré de son observation des programmes de la California Youth Authority (Andriessen, 1980) ;

¹ Andriessen (1980) cite le programme "Mar Vista" de La Colonia, en Californie dans sa critique des programmes américains de déjudiciarisation. Ce programme, ainsi que deux autres projets parrainés par la California Youth Authority font l'objet de deux études d'évaluation de la part de Palmer et Lewis (1980a et 1980b).

- The Philadelphia House of Umoja, ensemble de résidences administrées de façon autonome et principalement destinées aux jeunes du ghetto noir. Les principales caractéristiques du programme sont la reconstitution d'un semblant de milieu familial, la recherche d'un emploi et l'observation des règles établies par les pairs (Morris, 1976 ; 169-170) ;
- The San Francisco Delancey Street Foundation : il s'agit d'une "famille" financièrement autonome d'ex-détenus, c'est-à-dire d'un ensemble de résidences et d'entreprises privées offrant des emplois, un soutien éducatif, la promotion de l'appartenance communautaire et la défense des personnes qui acceptent de se conformer aux conditions de résidence (Morris, 1976 : 170-172).

Il est difficile d'évaluer l'incidence des projets de déjudiciarisation s'appuyant sur la communauté quant à l'évolution des populations incarcérées, notamment parce qu'il n'existe pas de critères uniformisés de comparaison. Autre difficulté, l'absence tout au moins apparente de données fiables sur la participation au programme et sur les contacts ultérieurs avec l'appareil judiciaire criminel.¹

Il faudrait disposer de davantage d'informations et d'un schéma rigoureux

¹ C'est ainsi que les représentants de la Umoja House affirme que, sur une période de sept ans, dix seulement de ses 300 clients avaient été arrêtés après leur départ du foyer ; quant à la Delancey Street Foundation, "sur les centaines d'hommes et de femmes qui ont été membres du foyer Delancey Street, un seul a été arrêté durant sa période de résidence", ajoutant que "le taux de défection est inférieur à 40 %" (Morris, 1976 : 170-171). Quant à Mar Vista, Andriessen (1980 : 78) se borne à déclarer que "... YSP s'est distingué à l'occasion d'une enquête sur l'ensemble des projets de déjudiciarisation mis en oeuvre dans l'état, notamment en raison des efforts accomplis pour éviter le contact de ses clients avec l'appareil judiciaire criminel" ; quant à son propre programme en Hollande, il n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation objective.

d'évaluation pour pouvoir prédire l'influence de tels programmes sur les populations pénitentiaires canadiennes. Ce n'est que si les clients appartiennent à des groupes à "risque élevé", présentant le plus de risque d'incarcération pénitentiaire - il s'agit en général de jeunes adultes au chômage qui se sont déjà signalés aux organismes de justice criminelle -, et si le programme avait pour effet d'éviter la commission d'un délit grave ou l'emprisonnement résultant de ce délit, que les programmes de déjudiciarisation s'appuyant sur la communauté ont une bonne chance d'influencer la population pénitentiaire. En outre, une évaluation doit démontrer que les délinquants potentiels de la communauté qui ne participent pas au programme risquent davantage d'être incarcérés que ceux qui y participent. Etant donné que la plupart des projets sont peu structurés, il est probable que l'on ne surmontera pas les barrières méthodologiques à une telle évaluation.

Les programmes d'emploi

Etant donné les paramètres très souples qui définissent la "déjudiciarisation communautaire", un grand nombre de services sociaux axés sur le quartier et de programmes d'emploi destinés aux clients à risque élevé, plus particulièrement les hommes âgés de 18 à 24 ans, pourraient contribuer à réduire les populations carcérales. Toutefois, pour bien comprendre ce rôle, nous devons définir l'incidence du chômage et de la pauvreté sur les niveaux d'incarcération. Le lien entre ces facteurs et la démographie carcérale a été établi par Cox et Carr (1975), Jankovic (1977) ; Frank (1975), Greenberg (1977) et confirmé par Yaeger (1979). Un certain nombre de juridictions¹ ont incorporé le chômage et les indices de revenus à des modèles prévisionnels d'emprisonnement, avec des succès divers.

¹ Dont l'Illinois, l'Arizona, le Colorado, la Floride, le Kentucky, le Mississippi, le Missouri, le Nebraska, le Nouveau Mexique, le Dakota Nord et le Tennessee, dont les méthodes sont expliquées en détail par Miller, D., 1981 Prison Population Projections, distribuées par le Illinois Department of Corrections.

Le lien entre le chômage et la réincarcération a été reconnu par Krisberg et Galvin dans une étude commanditée par le National Council on Crime and Delinquency. Leur stratégie visant à réduire la population carcérale de Californie suggérait que le State Department of Corrections (Services correctionnels de l'État) finance le recours à des programmes de formation professionnelle, d'emploi et de promotion des carrières relevant de la communauté et rattachés aux organismes éducatifs compétents, à l'intention des quelque 10.000 contrevenants sortant de prison chaque année en Californie. Selon Krisberg et Galvin, ces programmes seraient "compliqués et onéreux, mais reviendraient moins cher que le projet de budget d'investissement de 903 millions" (Krisberg et Galvin, 1980a : 50).

Aux termes du "Comprehensive Employment and Training Act" (CETA), le gouvernement américain a financé, vers le milieu des années soixante-dix, un certain nombre de programmes de création d'emplois et de formation professionnelle destinés aux anciens détenus et aux bénéficiaires de la réorientation. Les responsables locaux de ces programmes ayant systématiquement négligé de prévoir des groupes témoins adéquats destinés aux comparaisons, il a été impossible d'évaluer 9 des programmes en question.² Toutefois, en ce qui concerne le projet précisément destiné à résoudre de problème méthodologique, les évaluateurs nationaux ont tiré la conclusion suivante :

"... le recours à ce programme comme solution de rechange au processus traditionnel de justice criminelle n'a pas aggravé les risques courus par la collectivité, il se peut même que ce risque ait été réduit à court terme ..."

ajoutant que :

² La plupart des administrateurs ont comparé les taux de réarrestation et d'emploi entre les individus qui accomplissaient le programme jusqu'au bout et ceux qui l'abandonnaient ou en étaient exclus avant son expiration. Toutefois, étant donné que l'une des principales raisons de l'élimination avant terme était précisément la réarrestation, une telle comparaison n'est pas valable. Le seul groupe témoin valable était composé d'individus arrêtés et soumis au processus judiciaire normal.

"... les perspectives d'emploi des participants - notamment les coupables d'atteinte à la propriété - apparaissaient sensiblement plus élevées que celles du groupe témoin, au moins à court terme."

(Abt Associés, 1978 : 181, 184-185)

Etant donné le pourcentage élevé de détenus réincarcérés dans les pénitenciers du Canada¹, le ministère, oeuvrant en collaboration avec le ministère de l'Emploi et de l'Immigration, pourrait mettre sur pied un programme pilote analogue. Toutefois, les programmes d'emploi s'inspirant de ces principes devront tenir compte de la nécessité de disposer des ressources voulues pour une guidance intensive destinée aux participants à risque élevé, de la nécessité de fournir des emplois de qualité et offrant des perspectives de progression aux participants, et du soin à accorder à une évaluation rigoureuse (Ibid : 179-189).

A.2 Les activités de la police

De toute évidence, la police joue un rôle déterminant, soit en aiguillant les individus au sein de l'appareil judiciaire criminel, augmentant ainsi les risques d'emprisonnement, soit au contraire en les soustrayant à l'attention des autorités. A cette étape du processus, plusieurs politiques sont de nature à influencer l'importance des populations pénitentiaires :

1) Les crédits budgétaires et les priorités de la police

Il semble tout d'abord que les budgets accordés à la protection policière, qui ont une incidence sur les effectifs du corps policier et sur ses priorités, engendrent des fluctuations du nombre d'arrestations, tout au moins pour certaines catégories (Greenwood et Wadycki, 1973 : 138-151), et accroissent le nombre des contrevenants susceptibles

¹ Selon Hann (1982 : 8-7), entre 42 et 48 pour cent de tous les détenus libérés des pénitenciers fédéraux entre 1964/65 et 1977/78 y ont été réincarcérés.

d'emprisonnement. Le Home Office Crime Policy Planning Unit (Service de planification des politiques en matière criminelle du ministère de l'Intérieur) de Grande-Bretagne (1974 : paragraphe 11) pose l'hypothèse suivante : à mesure que les effectifs policiers s'amenuisent - ou la proportion d'agents affectés aux enquêtes portant sur la délinquance et à sa répression -, le nombre de délits signalés enregistre un déclin, de même que celui des personnes appréhendées et emprisonnées. Quant aux priorités de la police, ce service (Ibid : paragraphe 12) a observé qu'en mettant l'accent sur les mesures policières préventives ou sur le déploiement des effectifs policiers dans les secteurs de forte délinquance, on pouvait aboutir à la découverte de davantage de contrevenants connus et à un taux d'emprisonnement plus élevé.

Si les théories concernant les liens entre les budgets de la police, et les taux d'arrestation et d'emprisonnement sont valides, alors il se peut que l'augmentation du taux d'emprisonnement au Canada soit, au moins en partie, attribuable à l'accroissement considérable des budgets et des effectifs de ses forces policières. En effet, le budget de la police, qui constitue de très loin la tranche la plus importante des budgets canadiens de lutte contre la délinquance, a connu une croissance exponentielle à tous les paliers de gouvernement entre 1955 et 1977, la proportion d'agents des forces de l'ordre passant de 1.5 à 2.3 pour 1000 habitants.¹ Cette progression des budgets et des effectifs de la police est liée à un triplement concomitant des délits signalés durant la même période, soit un doublement du nombre de "personnes inculpées"

¹ "Le nombre des policiers est passé de 28.000 en 1962 à plus de 52.000 en 1977" (Chan et Ericson, 1981 : 50). Les données de Chan et Ericson ont été tirées des rapports de Statistique Canada.

annuellement, et une augmentation de 65 % du nombre des détenus dans les prisons et pénitenciers (Chan et Ericson, 1981).²

ii) La surveillance des ex-détenus

En second lieu, un changement dans le sens d'une intensification ou d'un relâchement de la surveillance des ex-détenus par la police pourrait avoir une influence considérable sur la population pénitentiaire. Selon certaines sources statistiques citées par Hann (1982 : 8.7 et A.8), 33 % de la population pénitentiaire sont composés de contrevenants déjà admis en pénitenciers. En outre, de 1964/65 à 1977/78, entre 42 % et 48 % de tous les contrevenants libérés des pénitenciers devaient y retourner ; Hann considère qu'il faut envisager au moins l'éventualité de l'incidence que pourraient avoir certains instruments de politique sur le taux de réincarcération.

Un grand nombre de ces instruments de politique appellent d'importants compromis entre les objectifs de la justice criminelle. Par exemple, si on cessait de transmettre automatiquement à la police les noms et les adresses des individus fraîchement libérés des pénitenciers, on assisterait peut-être à une chute spectaculaire du taux de réarrestation des ex-détenus. Toutefois, une telle modification entrerait de toute évidence en contradiction avec l'un des objectifs essentiels de l'appareil judiciaire criminel, à savoir la protection du public. A l'inverse, une intensification des échanges de renseignements entre les

² Les auteurs observent que le nombre de personnes inculpées par agent de police est demeuré stable tout au long de cette période, ce qui conduit aux trois hypothèses suivantes : 1) que les agents s'abstiennent de procéder à des arrestations dans certaines situations, telles que les "querelles familiales" ; 2) que le "taux de règlement des affaires" a été faible pour la plupart des délits contre la propriété, auxquels l'augmentation du nombre de délits est en grande partie attribuable ; ou encore 3) que la police intervient davantage dans des affaires mineures peu susceptibles d'entraîner des inculpations (Ibid : 52-53).

autorités chargées de libérer les détenus et la police¹ pourrait entraîner une intensification de la surveillance des individus libérés sur parole et à une augmentation des taux de réarrestation, au détriment de la protection de la vie privée d'un grand nombre de citoyens. Nous n'avons connaissance d'aucune recherche dans ce domaine.

iii) La modification des méthodes de filtrage

En troisième lieu, les stratégies visant à affecter la décision consistant à arrêter ou à ne pas arrêter un individu, qui porte en général le nom de "filtrage" ou de "sélection" par la police, pourraient influencer, au moins de façon indirecte, les populations pénitentiaires. Comme le font remarquer Aaronson et al (1977) :¹

"La plupart des services de police ont des politiques officieuses de non-arrestation. En effet, si la police cherchait à appliquer toutes les lois en vigueur, elle serait submergée par le nombre de personnes arrêtées ... En outre, dans certains cas, il est virtuellement impossible d'appliquer convenablement la loi".

Pour prendre un exemple, si la police décidait d'appliquer de façon uniforme les lois sur la drogue, et qu'elle arrêterait tous les consommateurs de cannabis, les prisons provinciales devraient accomplir un tour de force pour accueillir les nombreuses personnes arrêtées pour possession illégale de drogue, ce qui entraverait l'application des accords fédéraux-provinciaux d'échange de prisonniers. Même si, en 1977, 4 % seulement des condamnations pour simple possession de cannabis donnèrent lieu à des peines d'emprisonnement, en chiffres absolus, cela n'en représentait pas moins de 1300 incarcérations. C'est pourquoi, si l'on part de l'hypothèse que les lois sur les drogues ne seront pas modifiées, l'intensification ou, au contraire, l'assouplissement de l'activité policière dans ce domaine, pourrait avoir un effet marqué sur les populations incarcérées au Canada.

¹ C'est ainsi, que dans une grande ville au moins, la police tient un registre informatisé de tous les individus bénéficiant d'une libération conditionnelle.

Dans une juridiction au moins, la politique d'arrestations de la police a été modifiée afin de réduire le nombre des emprisonnements. Dans l'état de l'Oregon, on a annoncé publiquement que les personnes cultivant de la marijuana pour leur usage personnel ne seraient pas arrêtées, avec comme conséquence une réduction immédiate du nombre de personnes ayant affaire à l'appareil judiciaire criminel - et, probablement, du nombre d'emprisonnements. (Aaronson et al, 1977 : 43).

Il existe d'autres domaines où une plus grande sélectivité de la part de la police pourrait influencer les populations incarcérées. C'est ainsi qu'en Iowa, la police "ne fait pratiquement aucun effort pour arrêter les joueurs et, dans la plupart des juridictions, n'applique pas les lois sur le jeu (ou les applique de façon sélective) pour les délits de jeu entre particuliers, c'est-à-dire sans vocation commerciale". (Ibid : 43).

Afin d'encourager la reconnaissance d'une attitude sélective de la part de la police au Canada, la Commission de Réforme du Droit (1976b : 61) a recommandé que le Code criminel ainsi que les lois provinciales pertinentes reconnaissent à la police une certaine discrétion en matière de répression et exigent des autorités policières qu'elles publient des lignes directrices encadrant l'exercice de cette discrétion.

iv) La collaboration avec des programmes de déjudiciarisation s'appuyant sur la communauté

En quatrième lieu, la collaboration de la police avec des programmes de déjudiciarisation s'appuyant sur la communauté pourrait contribuer à tenir à l'écart de l'appareil judiciaire criminel des individus qui, sans cela, risqueraient de finir en pénitencier. Il existe, au Canada, un exemple qui illustre ces perspectives : il s'agit d'une expérience d'aiguillage des prévenus, avant arrestation, vers un centre de médiation de quartier. Selon John Hogarth, qui occupait alors les fonctions de Directeur de la recherche du East York Diversion Project, la réorientation fonctionnait de la façon suivante :

"Nous avons choisi un secteur policier, un quartier d'environ 8 pâtés de maison par 10 pâtés de maison, et le ministère du Procureur général et celui de la Justice, avec l'appui du Chef de la police, ont fait savoir aux policiers que, s'ils ne le souhaitent pas, ils n'étaient pas obligés de lancer des inculpations criminelles (quelle que soit la gravité du délit) si, à leur avis, l'intérêt public serait mieux servi par une autre façon de procéder ... Au cas où le délit aurait fait une victime en particulier, cette dernière et le contrevenant devaient s'entendre sur les autres options possibles" (Morrison, 1973 : 93).

Pour que le programme demeure du ressort de la collectivité, une maison fut louée dans le quartier afin de servir de centre d'enquête et de médiation. Elle servit de quartier général aux agents du programme qui recevaient les individus dirigés par la police mais aussi, ultérieurement, par le personnel du centre communautaire local. Dans tous les cas, le personnel de ce service s'efforçait d'obtenir une solution par voie de médiation entre les parties en cause, avant d'entamer une quelconque procédure faisant appel à la justice criminelle.

Le projet de East York semblait de nature à réduire le nombre des incarcérations en prison ou pénitencier. Selon Hogarth, une comparaison avec le district policier voisin démontrait que "l'on avait réussi à faire échapper à la comparution judiciaire environ un tiers des cas qui y étaient normalement destinés". Précisons que parmi ces cas figuraient de nombreux délits graves qui, dans d'autres circonstances, auraient pu conduire à l'incarcération pénitentiaire (Ibid : 97-102).

A.3 Solutions permettant d'éviter la détention préventive

A première vue, les stratégies visant à réduire le nombre d'individus détenus de façon préventive peuvent sembler sans rapport avec la réduction des populations pénitentiaires. Toutefois, des études ont montré que les personnes détenues préventivement en raison de leur incapacité à payer la caution - également décrites au Canada par l'expression "libération judiciaire provisoire"

- ont davantage de chances d'être condamnées et, dans ce cas, de se voir infliger une sentence sévère, que leurs homologues ayant bénéficié d'une libération préalable^{1,2}. On voit donc qu'en favorisant un critère libéral de libération préalable, les programmes à vocation publique et privée de libération préalable ainsi que les réformes du régime de la caution peuvent influencer les populations détenues dans les prisons comme dans les pénitenciers.

Il existe une manière très répandue de contourner la caution sous forme de versement d'argent, à savoir la libération sur engagement, dont l'usage s'est répandu comme une traînée de poudre en Amérique du Nord depuis que le Vira Institute of Justice a élaboré des critères permettant d'apprécier les chances de comparution de l'accusé à son procès. Il existe d'autres programmes permettant d'augmenter les taux de libération préjudiciaire, dont les fonds de caution communautaires, qui fournissent les sommes ou les garanties nécessaires aux défendeurs indigents, ainsi que l'assistance organisée par des tierces parties, procédure en vertu de laquelle les intervenants fournissent à des défendeurs sélectionnés - et qu'ils ne connaissent pas personnellement - une aide en vue de leur libération (Aaronson et al, 1977 : 104-105).

Par suite de l'initiative de l'institut Vera et de programmes analogues, on vit augmenter dans des proportions spectaculaires, aux Etats-Unis, le nombre de défendeurs - y compris les coupables d'infractions graves - libérés en vertu d'ordonnances de garanties n'impliquant pas de versement d'argent, au cours des

¹ A titre d'exemple, une étude de 1973 portant sur une juridiction canadienne (Hann) effectuait une distinction entre la détention du contrevenant au moment de sa première comparution et sa détention au moment du verdict de l'audience de décision judiciaire. D'après une analyse à régression multiple, les personnes se trouvant dans le premier cas - influencées par les politiques policières en matière d'arrestation et celles concernant les assignations - étaient beaucoup plus exposées à une déclaration de culpabilité. Dans le deuxième cas, l'influence s'exerçait tant sur le genre que sur la sévérité de la sentence.

² Dans son étude exhaustive sur les pratiques de décision judiciaire dans l'état de Washington, D.C., Rhodes (1979 : 365) constata que les individus libérés avant le procès bénéficiaient de décisions beaucoup moins sévères que leurs homologues incarcérés.

années soixante et au début des années soixante-dix (Roesch, 1976 : 33)¹. Toutefois, on ne connaît pas l'incidence exacte de toutes ces libérations sur le taux d'admission des prisons britanniques. En effet, si la réforme de la caution n'est pas accompagnée d'une réduction de la surveillance et des arrestations effectuées par la police, il n'est guère probable que les taux d'incarcération en seront modifiés de façon importante.

Il est difficile de prédire l'incidence de la réforme du régime de caution sur le nombre d'admissions dans les pénitenciers canadiens. Les statistiques indiquent que 40 à 50 % des prisonniers des établissements provinciaux sont incarcérés sur renvoi en détention provisoire. Certains considèrent que si l'on utilisait pleinement les dispositions de la loi sur la réforme de la caution et si les solutions de remplacement à la caution étaient élargies pour satisfaire la demande, le nombre de détenus pourrait décroître de façon appréciable. Il est probable que les criminels laissés en liberté en vertu de ce changement de politique se verraient administrer des sanctions non carcérales ou des peines d'emprisonnement écourtées, ce qui réduirait les populations pénitentiaires.

A.4 Les politiques relevant des procureurs

L'expérience des autres juridictions a démontré que plusieurs politiques préalables au procès et relevant des services des procureurs peuvent influencer considérablement les admissions en prison, même si tel n'est pas nécessairement leur but :

i) Les changements dans les ressources des services des procureurs

Il est possible que l'augmentation des budgets et des effectifs dont disposent les procureurs influence considérablement les populations pénitentiaires. C'est ainsi que par suite de la stratégie mise en oeuvre par l'état de l'Illinois pour "suivre le rythme de l'augmentation de la criminalité" en augmentant les effectifs des procureurs, le nombre des

¹ C'est ainsi que de 1962 à 1971, le nombre d'accusés d'infractions graves libérés selon toutes les méthodes possibles est passé de 47 % à 67 %.

incarcérations augmenta rapidement et dans des proportions considérables. De façon analogue, une décision législative prise en 1975 dans l'Etat de Caroline du Sud en vue d'éliminer le retard accumulé par les tribunaux en octroyant des fonds permettant d'étoffer les rangs des procureurs et du personnel judiciaire, se solda par une forte augmentation des emprisonnements dans l'état (Krisberg et Galvin, 1980b : 40, 53). Il est piquant de remarquer, avec Roesch (1976), que l'un des objectifs - souvent atteint - de ce genre de politique est de soulager les prisons et centres de détention surpeuplés. Toutefois, il semble qu'en relâchant la pression exercée sur les établissements d'incarcération préventive, on aggrave le surpeuplement des prisons et pénitenciers.

ii) Le plea bargaining, ou négociation de plaider

Il est déjà plus difficile d'analyser l'incidence du plea bargaining sur les populations pénitentiaires. En effet, les recherches sur ce sujet conduisent à des conclusions contradictoires, même si, de manière générale, le plea bargaining n'est pas considéré comme un moyen fiable de réduction des populations carcérales. Plusieurs études ont indiqué que :

- . L'adoption du plea bargaining réduit considérablement les chances d'incarcération pour tous les types de délit, et particulièrement pour les délits contre la personne (Britt et Larntz, 1980) ;
- . L'adoption du plea bargaining n'a pas d'influence sur la catégorie ou la durée de la sanction, sauf pour les crimes de vol à main armée, pour lesquels les inculpations sont fréquemment allégées grâce aux négociations hors tribunal (Rhodes, 1979) ;
- . La réduction des mises en accusation par le biais du plea bargaining, notamment le passage de mise en accusation pour délit pénal (passible d'au moins 2 ans d'emprisonnement) à celle de délit passible de condamnation sommaire (passible de moins de 2 ans d'emprisonnement) est plus probable pour les délits associés à la consommation excessive

d'alcool que pour d'autres délits et lorsque le défendeur bénéficie d'une représentation légale (Hartnagel, 1979) ;

- . Les autres agents de l'appareil judiciaire criminel tendent à contrebalancer la réduction de sentence promise au moyen du plea bargaining. C'est ainsi qu'au moment de prendre leur décision, les juges déterminent si l'accusation a été réduite, et souvent la sentence est plus sévère qu'elle ne l'aurait été pour le délit initial. Par ailleurs, les sentences réduites par le biais de la réduction des accusations ont également fait l'objet de réajustement par la Couronne elle-même, par les responsables des libérations conditionnelles et par d'autres autorités correctionnelles (Genova, 1981)¹.

En résumé, si l'on fait abstraction de son caractère moral discutable, il semble que le plea bargaining n'offre guère de perspectives comme moyen de réduction des populations pénitentiaires. Même s'il peut aider à obtenir une réduction des sentences pour certains accusés dans certaines juridictions, il est douteux qu'une grande majorité de défendeurs optant pour le plea bargaining obtiennent la réduction souhaitée ; au contraire, en cherchant à esquiver le procès, ils risquent peut-être davantage l'emprisonnement.

Il semble que la stratégie opposée, celle qui consisterait à interdire le plea bargaining, n'ait guère de chances d'influencer de façon notable l'importance de la population pénitentiaire. C'est ainsi qu'en Alaska, où l'on a interdit le plea bargaining depuis 1975, les taux de condamnation et la durée des emprisonnements pour des crimes de violence graves tels que le meurtre, le viol, le vol à main armée et les voies de fait aggravées n'ont guère été affectés. Toutefois, les sentences sont devenues plus sévères pour les délits moins graves (Alaska Judicial Council, 1978).

¹ Dans au moins deux affaires bien connues au Canada, non seulement la Couronne a fait appel de la sentence qu'elle avait elle-même recommandée en échange d'un plaidoyer de culpabilité, reniant ainsi son accord avec l'accusé, mais la cour d'appel devait ignorer la transaction initiale et donner suite à la demande d'aggravation de la sentence (Ibid : 33).

iii) L'administration d'avertissements par les services des procureurs

Afin de réduire ces populations pénitentiaires, la Grande-Bretagne a encouragé les procureurs à donner des avertissements en lieu et place des poursuites (Home Office Crime Policy Planning Unit de la Grande-Bretagne, 1974). Toutefois, on n'a pas étudié la fréquence avec laquelle cette procédure avait été utilisée, ni le succès rencontré.

iv) Les programmes officiels de déjudiciarisation relevant des services des procureurs

Il est peu probable que, dans leur majorité, les programmes officiels de réorientation administrés par les services des procureurs affectent les populations pénitentiaires. Comme l'ont conclu Roesch (1976) et d'autres chercheurs, ces programmes mettent surtout l'accent sur les délits relativement mineurs - première ou deuxième infraction - et contribuent par conséquent à "réorienter" les contrevenants qui auraient normalement bénéficié d'une probation.

Toutefois, il existe quelques programmes de large portée qui semblent davantage convenir aux délits graves. C'est ainsi que le Night Prosecutor Program de Columbus Ohio¹ regroupe les cas ne se prêtant pas aux poursuites judiciaires et les renvoie devant des médiateurs, pour règlement du différend. Etant donné que l'on a donné aux responsables du programme toute discrétion pour juger des cas portés à l'attention du procureur du Citizen Complaint Bureau (Bureau des plaintes émanant des citoyens), ces derniers ont été en mesure de réorienter des cas de délits extrêmement graves qui, normalement, auraient donné lieu à poursuites et emprisonnement. On trouve, dans cette catégorie, une forte proportion de violences familiales ou de menaces de violence, parmi lesquelles on compte fréquemment des violences sexuelles, des agressions au couteau, des affrontements violents entre gangs, des atteintes criminelles à la propriété, des cambriolages et des vols.

¹ Cité par Aaronson, D.E. et al (1977 : 49) ; entretien avec Scott Dewhurst, procureur municipal adjoint et directeur des admissions du Night Prosecutor Program de Columbus, Ohio ; voir les documents décrivant le programme ; et Palmer, J.W. (1974 : 12-18).

Dans la majorité des cas, la procédure d'assignation prévue par le programme évite l'établissement de tout dossier d'arrestation pour les personnes incriminées.

Pour ce qui est du récidivisme, moins de 3 % des personnes initialement dirigées vers le Night Prosecutor y sont retournées en qualité de plaignants ou d'inculpés, soit un taux de récidivisme sensiblement inférieur à celui des contrevenants condamnés.

Bien que l'on n'ait pas fait d'étude permettant d'évaluer son incidence sur les incarcérations en Ohio, le programme de Columbus a réussi à empêcher toute augmentation des incarcérations dans les prisons de comté environnantes, au cours des trois dernières années. La valeur de ce programme est illustrée par le faible nombre de conflits interpersonnels ultérieurement présentés devant les tribunaux.¹

Afin de profiter de l'expérience acquise à Columbus, d'autres juridictions, parmi lesquelles Denver, Houston, Boston, Cleveland et Indianapolis, se sont inspirées du modèle du Night Prosecutor. Les services correctionnels de l'Oklahoma ont mis sur pied et financé un programme analogue dans les comtés urbains, dans le but expresse de réduire le nombre des détenus dans les prisons de l'état. En 1981, le procureur général de l'état de Nouvelle-Galles du Sud, en Australie, avait déjà établi trois programmes du type "Night Prosecutor" dans des localités tant urbaines que rurales (American Bar Association, 1980).

Compte tenu de la gravité des incidents pris en charge, du taux de succès dans la réorientation de cas de délinquance grave et du faible taux de récidivisme des participants, on peut considérer qu'un programme tel que celui de Columbus, Ohio, offre d'excellentes perspectives de réduction des populations de détenus canadiens, qu'il s'agisse des pénitenciers ou des prisons.

¹ En 1980, le programme a "réorienté" avec succès 9190 cas, dont 5.4 % seulement devaient revenir devant les tribunaux classiques.

2.B LES SENTENCES JUDICIAIRES

Les décisions prises à l'issue d'un procès affectent directement les populations pénitentiaires, tant en ce qui concerne les coupables de premières infractions qu'en ce qui concerne les récidivistes. Les données étudiées par Hann (1982) indiquent que ces deux catégories d'admission sont particulièrement sensibles aux modifications de politiques, même s'il s'agit surtout de secteurs de la justice criminelle qui ne relèvent pas directement du Solliciteur général. Toutefois, les stratégies employées dans d'autres juridictions donnent à penser que le ministère pourrait affecter de façon indirecte les taux d'admission en influençant les politiques des autres organismes de justice criminelle, notamment les tribunaux et les assemblées législatives.¹

La sentence rendue par le tribunal est également le facteur décisif de la "durée de la peine", c'est-à-dire le temps que le détenu devra purger en prison. A son tour, cette "durée de la peine" est un facteur déterminant de la taille des populations incarcérées et, en raison de son instabilité, est particulièrement sensible aux modifications de politiques (Ibid : chapitre 6). Etant donné que, sur une période prolongée, leur effet est cumulatif, ce sont les sentences d'internement prolongé qui ont l'incidence la plus marquée sur la croissance des populations carcérales. C'est pourquoi il est probable que des politiques suivies, allant dans le sens d'une réduction ou au contraire d'un allongement des peines d'emprisonnement influenceront, à long terme, les schémas de croissance des populations pénitentiaires.

Nous analysons, dans le présent chapitre, les stratégies suivantes en matière de décision judiciaire :

1. Les sentences judiciaires visant à éviter l'incarcération ;
2. Les amendements au Code criminel et lois connexes ;
3. La sensibilisation du corps judiciaire.

¹ Voir en particulier les chapitres 4, 5, 6 et 8 des Eléments déterminants des populations pénitencières canadiennes (Hann, 1982).

B.1 Les sentences judiciaires visant à éviter l'incarcération

Au Canada comme dans d'autres pays, toute une série d'options en matière de sentences judiciaires ont été mises au point afin de réduire le nombre d'incarcérations et de confier davantage de responsabilités en matière correctionnelle à la communauté d'origine du contrevenant. Plusieurs des options analysées ci-dessous ont également été élaborées pour encourager les contrevenants condamnés à "payer" pour leurs méfaits, soit de façon symbolique soit de façon concrète, et à prendre en considération les besoins des victimes d'actes criminels. Les principales modalités de sentences judiciaires qui semblent ouvrir des perspectives de réduction des populations pénitentiaires, et que nous décrivons dans le présent chapitre, sont les suivantes :

- . la libération inconditionnelle ;
- . le report de sentence ;
- . le sursis ;
- . la probation ;
- . les amendes ;
- . les ordonnances de dédommagement ;
- . les ordonnances de service communautaire ; et,
- . les placements en résidences communautaires.

L'impact d'une option ou d'un éventail d'options¹ sur les populations pénitentiaires dépend de sa mise en oeuvre, de l'aide reçue par les pouvoirs publics et/ou le secteur privé, de son aptitude à réduire le récidivisme et de son utilisation par des tribunaux à l'égard de contrevenants passibles d'incarcérations pénitentiaires. Nous examinons ces facteurs en détail, pour chaque catégorie de sentence non carcérale.

i) La libération inconditionnelle ou conditionnelle

Bien que l'acquittement inconditionnelle ou l'acquittement conditionnel

¹ A l'heure actuelle, il est rare que l'on utilise l'une de ces catégories de sentence de façon isolée, au Canada. On exige souvent de la surveillance de la probation qu'elle garantisse l'exécution des autres conditions de la sentence.

constitue pas légalement une sentence, il relève des tribunaux. Le juge peut recourir à l'une ou l'autre de ces mesures, lorsque la culpabilité est démontrée mais que "les circonstances du délit ne justifient pas de dénonciation ni d'attribution de responsabilité au-delà du procès lui-même", à condition, dans le cas de l'acquittement conditionnel, que le contrevenant "ne trouble pas la paix" et "adopte une conduite convenable" (Commission de Réforme du Droit du Canada, 1976b : 36). Dans certains cas, le juge peut également assujettir la sentence d'acquittement à des mesures de dédommagement ou à une surveillance de la probation.

Les données judiciaires concernant deux provinces pour l'années 1978 indiquent que l'acquittement est une décision relativement rare, puisqu'il ne représente que 3 à 4 % des sentences rendues en Colombie-Britannique et 1.4 % de celles du Québec (Statistique Canada, Division de la Statistique Judiciaire, 1980).

Tant le Comité Ouimet (1969 : 1984-195) que la Commission fédérale de réforme du Droit (Ibid : 16-17) ont noté que l'acquittement pur et simple ou conditionnel pouvait aider à réduire les populations carcérales, à condition qu'on s'en serve davantage. A notre connaissance, aucune recherche n'a été entreprise pour étudier cette possibilité.

ii) Le report de sentence

Depuis 1972, des tribunaux de l'Angleterre et du Pays de Galles sont habilités à reporter l'application de la sentence jusqu'à 6 mois après la condamnation, avec ou sans conditions de surveillance - généralement assurées par un agent de probation ou un travailleur social. Une étude de 1980 (Corden et Nott) a révélé que même pour les contrevenants à "haut risque" c'est-à-dire les récidivistes et ceux ayant déjà eu affaire aux services de probation, la sentence de report réduit les risques de peine d'emprisonnement. Dans la majorité des cas, les tribunaux appartenant à l'échantillon étaient disposés à se servir de l'option offerte par le report de sentence, en dépit des recommandations contenues dans les rapports d'enquête sociale (rapports présentenciels)

favorables à l'incarcération, et malgré la perpétration d'autres délits durant la période de report.¹

Compte tenu des résultats obtenus dans le cas de délits graves, il se peut que le report de sentence constitue une option particulièrement attrayante dans l'optique de la réduction des populations pénitentiaires canadiennes. En Grande-Bretagne, le cambriolage et le vol ont donné lieu à un recours disproportionné au report de sentence. Depuis 1967/68, entre 19 % et 24 % des détenus des pénitenciers canadiens purgent des peines correspondant à ce genre de délits (Hann, 1982 : A.6).

iii) Le sursis

Du point de vue de la sévérité, le sursis - ou suspension de sentence - se trouve à mi-chemin entre l'acquittement pur et simple et la probation. En effet, le défendeur est déclaré coupable : on lui établit donc un casier judiciaire, mais il échappe normalement à la surveillance institutionnelle ; en outre, on lui impose généralement comme seule condition celle de ne pas être déclaré coupable d'une quelconque autre infraction durant la période de suspension de sentence. Toutefois, on peut également placer le bénéficiaire du sursis en régime de surveillance de probation et on peut exiger de lui qu'il verse un dédommagement à la victime. En cas de condamnation pour un autre délit, le tribunal est habilité à réexaminer le cas et à imposer d'autres catégories de sentences. A l'heure actuelle, l'usage du sursis n'est autorisé que pour les premiers délits.

D'après des données de 1971 concernant la cour provinciale de Toronto, le sursis a été utilisé comme sentence unique dans 12.6 % des cas, et

¹ Corden et Nott ont envisagé la possibilité de recourir au report comme compromis lorsque le tribunal se trouve confronté à une recommandation du rapport d'enquête sociale qu'il juge inacceptable. Plutôt que de prendre le contre-pied de la recommandation, le tribunal peut opter pour le report afin de déterminer le bien-fondé d'une recommandation donnée.

dans 9.2 % des cas en conjugaison avec la probation ou le dédommagement. Si l'on fait abstraction des sentences combinant l'emprisonnement et une amende, le sursis constitue la catégorie la plus fréquemment utilisée au cours de l'année en question (Hann, 1973 : 419).

Bien que la suspension de sentence risque de ne pas convenir pour la grande majorité des contrevenants passibles d'emprisonnement pénitentiaire, elle pourrait contribuer à réduire le nombre de détenus dans les prisons provinciales, ce qui libérerait peut-être de l'espace pour les prisonniers fédéraux. Par ailleurs, elle représente peut-être un moyen de ne pas exclure de la société des détenus fédéraux coupables d'un premier délit. Toutefois, il n'existe pas de recherches concernant l'incidence sur la population carcérale.

En Grande-Bretagne, le sursis est autorisé pour les récidivistes ; en outre, en vertu du Criminal Justice Act de 1972, le juge est expressément invité à y recourir plutôt qu'à l'incarcération, même pour les récidivistes endurcis. On n'a pas étudié en détail dans quelle mesure il contribue à réduire les incarcérations, même si, selon des recherches récentes, les tribunaux anglais y recourent de plus en plus, précisément à cette fin. Toutefois, du moins en ce qui concerne les ex-détenus, son rôle consiste peut-être simplement à gagner du temps pour les contrevenants qui seront ultérieurement réincarcérés pour violation des conditions du sursis ou parce qu'ils ont commis de nouveaux délits (Soothill, 1981).

iv) La probation

La probation consiste en une surveillance du contrevenant par une autorité appartenant à son milieu communautaire, et selon des conditions fixées par le tribunal. En général, on exige du contrevenant qu'il se présente régulièrement - généralement une fois par mois - devant le tribunal ou un agent des services correctionnels et qu'il ne subisse pas de nouvelle arrestation. Récemment encore, la probation était réservée aux individus ne présentant que de très faibles risques de troubles pour

l'ordre public, ou encore les coupables d'un premier délit d'atteinte à la propriété, ou ceux n'ayant pas eu précédemment de contact avec la police. Toutefois, depuis le début des années soixante-dix, on a mis au point tout un éventail de programmes et de démarches en matière de probation, afin de l'appliquer notamment aux coupables de délits graves, passibles d'incarcération pénitentiaire. Les renseignements recueillis auprès d'autres juridictions donnent à penser que ces nouvelles démarches, ainsi que les programmes traditionnels de probation, peuvent être utilisés avec succès pour les contrevenants à "haut risque".

Si l'on s'en servait comme alternative véritable à l'incarcération, c'est-à-dire seulement pour les contrevenants qui, sans cela, auraient été emprisonnés, l'élargissement de la probation constituerait une stratégie viable pour la réduction du nombre des détenus, dans les prisons comme dans les pénitenciers.

Autre raison qui milite en faveur de l'élargissement de la probation et de son application aux contrevenants que l'on tend aujourd'hui à emprisonner ; le fait que le Home Office Crime Policy Planning Unit de Grande-Bretagne a fait observer que :

"... on pourrait, en appliquant la probation ou des régimes voisins, traiter de façon acceptable une proportion importante des populations actuellement incarcérées - 25 à 40 % - ; il est d'ailleurs généralement admis que le recours à la probation n'est pas pleinement mis à profit ..." (1974 : paragraphe 50).

La probation présente en outre, vis-à-vis de l'incarcération, l'avantage d'être moins onéreuse. D'après des recherches effectuées pour le compte du National Council on Crime and Delinquency (Krisberg et Galvin, 1980a : 44) même une surveillance étroite dans le cadre de la probation, au moyen de services et de techniques de surveillance tout à fait adéquats, coûterait moins de 700 dollars US par an, contre 10.000 à 20.000 dollars par an pour l'entretien d'un prisonnier.

Citons, parmi les stratégies qui peuvent encourager le recours à la probation notamment à l'égard des contrevenants coupables de délits graves et offrant des perspectives correspondantes de réduction des populations pénitentiaires :

a. La classification et le filtrage des cas

Il semble que les programmes de probation puissent contribuer à réduire le récidivisme chez les délinquants, et donc les incarcérations en prison et en pénitencier, à condition d'être accompagnés d'une bonne planification, assortie d'une classification des cas et de techniques de filtrage. Appliquant cette théorie, le Service de Libération Conditionnelle de Probation des Adultes de la Division des Services Correctionnels pour Adultes de l'Etat de Washington (Adult Parole and Probation Service of the State of Washington's Division of Adult Corrections) a mis sur pied un programme spécialisé de probation destiné à améliorer le taux de succès des délinquants coupables de délits graves ou violents et assujettis à la probation, et a augmenté le nombre des détenus maintenus au sein de la communauté. Le projet fait appel à des équipes de diagnosticiens chargés de superviser la préparation des rapports présentenciels, de préciser et d'harmoniser les ressources communautaires offertes aux contrevenants et de faire immédiatement bénéficier ces derniers des ressources en question en attendant l'ordonnance officielle du tribunal.

L'expérience de Washington a été couronnée de succès du point de vue de la réduction du nombre de peines d'emprisonnement : en l'espace de deux ans, les recommandations de peines d'incarcération tombèrent de 24 % à 14 % des cas d'infractions graves. Au même moment, le taux de conformité entre la décision du tribunal et la recommandation du personnel du programme passa de 83 % à 93 %. Le taux de violations ne devait enregistrer qu'une faible augmentation par rapport à la catégorie à faible risque, ce qui semblait démontrer que le fait de

conserver des contrevenants coupables de délits graves au sein de la communauté ne mettait pas en danger la sécurité publique (Ibid : 51-52).

b. La spécialisation à l'égard des clients et leur surveillance intensive

Selon plusieurs rapports, les programmes de probation spécialisés dans une catégorie particulière de clients semblent plus efficaces que les programmes à vocation générale. La surveillance intensive fournie par ces programmes peut être adaptée aux besoins de contrevenants qui, sans cela, ne seraient que très rarement envisagés pour la probation et qui, au Canada, se verraient fréquemment infliger des peines d'incarcération pénitentiaire. A titre d'exemple, le Service de probation pour adolescents de San Jose, en Californie, a lancé un programme de traitement pour les sévices sexuels contre les enfants, notamment pour les cas de viol, qui sont les plus nombreux. Grâce à une approche thérapeutique englobant aussi bien la victime que le coupable, le programme a réussi à réconcilier 90 % des familles ou des ménages en cause dans une période d'un mois suivant la date où le sévice avait été signalé ; dans tous les cas, le contrevenant avait été maintenu au sein de la communauté. Aucun récidivisme ne devait être enregistré dans les familles ayant reçu au moins 10 heures de traitement (Morris, 1976 : 156-157).

Le programme de probation de Polk County à Des Moines, en Iowa, comportait un volet spécialisé dans les délinquants graves et violents, y compris les condamnés pour homicide. Ce programme a permis de conserver la majorité de ces contrevenants au sein de la communauté et dans des emplois productifs (Ibid : 125).

En Saskatchewan, un programme de probation destiné aux autochtones et géré par la Fédération provinciale des Indiens - par le truchement du

ministère des Services sociaux - offre depuis 1975¹ un programme de probation aux résidents des réserves. Le programme, qui fait appel à des agents de probation d'origine indienne afin de préserver le lien avec la communauté, a permis d'accroître le nombre d'Indiens et de Métis en probation tout en stabilisant le taux d'incarcérations des autochtones - lequel demeure comparativement élevé. Les tribunaux ont affecté au programme plusieurs contrevenants coupables de délits graves qui, auparavant, auraient presque à coup sûr été incarcérés dans des établissements provinciaux ou fédéraux. Etant donné la représentation disproportionnée des Indiens et des Métis dans les pénitenciers fédéraux - 8 % des détenus en 1979, selon Hann (1981 : A.11) - ce programme est susceptible d'intéresser tout particulièrement le ministère.

c. Le recours aux bénévoles

Compte tenu du rétrécissement des budgets, du nombre d'affaires à traiter et de la nécessité d'une participation accrue de la collectivité, les services de probation d'un grand nombre de juridictions se sont tournés vers les bénévoles. Plusieurs programmes ont démontré que ces derniers sont capables de s'occuper des délinquants, même les plus graves. C'est ainsi qu'un programme de bénévoles fondé sur une relation personnalisée entre le contrevenant et l'agent bénévole, mis en oeuvre à Royal Oak, dans le Michigan, a permis de réduire de moitié le taux de récidivisme par rapport aux tribunaux ne faisant pas appel aux bénévoles (Morris, 1976 : 125, 201). Dans le même ordre d'idée, un groupe de délinquants de Lincoln, dans le Nebraska, bénéficiant de services de probation dans le cadre d'un programme de bénévoles pour contrevenants à haut risque financé par une administration d'aide au maintien de la loi (Law Enforcement Assistance Administration) enregistrait un taux de récidivisme nettement inférieur à celui obtenu par des agents de probation classiques (Krisberg et Galvin, 1980b : 53).

¹ Information fournie par le ministère des Services sociaux de la Saskatchewan et par Larry Wilson, agent principal de probation de ce ministère.

En Suède - l'un des chefs de file du recours aux agents correctionnels bénévoles - on compte environ 10.000 agents bénévoles de probation, soit environ 1 par prisonnier libéré chaque année et plus de 100 pour chaque centaine de milliers d'habitants. Un criminologue anglais s'est risqué à avancer que :

"Le recours aux bénévoles de la part de la Suède explique en partie l'attitude libérale constatée dans ce pays à l'égard de la politique correctionnelle" (Wright, 1980 : 13).

Selon Axon (1978 : 60) le succès des bénévoles s'expliquerait par le fait qu'ils ont plus de temps à consacrer aux clients que les agents rémunérés¹. A titre d'illustration, les clients d'un programme de probation judiciaire mis sur pied à Ottawa recevaient neuf fois plus de temps de contact de la part des bénévoles que de la part des agents de probation classiques.

d. L'expiration anticipée des ordonnances de probation

Une autre façon de libérer le personnel de la surveillance étroite des contrevenants coupables de délits graves consiste à libérer les délinquants mineurs de leur obligation de se présenter régulièrement, avant la date officielle d'expiration de l'ordonnance. En Grande-Bretagne, la pratique consistant à demander une expiration anticipée de cette ordonnance est très répandue et très simplifiée, encore que la Crime Policy Planning Unit (1974 : paragraphes 65-68) ait recommandé une politique de libération plus uniforme et plus positive. Le Code criminel canadien autorise l'interruption anticipée de la période de probation, mais seulement sur demande présentée par le truchement de la Couronne au juge ayant prononcé la sentence, lequel peut ordonner une audience concernant l'espèce. Selon le ministère des Services correctionnels de l'Ontario, de telles demandes sont assez rares. On voit plus souvent un agent classer une affaire au plan administratif, alors que techniquement l'ordonnance est encore

¹ Andrews (1982) a proposé d'autres explications de l'efficacité des bénévoles.

en vigueur. Toutefois, on n'a étudié ni la fréquence des suspensions administratives, ni leur incidence sur le volume des cas de probation.

e. Le renforcement des services de soutien à la probation

Toujours dans l'intention de réduire les populations incarcérées, le Home Office de Grande Bretagne a cherché à étoffer ses services de probation : pour ce faire, il a financé conjointement des centres de formation de jour et des résidences de probation. La première catégorie d'établissements fournit aux délinquants en probation une supervision étroite ainsi que des services éducatifs et de formation professionnelle, tout en leur laissant la liberté de quitter le centre à la fin de la journée. En revanche, les centres de résidence permettent de maintenir les contrevenants au sein de la communauté. Les informations recueillies sur la délinquance actuelle de ces individus par rapport à leur passé, donnent à penser que sans l'existence du centre, ils auraient été internés (Grande-Bretagne, Home Office, 1974 : paragraphes 75 et 90).

f. L'aide au travail

Afin d'aider les titulaires de probation à trouver un emploi dans le secteur privé et à parvenir à l'autonomie financière, un certain nombre d'organismes publics et privés ont mis sur pied des programmes d'emplois subventionnés. Ces programmes, généralement destinés aux délinquants à haut risque, peu motivés et enclins à violer les conditions de la probation, offrent généralement une formation professionnelle, une évaluation, une orientation et des consultations de soutien, ainsi que des emplois à plein temps sur des chantiers de travaux publics. Citons, à titre d'exemple, la Wildcat Service Corporation établie par le Vera Institute of Justice, le New York City's Transitional Employment Program et le El Paso, Texas, Regional Probation Department's Project Work, lesquels s'intéressent tous aux catégories de contrevenants qui, au Canada, risqueraient d'être

incarcérés en pénitenciers suite à la violation des conditions de probation. Malheureusement, on ne dispose que de peu de données d'évaluation sur le programme, sauf pour le programme du Vera Institute, lequel affirme avoir obtenu non seulement une réduction des taux d'arrestations, mais aussi un taux de progrès de 40 % pour les emplois non subventionnés obtenus par les participants au programme (Krisberg et Galvin, 1980b : 56-59).

v. Les amendes

En tant que stratégie visant à limiter les populations incarcérées, les amendes "offrent de bien meilleures perspectives que ne le laisserait soupçonner l'utilisation qui en est faite actuellement" (Krisberg et Galvin, 1980b : 60).

En tant que sentence judiciaire, l'amende présente plusieurs avantages. Elle est clairement définie, facile à comprendre, prévisible, on peut la moduler en fonction de la gravité du délit et de la situation financière du contrevenant et, une fois payée, elle met fin à l'intrusion de l'Etat dans la vie du contrevenant.

En Amérique du Nord, les amendes ont généralement été réservées aux infractions au Code de la route et aux délits mineurs d'un côté, et, à l'opposé, aux infractions graves commises par des organismes et entreprises. Aux termes de la loi canadienne, il est interdit de substituer une amende à une peine d'emprisonnement lorsque le délit jugé est passible de plus de 5 ans d'emprisonnement, ou pour remplacer une peine de prison obligatoire. Bien que des amendes soient fréquemment infligées dans le cadre d'un ensemble de peines, elles ne constituent généralement qu'un faible pourcentage des condamnations

portant une seule et unique mesure prononcée pour des délits pénaux¹.

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, plusieurs autres juridictions se servent de l'amende pour un éventail beaucoup plus large d'infractions et comme sentence dans un nombre de cas infiniment plus élevé qu'au Canada :

<u>Juridiction</u>	<u>Recours aux amendes²</u>
Suède	83 % des décisions judiciaires, principales sanctions des infractions relatives aux drogues, à la propriété et au Code de la route.
Hollande	66 % des décisions judiciaires
Nouvelle-Zélande, Japon, Finlande, Allemagne de l'Ouest	La sanction appliquée le plus fréquemment
Pennsylvanie	29 % des décisions judiciaires, elle peut être infligée pour tous les délits, sauf pour le meurtre
Danemark	29 % des décisions judiciaires

¹ Selon une étude effectuée en 1973 par Hann des pratiques judiciaires à Toronto, les amendes ne constituaient que 1 % des mesures sentencielles uniques. Toutefois, d'après une étude récente (Scanlon et Beattie, 1979) axée sur les pratiques sentencielles au Canada, le recours aux amendes en lieu et place des mesures d'emprisonnement a progressé au Canada pour certains délits. C'est ainsi que durant les 10 années sur lesquelles a porté l'étude, les taux d'incarcération pour vol ont enregistré un déclin régulier, alors que, pour le même délit, les amendes se faisaient plus nombreuses. Les amendes ont également été utilisées avec une fréquence croissante pour remplacer l'emprisonnement dans les cas de violation de la loi sur les stupéfiants. Durant la même période, leur utilisation pour les délits de vol à main armée, d'effraction et de voies de fait est demeurée relativement faible.

² Sources : Krisberg et Galvin (1980b : 61-63) et Morris (1976 : 123).

Le principe de l'amende journalière, mis au point en Suède et adopté par plusieurs autres pays³ semble être un instrument particulièrement précieux de réduction des populations incarcérées. En gros, ce système utilise une échelle numérique de 120 points (jour) pour décrire la gravité de l'infraction en vue de déterminer le niveau équitable d'amende à infliger au contrevenant, auquel s'ajoute un calcul simplifié de 0,1 % du revenu annuel du contrevenant, afin de fixer son versement journalier. On pourra modifier le montant calculé en fonction de la situation financière du contrevenant, par exemple la présence de personnes à charge. Le taux particulièrement faible d'incarcération en Suède a été attribué en partie au recours sur une grande échelle aux amendes journalières, lesquelles ont pour objet d'empêcher l'emprisonnement pour défaut de paiement (Ibid : 61-63).

Au Canada, en revanche, les prisons provinciales renferment une forte proportion de personnes emprisonnées tout simplement en raison de leur insolvabilité¹. Lorsque des amendes sont infligées, elles sont presque toujours assorties d'une peine d'emprisonnement de substitution, sorte de "garantie" pour les tribunaux en cas de non paiement rapide de l'amende. Etant donné qu'une deuxième audience n'est pas obligatoire avant que des mesures soient prises suite au défaut présumé de paiement, le tribunal se contente souvent d'émettre un mandat d'incarcération pour défaut de paiement. La durée de la peine est alors calculée en fonction du montant dû, généralement sur la base de "une journée par dollar". Il en résulte une utilisation oné-

³ Dont l'Autriche, Cuba, la Bolivie, le Brésil, Costa Rica, le Danemark, le Pérou et l'Allemagne de l'Ouest.

¹ Selon Haley et Larette, entre 21 et 40 % des internements en prisons provinciales sont dus à des défauts de paiement d'amendes.

² Toutefois, pour les contrevenants insolvables âgés de 16 à 21 ans, le tribunal "doit obtenir et étudier un rapport sur la conduite et la capacité de paiement de l'accusé" avant d'émettre un mandat ordonnant l'incarcération" (article 646 (9) du Code criminel).

reuse de l'espace carcéral par des personnes qui n'ont pas commis de crimes particulièrement graves et qui ne posent pas de risque particulier pour la communauté (Ouimet, 1969 : 198).

Le Comité Ouimet (1969 : 198-199), suivi en cela par la Commission de réforme du Droit (1976b : 25-26, 64-65) devait recommander l'adoption du système des amendes-jour ainsi que de plusieurs autres réformes afin d'encourager le recours aux amendes et dans des conditions plus équitables au Canada, notamment :

- . l'imposition d'amendes substantielles plutôt que symboliques pour les "délits mineurs" commis par des personnes "généralement respectueuses de la loi" et pour les délits ayant apporté un avantage pécuniaire au contrevenant ;
- . l'imposition d'amendes pour tous les délits "où une ordonnance de dédommagement ne conviendrait pas, ou pour les délits nuisibles à la société en général plutôt qu'à un particulier" ;
- . le rejet de toutes les restrictions apportées par le Code à l'utilisation des amendes, afin de pouvoir les appliquer dans tous les cas ;
- . l'abandon de la pratique judiciaire consistant à imposer une peine d'emprisonnement en cas de défaut de paiement ;
- . la nomination, par le tribunal, d'un agent administratif chargé de calculer l'amende-jour appropriée, de fixer les conditions de paiement et, en cas de défaut de paiement, d'étudier la solvabilité du contrevenant afin de prolonger le délai de paiement ou de déférer l'affaire devant le tribunal ;
- . des dispositions du Code criminel habilitant le tribunal à ordonner la saisie sur salaire ou sur les biens en cas de défaut délibéré de paiement ; et

- . l'utilisation en dernier ressort seulement de l'emprisonnement pour défaut de paiement d'une amende.

Une étude sur l'applicabilité des amendes-jour au Canada fut effectuée en 1974, en réponse aux recommandations de la Commission de réforme du Droit. Même si le principe d'un tel régime était attrayant, il fut rejeté en raison des difficultés que risquait de présenter le calcul du revenu des contrevenants (Mitchell-Banks, 1981 : 15).

Certaines provinces ont appliqué d'autres recommandations visant à éviter l'emprisonnement pour défaut de paiement d'une amende. Depuis 1979, le Nouveau-Brunswick, le Québec, la Saskatchewan et l'Alberta ont amorcé des programmes d'options accompagnant les amendes, lesquelles offrent en gros aux contrevenants insolubles l'option consistant à accomplir des fonctions utiles à la collectivité plutôt que d'être internés pour défaut de paiement. La plupart de ces programmes ont enregistré de forts taux de succès, épargnant ainsi aux contribuables les coûts élevés des emprisonnements et celui des services rendus à la collectivité par les contrevenants (Mitchell-Banks, 1981 : 27)¹.

vi. Les ordonnances de dédommagement

Lorsqu'elles sont utilisées en lieu et place d'une sentence d'emprisonnement, les ordonnances de dédommagement, qui prévoient l'indemnisation de la victime par le responsable du délit, peuvent contribuer à abaisser les taux d'incarcération dans certaines localités. Le principe qui sous-tend les ordonnances de dédommagement, à savoir qu'il faudrait, d'une part, exiger des contrevenants qu'ils réparent

¹ A propos du programme d'options concernant les amendes mis sur pied en Saskatchewan, Margery Heath (1979 : 25) se déclarait convaincue que "au cours des trois premières années de fonctionnement du programme, on a assisté à un déclin régulier du nombre de jours d'incarcération ainsi qu'à une réduction du nombre d'admissions dans les centres correctionnels provinciaux".

les dommages infligés à des victimes innocentes et, d'autre part, que le fait d'apporter réparation permet au contrevenant de s'amender, est attrayant tant du point de vue du délinquant que du point de vue de la victime. En outre, hormis le fait que le dédommagement est moins onéreux à administrer qu'une peine de prison ou de pénitencier,¹ il est plus rationnel de faire payer sa "dette" au contrevenant en le maintenant au sein de la communauté, que de le dégager de toute responsabilité financière à l'égard de son forfait en l'internant dans un établissement financé à grands frais par le contribuable.

Un certain nombre de programmes ont fait la preuve de ce que le dédommagement peut être appliqué à bon escient et de façon efficace à une vaste gamme de délits passibles d'emprisonnement :

- Le Georgia Sole Sanction Restitution Program (programme de dédommagement comme sanction unique de Géorgie) mis en oeuvre par le biais du service correctionnel et du service de réhabilitation des contrevenants, est destiné aux délinquants condamnés pour des infractions non violentes - mais pas nécessairement mineures - susceptibles de satisfaire au programme de dédommagement dans les 18 mois. Un agent de probation élabore le plan de dédommagement en conjonction avec le contrevenant, puis le plan est soumis au tribunal afin qu'il en tienne compte lors de la sentence. Dans la mesure du possible, on cherche à obtenir le remboursement financier intégral de la victime ; une fois le programme accompli, on récompense en général le contrevenant en mettant fin à la surveillance officielle de la probation (Krisberg et Galvin 1980b : 70).

¹ Dans le cadre d'un programme témoin mis en oeuvre aux Etats-Unis et qui associe les ordonnances de service communautaire à celles de dédommagement, les coûts d'application de 250 mesures par mois sont de l'ordre de 34 dollars à 68 dollars par client, alors que les peines d'emprisonnement, dans le même état, coûtent 9215 dollars par client (Krisberg et Galvin, 1980b : 70).

- Le Victim Offender Reconciliation Project (VORP)² (Programme de réconciliation entre victime et contrevenant). Ce programme, amorcé en 1975 par le Comité central mennonite de Kitchener, en Ontario, met l'accent sur une médiation en vue d'un accord de dédommagement équitable entre le contrevenant et la victime ; le programme suit tous les cas jusqu'à leur aboutissement. En général, l'accord est négocié avant la sentence judiciaire et il est intégré à l'ordonnance de probation. Les affaires en question comportaient 29 % de cas d'effraction pour l'année 1980/1981 et 24 % de vol pour des montants supérieurs à 200 dollars, dont plusieurs avaient donné lieu à des peines d'incarcération en prisons ou pénitenciers. A mesure que le programme démontrait sa crédibilité auprès des tribunaux, ces derniers se sont montrés disposés à lui confier des cas de plus en plus graves.¹

Il se peut toutefois que le succès rencontré par le programme, c'est-à-dire la réduction des peines d'incarcération, ait été dû en partie à la nature de la communauté où il a été appliqué, à savoir une localité comparativement bien intégrée et très influencée par la population mennonite locale.

² Les informations sur ce sujet proviennent de Morris (1976 : 121-122) ; du rapport statistique du projet de réconciliation entre victime et contrevenant (1er avril 1980 - 27 mars 1981) ; de l'élaboration du programme de réconciliation entre victime et contrevenant (1980) ; et d'une entrevue avec Mark Yantzi, coordination du programme, 24 février 1981.

¹ A titre d'exemple, le programme a récemment réussi la médiation en vue d'un accord de dédommagement portant sur un vol pour un montant de 10.000 dollars perpétré par trois récidivistes, dont deux avaient été précédemment condamnés pour des délits graves. Avant la création du VORP, ces contrevenants auraient très probablement été incarcérés dans un pénitencier ; grâce au programme, chacun d'entre eux a remboursé 3000 dollars à la victime et a pu être maintenu dans la communauté.

Tout comme pour les amendes, les perspectives offertes par les ordonnances de dédommagement en vue d'une réduction des populations incarcérées au Canada n'ont pas été pleinement exploitées, au moins pour trois raisons :

- . Tout d'abord, le Code criminel ne prévoit pas un dédommagement monétaire de la victime qui ne soit pas assorti d'autres mesures. Aux termes de l'article 655, le tribunal doit ordonner la restitution à la victime de "tous biens obtenus par suite de la perpétration de l'infraction", si ces biens ont été détenus "lors du procès". Dans les autres cas, le dédommagement doit être imposé comme condition de la probation ou d'une autre mesure judiciaire. On a soutenu qu'à défaut de donner au dédommagement le statut de sanction unique, on risque de favoriser son usage comme mesure supplémentaire attrayante aux ordonnances classiques de probation, ce qui élargira les moyens de la justice criminelle mais sans pour autant offrir une solution de remplacement à l'emprisonnement.¹

Compte tenu de ce problème, la Commission de réforme du Droit du Canada (1976b : 64) a recommandé un code modèle en matière de sentences judiciaires qui fasse du dédommagement une mesure distincte.

- . En second lieu, il est souvent difficile de décider quel montant constitue un dédommagement équitable, particulièrement dans les cas de lésions physiques infligées à la victime, ou lorsque la gravité des dommages causés met le contrevenant dans l'impossibilité de les rembourser (Krisberg et Galvin, 1980b : 72-73). Comme l'a démontré le programme de réconciliation entre victime et contrevenant de Kitchener, ce problème peut être abordé par voie de médiation d'un

¹ A la suite d'un examen des programmes de dédommagement aux Etats-Unis, on a constaté que :

le dédommagement a été utilisé comme mesure supplémentaire, même lorsque les objectifs initiaux du programme consistaient à réduire le caractère contraignant du régime.

(Harland, Warren et Brown, 1979 : cités par Krisberg et Galvin 1980b : 72).

règlement entre victime et contrevenant. Une autre solution consiste à confier la fixation de la réparation aux tribunaux civils : c'est ainsi que, de plus en plus, les tribunaux américains acceptent de se pencher sur les questions de dédommagement des victimes, même dans les cas de délits comportant des voies de fait.² Toutefois, les procès auxquels donnent lieu de telles affaires présentent plusieurs inconvénients, notamment le coût financier et les tracasseries psychologiques imposés au plaignant.

- . En troisième lieu, il se peut que les dispositions à prendre en vue du remboursement de la victime, ou afin de favoriser le respect des conditions fixées, ou encore les sanctions en cas de non-observance, ainsi que d'autres problèmes techniques, posent des difficultés considérables (Krisberg et Galvin 1980b : 72-73). Il y a lieu de croire qu'un programme tel que le VORP, qui assume ses responsabilités en qualité de tierce partie impartiale, représente la meilleure approche à l'égard des problèmes d'ordre opérationnel.

Toutefois, il n'est pas démontré que même si l'on réussissait à éliminer les barrières à une utilisation plus large des ordonnances de restitution, le recours à ce genre de mesures contribuerait à réduire le nombre des emprisonnements. En effet, plusieurs études ont conclu que le dédommagement élargit les moyens dont dispose l'appareil de justice criminel, mais qu'il risque également d'augmenter les emprisonnements, puisqu'il permet une surveillance plus étroite des personnes condamnées (Smandych, 1981).

vii) Les ordonnances de service communautaire

Lorsque la victime est une collectivité, ou lorsqu'il n'y a pas de victime désignée, ou encore lorsque le contrevenant n'a pas les moyens de verser un dédommagement sous forme monétaire, les tribunaux peuvent ordonner à ce dernier d'accomplir un certain nombre d'heures de travail

² C'est ainsi qu'en 1976, un tribunal de l'Etat du Maryland a condamné une personne coupable de viol à verser 350.000 dollars à sa victime (Morris, 1976 : 145).

communautaire ou de travail bénévole. Le principe est le même que pour les ordonnances de dédommagement, à savoir que le contrevenant paye sa "dette" envers la société de façon constructive, se débarrassant ainsi de sa culpabilité. En outre, ce travail lui permet de se rapprocher de la communauté, d'accomplir un travail qui n'aurait peut-être pas été fait sans cela, et apporte un renfort souvent bien nécessaire à des organismes sans but lucratif (Krisberg et Galvin, 1980b : 74-75).

Il n'est pas exclu que les ordonnances de service communautaire aient une incidence sur le nombre des incarcérations. En effet, en 1972, la Grande-Bretagne a appliqué une loi (The Criminal Justice Act) appuyant plusieurs mesures visant à réduire sa population carcérale proliférante, parmi lesquelles figurait l'ordonnance de service communautaire en tant que sentence distincte. L'ordonnance visait à remplacer la plupart des peines d'emprisonnement ne dépassant pas un an par une période de 40 à 240 heures de travail communautaire.¹

L'application des ordonnances de service communautaire en Grande-Bretagne a quelque peu contribué à réduire le nombre des peines d'emprisonnement. Selon un rapport consacré à l'un des programmes les plus anciens, un pourcentage substantiel des délits auxquels étaient appliquées les ordonnances de service communautaire étaient passibles de prison, notamment le vol, le cambriolage, le vol à main armée, la contrefaçon, la fraude, les voies de fait et la détention d'armes. Entre le tiers et la moitié des contrevenants affectés au service communautaire dans les six districts initialement soumis à l'expérience avaient

¹ Voici quelques caractéristiques de cette mesure : le service est généralement accompli durant les fins de semaine, ce qui permet au contrevenant de conserver son emploi ; on essaye de placer les contrevenants avec des bénévoles de bonne moralité, afin d'encourager la communication et l'exemple ; on essaye de faire accomplir au contrevenant des travaux consistant en des services personnels, plutôt que des tâches à caractère domestique ; en cas de non-observance de l'ordonnance, le contrevenant pourra être renvoyé devant le tribunal et frappé d'une amende, ou encore l'ordonnance pourra être révoquée et une autre sentence infligée (Wright 1980 : 19-21).

déjà été incarcérés, et 90 % d'entre eux avaient déjà fait l'objet de condamnations correctionnelles (Krisberg et Galvin 1980b : 77)

Toutefois, l'incidence de ces mesures en Grande Bretagne n'a pas été aussi importante que prévue. Selon une évaluation faite en 1976 par le Home Office, 44 % des contrevenants condamnés au service communautaire devaient être jugés et condamnés pour de nouveaux délits ou pour violation des conditions de leur ordonnance durant la première année de son application. Par ailleurs, les tribunaux ne se contentaient pas du service communautaire comme seule solution de rechange à l'emprisonnement ; selon les évaluations qui ont été faites, environ la moitié des contrevenants auxquels ont été appliquées des ordonnances de service communautaire, auraient sans cela subi de simples amendes ou des sentences moins contraignantes (Wright : 20).

Aux Etats-Unis, deux juridictions au moins ont tiré parti de l'expérience britannique et ont élaboré des programmes de service communautaire à l'intention de clients qui, sans cela, auraient été emprisonnés :

- Le Comté de Salano, en Californie, a institué un programme de travail bénévole pour toutes les catégories de contrevenants. Durant les trois premières années de fonctionnement de ce programme, environ un tiers des intéressés avaient été condamnés pour des délits graves, dont le vol, la possession et le trafic de drogue, les voies de fait, le viol et l'homicide. Une analyse statistique du programme ne permit pas d'établir une corrélation entre le délit commis par le défendeur et ses chances de succès ou d'échec. Selon Krisberg et Galvin (1980a : 52), ce programme devait obtenir un taux de succès-client très élevé, avec un très faible taux de risque pour la collectivité.
- Le Comté de Pima, en Arizona, a lancé le programme CRISP (Community Restitution in Service Program, aujourd'hui intitulé Community Volunteer Action Program), destiné uniquement aux contrevenants en régime de probation après avoir été condamnés pour des délits graves.

Si, après une évaluation des pertes subies par la victime, des coûts judiciaires et de la situation financière du contrevenant, on parvient à la conclusion qu'une ordonnance de dédommagement classique ne convient pas, le contrevenant peut alors être dirigé vers un organisme privé, à but non lucratif et supervisé par les pouvoirs publics. Dans ce cadre, le contrevenant accomplit alors des services destinés à compenser le coût représenté par le délit commis pour les contribuables ou pour les victimes. Au cours de la période d'observation, qui a duré 9 ans et demi, environ 4 % de l'ensemble des contrevenants assujettis à la probation dans le Comté de Pima devaient être dirigés vers ce programme. On n'a toujours pas effectué d'évaluation pour savoir quel a été le taux de succès à l'égard des contrevenants à haut risque et dans quelle mesure le programme a réduit le nombre des incarcérations (Krisberg et Galvin 1980b : 77-78).¹

- L'ordonnance de service communautaire a également été instituée au Canada, dans les provinces de Colombie-Britannique et d'Ontario, en tant qu'élément facultatif des ordonnances de probation. En Ontario, ce programme a été introduit afin d'offrir une solution de rechange à l'incarcération des petits délinquants.² Toutefois, en dépit de sa large utilisation comme condition de la probation dans cette province, l'ordonnance de service communautaire a déçu les espoirs que l'on mettait en elle en vue d'une réduction des incarcérations dans les prisons provinciales. L'établissement de profils statistiques des quelque 8000 contrevenants affectés au programme indique

¹ Toutefois, une entrevue récente avec les administrateurs du programme a révélé que ce dernier ne joue que pour les contrevenants considérés comme "de faibles risques du point de vue de la probation" c'est-à-dire ceux dont l'emprisonnement est peu probable. Le directeur ne pense pas que le programme ait eu une incidence quelconque sur le nombre d'incarcérations dans les prisons de l'état.

² Information tirée d'une déclaration de l'Honorable R. Roy McMurtry, Procureur Général de l'Ontario, intitulée : les ordonnances de service communautaire.

que la plupart des participants auraient fait l'objet d'ordonnances de probation classiques, de sursis ou de sanctions plus légères, si le programme n'avait pas existé. Les évaluateurs du programme ont tiré la conclusion préliminaire que l'ordonnance de service communautaire avait en fait contribué à renforcer l'arsenal de mesures dont dispose l'appareil de justice criminelle de l'Ontario.³

L'expérience de l'Ontario montre que les ordonnances de service communautaire sont accueillies favorablement par les juges, qui sont enclins à y recourir pour un grand nombre de délits mineurs au moment de l'introduction d'un programme. Toutefois, ce facteur pris isolément ne réduit pas le potentiel recélé par les ordonnances de service communautaire en matière de réduction du nombre des incarcérations. En effet, à mesure que le corps judiciaire se familiarisera avec le nouveau programme, il sera peut-être plus disposé à y recourir pour des contrevenants qui, sans cela, seraient emprisonnés. Il se peut également que des programmes tel que celui du Comté de Pima, en Arizona, spécifiquement destinés aux délinquants graves, encouragent le recours aux ordonnances de service communautaire comme véritable solution de rechange à l'incarcération dans des prisons ou dans des pénitenciers. Afin d'élargir ces perspectives d'emploi, la Commission de réforme du Droit du Canada (1976b : 63) a recommandé que l'ordonnance de service communautaire soit désignée comme sentence distincte par le Code criminel.

viii) Les placements en résidence au sein de la communauté

Il n'est pas nécessaire que la réclusion se passe dans des établissements à l'extérieur de la communauté du contrevenant. L'expérience acquise dans d'autres juridictions a démontré que l'on peut, à titre de condition de la probation ou d'une autre sentence, assigner le contrevenant dans un établissement désigné de sa communauté. Le placement dans une résidence de la communauté, lorsqu'on l'utilise pour des contreve-

¹ D'après une entrevue avec Mike Crowley, Adjoint Administratif du Directeur des Services de probation et de libération conditionnelle, Ministère des Services correctionnels de l'Ontario.

nants dont la seule autre perspective est l'incarcération, peut contribuer à réduire le nombre des détenus.

L'accent mis récemment sur des placements dans des résidences de la communauté traduit un certain mécontentement à l'égard des principes de la réhabilitation correctionnelle. Cette critique part de la constatation selon laquelle, même s'il est nécessaire de séparer certains contrevenants de leur milieu social immédiat, ce n'est pas l'emprisonnement qui les préparera à le réintégrer. Afin d'aider le contrevenant à conserver des liens affectifs, sociaux et professionnels, il est préférable de le placer dans un milieu qui ressemble davantage à "la vie réelle" et situé à proximité de son milieu d'origine. Parallèlement, l'assignation à résidence dans un établissement de cet ordre permet de maintenir une surveillance suffisante de la part du tribunal (Krisberg et Galvin, 1980b : 84-86).

La Grande-Bretagne a fait l'expérience des sentences de probation et de sentences distinctes (ordonnances de mise sous garde et de surveillance) dans des unités résidentielles communautaires. La surveillance étroite dont il faut entourer les contrevenants à haut risque, condamnés à l'une ou à l'autre de ces deux catégories de sentences, est fournie par des résidences de probation à caractère public ou privé. Selon le Home Office Crime Policy Planning Unit (1974 : paragraphes 20-123), il vaut mieux ordonner directement le placement du condamné dans un centre de résidence plutôt que de faire de la résidence l'une des conditions de la probation.

Aux Etats-Unis, trois états au moins ont mis sur pied des programmes de centres de résidence destinés aux contrevenants passibles d'emprisonnement :

- Les centres de dédommagement et de réorientation de Géorgie, qui offrent le gîte et le couvert, l'orientation professionnelle ainsi que le placement et la surveillance des contrevenants dont la seule autre option est la prison. Les contrevenants peuvent être dirigés

vers les centres de deux façons : ou bien ils sont condamnés à une peine d'emprisonnement, et dans ce cas le programme de réorientation qui les sélectionne présente une demande au tribunal afin qu'il transforme la sentence en probation ; ou encore, les contrevenants sont recommandés pour le programme par un agent de probation qui déclare que la prison serait la seule autre sentence probable. Durant les 4 à 6 mois d'assignation dans les centres résidentiels, les contrevenants exercent des emplois ordinaires afin de subvenir aux besoins de leur famille et de payer leurs impôts, leur hébergement et leurs autres dépenses d'entretien. En outre, les clients versent les dédommagements dus aux victimes, ainsi que les amendes et frais judiciaires. En 1979, les participants au programme ont remboursé 80.445 dollars à leurs victimes (Krisberg et Galvin, 1980b : 93).

- Au Mississippi il existe un programme analogue destiné à éviter que les contrevenants présentant un "risque marginal" ne soient incarcérés dans les prisons de l'état. Les centres correctionnels et de dédommagement sont en quelque sorte des unités de travail libératoire à sécurité minimum, à cela près que les contrevenants y sont directement assignés plutôt que dans des prisons. On y trouve en général des individus coupables d'un premier délit, des coupables de délits graves mais non violents, avec une moyenne de sentence de 5 ans de réclusion avant la réorientation. Afin de pouvoir demeurer au centre, les clients doivent occuper des emplois à plein temps et verser un dédommagement à leurs victimes (Ibid : 94).
- Dans l'état de Washington, les programmes de résidence surveillée et de surveillance intensive ont récemment été étoffés dans l'intention expresse de réorienter entre 700 et 1000 contrevenants initialement destinés aux établissements carcéraux de l'état. Ces programmes ne sont pas limités aux coupables d'un premier délit ou aux non-violents et comprennent en fait une forte proportion de contrevenants ayant déjà commis des crimes violents (Ibid : 95).

Etant donné que l'on manque de données d'évaluation concernant ces programmes, nous ne sommes pas en mesure de déterminer leur incidence sur le récidivisme, la sécurité publique, le nombre des incarcérations et les coûts. Krisberg et Galvin (Ibid : 97) font observer que lorsqu'on substitue les résidences surveillées à l'emprisonnement, il est légitime de les comparer aux coûts d'incarcération. Toutefois, lorsque la résidence surveillée sert à remplacer la surveillance classique de la probation, "il faut alors comparer les coûts du programme à ceux de la surveillance de la probation, et la comparaison financière risque d'être en sa défaveur".

Les unités de surveillance résidentielle doivent affronter un problème que connaissent bien des programmes correctionnels implantés dans la communauté : la crainte, de la part des habitants du quartier, de voir chuter le prix de l'immobilier et augmenter la criminalité. En général, cette hostilité persiste longtemps après l'ouverture des résidences. Afin de résoudre ce problème, Krisberg et Galvin (Ibid : 102) suggèrent que l'on choisisse avec soin l'emplacement de ces résidences, notamment celles destinées aux délinquants graves, que l'on en améliore les installations et que l'on favorise leur participation aux activités communautaires.

ix) Les barrières et les renforts aux solutions non carcérales

Il semble que les solutions évoquées ci-dessus puissent jouer un rôle utile dans la réduction des condamnations à l'emprisonnement, que cela soit ou non le but poursuivi par le juge.

a) Les obstacles

Toutefois, ainsi que l'ont souligné les développements qui précèdent, certaines caractéristiques relatives aux programmes, aux clients et à la communauté risquent d'empêcher que les sentences non carcérales condui-

sent à une réduction des populations incarcérées. Ces caractéristiques sont les suivantes :¹

- . L'utilisation du programme pour les coupables de premiers délits ou les petits malfaiteurs seulement, et non pas pour les contrevenants graves risquant l'emprisonnement, ce qui contribue à élargir le champ d'action de la justice criminelle ;
- . L'utilisation du programme pour des contrevenants à risque très élevé, sans un volet consistant en un programme spécialisé afin de tenir compte de leurs besoins. Une telle lacune risque d'augmenter les taux d'échecs de telle façon que les sentences d'incarcération risquent d'être plus nombreuses que si on les avait infligées dans des conditions classiques ;
- . La surveillance des clients d'une façon beaucoup plus étroite que celle prévue dans les programmes de probation classique, ce qui risque de pousser à découvrir des violations beaucoup plus nombreuses des conditions du programme et donc d'entraîner un taux de "déchets" élevé et de multiplier les sentences carcérales, leur faisant ainsi dépasser les chiffres enregistrés antérieurement. Certains ont émis l'idée que le fait de combiner des solutions de rechange telles que les ordonnances de service communautaire ou les ordonnances de dédommagement avec des services intensifs de probation produit précisément cet effet ;
- . La capacité du programme à offrir à ses clients des emplois adéquats, facteur se rattachant aux conditions économiques de la communauté et à sa tolérance à l'égard du programme ;
- . Le fait que le programme soit coupé de la communauté où il est implanté, ou qu'il ne réussisse pas à se faire accepter par cette communauté ;

¹ Pour une analyse plus détaillée de ces questions, voir Greenberg, D., (1975) "Les problèmes des services correctionnels communautaires", Issues in Criminology 10 (1).

- . L'ignorance du corps judiciaire ou son indifférence à l'égard du programme, avec comme conséquence que les juges hésitent à y recourir sinon pour les contrevenants présentant les risques les plus faibles.

Les éléments réunis auprès d'un grand nombre de juridictions donnent à penser que certains mécanismes ou certains facteurs jouent le rôle de catalyseur dans le sens d'une adoption et d'une application généralisées de certaines solutions sentencielles par le corps judiciaire et par la communauté. Ces éléments catalyseurs, dont les deux premiers sont étudiés en détail ci-dessous, sont les suivants :

- . Le soutien législatif, notamment les lois sur les services correctionnels communautaires ;
- . La formation et la sensibilisation du corps judiciaire ;
- . Les évaluations favorables au programme ; et,
- . Dans certaines juridictions, un taux de surpopulation intolérable.

b) Le soutien législatif : les lois correctionnelles communautaires

Depuis 1973, au moins cinq états américains¹ ont adopté des lois correctionnelles communautaires afin de promouvoir le recours à des solutions sentencielles alternatives et non carcérales, et de réduire ainsi le nombre d'emprisonnements. Les éléments clés de ces textes législatifs sont les suivants :

- . des mesures financières encourageant les comtés à mettre sur pied des programmes correctionnels à l'échelle locale et à maintenir les contrevenants au sein de la collectivité ;

¹ Iowa, Minnesota, Oregon, Kansas et Ohio.

- des mesures financières visant à décourager l'incarcération des adultes ou des adolescents non violents dans des établissements de l'Etat ;¹
- la création de structures locales de prise de décision afin d'améliorer les services correctionnels ; et
- la fourniture, par les organismes de l'état, d'une assistance technique pour les communautés intéressées (Krisberg et Galvin, 1980 : 31-37).

Il semble que les nouvelles lois puissent contribuer à augmenter le recours à des solutions de type communautaire et à réduire les emprisonnements. A titre d'exemple, depuis l'application du Iowa Act, la proportion de malfaiteurs bénéficiant de sentences non carcérales est passée de 69 % à 88 % (Rutheford, et al, 1977 : 78)².

En dépit de ces avantages, le modèle du Community Corrections Act n'a pas réduit les populations incarcérées dans toutes les juridictions où il a été appliqué. C'est ainsi que l'Iowa, qui avait adopté cette loi en

¹ C'est ainsi qu'aux termes du Minnesota Act, on exige des comtés qu'ils versent des frais journaliers aux institutions d'incarcération de l'état lorsqu'ils y envoient des adultes condamnés pour des délits passibles d'un maximum de 5 ans.

² Selon une étude du Service correctionnel du Minnesota, les comtés participant aux termes du Community Corrections Act de l'état ont aiguillé vers les prisons de ce dernier un nombre de détenus nettement inférieur à celui des comtés non participants. Durant les deux premières années d'octroi de subsides aux termes du CCA, le pourcentage d'adultes aiguillés vers la probation, les résidences communautaires ou la libération non surveillée est passé de 70 pour cent à 85 pour cent. Durant la même période, les comtés non participants ont réduit leur recours à ces options de 80 pour cent à 75 pour cent (Krajick, 1977 : 51).

La loi adoptée dans l'état de l'Oregon (Oregon's Act) a réussi à encourager le maintien de plusieurs centaines de contrevenants condamnés au sein de la communauté, permettant ainsi, en l'espace d'un an seulement, une réduction de 17 pour cent des populations carcérales de l'état (Krajick, 1981 : 19-20).

1973, a vu la population de ses prisons augmenter de façon substantielle au cours des cinq dernières années (Ibid : 18-19). Cet échec est essentiellement dû au fait que le Community Corrections Act ne réussit pas à neutraliser un certain nombre de facteurs qui tendent à faire augmenter les populations incarcérées :

- les sentences d'emprisonnement obligatoire avec, dans certains cas, l'augmentation des minima ;¹
- les modifications des pratiques en matière de libération conditionnelle, qui représentent parfois une réaction aux dispositions de la Loi sur les services correctionnels communautaires (Community Corrections Act) ;
- l'absence d'aide au financement et à la planification de la part des services correctionnels ou de l'assemblée législative.

Le Community Corrections Act risque par ailleurs de ne pas convenir comme stratégie à long terme en vue de la réduction des populations carcérales. C'est ainsi qu'un modèle prévisionnel élaboré par Rutherford et al (1977 : 232-236) a indiqué qu'un projet de loi du gouvernement fédéral américain visant à "appuyer les solutions autres que l'emprisonnement"² aboutirait, dans un premier temps, à réorienter vers les services correctionnels résidentiels des communautés 50 pour cent des "premiers contrevenants" qui, dans d'autres circonstances, auraient été emprisonnés. Dans un premier temps, il ne serait pas nécessaire de prévoir de nouvelles installations, car les résidences non carcérales seraient sous-utilisées. Toutefois, toujours selon le modèle, le pourcentage des réorientations devait enregistrer un déclin à mesure que

¹ En 1978, l'assemblée législative de l'Iowa a adopté un nouveau code criminel qui prévoit des peines de prison minimum lourdes et obligatoires pour l'utilisation illégale d'armes à feu ainsi que pour les contrevenants invétérés.

² Le projet de loi devait, de manière générale, jouer auprès des états les mêmes fonctions que le Community Corrections Act auprès des comtés.

les places libres dans les centres résidentiels communautaires et au sein des programmes non résidentiels seraient occupées. D'après le modèle, après 4 années d'application du projet de loi, la surpopulation des prisons réapparaîtrait, à moins que l'on ne puisse créer de nouveaux centres d'hébergement communautaires ou de nouveaux programmes intensifs de probation. Toutefois, les auteurs prévoyaient que ces centres d'hébergement et ces programmes ne seraient pas adoptés si les actuels politiques d'austérité devaient se poursuivre. Compte tenu de la conjoncture économique, on peut s'attendre à la même évolution du régime de la Loi sur les services correctionnels communautaires au Canada.

En outre, les formules de calcul de coût et de remboursement prévus par la loi risquent de poser un problème supplémentaire et, à long terme, d'application de la Loi sur les services correctionnels communautaires. En effet, si l'inflation et, par voie de conséquence, les coûts de soutien au programme communautaire, devaient dépasser les crédits accordés en vertu de la loi, l'encouragement financier à réduire les sentences carcérales disparaîtrait. C'est ainsi qu'après cinq années d'application de la loi sur les subsides à la probation, en Californie¹, les comtés participants qui décidaient de maintenir les contrevenants au sein de la communauté se trouvaient déficitaires par rapport à l'Etat.

Etant donné les limites du modèle présenté par la Loi sur les services correctionnels communautaires, le gouvernement fédéral du Canada jugera peut-être plus prudent d'étudier plus en profondeur la valeur des lois établissant des solutions sentencielles de rechange, avant d'y recourir. Même si, à court terme, ce genre de loi peut contribuer à réduire le nombre d'emprisonnements pour les cas d'atteinte non violente à la propriété ou de défaut de paiement des amendes, il est plus difficile d'analyser son incidence à plus long terme. En outre, à moins que la loi ne contienne des dispositions visant à compenser les politiques sentencielles et celles relatives aux libérations conditionnelles visant avant tout à réprimer sévèrement la délinquance, elle risque de ne pas réussir

¹ La Loi sur les services correctionnels du Minnesota s'inspirait de ce modèle, adopté en 1966 par l'assemblée législative de la Californie.

à empêcher une augmentation des sentences d'incarcération, même à court terme. Afin de chercher à préciser les résultats auxquels pourrait conduire une telle loi, on peut étudier un certain nombre d'hypothèses de travail concernant la justice criminelle et les réactions de la communauté.

c) L'information du corps judiciaire

Les observations menées auprès des autres juridictions montrent que les solutions de rechange sentencielles sont laissées de côté par le corps judiciaire, à moins que ce dernier n'ait été informé de leur existence et favorablement impressionné par les résultats obtenus. C'est pourquoi les administrateurs des services correctionnels peuvent, dans ce domaine, exercer une influence considérable en fournissant au corps judiciaire :

- . des énoncés d'objectifs des services correctionnels ;
- . des listes complètes des solutions non carcérales offertes ; et,
- . des descriptions des différents programmes et de leurs objectifs.

Le comité Ouimet (1969 : 208) avait recommandé qu'un document comprenant ces trois éléments soit publié à l'intention du corps judiciaire et mis à jour annuellement. Le ministère des Services correctionnels de l'Ontario a pris une mesure dans ce sens, en publiant récemment (1981) un inventaire complet des programmes communautaires ainsi qu'un catalogue des centres de ressources communautaires afin d'aider le corps judiciaire dans sa recherche de solutions non sentencielles appropriées. La plupart des provinces et des territoires ont d'ailleurs publié ce genre de catalogue.

Si l'on veut que les tribunaux acceptent les solutions offertes par les sentences non carcérales, il faut permettre au corps judiciaire de jouer

un rôle élargi, en étoffant ses connaissances à propos de la vaste gamme de solutions offertes et en le sensibilisant à l'égard des objectifs poursuivis dans ce domaine. Afin de promouvoir "la constitution d'un corps homogène de principes en matière de décisions judiciaires et une uniformité des connaissances concernant ces principes au sein du corps judiciaire ..." (Divorski, 1981), l'Association canadienne des juges de tribunaux provinciaux a récemment publié un Manuel du Sentencing. Ce manuel renferme une liste des solutions de rechange offertes de matière de sentences, qu'elles soient carcérales ou non carcérales, dans l'ensemble du pays, ainsi que des conseils généraux concernant leur usage.

Ce manuel n'a pas été publié dans le but de réduire le recours à l'incarcération, et la majorité des juges canadiens ne considérerait pas forcément une telle fonction comme conforme à leur indépendance. Toutefois, il se peut qu'une meilleure connaissance des objectifs des services correctionnels ainsi que des solutions non carcérales, grâce à ce document, encourage le corps judiciaire à adopter des sentences de type communautaire pour certains contrevenants qui, sans cela, auraient été emprisonnés. Parallèlement, si les juges utilisent des sanctions communautaires de type punitif pour les contrevenants qu'on aurait "laissé courir" dans d'autres circonstances, alors le document aura eu pour effet d'élargir la portée des pouvoirs du juge.

B.2 Les amendements au Code criminel et aux lois connexes

L'adoption et l'application adéquates de solutions sentencielles non carcérales auraient principalement pour résultat de réduire les taux d'incarcérations. Toutefois, si l'on veut influencer à la fois les taux d'incarcération et un autre facteur important de la taille des populations carcérales, à savoir la durée des peines, il faut envisager d'autres réformes. Ces dernières supposent des amendements importants au Code criminel et aux lois connexes.

L'adoption de lois plus restrictives en matière de sentences judiciaires pourrait limiter, voire éliminer, le recours aux solutions non carcérales tout

en augmentant la durée minimum des sentences pour certains délits, ce qui augmenterait rapidement et dans des proportions considérables le nombre des incarcérations et la durée des périodes d'emprisonnement. Si ce durcissement est réservé aux délinquants violents et aux récidivistes, elle risque également de modifier de façon radicale la composition des populations pénitenciaires, et de confronter le régime fédéral à une population plus homogène de criminels violents et incarcérés pour de longues durées. Aux Etats-Unis, par suite de l'adoption de lois particulières et dotées d'un vaste champ d'application, on a pu sentir l'incidence des voies restrictives en matière de décisions judiciaires.

En revanche, des lois plus souples en matière de décisions judiciaires pourraient encourager et même imposer le recours à des solutions non carcérales, tout en réduisant de façon radicale la durée des peines d'emprisonnement. La Hollande, certains pays scandinaves et quelques états américains fournissent la preuve de la profonde incidence d'une libéralisation des dispositions du Code criminel.

Nous analysons plus loin de façon détaillée les conséquences de modifications des dispositions du Code criminel et des lois connexes - dans le sens d'une plus grande sévérité comme d'une plus grande souplesse - pour les populations pénitenciaires (section B.2 i et ii).

Une troisième catégorie de modifications législatives pourrait consister à imposer des lignes directrices aux tribunaux en matière de sentences. C'est ainsi que des amendements au Code criminel pourraient obliger le corps judiciaire à étudier en détail toutes les autres solutions avant d'emprisonner un contrevenant, à demander des rapports présentenciels pour les jeunes adultes ou pour tout contrevenant passible d'emprisonnement, et d'exposer par écrit et de façon détaillée les raisons des décisions portant incarcération. Nous étudions ces lignes directrices dans la section B.2 iii.

Toujours dans le domaine des modifications législatives visant à influencer les populations pénitenciaires, on pourrait attribuer à une commission des sentences le soin d'établir des règles et d'effectuer des évaluations. Cette stratégie est examinée dans la section B.2 iv.

i) Les modifications au Code criminel, dans le sens d'une plus grande sévérité

Jusqu'à récemment, la plupart des juridictions nord-américaines s'inspiraient d'un modèle indéterminé en matière de décisions judiciaires, qui laissait au corps judiciaire une discrétion considérable, sinon totale, en matière de sentences. Toutefois, au cours des cinq dernières années, on a vu se dessiner aux Etats-Unis un mouvement qui tend à réduire le pouvoir discrétionnaire du juge et à faire préciser par la loi les conditions déterminant la sentence. Il est nécessaire de bien comprendre non seulement l'histoire des sentences déterminées mais aussi leurs liens avec les autres éléments de l'appareil judiciaire criminel, afin de compenser les répercussions considérables qu'elles risquent d'avoir tant sur la taille que sur la composition des populations carcérales. L'analyse qui suit vise à favoriser cette compréhension et à brosser, par la même occasion, une toile de fond permettant de présenter les stratégies appropriées de réduction des populations carcérales.

Au moins 27 états américains ont récemment adopté des lois d'encadrement des sentences judiciaires¹, afin de faire face aux accusations d'inégalité de traitement en matière de libération conditionnelle, de disparité sentencielle entre les régions et les tribunaux, ainsi que d'indulgence excessive de la part des juges. La plupart de ces dispositions législatives s'intéressaient surtout aux contrevenants violents ou "dangereux",

¹ Voir Kannensohn Michael, 1979 A National Survey of Parole-Related Legislation Enacted During the 1979 Legislative Session (Etude nationale des lois relatives aux libérations conditionnelles promulguées durant la session législative de 1979) ; Rubin, Sol, (1979) "New Sentencing Proposals and Laws in the 1970's" (Lois et propositions nouvelles présentées au cours des années 1970 en matière de sentences judiciaires), Federal probation (Régime fédéral de la Probation) 43 (6), 3-8 ; Petersilia, Joan et Greenwood, Peter W. (1978) "Mandatory Prison Sentences: Their Projected Effects on Crime and Prison Populations" (Les sentences d'emprisonnement obligatoire : prévisions concernant leurs effets sur la délinquance et les populations incarcérées), Journal of Criminal Law and Criminology 69 (4) : 604-615.

aux contrevenants armés ou aux récidivistes, même si un grand nombre d'amendements au Code criminel visaient également les délits d'atteinte à la propriété et l'importation ou le trafic de drogue. Les caractéristiques des lois en question sont les suivantes :

- Peines obligatoires d'emprisonnement pour certains délits, ou la récidive concernant certains délits, lesquels avaient jusque-là donné lieu à toute une gamme de solutions sentencielles de rechange (probation, amendes, dédommagement, emprisonnement, etc) auxquelles s'appliquait le pouvoir discrétionnaire du juge. Aujourd'hui, 27 états en tout se sont dotés de lois contraignantes en matière de décision judiciaire ;
- Les sentences fixes (intitulées sentences présomptives par Kannensohn) pour chaque catégorie de délit. Toutefois, lorsque le juge opte pour l'emprisonnement, les variations dans le sens d'une plus grande sévérité ou d'une plus grande indulgence sont enfermées dans des limites étroites ;
- Les sentences "discrétionnaires encadrées" . Dans ce cas, pour chaque catégorie de délit, la loi établit une gamme de conditions qui s'élargit considérablement à mesure que le délit devient plus sévère, mais tout en imposant au juge des peines d'emprisonnement non susceptibles de libération conditionnelle au sein de la gamme imposée. (A titre d'exemple, les forfaits de catégorie A en Indiana - meurtre, homicide, viol - donnent lieu à des peines d'emprisonnement allant de 40 à 80 ans).
- Révision des dates de première admissibilité à la libération conditionnelle, qui entraînent généralement une prolongation de la sentence d'emprisonnement de certains contrevenants, avant qu'ils ne deviennent admissibles à la libération conditionnelle.

Bien que ces lois aient initialement été conçues par des réformateurs afin d'humaniser et de rendre plus équitable le processus de sentence

judiciaire (Kennedy, 1979 : 353-382) et, dans bien des cas, pour réduire ou même supprimer les peines d'emprisonnement pour la plupart des délits (Rubin, 1979 : 5-6), elles ont pratiquement éliminé de façon générale les options non carcérales et augmenté les sentences obligatoires minimum pour la majorité des délits pénaux. Selon Rubin, c'est la conjugaison des pressions exercées par les procureurs et par l'opinion publique afin que soit réprimée la délinquance, qui ont incité le législateur à accroître considérablement la sévérité des sanctions. Selon Hoffman et Stover (1979 : 89), la responsabilité de ces mesures revient à la réaction de l'opinion publique à des vols à main armée particulièrement brutaux et à d'autres incidents survenus, par coïncidence, peu de temps avant les périodes électorales.^{1,2}

Quelle qu'en soit l'origine, il semble que l'encadrement des sentences aux Etats-Unis ait comme résultat une augmentation à long terme des populations incarcérées. Avant même que ces lois ne soient entrées en vigueur, les experts en sciences sociales en avaient perçu les conséquences et avaient prédit l'augmentation des populations incarcérées -

¹ On cite souvent, à ce propos, les observations du juge Marvin Frankel : "un grand nombre de nos lois criminelles sont adoptées dans une atmosphère d'indignation fiévreuse, durant laquelle les législateurs se livrent à des surenchères rhétoriques, sans prêter attention au nombre d'années considérables prévues comme sanction maximum. Ces lois, rédigées au hasard des circonstances, ne sont pas élaborées en cohérence les unes avec les autres. Les cafouillages et les graves anomalies qui en résultent sont pratiquement inévitables". (tiré de Hoffman et Stover, 1979 : 89).

² On trouvera une analyse intéressante de l'élaboration des lois en Californie dans Brewer, D. Beckett, G.E et Hold, N. "L'encadrement des sentences en Californie".

ces prévisions devaient être confirmées.³

Insistant sur l'extrême sensibilité des services pénitentiaires à l'égard des augmentations les plus minimales de durée de sentence minimum obligatoire, Petersilia et Greenwood (1978 : 604-615) se sont livrés à une estimation des compromis entre la réduction de la délinquance par la neutralisation de diverses catégories de délinquants graves et la conséquence de cette réduction, à savoir l'augmentation des populations de prisonniers. Leur analyse les conduisait à la conclusion suivante :

"Les politiques de sentence minimum obligatoire peuvent contribuer à réduire la délinquance, par leur effet neutralisant ; toutefois, il faudra accepter une augmentation substantielle des populations carcérales en vue d'obtenir une réduction modeste de la criminalité adulte. D'après notre analyse, pour obtenir une réduction d'un pour cent de la criminalité, il faut augmenter les populations incarcérées de trois à dix pour cent, selon la population cible du régime de sentence" (Petersilia et Greenwood, 1978 : 615).

Toutefois, d'autres agents de l'appareil judiciaire criminel peuvent contribuer à réduire considérablement l'incidence des lois sur l'encadrement des sentences sur les populations carcérales, en recourant à des mesures compensatoires. C'est ainsi que Miller (1981 : 64) a émis l'hypothèse qu'une loi d'encadrement des sentences pourrait établir des minima d'emprisonnement extrêmement stricts, tout en laissant au juge la discrétion de décider ou non de l'emprisonnement ; cela pourrait inciter

³ C'est ainsi que Rutherford et al (1977 : 190-200) avaient prévu qu'une philosophie répressive de la justice criminelle, visant à appliquer des sentences minimum obligatoires pour toute la gamme des délits graves, se traduirait par une augmentation de 15 % des sentences comportant emprisonnement pour tous les délits, et conduirait à une augmentation de 20 % de la durée des sentences et du temps moyen purgé pour chaque délit. Ce scénario, appliqué à des modèles hypothétiques de Californie, de l'Iowa, du Massachusetts, de Caroline du Sud et des prisons fédérales, contribuait à augmenter considérablement les populations de prisonniers dans les cinq juridictions.

les juges à imposer des sentences de probation à des contrevenants qui, jusque-là, s'étaient vus infliger des périodes d'emprisonnement plus courtes que celles autorisées par la nouvelle loi. Il semble, d'ailleurs, que l'usage du pouvoir discrétionnaire du juge ait modéré les effets qu'aurait pu avoir la nouvelle loi californienne d'encadrement des sentences judiciaires.¹

D'autres chercheurs (Alschuler, 1977 : 72-73) ont prédit que les lois sur l'encadrement des sentences judiciaires, en élargissant le rôle du procureur, avaient créé des conditions idéales pour "le marchandage". En effet, étant donné que les sanctions seraient plus sévères dans le cadre du régime d'encadrement et l'emprisonnement beaucoup plus certain dans le cas de délits spécifiques, Alschuler prévoyait un recours plus fréquent aux pratiques de plea bargaining, avec comme conséquence un nombre accru d'annulations de procès et davantage de pressions politiques.¹

¹ En n'imposant pas les sentences renforcées mises à leur disposition pour délit de violence et usage d'armes lors de la commission de délits graves, ou dans les cas de récidive d'anciens détenus, les juges californiens ont maintenu la durée de sentences au niveau de la période antérieure. Par ailleurs, ils ont eu tendance à n'imposer que les peines d'emprisonnement minimum pour les délits concernant les opiacés, avec comme résultat une durée moyenne de sentence - toujours dans le cas des opiacés - inférieure à celle de la période précédant l'adoption du projet de loi. En dépit de cela, le nombre des incarcérations devait augmenter de façon appréciable dès la première année d'application de la nouvelle loi. (Brewer, Beckett et Hold, 1981 : 225-226).

¹ Au cours des deux années qui ont suivi l'adoption de la loi californienne, les données enregistrées par le ministère de la Justice démontrèrent que 86 à 88 % des condamnations prononcées par les tribunaux supérieurs étaient basées sur un pladoyer de culpabilité plutôt que sur un procès - il s'agissait là d'un pourcentage supérieur à celui de la période précédant l'adoption de la loi. (Brewer, Beckett et Holt : 226).

En résumé, on a démontré les effets négatifs des lois d'encadrement des sentences, à savoir l'augmentation des peines d'emprisonnement², l'allongement des peines au moins pour certains délits graves et, au bout du compte, une augmentation considérable des populations carcérales. En outre, l'expérience de plusieurs états indique qu'une fois ce genre de lois proposé, les assemblées législatives auront tendance à les amender dans le sens d'une plus grande sévérité à l'égard de la plupart des délits, avec les répercussions que l'on sait sur les services pénitentiaires.³ Toutefois, on peut escompter que des modifications dans d'autres secteurs de l'appareil judiciaire criminel atténueront ces conséquences. Ce sera sans doute le cas d'un recours plus intensif et plus fréquent au plea bargaining de la part des procureurs, ou à des pratiques compensatoires de la part des juges - par exemple des sentences de probation plutôt que de sévères peines d'emprisonnement, ou le fait de refuser d'aggraver des sentences déjà plus sévères au moyen des dispositions législatives.⁴

La question de savoir si l'on peut appliquer au Canada l'expérience acquise dans le domaine d'un encadrement sévère des sentences judiciaires aux Etats-Unis, donne lieu à des réponses variables selon les

² Krajick (avril 1981) rapporte que dans les 27 états qui avaient adopté des lois de sentences minima obligatoires et dans les 14 états qui avaient adopté des lois d'encadrement des sentences, on devait assister à des augmentations soudaines et importantes des peines d'emprisonnement au cours de la première année d'application de ces lois.

³ C'est ainsi que le California Assembly Bill (que l'on appelle également l'amendement Boatwright) qui avait amendé le projet de loi sénatorial proposant l'encadrement des sentences dans l'état de Californie, comprenait 44 pages de dispositions élargissant d'une part le domaine des délits couverts par la loi et augmentant, d'autre part, la sévérité des peines d'emprisonnement imposées. (Voir McGee (1978) et Brewer, Beckett et Holt (1981)).

⁴ Les lois elles-mêmes contiennent fréquemment un autre facteur d'atténuation, des dispositions permettant de réduire davantage la peine d'emprisonnement dans les cas de "bonne conduite". Nous analysons l'incidence de ces dispositions dans le chapitre 3, section D.

experts que l'on consulte. Un grand nombre d'entre eux sont d'accord avec John Evans (1979 : 9) qui propose l'hypothèse suivante :

"Pour plusieurs raisons, il semble peu probable que des mesures analogues à celles adoptées aux Etats-Unis soient introduites dans un avenir rapproché, ou même éloigné. Cela s'explique par la structure du régime de justice criminelle canadien et par sa stabilité. D'autres raisons tiennent aux différences considérables de nature et de gravité des problèmes posés par la délinquance aux Etats-Unis et au Canada, ainsi qu'à l'intensité du débat suscité au sein de l'opinion par les politiques de neutralisation. Si on laisse de côté ces arguments de type structurel, une autre raison, encore plus importante, qui conduit à exclure des changements profonds est simplement le fait que l'on ne connaît vraiment les conséquences d'une modification des politiques de neutralisation".

Toutefois, l'évolution des populations pénitentiaires fédérales, les récentes adjonctions au Code criminel et la faveur de plus en plus grande accordée par l'opinion publique aux politiques répressives militent en sens contraire.

L'analyse effectuée par Hann des tendances historiques des populations pénitentiaires fait apparaître des modifications considérables des pratiques sentencielles au Canada, avec une tendance récente à l'allongement des peines d'emprisonnement en pénitenciers. C'est ainsi qu'au cours des 10 dernières années, la sentence moyenne infligée aux "premiers contrevenants" avait augmenté de plus de 31 %. Cette moyenne, exprimée en pourcentage des admissions annuelles depuis 1963/64, donne les augmentations suivantes :

- . les sentences de 25 mois à 3 ans sont passées de 27 pourcent à 34 pourcent du total des admissions ;
- . les sentences de 37 mois à 4 ans sont passées de 9 pourcent à 17 pourcent des admissions ;

- . les sentences fixes supérieures à 5 ans sont passées de 8 pour cent à plus de 16 pour cent des admissions ; et,
- . les sentences spéciales non fixées - condamnations à vie et autres peines indéterminées - sont passées de moins de 2 pour cent à plus de 4 pour cent des admissions.

Quelques-uns au moins de ces changements sont à rattacher à la plus grande sévérité des sentences imposées par le Code criminel et lois connexes pour certains délits. Citons, à titre d'exemple, les lois visant les personnes coupables de meurtre, les importateurs de drogue et les contrevenants faisant usage d'armes lors de la commission d'un délit.^{1,2,3}

Cette loi a été élaborée dans une atmosphère de réaction de plus en plus marquée de l'opinion publique à l'égard de la délinquance.⁴ Des recherches historiques ont démontré que, durant les périodes d'instabilité économique, on a davantage tendance à réprimer sévèrement les comportements déviants. Il n'est donc pas surprenant que l'on voie

¹ Au cours des quinze dernières années, on a augmenté à trois reprises la durée de l'incarcération précédant l'admissibilité à la libération conditionnelle pour les meurtriers, la faisant passer de 7 à 10 ans en 1968, de 10 à une période de 10 à 20 ans - sous réserve de révision judiciaire seulement après 15 ans -, puis à une période de 25 ans - sous réserve de révision judiciaire, après 15 ans seulement -, en 1976 (sections 669-674).

² La sentence minimum obligatoire pour l'importation d'un grand nombre de drogues, dont le cannabis, a été portée à 7 ans en 1968 (loi sur les stupéfiants, SRC 1979).

³ En 1978, la possession d'une arme dans le but de commettre une infraction est devenue un délit punissable d'un maximum de 10 ans d'emprisonnement. En vertu du même amendement, le fait de porter, sans permis, une arme cachée, est devenu un délit passible d'un emprisonnement de 5 ans. Et, plus important, le fait d'utiliser une arme à feu lors de la commission d'un autre délit pénal exposait le porteur de l'arme à une peine de prison supplémentaire de 1 à 14 ans, selon que le délit de port d'arme ou un autre délit constituait, ou non, une première infraction par le contrevenant (articles 83-89 du code criminel).

⁴ Comme nous l'avons déjà dit, Axon (1978 : 99) entre autres, postule que le Canada vit actuellement un "virage à droite", caractérisé par des appels à la protection de la société et un traitement plus sévère de ceux qui lui portent atteinte.

prévaloir au Canada, depuis la fin du "boom" économique, une attitude favorable au maintien de l'ordre public, de façon énergique si nécessaire.

Etant donné la plus grande sévérité à l'égard des contrevenants, de la difficulté à modifier les attitudes et les incertitudes économiques, on peut s'attendre à ce que le Canada s'oriente vers des lois encadrant strictement les décisions judiciaires. Avant qu'un régime punitif ne soit adopté, le ministère du Solliciteur Général et les autres ministères oeuvrant dans le même domaine souhaiteront peut-être étudier davantage les répercussions de ce genre de lois, notamment l'augmentation des populations incarcérées et le coût de leur hébergement.

ii) L'assouplissement du Code criminel et des lois connexes

Contrairement aux lois nettement plus punitives récemment adoptées aux Etats-Unis, et aux peines plus sévères pour les crimes graves récemment insérées dans le Code criminel canadien - mesures toutefois moins rigoureuses que celles adoptées aux Etats-Unis - la plupart des pays d'Europe septentrionale ont adopté, au cours des dix dernières années, des lois en matière de sentence judiciaire qui réduisent les peines d'emprisonnement pour l'ensemble des délits criminels.

La philosophie des pays d'Europe septentrionale à l'égard des sanctions peut s'exprimer de la façon suivante :

"L'emprisonnement est un acte de vengeance qui encourage la haine de la société et augmente la délinquance ; on ne doit par conséquent y recourir qu'avec la plus grande parcimonie" (Krisberg et Galvin, 1980a : 11-12).

Conformément à cette philosophie, plusieurs pays ont adopté une politique de réduction de la pénalisation et de déjudiciarisation, afin de réduire les populations incarcérées¹. Citons quelques exemples des

¹ Pour un examen détaillé de ces politiques et de leurs conséquences, voir Krisberg et Galvin (1980b : 16-15).

succès rencontrés :

- . La Hollande possède aujourd'hui le taux d'incarcération le plus faible du monde (22 prisonniers pour 100.000 habitants en 1972), grâce à une loi qui a considérablement réduit les peines d'emprisonnement, pour lesquelles la moyenne est à présent d'un mois.
- . Suite aux recommandations du groupe de travail du Conseil suédois de la Prévention du Crime, suggérant que l'on diminue le nombre des sanctions privatives de liberté, qu'on les abrège et qu'on les adoucisce, la Suède a adopté des conditions minimum beaucoup plus souples pour la plupart des délits, notamment la peine d'emprisonnement d'une semaine pour un grand nombre de violations du Code criminel, dont l'emploi s'est généralisé. Parallèlement, le nombre moyen de prisonniers a chuté de façon appréciable.
- . Au Danemark, un certain nombre d'amendements fondamentaux apportés en 1973 aux lois pénales, dont l'abrogation de toutes les sanctions indéterminées, le raccourcissement des sentences pour atteinte à la propriété, le raccourcissement des peines purgées avant la libération et la légalisation de la pornographie ainsi que de la possession de certaines drogues, ont abaissé d'environ 14 % le taux des populations quotidiennement recensées dans les prisons du pays (Brydensholt, 1980).

Le tableau ci-dessous¹ indique la prédominance de peines de prison extrêmement légères au Danemark, en Hollande, en Suède et au Canada, données qui contrastent avec la proportion élevée de peines de prison plus longues aux Etats-Unis.

PEINES D'EMPRISONNEMENT

<u>Pays</u>	<u>0 à 3 mois</u>	<u>4 à 12 mois</u>	<u>plus d'un an</u>
Etats-Unis	12 %	2 %	86 %
Canada	73 %	14 %	13 %
Danemark	25 %	56 %	19 %
Hollande	75 %	20 %	4 %
Suède	69 %	20 %	11 %

La libéralisation des sentences judiciaires compte tout de même quelques partisans aux Etats-Unis. C'est ainsi que dans son étude sur l'incidence d'une réduction des sentences sur divers modèles de croissance des populations carcérales américaines, Rutherford et al (1977 : 236-237) font observer que : "les modifications de l'ordre de 15 % à 20 % concernant les étapes de la sentence et de la libération devraient amplement suffire si l'on veut aligner les capacités actuelles d'hébergement et les populations détenues, au cours de la période de 6 ans sur laquelle

¹ D'après Dodge (1979) A World Without Prisons (Un Monde Sans Prisons) (Lexington Mass : D.C. Heath and Cie) et Doleschal "Crime and Criminal Justice in the United States, the Netherlands, Denmark, Sweden and Great Britain (la délinquance et la justice criminelle aux Etats-Unis, aux Pays-Bas, au Danemark, en Suède et en Grande-Bretagne). Hackensack N.J. : N.C.C.D., déjà cité par Krisberg et Galvin (1980b : 11). Les statistiques américaines proviennent du U.S. National Criminal Justice and Statistics Service (NCJISS) Census of Jails and Survey of Jail Inmates, 1978. (Recensement des prisons et des détenus, 1978). Les chiffres concernant le Canada proviennent du rapport d'information sur la justice : les Services correctionnels du Canada : 78-79, élaborés par le groupe de travail national de l'information et des statistiques judiciaires, Ottawa, 1981 ; ces chiffres proviennent également du système fédéral d'enregistrement des données historiques, septembre 1982, basé sur le système d'informations concernant les contrevenants, Service correctionnels du Canada.

portent les prévisions". En d'autres termes, en légiférant de manière à réduire de façon modeste la durée des sentences, on aurait pu faire échec à l'augmentation massive des populations incarcérées aux Etats-Unis durant les années soixante-dix.

Toutefois, le rapport conclut que de simples modifications dans les priorités de l'appareil judiciaire, conduisant à imposer des sentences moins longues pour les délits concernant la drogue et la propriété, mais des sentences de plus longue durée pour les crimes violents et les récidives, n'entraîneront pas une réduction des populations incarcérées et risquent, au contraire, de les augmenter. La seule solution efficace consiste à abaisser les sanctions d'ordre carcéral pour l'ensemble des délits; l'American Bar Association avait plaidé en 1968 en faveur d'une telle solution¹, mais elle n'avait pas réussi à faire échec à la prolifération des lois répressives aux Etats-Unis.

Etant donné l'accroissement des pressions subies par le régime pénitentiaire de la Grande-Bretagne, on verra peut-être ce pays s'orienter vers la réduction généralisée des peines déjà adoptées en Europe continentale.² Après avoir examiné les avantages et inconvénients théoriques

¹ Standards Relating to Sentencing Alternatives and Procedures (Normes relatives aux solutions et procédures sentencielles), telles que citées par Rubin, Sol (1979 : 4-5).

² Comme le rapporte Brydensholt (1980 : 41), on aurait pu enrayer la croissance des populations carcérales britanniques en amendant la législation sentencielle. En effet, au début des années soixante-dix, la proportion de personnes emprisonnées en Angleterre et au Danemark était comparable : l'Angleterre, avec ses 50 millions d'habitants, comptait 35.000 prisonniers, tandis que le Danemark, avec environ 5 millions d'habitants, en comptait environ 3.500. L'Angleterre, de son côté, n'eut pas recours à la dépenalisation ; il est même probable que les peines d'emprisonnement furent allongées. Il en résulte aujourd'hui que l'on compte en Grande Bretagne plus de 42.000 prisonniers et que le régime pénitentiaire connaît de graves difficultés.

d'un raccourcissement des sentences, le Home Office Crime Policy Planning Unit (1974 : paragraphe 107) parvint à la conclusion qu'une peine d'emprisonnement a un effet dissuasif plus marqué qu'une simple amende ou qu'une période de service communautaire dans les cas de délits graves, et "qu'une peine d'emprisonnement de brève durée marque de façon particulière la désapprobation à l'égard du délit et contribue par conséquent à rassurer l'opinion publique". En outre, pour obtenir une réduction substantielle des sentences d'incarcération, il faudrait éviter de prendre des mesures qui annulent l'effet des solutions sentencielles de rechange, si l'on veut réduire rapidement la population carcérale (Ibid : paragraphe 112). Trois ans plus tard, le Conseil consultatif du régime pénal, tout en proposant de réduire les sentences pour la plupart des délits, devait soutenir qu'il n'y avait "probablement rien à perdre" en réduisant de façon générale la durée des sentences moyennes pour les délits courants ; ce point de vue était d'ailleurs bien accepté par les principaux criminologues du pays (Ashworth, 1977 : 577-581).

Comme l'indique le tableau ci-dessus, l'évolution en matière de sentences au Canada a suivi de façon générale le modèle européen, c'est-à-dire qu'il a réservé les peines d'emprisonnement prolongé à une proportion relativement faible de contrevenants. Toutefois, le Code criminel permet l'application de peines extrêmement longues pour un grand nombre de délits, et ne prévoit que quelques-unes des options de réduction de sentence offertes par d'autres juridictions. Un grand nombre d'organismes et de particuliers attachés à la réduction des taux d'incarcération ont recommandé un adoucissement des sanctions concernant certaines catégories de délits et de contrevenants. Ces mesures auraient sur les dimensions des populations carcérales les répercussions suivantes :

- Suppression des sentences obligatoires minimales d'emprisonnement

En 1969, la commission Ouimet (210) recommandait le rejet de toutes les dispositions statutaires - sauf celles concernant le meurtre - qui imposent des sentences minima obligatoires d'emprisonnement à la condamnation. Cette recommandation a été reprise par la Commission de

Réforme du Droit du Canada, sept ans plus tard (1976d : 66), mais elle n'a pas été suivie d'effets. Une telle modification aurait une incidence d'une vaste portée et à long terme sur les populations pénitenciaires, si les juges acceptaient d'appliquer les autres solutions sentencielles mises à leur disposition pour les contrevenants graves.

• Réduction ou élimination pour les sanctions maxima élevées

Suite à son étude très complète des modalités sentencielles au Canada, le Professeur John Hogarth est parvenu à la conclusion que l'on pourrait réduire considérablement, dans sept cas au moins, les pénalités maximum prévues par le Code criminel, afin de tenir compte de l'opinion prédominante au sein du public et de la pratique des tribunaux.

"Il est absurde que, pour certains délits, l'effraction par exemple, les pénalités maxima (prison à vie) soient si élevées que moins d'un pour cent des sentences infligées dépassent la moitié du maximum prévu" (1971 : 386-387).

Aucune des pénalités maxima dont il est question n'a fait l'objet d'une réduction. Toutefois, étant donné que les sentences prononcées à l'heure actuelle ne tiennent guère compte des maxima, il est difficile de prédire quel résultat aurait l'abaissement des pénalités¹

• Dispositions particulières concernant les contrevenants jeunes adultes

En 1969, le Comité canadien des Services correctionnels (Ouimet : 383-388) proposait l'application de dispositions spéciales pour les contrevenants âgés de 18 à 21 ans ; ces mesures comprenaient la présentation obligatoire d'un rapport présentenciel pour toutes les

¹ A notre connaissance, de telles estimations n'ont pas été effectuées, même s'il serait sans doute possible d'obtenir ces données en se servant du modèle de simulation de la croissance des populations pénitenciaires du ministère du Solliciteur Général du Canada (FCSM).

affaires passibles d'une sentence d'incarcération, l'adoption d'une présomption contre l'emprisonnement "à moins que toutes les autres possibilités aient été étudiées ou rejetées" et l'obligation d'enregistrer in extenso les raisons pour lesquelles le tribunal avait, le cas échéant, opté pour l'emprisonnement. Malgré la répétition de ces recommandations - et leur élargissement à tous les contrevenants condamnés - par la Commission de réforme du Droit du Canada (1976 : 42-43, 66-67), aucune de ces propositions ne fut mise en oeuvre.

Selon la tranche d'âge visée, les révisions du Code criminel concernant l'emprisonnement des contrevenants jeunes adultes peuvent avoir une incidence substantielle sur la population pénitentiaire fédérale. En effet, près de 5 % des détenus ont actuellement moins de 20 ans, et près de 26 % n'ont pas atteint l'âge de 24 ans (Hann, 1982 : A5) ; on voit donc que ces tranches d'âge connaissent un taux élevé d'incarcération. Toutefois, pour pouvoir prévoir l'incidence de la législation, il faudrait évaluer en premier lieu l'incidence de conditions telles que les rapports présentenciels sur la décision finale (voir la section B.2 iii de ce chapitre).

Toutefois, les dispositions législatives proposées sont encore loin des mesures adoptées par d'autres juridictions pour empêcher l'incarcération des jeunes adultes. C'est ainsi qu'en Californie, on peut diriger un condamné vers l'autorité responsable de la jeunesse (Youth Authority) plutôt que vers les établissements pour adultes, tant que cette personne n'a pas atteint l'âge de 24 ans. En fait, la plupart des états ont adopté des lois établissant des présomptions contre l'incarcération des jeunes adultes, sauf circonstances extrêmes.

• Le rejet des sentences indéterminées

Le Comité Ouimet (1969 : 246-258) a également recommandé l'abrogation des lois ordonnant la détention préventive des contrevenants "invétérés" ou des coupables de délits à caractère sexuel pour des périodes indéterminées. Des recherches effectuées pour le compte du comité ont indiqué que les sentences indéterminées avaient été appliquées de

façon incorrecte à des délinquants non violents, dont bon nombre avaient été condamnés pour atteinte mineure à la propriété, et, dans le cas des contrevenants "invétérés" à ceux dont les délits graves étaient espacés de très longs intervalles. En outre, il suffisait de rapides entrevues avec des psychiatres - lesquels tendent à surestimer les risques - pour faire désigner un contrevenant condamné de "délinquant sexuel dangereux", ce qui peut faire prolonger sa peine d'emprisonnement jusqu'à la réclusion à perpétuité.

Par suite des travaux du Comité Ouimet, les deux catégories de lois ont été abrogées et remplacées par le chapitre consacré aux contrevenants dangereux dans la Loi sur l'amendement au Code criminel (1977), laquelle autorise le tribunal à imposer des sentences pénitenciaires indéterminées seulement dans les cas de personnes condamnées pour délits ayant entraîné des lésions physiques graves et susceptibles de créer un danger sérieux pour autrui (Ouimet 1969 : 258-260 et Code criminel canadien, 1980, articles 687-695).

A notre connaissance, on n'a pas étudié les répercussions des articles abrogés, non plus que du nouvel article concernant les "contrevenants dangereux" sur l'évolution des populations pénitenciaires. Il faudrait effectuer des recherches concernant le nombre de personnes emprisonnées et bénéficiant de sentences non carcérales en vertu de chacun des articles pour pouvoir déterminer l'impact de ces articles sur les populations carcérales.

• Réduction ou élimination des sanctions pour usage et vente de la marijuana

Depuis le début des années 70, un certain nombre d'organismes, dont la commission d'enquête sur l'usage non médical des drogues (rapport intérimaire, 1970 et cannabis, 1972) ont prôné la réduction ou l'élimination des sanctions pour les délits de possession ou de vente de marijuana. Malgré la persistance des recommandations en faveur de la déjudiciarisation, on n'a pas réduit les sanctions relatives au

cannabis. Toutefois, le Code criminel a été amendé afin de permettre l'utilisation de l'acquittement pur et simple ou conditionnel comme solution sentencielle pour ces délits, en 1972.¹

La réduction des sanctions pour la possession et l'importation de cannabis ont un impact profond sur l'importance des populations incarcérées.² L'incidence sur les populations pénitentiaires demeurerait toutefois fonction de la rétroactivité des dispositions et des accords d'échanges de services passés entre les gouvernements fédéral et provinciaux, ainsi que de l'attitude des procureurs, lesquels, dans le cadre d'un régime libéralisé, tendront peut-être à lancer des inculpations moins graves pour les affaires de drogue, ou tout au moins à éviter le plea bargaining.

D'après l'expérience des états qui ont déjudiciarisé l'usage de la marijuana, il semble que ces modifications législatives soient de nature à influencer la croissance des populations incarcérées. Sur onze états qui ont opté pour la déjudiciarisation, neuf ont enregistré soit une réduction de ces populations, soit une croissance

¹ Nous avons emprunté ce bref résumé du rapport de la Commission Le Dain et des mesures prises ultérieurement par le gouvernement dans un document de la division de la recherche, du ministère du Solliciteur Général, intitulé Points saillants des initiatives fédérales dans le domaine de la justice criminelle : 1966-1980 (1981 : 15).

² Même si 4 % seulement des condamnations pour simple possession ont donné lieu à des peines d'emprisonnement en 1977, elles n'en représentaient pas moins 1300 condamnations, dont 10 personnes condamnés à plus d'un an de réclusion et 18 dont la sentence était indéterminée. Au cours de la dernière décennie, on a infligé des peines de prison à plus de 10.000 personnes condamnées pour possession de cannabis, principalement pour défaut de paiement des lourdes amendes exigées par le Code criminel. Selon les données des ministères des Services correctionnels de la Colombie-Britannique et de l'Ontario, on incarcère davantage de gens pour défaut de paiement de ces amendes que l'on n'en condamne initialement à l'incarcération. Pour une analyse plus détaillée de ce phénomène, voir J. Blackwell, M. Green et R. Solomon, Cannabis Control Policy: A Discussion Paper (la politique de lutte contre le cannabis : document de travail) (il s'agit d'une étude non publiée effectuée pour le compte du ministère de la Santé et du Bien-être Social, 1979 : 56).

relativement faible depuis les modifications législatives.¹ Toutefois, on n'a pas étudié de façon scientifique l'incidence réelle de la loi sur l'importance des populations incarcérées, contrairement aux autres facteurs.

iii) Les lignes directrices législatives encadrant les sentences judiciaires

Outre les modifications au Code criminel lui-même, il existe une stratégie fréquemment recommandée afin de réduire les disparités entre les décisions judiciaires, ainsi que le nombre des sentences d'emprisonnement : il s'agit des lignes directrices encadrant les sentences judiciaires. Avant de recommander ces lignes directrices en 1969, le Comité canadien des services correctionnels a décrit dans les termes suivants le dilemme qui frappe les sentences judiciaires :

"Le Code criminel canadien ne contient pas de définition générale des mots "sentence" et "sentencing" ... Il n'existe pas de lignes directrices, sauf dans les rares cas où une sentence minimum obligatoire retire en partie aux tribunaux leur pouvoir discrétionnaire, et dans tous les cas où une pénalité maximum établit une limite. Dans les autres cas, le degré de "punition" est laissé à la discrétion du tribunal" (Ouimet, 1969 : 188).

Depuis la publication de ce rapport, un certain nombre d'experts, ainsi que la Commission de réforme du Droit du Canada (Hogarth, 1971 ; Commission de réforme du Droit du Canada, 1976a et 1976b), ont souligné à nouveau ses lacunes et présenté des recommandations de réformes diverses, dont l'application de lignes directrices législatives en matière de

¹ La déjudiciarisation a été adoptée par l'Alaska, la Californie, le Colorado, le Maine, le Minnesota, le Mississippi, le Nebraska, l'état de New York, la Caroline du Nord, l'Ohio et l'Oregon. En Alaska tout particulièrement, où les pénalités pour l'utilisation domestique de la marijuana ont été abrogées, il semble que la modification législative ait entraîné une baisse des populations incarcérées. Ces informations proviennent de la U.S. National Organization for the Reform of Marijuana Laws (NORML) et de Krajick (1981).

sentence judiciaire. Ces lignes directrices législatives expriment une politique nationale cohérente à laquelle le corps judiciaire doit se conformer. A cette fin, on pourrait apporter au Code criminel les amendements suivants :

- a) Une présomption à l'encontre de l'incarcération, à moins que des facteurs ne viennent justifier l'exclusion du contrevenant de la société et à moins qu'aucune autre solution ne soit justifiée, conformément aux recommandations du Comité Ouimet (1969), de Hogarth (1971) et de la Commission de réforme du Droit (1976b).¹

Le projet législatif proposé par la Commission de réforme du Droit (1976b : 65) propose que l'emprisonnement soit réservé aux trois objectifs suivants : l'exclusion du contrevenant afin de protéger la société ; la dénonciation d'une attitude hautement répréhensible ; la punition des individus ayant délibérément refusé de se conformer aux conditions de leur sentence.

Cette démarche a été adoptée par l'American Bar Association et exprimée dans son énoncé de politique concernant les propositions de changement du Code criminel fédéral américain (1979), et un état au moins les a faites siennes. En effet, le Code de justice criminelle du New Jersey - en vigueur depuis le 1er septembre 1979 - contient une présomption en faveur des sanctions non carcérales - lesquelles sont précisées dans le Code - pour les délits de troisième et de quatrième degré, lorsque le contrevenant n'a pas de casier judiciaire et à moins que le juge ne considère l'emprisonnement comme nécessaire

¹ Après avoir étudié les attitudes et les pratiques sentencielles du corps judiciaire, Hogarth a proposé que l'on renverse la démarche actuellement adoptée par le Code, en vertu de laquelle "les tribunaux doivent justifier le recours à des mesures autres que l'incarcération", et que l'on adopte des lois établissant clairement que les mesures les plus appropriées sont les amendes, les sursis et la probation, sauf lorsque le tribunal peut démontrer que les circonstances de l'espèce justifient l'emprisonnement (Hogarth, 1971 : 387).

à la protection du public (Krisberg et Galvin, 1980b : 16-18). On n'a toujours pas étudié l'incidence de ces nouvelles lois sur l'évolution des populations carcérales du New Jersey.

En Grande-Bretagne, l'article 14 du Criminal Justice Act de 1972 a établi une présomption légale contre l'incarcération pour les "premiers contrevenants" :

"en vertu de laquelle on enjoint au tribunal de ne pas prononcer une première sentence d'emprisonnement sauf s'il est d'avis, après avoir pris connaissance des circonstances de l'espèce, qu'il n'existe pas d'autre méthode appropriée pour traiter le contrevenant" (Grande-Bretagne, Home Office, 1974 : paragraphe 33).

On ne dispose pas de données d'évaluation sur l'incidence de cette mesure.

- b) L'utilisation obligatoire des rapports présentenciels soit pour des catégories données de contrevenants, comme le proposait le Comité Ouimet pour les contrevenants jeunes adultes lorsque le tribunal envisage sérieusement une peine d'emprisonnement (1969 : 383-388), soit pour tout contrevenant risquant d'être emprisonné par le tribunal, selon la recommandation de la Commission de réforme du Droit du Canada (1976a : A18 ; 1976b : 67).
- c) L'obligation de consigner en détail toutes les raisons "de fait aussi bien que de droit" justifiant une sentence d'emprisonnement, conformément à la recommandation du Comité Ouimet (1969 : 192, 209-212) et de la Commission de réforme du Droit du Canada (1976b : 66-67).

Il est difficile d'apprécier les conséquences réelles des lignes directrices en matière de sentence judiciaire. Est-ce que les amendements législatifs prônés par les groupes de réformateurs atteindront l'objectif visé, à savoir réduire les condamnations à des peines

d'emprisonnement ? Ou bien verra-t-on les juges interpréter de façon restrictive l'esprit de la loi, et maintenir les pratiques sentencielles antérieures ? Les preuves en la matière sont des plus minces, c'est pourquoi il semble nécessaire d'entreprendre une recherche approfondie afin d'étudier d'une part le lien entre le recours à des mesures telles que les rapports présentenciels ou l'exposé des raisons motivant la décision du tribunal et, d'autre part, l'expérience des juridictions ayant déjà réformé le régime des sentences judiciaires. Quoi qu'il en soit, que les lignes directrices législatives contribuent ou non à influencer l'importance des populations pénitentiaires, elles semblent de nature à réduire les disparités sentencielles et à encourager une plus grande responsabilité du corps judiciaire à l'égard de ses décisions.

iv) Constitution d'une commission des sentences judiciaires

Afin de réduire davantage les disparités sentencielles et de permettre à l'Etat de mieux endiguer la croissance des populations carcérales, certaines juridictions ont adopté des lois qui attribuent à une commission des sentences judiciaires le rôle d'élaborer des règles relatives aux sentences et lui confient des fonctions d'évaluation. La commission a pour double rôle d'établir un éventail étroit de sanctions structurées selon une grille assez souple établie par le législateur, et d'évaluer l'incidence des lignes directrices qu'elle publie en matière de sentences judiciaires sur l'importance des populations incarcérées.¹

¹ Cette méthode représente un compromis efficace entre les programmes de sentences judiciaires déterminées ou indéterminées, pour plusieurs raisons (Kannensohn 1979 : 7) :

- Bien que plus étroites que la plupart des régimes indéterminés, les marges de manoeuvre proposées par la commission en matière de sentences judiciaires tendent à laisser au juge une marge de manoeuvre accrue ;
- Les juges peuvent ne pas se conformer à des sentences déterminées mais simplement éviter de déborder le cadre établi par la ligne directrice ;
- On autorise également certains débordements de la gamme prescrite, s'il existe des raisons contraignantes que le juge devra exposer par écrit ; toutefois, ces écarts par rapport à la norme sont automatiquement sujets à appel, soit de la part du procureur si le juge s'en écarte par défaut, soit de la part du défendeur s'il s'en écarte par excès ;
- En vertu de ce régime, la prise de décision en matière de libération conditionnelle est abolie ; toutefois, étant donné qu'elle est soustraite aux pressions de l'opinion publique, la commission est censée être sensible aux besoins d'ordre correctionnel.

Etant donné que la commission a pour mandat de prendre en compte l'importance des populations carcérales lors de la formulation de ses lignes directrices, elle peut avoir une influence considérable sur la croissance de ces populations. Les assemblées législatives du Minnesota et de la Pennsylvanie ont récemment créé des commissions sentencielles. Toutefois, la création de ces organismes est trop récente pour que l'on puisse analyser leur incidence sur le nombre d'incarcérations dans les prisons d'état ou sur la durée des sentences (Kannensohn, 1979 : 7-8 ; Miller, 1981 : 71).

Au Canada, aucun organisme n'est officiellement chargé d'évaluer les lois criminelles en vigueur ou les projets de loi du point de vue de la régulation des populations pénitentiaires. Or, en l'absence d'une telle évaluation, les responsables de la justice criminelle n'ont pas de critères permettant de planifier les capacités d'hébergement du régime pénitentiaire en fonction des lois, ou d'y apporter des objections le cas échéant. Dans le même ordre d'idées, il n'existe pas d'organisme capable de faire obstacle au courant législatif favorable à l'allongement des peines. On pourrait tenter de résoudre ce problème en créant une commission sentencielle analogue à celle créée par les assemblées législatives du Minnesota ou de Pennsylvanie, et le Solliciteur Général souhaitera peut-être suivre les progrès de ces commissions. Il faudra évidemment étudier la question de savoir si une telle mesure conviendrait au régime de division des pouvoirs et des responsabilités au sein du système canadien de justice criminelle.

2.B.3 LA SENSIBILISATION DU CORPS JUDICIAIRE

On entend souvent dire que la sensibilisation du corps judiciaire à l'égard des pratiques sentencielles et de leur incidence pourrait contribuer à modifier l'évolution dans ce domaine et influencer sur l'importance des populations pénitentiaires. De toute évidence, les modifications d'ordre législatif ou administratif concernant les critères ou les options en matière de sentences seront limitées dans leurs effets si on ne les conjugue pas à des programmes permanents de sensibilisation du corps judiciaire. Ces programmes peuvent prendre plusieurs

formes : des conférences ou des colloques sur les sentences judiciaires ; des cours de formation de brève durée ou sabbatiques ; des programmes d'internat structurés ou la participation à un éventail de programmes correctionnels.

i) Les colloques ou conférences sur les sentences judiciaires

La Commission de réforme du Droit du Canada (1976b : 47) a émis l'idée que le juge en chef d'un tribunal pourrait assumer la responsabilité de réunir périodiquement les juges chargés de prononcer des sentences dans des séminaires permettant d'élaborer des "énoncés d'objectifs" concernant les sentences judiciaires.

"Ces réunions devraient avoir comme objectifs spécifiques d'élaborer des critères concernant l'imposition de sentences, d'offrir une tribune permettant aux juges moins expérimentés d'aborder les problèmes avec leur aînés et d'informer tous les juges chargés de prononcer des sentences des derniers développements dans le domaine du sentencing".

On assiste aujourd'hui de façon régulière à ce genre de conférences sur le sentencing dans la plupart des provinces.

La recommandation de la Commission de réforme du droit est fidèle à l'esprit des suggestions émises par le Comité Ouimet (1969 : 215), selon lequel il y aurait lieu de remédier à "l'ignorance du corps judiciaire" en réunissant, à l'occasion de conférences périodiques, les membres du corps judiciaire et les autres professionnels de la justice criminelle. A titre d'exemple, le centre de criminologie de l'Université de Toronto a organisé une conférence de ce type en 1972.¹ Assistaient à cette conférence des juges, des avocats, des criminologues et des professionnels de plusieurs domaines touchant aux activités correctionnelles. Lors de la conférence, on devait aborder à plusieurs reprises la question de l'utilisation appropriée et de la justification des différentes sanctions criminelles.

¹ Voir le compte rendu des travaux de la Conférence nationale sur les décisions concernant les contrevenants au Canada, du 14 au 17 mai 1972.

La participation du corps judiciaire à l'élaboration et à la diffusion des procédures en matière de sentencing est considérée comme indispensable à leur succès. Dans l'Etat du Mississippi, où le corps judiciaire a pris lui-même l'initiative de convoquer des conférences régulières afin de donner suite à l'ordonnance du tribunal fédéral interdisant la surpopulation dans les prisons, on a assisté à une réduction appréciable des sentences d'incarcération infligées par les juges et à une augmentation correspondante des solutions sentencielles de rechange (Rutherford et al, 1977 : 67).

ii) Les cours de formation sabbatiques ou de brève durée

Parvenant à la conclusion que la plupart des magistrats et des juges chargés de prononcer les sentences sont "perdus" et "qu'il n'existe pas, à l'heure actuelle, de mécanisme efficace permettant d'attirer l'attention des tribunaux sur les développements récents", Hogarth (1971 : 389-390) recommanda la création d'un institut fédéral-provincial chargé d'offrir une formation de brève durée - trois mois maximum - en matière de sentencing pour les juges fraîchement nommés, ainsi que des cours de recyclage pour les juges en exercice. Il suggéra également que le maintien des juges dans leurs fonctions soit assujéti à leur participation à ces cours de recyclage ou à la prise de congés destinés à étudier les problèmes correctionnels. Le Comité Ouimet (1969 : 215) suggéra également l'octroi de congés sabbatiques aux juges afin qu'ils puissent approfondir leurs connaissances en criminologie.

Plusieurs juridictions ont appliqué ce genre de programme. C'est ainsi que dans l'état de Californie, il existe depuis 1964, des cours universitaires visant à répondre aux besoins du corps judiciaire dans ce domaine (Ibid : 215). En outre, on publie régulièrement aux Etats-Unis un répertoire de tous les programmes de formation judiciaire offerts dans le pays.

iii) Participation à des programmes d'internat dans des établissements correctionnels

Toujours dans le domaine de la formation, le Comité Ouimet (Ibid : 215) recommanda que l'on invite régulièrement les juges à visiter les établissements fédéraux et provinciaux. Cette recommandation devait être étoffée par la Commission de réforme du droit du Canada, qui précisa de la façon suivante le contenu de ces visites :

"ces visites devraient permettre aux participants de se familiariser avec le processus d'admission d'un contrevenant dans un établissement, les conditions qui influencent sa sentence, et les procédures de libération" (1976b : 48).

Afin de combattre le surpeuplement des prisons de Grande-Bretagne, le comité parlementaire des prisons a proposé que les juges, avant d'être nommés et durant l'exercice de leurs fonctions, suivent une formation structurée en qualité d'attachés auprès des institutions de probation et des services correctionnels de leur région.¹

On ne sait toujours pas si la formation et la sensibilisation du corps judiciaire ont modifié de façon sensible les pratiques sentencielles. Bien qu'aucune étude d'évaluation n'ait été entreprise, l'expérience de la Californie, où les juges se sont montrés déterminés à prononcer des sentences d'incarcération, en dépit des programmes intensifs de formation qui leur ont été dispensés, indique qu'il faudra s'appuyer sur d'autres éléments, notamment les attitudes, pour modeler les pratiques judiciaires en matière de sentencing (Krisberg et Galvin, 1980a : 67).

CHAPITRE 3 - LES MESURES POSTÉRIEURES À L'INCARCÉRATION

INTRODUCTION

Le chapitre 2 était essentiellement consacré aux stratégies visant à influencer sur l'importance des populations carcérales avant l'emprisonnement. Lorsqu'elles sont efficaces, ces stratégies réduisent ou augmentent le nombre des contrevenants passibles d'incarcération, ainsi que les taux d'admission et la durée des sentences purgées dans les pénitenciers.

Le chapitre 3 étudie les politiques et les programmes appliqués après l'incarcération. C'est ainsi que certaines stratégies post-carcérales influencent la juridiction et les conditions d'hébergement des prisonniers, tandis que d'autres influent principalement sur l'importance des populations carcérales en modifiant les taux de libération des prisonniers ainsi que les taux et les périodes de réincarcération.¹

Les principaux agents chargés d'amorcer les stratégies post-carcérales sont les responsables des prisons ainsi que les ministères chargés des services et des politiques correctionnels et, enfin, les commissions de libération conditionnelle. Toutefois, leurs choix sont limités par les décisions judiciaires ainsi que par les textes législatifs, lesquels sont à leur tour assujettis aux initiatives du législateur et à l'attitude de l'opinion publique à l'égard des

¹ On trouve une bonne explication des liens entre les différentes formes de libération et l'importance des populations pénitentiaires dans le document Facteurs Déterminants des Populations Pénitentiaires (Determinants of Penitentiary Populations) (Hann, 1982). Les tranches chronologiques et les taux évoqués dans ce rapport sont : "la période séparant l'admission et la libération", "le taux des libérations conditionnelles", "le taux de révocation des libérations conditionnelles", "le taux de libérations assorties de surveillance obligatoire", "le taux de révocations de la libération avec surveillance obligatoire", et "le taux de réincarcérations après libération conditionnelle ou le taux de succès de la surveillance obligatoire ou la libération inconditionnelle". On trouvera en annexe les explications concernant ces taux.

contrevenants. Le chapitre 3 décrit ces différentes stratégies, tentant par la même occasion d'élucider le rôle de chacun de ces agents.

La section A traite de l'évolution des attributions fédérales et provinciales concernant les détenus, elle étudie l'incidence des accords d'échange de services ainsi que de l'élargissement des pouvoirs fédéraux en matière de détenus, et l'élimination des anomalies touchant "la règle des deux ans".

La section suivante traite des stratégies de classification et d'affectation élaborées dans le but d'accélérer le cheminement d'un détenu au sein du système pénitentiaire et de limiter le nombre de cellules à sécurité maximum.

La section C analyse les stratégies faisant appel à quatre catégories de programmes de libération anticipée, à savoir les programmes éducatifs, les programmes de formation professionnelle, les programmes de résidence au sein de la communauté et la remise de peine méritée.

La section D étudie les politiques en matière de libération conditionnelle, celles qui régissent l'admissibilité, la prise de décision au niveau des commissions de libération conditionnelle, la disponibilité de services de soutien et les décisions de révocation.

La dernière section de ce chapitre étudie les effets des différentes politiques de surveillance obligatoire sur les populations carcérales.

3.A LES MODIFICATIONS DES DOMAINES DE COMPÉTENCE FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX EN MATIÈRE DE DÉTENUS

A.1 Les accords d'échange de services

Plusieurs des stratégies mentionnées ci-dessus et destinées à influencer les populations carcérales partent de l'hypothèse qu'une réduction des incarcérations au niveau provincial entraînera une réduction du nombre des détenus dans les pénitenciers fédéraux. Or, une telle hypothèse ne pourra se vérifier sans

l'application d'accords d'échange de services de vaste portée entre les responsables des services correctionnels au niveau fédéral et provincial.

En 1969 déjà, le Comité canadien des Services correctionnels (Ouimet : 283) recommandait que l'on prenne les dispositions voulues afin que "le gouvernement fédéral puisse obtenir par voie de contrat des services en matière d'incarcération de la part des provinces, et réciproquement". Cette recommandation fut appliquée en 1973, année où furent amorcés les accords d'échange de services entre les deux paliers du gouvernement. Toutefois, les services correctionnels fédéraux n'ont que rarement eu recours à ces accords pour remédier aux problèmes de capacité d'hébergement, en dépit de problèmes intermittents de surpopulation dans les prisons provinciales.^{1,2} Selon des responsables des services correctionnels tant fédéraux que provinciaux, les critères régissant les échanges de prisonniers sont mal définis et difficiles d'application. En élargissant et en améliorant ces accords, on pourrait encourager le déplacement des détenus des pénitenciers surpeuplés vers des prisons provinciales moins chargées.

Il se peut que les mouvements massifs de détenus d'une juridiction à l'autre résolvent les problèmes de surpopulation ; toutefois, ils risquent de créer des problèmes plus complexes encore. En effet, l'amélioration des accords d'échange de services risque d'encourager l'inégalité de traitement envers les détenus fédéraux ou provinciaux en contribuant à maintenir les prisonniers originaires de régions plus pauvres dans des établissements provinciaux mal équipés, plutôt que de les envoyer dans des établissements fédéraux mieux équipés, dans d'autres régions. En outre, on risque de créer de l'hostilité entre les

¹ A titre d'exemple, en 1977/78, on comptait chaque jour, dans l'ensemble du territoire canadien, environ un millier de lits inoccupés dans les prisons provinciales. Toutefois, la situation a changé depuis deux ans ; c'est ainsi que les chiffres fournis par le ministère des Services correctionnels de l'Ontario indique que, depuis 1980, le nombre des détenus de cette province dépasse les capacités d'hébergement.

² A l'exception de l'hébergement des détenues fédérales originaires de la province du Québec dans les établissements provinciaux de cette province.

détenus et l'administration dans les cas où des prisonniers prévoyant de bénéficier des programmes de formation ou d'aide à l'emploi offerts dans les pénitenciers fédéraux se verraient maintenir ou transférer dans des prisons provinciales moins pourvues dans ce domaine.

Il se peut également que le corps judiciaire réagisse négativement à une certaine saturation des sentences par le biais des accords d'échange de services. Ainsi que le démontrent les données recueillies par Hann (1982 : 6.5), il est à peu près indubitable que les juges ajoutent fréquemment un jour aux sentences de deux ans moins un jour, non pas en raison du rôle punitif ou au contraire réhabilitant d'une journée supplémentaire de détention, mais parce qu'ils tiennent à ce que certains contrevenant purgent leur peine dans des pénitenciers fédéraux.³ Si l'on autorise certains contrevenants à purger leur peine dans des prisons provinciales, il se peut que les juges augmentent les sentences en conséquence ou recommandent que l'on dirige directement le contrevenant vers l'établissement souhaité plutôt que de le remettre aux autorités fédérales.

A.2 L'élargissement des pouvoirs fédéraux à l'égard des détenus

L'élargissement des pouvoirs fédéraux ou provinciaux sur les contrevenants condamnés risque d'avoir des conséquences diverses sur les populations pénitentiaires fédérales.

Le Sous-comité du régime pénitentiaire du Canada (MacGuigan, 1977 : 39) devait déplorer l'inégalité des ressources, l'absence de normalisation des procédures et le manque d'harmonie entre les différentes philosophies de traitement des prisonniers, problèmes qui trouveraient leur origine dans l'existence d'un régime pénitentiaire à deux niveaux dont la ligne de démarcation est arbitrairement tracée par la sentence d'une durée de deux ans. Le sous-comité recommanda que le gouvernement fédéral amorce des pourparlers avec les provinces afin d'uniformiser le fonctionnement des établissements correctionnels dans l'ensemble du pays. Le comité recommanda également que l'on envisage des solutions beaucoup plus radicales aux problèmes déjà évoqués 21 ans auparavant dans le

¹ Ces dernières années, environ 18 % des détenus des pénitenciers fédéraux avaient été condamnés à deux ans très exactement.

rapport Fauteux (1956 : 50), à savoir que le gouvernement fédéral assume la responsabilité de la garde de toutes les personnes condamnées à être emprisonnées pendant plus de six mois.¹ On peut s'attendre à ce que tout élargissement des pouvoirs fédéraux, tel qu'envisagé par les comités Fauteux ou MacGuigan, augmente de façon substantielle les populations pénitentiaires.

A.3 Suppression des anomalies découlant de la règle des deux ans

La suppression des anomalies actuelles découlant de la ligne de démarcation tracée entre l'emprisonnement provincial et l'incarcération fédérale par la règle des deux ans risque également d'augmenter les populations pénitentiaires. A l'heure actuelle, on dirige vers les institutions provinciales les catégories suivantes de contrevenants qui, techniquement, se sont vus infliger des sentences d'au moins deux ans :

- . les individus condamnés à deux sentences concomitantes, chacune inférieure à deux ans, mais totalisant plus de deux ans ;
- . les malades mentaux ou les personnes atteintes de tuberculose, quelle que soit la durée de la sentence ;
- . les individus dans l'attente de décisions d'appels pour des sentences supérieures à deux ans ; et,
- . les individus détenus pour violation des conditions de surveillance après avoir été libérés d'un pénitencier, jusqu'à ce que la Commission des libérations conditionnelles ait pris la décision de les faire réincarcérer (Ouimet, 1969 : 275-276).

Nous n'avons pas cherché à déterminer, dans le cadre du présent rapport, le nombre des détenus de chacune des catégories qui seraient transférés dans l'autre juridiction si l'on appliquait à la lettre la règle des deux ans. Compte

¹ Selon Ouimet (1969 : 280), le gouvernement fédéral avait offert d'appliquer cette recommandation lors d'une conférence fédérale/provinciale réunie en 1958 afin d'étudier le rapport Fauteux.

tenu des nombres importants que cela pourrait mettre en cause, il semble que la question mérite d'être analysée.

3.B CLASSIFICATION, AFFECTATION ET TRANSFERT

Dès qu'un prisonnier est accueilli par le régime pénitentiaire fédéral, les autorités correctionnelles prennent deux catégories de décisions. En premier lieu, le détenu est classé, en fonction de plusieurs critères, comme dangereux, moyennement dangereux ou peu dangereux.¹ En second lieu, on l'affecte dans un établissement approprié. En troisième lieu, il se peut que cette affectation soit modifiée à plusieurs reprises durant la "carrière" d'un détenu, et qu'il soit transféré vers d'autres institutions. Ces trois catégories de décision sont extrêmement complexes et font appel à plusieurs catégories de variables.² Les choix concernant la classification, l'affectation et le transfert jouent un rôle très important dans la fixation du lieu de résidence d'un prisonnier au sein du régime pénitentiaire.¹ De façon plus générale, les choix opérés en matière de classification, d'affectation et de transfert sont étroitement déterminés par l'importance et la densité de la population, lesquelles ne sont sans doute pas étrangères aux violences dans les prisons et à l'efficacité du régime correctionnel. Les études dans ce domaine indiquent que l'on pourrait influencer de

¹ Ces critères sont clairement expliqués dans le Rapport MacGuigan (1977 : 129-132). On trouvera un exposé des nombreuses théories et des variables entrant dans les différents schémas de classification dans une analyse des classifications et typologies des contrevenants (Axon, 1981).

² Ces variables sont l'origine géographique du contrevenant, le risque qu'il semble présenter et sa malléabilité apparente, les avantages des différents établissements, tels que la sécurité physique ou l'existence de programmes de formation ou de travail, les facteurs administratifs tels que la nécessité d'empêcher un événement violent annoncé, et les demandes émanant des prisonniers.

¹ C'est ainsi que l'on a déterminé que les décisions en matière de libération conditionnelle étaient influencées par la classification sécuritaire de l'établissement de séjour du prisonnier au moment de la demande.

façon notable les populations pénitentiaires en modulant les politiques régissant ces trois catégories de décision.

B.1 Les politiques actuelles en matière de classification, d'affectation et de transfert

Clements (1982 : 78) a fait observer que les politiques correctionnelles nord-américaines avaient contribué à créer une présomption contre le recours aux options à faible sécurité, en exigeant des justifications solides pour chaque classification inférieure à la sécurité maximum. Lorsqu'ils se trouvent en présence d'un inconnu, en l'occurrence le nouveau détenu, les agents des services correctionnels tendent à adopter la solution la moins risquée et à "surclasser" ce dernier, avec comme conséquence le gonflement de la catégorie des détenus dangereux.

Il est fréquent que l'on fasse passer les exigences de sécurité avant celles concernant les programmes relatifs aux détenus eux-mêmes, si bien que l'on dirige les détenus déclarés dangereux vers les établissements offrant la plus grande sécurité - parfois au détriment de la qualité des services offerts. En outre, la pénurie croissante d'établissements sécuritaires appartenant à certaines catégories réduit encore plus les chances d'accorder aux nouveaux détenus les services de formation, consultation ou le travail correspondant à leurs besoins. Au Canada, cette situation est compliquée par les disparités entre les programmes offerts par les différents pénitenciers. Ajoutons que la majorité des programmes éducatifs et de travail prisés par les prisonniers sont proposés dans les établissements à sécurité maximum et moyenne, plutôt que dans les institutions à sécurité minimum.

Les choix opérés dans ce domaine peuvent entraîner un allongement de la sentence, ou de la période écoulée entre l'internement et la libération, ce qui influe directement sur la taille de la population. Etant donné que la rétrogradation d'une classification à l'autre, le transfert vers des établissements de moindre sécurité, la permission d'absence temporaire et les décisions en matière de libération conditionnelle sont souvent basés sur la participation et les pro-

grès à des programmes d'éducation et de travail (Heinz et al, 1976 : 10-11), les détenus classés comme dangereux tendent à demeurer "coincés" dans le système.

Les effets négatifs concomitants de la surclassification ont été analysés par Clements (1982 : 74-80) qui soutient que la surclassification, en exerçant des pressions dans le sens d'une plus grande protection des prisons à sécurité maximum, contribue à accroître la densité démographique au sein de ces établissements. Il est vrai que lorsque les détenus "à sécurité maximum" ne circulent pas rapidement à travers le réseau, on voit un nombre croissant de résidents des établissements à haute sécurité être forcés de rivaliser avec une intensité croissante pour pouvoir participer aux programmes organisés. Il s'ensuit qu'un nombre encore plus grand de détenus se voit interdire le changement de classification et le transfert correspondant, ce qui aggrave la crise du logement. Il a été démontré que les infractions à la discipline et les transferts régressifs¹ se multiplient à mesure qu'augmente le surpeuplement. De telles infractions empêchent également la circulation au sein du système (comme on le verra dans la section 3.C.3), ce qui complique encore le problème. Enfin, l'existence même de la crise du logement incite les autorités à se montrer plus conservatrices en matière de classification et à placer les détenus dans des conditions plus restrictives, augmentant ainsi les difficultés d'établissements déjà surpeuplés. Clements résume dans le "cercle vicieux" présenté ci-dessous les effets synergiques des erreurs de classification et du surpeuplement des prisons.

Surclassification
Classification erronée

Surpeuplement

Tensions
Pénurie de services

Installations inadéquates
Programmes inadéquats

Pas de mouvement

Pas de libération conditionnelle

Transfert régressif

Pas de progrès
Incapacité d'adaptation
Infractions au règlement

¹ On les appelle également classification occulte (back door classification) (Ibid : 79). Il s'agit du cas d'un prisonnier qui, après avoir été transféré dans des quartiers plus agréables, se voit replacer dans des conditions moins favorables.

Le surpeuplement, de son côté, a été considéré comme l'un des facteurs d'aggravation de la violence dans les prisons et de moindre efficacité au plan correctionnel. Dans une analyse des études publiées dans ce domaine, Farrington et Nuttall (1980) ont trouvé une certaine confirmation du fait que le surpeuplement conduit à la violence et aux perturbations dans les prisons, même si l'on n'a pas suffisamment analysé des variables telles que l'âge des prisonniers et l'infraction à l'origine de l'incarcération, sources possibles de confusion. Les propres données de Farrington et Nuttall, qui contrôlaient les caractéristiques personnelles des détenus, suggèrent que la surpopulation exerce une influence directe sur les taux de réincarcération après libération.¹

Comme le soulignent Krisberg et Galvin (1980b : 29-30) il se peut que le "cercle vicieux" amorcé par la surclassification ait des conséquences extrêmement graves et prolongées sur la planification de la vie carcérale. Si les besoins en nouveaux établissements sont fondés sur des estimations démographiques portant sur chacune des classifications, alors on sera amené à construire un nombre de prisons à sécurité maximum bien plus important que nécessaire, en puisant dans des ressources qui auraient pu être consacrées à des installations de sécurité minimum, s'appuyant sur la communauté et beaucoup moins onéreuses. Une fois construites, ces installations verront affluer des détenus classés comme dangereux, perpétuant ainsi le phénomène de la surclassification.

L'argument de Krisberg et Galvin est étayé par l'exemple de la Californie, où le recours aux camps de travail à sécurité minimum et à toutes les catégories de placement communautaire a subi un déclin, en dépit du surpeuplement grave des prisons de l'Etat. Afin de loger les détenus à "haut risque" en nombre croissant, les autorités californiennes envisagent - même si elles n'en ont pas les moyens - de construire plusieurs établissements à sécurité maximum (Krisberg et Galvin, 1980a : 21).

¹ Selon les auteurs, cette relation est peut-être due à une "contagion" aggravée, à une offre moindre d'activités de réhabilitation et à une intensification du stress et de l'agressivité dus au surpeuplement.

B.2 Les programmes de filtrage- reclassification

Plusieurs initiatives visant à contrer le cycle surclassification-surpeuplement ont réussi non seulement à faire placer une plus forte proportion de prisonniers dans des prisons moins protégées - et moins coûteuses -, mais aussi à réduire les populations incarcérées.

Suite aux ordonnances émises par la Cour fédérale américaine afin de réduire les populations carcérales, un certain nombre d'états ont mis en oeuvre des programmes de grande envergure de filtrage-reclassification, notamment :

- . En Alabama, une équipe appartenant à l'université de l'Alabama et engagée pour six mois, opéra la reclassification de 4444 prisonniers. La catégorie classée comme présentant des risques maximum tomba de 34 % à 2 % de la population, tandis que la catégorie classée comme apte à la surveillance en communauté passa de 9 % à 32 %. La Commission des Services correctionnels de l'état ne devait désavouer qu'un faible nombre de ces reclassifications (Krisberg et Galvin, 1980b : 29).
- . Au Mississippi, les malfaiteurs condamnés sont soumis à une nouvelle procédure de classification, sous l'égide du Service correctionnel de l'état. Aux termes de lois récentes, le Service est habilité à renvoyer le malfaiteurs à "faible risque" devant le tribunal avec une recommandation de sentence non carcérale (Ibid : 29).
- . Au Tennessee, on a constaté que deux tiers des détenus classés comme présentant des "risques moyens" ne nécessitaient qu'un internement à sécurité minimum, selon des critères élaborés par le United States Bureau of Prisons (Clements, 1982 : 75).

¹ Soulignons que l'on n'a pas évalué les conséquences du placement d'un nombre important de prisonniers jusque-là considérés comme moyennement dangereux dans des installations à sécurité minimum. Les juridictions ayant tenté cette expérience déclarent que le taux des évasions augmente alors considérablement.

En raison des coûts croissants des cellules à haute sécurité, un grand nombre d'états, dont la Californie, ont adopté des critères et des procédures analogues à ceux élaborés par le U.S. Bureau of Prisons lors de la détermination des conditions de surveillance des prisonniers.¹ Ces critères et ces procédures tiennent compte des éléments indiquant le caractère dangereux ainsi que les probabilités de tentatives d'évasion des prisonniers, les comportements violents et d'autres déviations tel que le trafic de drogue. En se servant de cette classification, le Service correctionnel de la Californie a pu déterminer qu'environ 40 % des prisonniers étaient aptes à un internement en établissement à sécurité minimum ou à une participation à des programmes s'appuyant sur la communauté (Krisberg et Galvin, 1980a : 65-69).

Dans le cadre des efforts accomplis par les Services correctionnels du Canada dans le double but d'élaborer une classification plus objective et plus pratique et de réduire le nombre des détenus à sécurité maximum, on a appliqué une nouvelle classification ainsi que de nouveaux critères et procédures d'affectation². Ces politiques découlent en partie de recommandations émises par une série de comités qui ont enquêté sur le régime pénitentiaire. Des 1969, le Comité canadien des Services correctionnels (Ouimet : 312-313) faisait observer que même si 15 % seulement des prisonniers américains étaient classés comme "risque maximum", au Canada cette catégorie représentait 35 % de la population pénitentiaire, et le Comité recommandait que l'on se penche immédiatement sur le problème de la surclassification.

¹ Ainsi que le démontre Axon (1981), d'autres états ont élaboré des schémas de classification beaucoup plus perfectionnés (ex : le Wisconsin, la Floride). Toutefois, ces schémas n'ont pas été mis au point dans le but spécifique d'une déclassification et on ignore dans quelle mesure ils ont joué dans ce sens.

² Dans le cadre de ces nouvelles procédures, une matrice d'évaluation des risques est appliquée à intervalles rapprochés aux contrevenants emprisonnés.

En 1977, les changements se faisaient encore attendre pour l'essentiel. Entre 35 et 40 pour cent des détenus fédéraux étaient hébergés dans des établissements à sécurité maximum, ^{3,4} alors que 13 % seulement se trouvaient dans des établissements à sécurité minimum,, malgré l'espace libre dont disposaient ces derniers. Afin de remédier à ce que l'on devait appeler "un goulot d'étranglement", le Sous-comité parlementaire du régime pénitentiaire (MacGuigan, 1977 : 132) devait conclure à "la nécessité d'entreprendre un réexamen approfondi de la méthode de classification".

En 1978, les Services correctionnels entreprirent leur politique des "réactions en chaîne", qui visait à offrir des incitations aux agents des services correctionnels ainsi qu'aux détenus en vue d'une déclassification progressive et d'un transfert des prisonniers vers des établissements moins protégés. Il semble que cette politique ait obtenu un certain succès, puisque la proportion des détenus des établissements à sécurité maximum devait tomber à 32 % dès 1979 (Hann, 1982 : A9).

Toutefois, on a constaté un certain nombre d'obstacles à la politique des "réactions en chaîne" (Axon, 1981 : 129 ; Needham, 1981 : 53). Par exemple, l'éparpillement démographique et la géographie irrégulière du Canada entravent l'élaboration d'un système de classification à grande échelle. En outre, l'éventail de choix en matière d'établissements varie considérablement selon les régions et les localités. Souvent, les détenus préfèrent éviter les établissements à sécurité minimum car ils n'offrent que peu de programmes et les prisonniers y sont soumis à des travaux physiques pénibles. Autre obstacle possible à la politique des "réactions en chaîne", le genre de détenus admis dans le système : en effet, si les nouveaux venus sont généralement plus jeunes et plus

³ Le maximum de 40 pour cent rapporté par McGuigan diffère du chiffre de 35 %, cité par Hann pour la même année (Hann, 1982 : A9). On peut donc présumer que le chiffre réel se situe à mi-chemin.

⁴ Soulignons qu'il y a lieu d'établir une distinction entre la classification sécuritaire des détenus et la classification sécuritaire des établissements de réclusion. Etant donné que nous n'avons pas de renseignements concernant la première catégorie, notre analyse concernant les populations pénitentiaires canadiennes ne se rapporte qu'à la deuxième catégorie.

plus violents que par le passé, alors on ne peut guère escompter utiliser des établissements présentant une moindre sécurité. Par ailleurs, le nombre élevé des cas d'isolement protégé au sein du système fédéral risque également d'entraver les progrès de la "réaction en chaîne".¹ Enfin, il se peut que l'incidence de la "réaction en chaîne" soit en fin de compte limitée par l'existence de cellules vacantes dans des quartiers de haute et de moyenne sécurité. A moins d'éliminer ces cellules ou de les convertir en cellules à sécurité minimum, on peut s'attendre à ce que des pressions d'ordre économique soient exercées sur les services correctionnels afin qu'ils se servent de ces cellules.

Krisberg et Galvin (1980 : 81-84), constatant que les programmes de déclassement progressive et à long terme n'étaient pas de nature à réduire de façon notable le nombre de détenus classés comme dangereux ou moyennement dangereux, recommandèrent une solution différente pour l'état de Californie, à savoir un numerus clausus pour les lits dans les établissements à haute sécurité. L'objectif de cette proposition était de décourager le recours à des prisons à sécurité maximum pour la classification et l'affectation ordinaires de malfaiteurs non violents, et d'éliminer ainsi le besoin en établissements sous-équipés et le placement des détenus à deux par cellule. Il serait toujours possible de réviser périodiquement les chiffres maxima fixés, en fonction d'indicateurs de la justice criminelle tels que les taux d'arrestation et de condamnation pour différents délits. Jusqu'ici, ces plafonds n'ont pas été appliqués.

3.C LES PROGRAMMES DE PRÉPARATION À LA LIBÉRATION

Il n'existe qu'un lien indirect entre les programmes de préparation à la libération et les variables qui influencent les populations pénitentiaires. Dans les deux sections suivantes, nous analysons les éléments, recueillis dans les études sur ce domaine, qui tendent à confirmer que la participation à trois catégories de programmes - programmes éducatifs/de formation professionnelle, programmes de travail et résidence en communauté - affectent tant les crédits

¹ On a estimé le nombre actuel de ces cas à plus d'un millier.

concernant les prélibérations que les décisions relatives aux libérations conditionnelles.¹ Il se peut que, parallèlement, la participation à ce genre de programme augmente les chances d'emploi à l'extérieur et réduise les risques de récidivisme. Dans le même esprit, certains programme de libération anticipée permettent aux contrevenants de tisser à nouveau des liens avec leur famille et leur communauté. On voit donc que les stratégies visant à multiplier les programmes de libération anticipée ont une chance de rendre plus fluide la circulation des détenus au sein du système et, par conséquent, l'importance et la densité des populations incarcérées.

Dans la quatrième section, nous traitons de la remise de peine, c'est-à-dire la portion de temps d'incarcération dont on fait généralement grâce au détenu, ou qu'on l'autorise à purger à l'extérieur pour le récompenser de sa bonne conduite et de sa participation au programme de travail de la prison. Au Canada, la remise de peine méritée peut aller jusqu'à réduire d'un tiers la durée de la peine purgée en pénitencier, si bien qu'elle constitue une variable importante de la taille des populations. Nous étudions ici quatre catégories de stratégies concernant les politiques de remise de peine méritées.

C.1 Les programmes d'éducation, de formation professionnelle et de travail

Selon des recherches récentes, la participation aux programmes d'éducation, d'orientation professionnelle et de travail peut avoir une incidence sur les décisions en matière de libération conditionnelle, ainsi que sur le récidivisme après libération et la réincarcération. Heinz et al (1976 : 10, 13-14) observent que la participation à ces programmes éducatifs augmente "d'environ 13 %" les chances de libération d'un prisonnier, principalement en raison du fait que les sociologues des établissements insistent particulièrement sur la participation

¹ D'après l'étude du Solliciteur Général sur la libération conditionnelle (Needham, 1981 : 30) "il semble que certains prisonniers s'inscrivent à des programmes offerts dans les prisons dans l'espoir d'augmenter leurs chances de libération anticipée. (C'est ainsi qu'aux Etats-Unis, lorsque la Commission des libérations conditionnelles supprima la participation au programme organisé dans les prisons en tant que facteur de libération conditionnelle, la participation à ces programmes enregistra un déclin)".

aux cours en tant que facteur permettant de déterminer le risque représenté par un détenu pour la commission des libérations conditionnelles. Blackburn réunit en 1981 des données établissant une comparaison entre des prisonniers qui s'étaient inscrits dans un collège local à un groupe témoin de prisonniers non inscrits à ce collège. Selon lui, la participation aux cours réduit considérablement les risques de récidivisme après libération et la probabilité de réincarcération.

Toutefois, aucun des deux projets de recherche cités plus haut ne devait établir si les prisonniers inscrits dans les programmes éducatifs sont sélectionnés pour les programmes de libération conditionnelle ou les programmes ultérieurs en raison d'autres caractéristiques personnelles, ou si le programme lui-même exerce un effet indépendant sur les choix en matière de libération conditionnelle et, par la suite, contribue au succès de la réintégration. Tant que l'on n'aura pas répondu à cette question, on ne pourra que conjecturer sur la valeur des programmes éducatifs en tant qu'instruments de réduction des populations carcérales. En effet, si ce sont les caractéristiques personnelles qui déterminent la participation au programme, le choix pour la libération conditionnelle et le moindre récidivisme, le renforcement des programmes éducatifs n'aura pas d'incidence sur les décisions de libération ou de réincarcération.

Selon Heinz et al (1976 : 10), il semble que la participation aux programmes de formation professionnelle organisés dans les établissements carcéraux n'ait pas d'incidence sur les décisions pesant ultérieurement sur la carrière du détenu, cela en grande partie parce que "ni les membres de la Commission des libérations conditionnelles, ni les sociologues des établissements ne comptent vraiment sur les effets réhabilitants de ces programmes". Cette hypothèse est reprise par le Sous-comité parlementaire du régime pénitentiaire du Canada qui, dans un rapport, conclut que la formation professionnelle dispensée dans les établissements fédéraux prépare mal les détenus à assumer un emploi à l'extérieur, notamment en raison de la désuétude des équipements, du manque de qualification des instructeurs, de la médiocre planification des programmes et du fait que le gouvernement n'accorde pas beaucoup de valeur aux périodes d'apprentissage ou aux brevets obtenus dans ce cadre (MacGuigan, 1977 : 111-112).

Afin d'améliorer la situation, le sous-comité a recommandé que la formation donnée dans les ateliers soit suivie par des groupes professionnels extérieurs, que les débouchés offerts aux prisonniers soient sélectionnés avec plus de soin et que des accords soient passés avec les provinces concernant les programmes d'apprentissage, ainsi que l'octroi de brevets et de certificats (Ibid). Depuis la publication du rapport, les Services correctionnels du Canada essaient d'améliorer la qualité des programmes professionnels dispensés. Toutefois, nous ne savons pas, à l'heure actuelle, quelle est l'incidence de cette modification de politique sur des décisions en matière de libération.

Cela dit, il semble que plusieurs catégories de programmes de travail destinés aux détenus, tant aux Etats-Unis qu'au Canada, aient joué dans le sens de prélibérations, qu'ils aient également influencé le taux de récidivisme et d'autres variables influant sur la réduction des populations incarcérées. En outre, il semble que certains programmes aient amélioré le climat au sein des prisons, favorisant par la même occasion les débouchés professionnels pour les contrevenants libérés. Citons, à titre d'exemple :

- . Le programme bénévole du Centre correctionnel Rideau, établissement à moyenne sécurité de l'Ontario, lequel offre des programmes à long terme aux contrevenants provinciaux. Aux termes de ce programme, les détenus se portent volontaires pour travailler cinq jours par semaine, soit dans un centre local pour arriérés mentaux, soit dans une unité gériatrique d'un hôpital psychiatrique local. Une évaluation approfondie a montré les nombreux avantages que comportait la participation à ce programme, notamment un examen plus favorable des demandes d'absence temporaire, de libération conditionnelle et d'autres formes d'élargissement (Gendreau et al, 1980).
- . Un programme d'élargissement des prisonniers afin de leur permettre de travailler à la récolte du tabac, dans le sud-ouest de l'Ontario, en vertu duquel deux établissements provinciaux fournissent de la main-d'oeuvre aux agriculteurs locaux. Ce programme devait être très bien accepté par la communauté. Il n'a pas été analysé du point de vue de son incidence sur les décisions de libération, mais étant donné que les

agriculteurs y ayant participé se montrent disposés à réengager des contrevenants criminels afin de satisfaire leurs besoins en main-d'oeuvre, on peut considérer ce programme comme relativement prometteur dans ce domaine (Boydell et al, 1981).

- Le programme de crédits de remise de peine mérités par le travail, en Caroline du Sud, qui permet aux détenus, moyennant un travail productif accompli à l'extérieur de l'établissement, de gagner des points en vue de leur remise de peine. Aux termes du Litter Control Act de l'état de Caroline du Sud (1978), le ministère des Services correctionnels est habilité à accorder jusqu'à 180 jours supplémentaires de crédit de remise de peine, chaque année, aux détenus qui aident le service de la voirie à maintenir la propreté des bas-côtés des routes et à exécuter d'autres tâches d'entretien. Ce nouveau programme a contribué de façon efficace, au cours des deux premières années de mise en oeuvre, à réduire les populations carcérales de l'état (Krisberg et Galvin, 1980b : 41-42).

Pour ce qui est du contexte fédéral canadien, la création de programmes adéquats dans le domaine éducatif, dans le domaine du travail, dans le domaine de l'absence temporaire et celui des programmes résidentiels destinés aux détenus pénitenciers, est appuyée par la Commission des libérations conditionnelles et le ministère a entrepris d'élaborer un ensemble de principes de réintégration graduelle au sein de la communauté.¹ Cette option est également conforme au modèle de "partage des responsabilités" prôné par la justice criminelle, à savoir une responsabilité conjointe du contrevenant et de la société (Vantour, 1981 : 20-24).

En réalité, plusieurs établissements fédéraux appliquent déjà depuis quelque temps des projets pilotes visant à élargir l'éventail d'emplois des

¹ Voir, par exemple, l'étude du Solliciteur Général sur la libération conditionnelle (Ibid : 20-26) qui fournit une explication partielle de l'objectif de libération graduelle adopté par la Commission nationale des libérations conditionnelles. Les objectifs fondamentaux de la libération graduelle consistent à réduire les risques en offrant aux détenus des "paliers de décompression" dans un cadre contrôlé.

détenus. On en connaît au moins deux exemples : les projets de programmation informatique et les projets d'exploitation forestière, dont l'un au moins est financé par les détenus et dispose d'un statut d'entreprise. Parallèlement à ces projets et à d'autres projets pilotes, les Services correctionnels du Canada ont également reclassifié récemment les emplois occupés par les détenus et révisé en conséquence les échelles de salaire.²

La Caroline du Sud offre un exemple particulièrement intéressant : en effet, le travail y est récompensé par des crédits supplémentaires de réduction de peine, afin d'encourager la participation aux programmes de travail pénitentiaire, tout en réduisant les populations carcérales. Le sous-comité parlementaire du régime pénitentiaire a recommandé un certain nombre de changements visant à encourager la productivité des prisonniers engagés dans les programmes de travail, notamment sous forme de privilèges supplémentaires et de crédits additionnels de remise de peine. (MacGuigan, 1977 : 11). Ces recommandations n'ont pas été pleinement appliquées.³

Selon le groupe de travail du Solliciteur Général sur la libération conditionnelle, les permission d'absence temporaire et la libération conditionnelle de jour sont de meilleurs encouragements à la participation au programme que l'augmentation du crédit de remise de peine. Toutefois, un amendement législatif

² Soulignons également, pour revenir à l'analyse concernant les encouragements aux "effets de réaction en chaîne" évoqués plus haut, que ce remaniement avait essentiellement pour objet de permettre un élargissement des échelles de salaire des détenus au moment où ils passaient à des emplois dans des établissements à moindre sécurité.

³ En 1977, un amendement à la loi pénitentiaire établissait un lien entre les gains de remise de peine et la participation au programme. Toutefois, cet amendement ne modifiait pas la nature d'un système basé sur la privation et la punition, et il n'allait pas jusqu'à permettre que l'on gagne un nombre de jours de remise de peine supérieur au tiers de la sentence totale, tel que prévu par les règles actuelles. Nous analysons le programme de remise de peine plus en détail dans la section 3C3.

apporté en 1977 a eu pour effet de restreindre les conditions d'admissibilité aux absences temporaires et à partager le pouvoir d'octroi en la matière entre les autorités correctionnelles et la Commission des libérations conditionnelles, réduisant ainsi le rôle de récompense du travail. En outre, les libérations conditionnelles de jour ont parfois été accordées à des moments tellement inopportuns que les travaux correspondants aux demandes d'absences avaient entre-temps été annulés ou retardés (Needham, 1981 ; 35, 57).

C.2 Les programmes communautaires de libération anticipée en résidence

Le but des programmes communautaires de libération anticipée en résidence est de réadapter les détenus aux difficultés de "la vie réelle", tout en leur fournissant l'appui nécessaire et en exposant la communauté à un risque minimum. Les centres communautaires de libération anticipée jouent un rôle important au sein des initiatives de réintégration, qui partent du principe qu'un grand nombre de contrevenants sont des marginaux par rapport à la société, et sont tout particulièrement exclus du marché du travail. Ces initiatives s'appuient sur des recherches selon lesquelles :

"les 90 premiers jours qui suivent la libération sont les plus décisifs pour ce qui est du récidivisme... Pour beaucoup de contrevenants, le passage d'un milieu extrêmement contraignant à la liberté et le désespoir que peuvent provoquer des réalités aussi dures que le manque d'argent, l'absence de soutien familial, ou la conscience de l'indigence des ressources, sont à l'origine de tensions considérables." (Krisberg et Galvin, 1980b : 235).¹

C'est pourquoi les programmes en question mettent l'accent sur la formation professionnelle, la préparation à l'emploi et le placement des participants, ainsi que l'aide à la solution des problèmes personnels d'adaptation.

En temps ordinaire, en vertu des conditions de placement en résidence au sein de la communauté, le détenu convient de vivre dans un centre désigné de

¹ Les conclusions de Krisberg et Galvin s'inspirent de Keldgord (1971) et Miller et Montilla (1977 : 213).

préparation à la libération, un centre de travail-liberté ou un foyer de transition durant les derniers trois à six mois qui précèdent son admissibilité à la libération conditionnelle ou à l'élargissement, et il convient de garder un emploi, de payer ses dépenses d'entretien et de subvenir aux besoins de sa famille ; dans certains cas, il convient également de verser un dédommagement à ses victimes. En retour, le centre offre aux résidents en situation de prélibération un milieu de vie structuré, une orientation en matière d'emploi, des services de placement et des consultations en vue de son adaptation sociale. En cas de violation des conditions fixées, le contrevenant pourra être renvoyé en prison.

L'expérience de certaines juridictions a montré que le recours plus intensif aux centres de prélibération peut réduire les populations carcérales, dans la mesure où les installations communautaires, moins onéreuses, sont utilisées à la place des prisons, et lorsque le programme fait la preuve de ce qu'il contribue à réduire le récidivisme. Citons quelques exemples de programmes de cet ordre :

- En Caroline du Sud, le programme élargi de "libération au travail" (extended work release). Autorisé en 1977 par l'assemblée législative, afin de remédier au surpeuplement dans les prisons d'état, le programme a supprimé la règle imposant aux détenus participant à un programme d'emploi à l'extérieur de résider dans un établissement à sécurité minimum ; au contraire, ce programme autorise les détenus à prendre des permissions de sortie durant les six mois qui précèdent leur admissibilité à la libération conditionnelle ou à leur libération et les autorise à vivre dans des établissements correctionnels communautaires ou, dans certains cas, dans leur propre foyer. Ce programme a réussi à réduire les populations carcérales d'en moyenne 100 détenus par jour. (Krisberg et Galvin, 1980b : 42).

- A Skejby, au Danemark, le foyer "un pied dedans - un pied dehors" (halfway in-halfway out)

Ce programme est basé sur l'idée que l'on doit permettre le contact entre les contrevenants et les autres citoyens afin de mettre ceux-là au contact avec des éléments sains qui les renforceront de façon positive,

et de faire connaître à ceux-ci les problèmes des détenus. C'est ainsi que les deux tiers des résidents du foyer "halfway in-halfway out" sont des prisonniers, le dernier tiers étant composé de futurs travailleurs sociaux. Tous les résidents payent le gîte et le couvert, et travaillent dans la localité et ils participent à de fréquentes sessions de consultations de groupe (Krisberg et Galvin, 1980b : 96).

- Le centre de travail liberté/pré-liberté du comté de Montgomery, dans le Maryland. Désigné comme centre modèle par le Law Enforcement Assistance Administration, ce centre est destiné aux résidents locaux internés dans les établissements du Fédéral, de l'état et du comté, il s'agit de contrevenants dont les infractions vont depuis les crimes violents et les délits graves relatifs à la drogue jusqu'au chapardage dans les magasins et le refus de soutien aux personnes à charge (près de 50 pour cent d'entre eux purgent des peines de plus d'un an). Le centre de prélibération met l'accent sur la préparation à l'entrevue de demande d'emploi et sur le placement professionnel. Bien que 26 % des participants soient renvoyés en prison pour violation des conditions du programme, le centre a enregistré un faible taux de départs (moins de 5 %) et un faible taux de récidivisme parmi les 74 % de clients libérés après déroulement normal du programme (Rosenblum et Whitcomb, 1978).¹
- Le centre de dédommagement du Minnesota. Situé dans un Y.M.C.A. de Minneapolis, le centre est surtout destiné aux individus condamnés pour atteinte à la propriété, pour des peines supérieures à deux ans et qui ne peuvent pas, sans l'aide du programme, verser le dédommagement dû à leurs victimes. En vertu d'un accord contractuel, à l'élaboration duquel la victime participe dans la mesure du possible, chaque contrevenant convient de verser un montant déterminé de son salaire dans un compte en banque, jusqu'à ce que le dédommagement soit complet. Au cours des trois années qui ont suivi le lancement du programme, près de la moitié des

¹ Toutefois, l'évaluation faite au centre ne s'appuyait pas sur un groupe témoin. Il est donc impossible de déterminer si le taux de récidivisme est véritablement faible et s'il est attribuable aux effets du programme plutôt qu'au processus de sélection, extrêmement sévère.

montants convenus avaient été versés aux victimes, et 65 % des clients avaient terminé le programme sans en violer les conditions (Krisberg et Galvin, 1980b : 92 ; Serrill, 1975).

• Transitions to Freedom, Inc (Transition vers la liberté) à San Francisco.

Largement financé au moyen de contributions privées, le programme de San Francisco présente la particularité de n'offrir une formation professionnelle que pour les postes que des employeurs se sont auparavant engagés à pourvoir. Transitions to Freedom affirme que grâce à cette méthode, les six à neuf mois de formation qui précèdent la libération sont mis à profit de façon fructueuse. Le programme fournit également, durant la période de formation, un hébergement ainsi que des emplois temporaires tels que repeindre des maisons ou s'occuper des jardins des résidents locaux (Axon, 1978 ; 51).

• Le U.S. Bureau of Prisons Pre-Release Halfway Houses (le Bureau américain des foyers de transition de prélibération)

Le programme fédéral américain de pré-libération vaut la peine d'être mentionné, en raison de son envergure considérable. Près de la moitié des prisonniers fédéraux (47 %) ¹ sont pré-libérés grâce à des placements en communauté auprès de plus de 400 centres résidentiels de l'ensemble du pays, à financement public ou privé (Krisberg et Galvin, 1980a : 47).

Il semble que la propension des programmes de pré-libération résidentielle à réduire les populations des prisons, à trouver des emplois permanents pour ses clients et à réduire le récidivisme soit fonction de plusieurs facteurs, principalement l'existence d'emplois au sein de la communauté d'accueil. A titre d'exemple, le Mississippi n'avait jusqu'à récemment libéré que 5 % de ses détenus grâce au centre de travail-liberté en raison des difficultés à trouver un emploi pour les candidats admissibles, étant donné la médiocre situation économique de l'état (Rutherford, 1977a : 66). En revanche, le Maryland, où se trouvent deux des comtés les plus riches des Etats-Unis si l'on se fonde sur le revenu des ménages, place 23 % de ses détenus dans des centres de pré-libération (Krajick, 1981 : 20).

¹ En 1978, 8826 détenus ont été pré-libérés selon cette méthode.

Deuxième facteur qui influence directement l'efficacité du programme : son acceptation par la communauté. Potter (1979) faisait observer que près de 48 des 50 états se sont aujourd'hui dotés de loi autorisant les programmes de travail-libération, dont la majorité ne touche que moins de 10 % des détenus, étant donné que l'on n'arrive pas à obtenir l'approbation de la communauté pour l'installation des établissements de pré-libération. Il est vrai que un ou deux incidents d'une violence particulièrement spectaculaire provoqués par les détenus dans des établissements pilotes ont souvent renforcé l'opposition des citoyens et imposé des coupures dans ces programmes. L'hostilité des citoyens à l'égard de ces programmes découle également de leur indignation à l'égard des changements des politiques sentencielles,¹ la crainte de voir leur propriété perdre de la valeur et la crainte vis-à-vis des emplois.

Toutefois, Potter et d'autres spécialistes pensent que la raison pour laquelle les centres de prélibération n'ont pas été acceptés par le public et n'ont pas réussi à réduire les populations carcérales dans la plupart des juridictions, est le manque d'engagement de la part des administrateurs des services correctionnels et l'indigence des campagnes de promotion. C'est ainsi qu'en Californie, Krisberg et Galvin ont observé qu'un grand nombre de lits demeurent vacants dans les foyers de transition, tant publics que privés, alors que ces derniers sont disposés à accueillir des contrevenants en prélibération.

Même si les programmes de prélibération en résidence font un usage optimal des ressources existantes en matière d'emploi, même s'ils sont bien acceptés au sein de la communauté et si les responsables des services correctionnels leur apportent un soutien dynamique et en font une promotion adéquate, il ne s'ensuit pas nécessairement une réduction des populations incarcérées. Une analyse des pratiques en matière correctionnelle, tant aux Etats-Unis qu'au Canada (Hylton, 1980 ; Greenberg, 1975) révèle qu'en réalité, les espaces laissés vacants dans les prisons par les prisonniers libérés sont rapidement remplacés par de nouveaux détenus, avec comme conséquence "un élargissement du champ d'intervention de la

¹ On considère souvent l'autorisation de participer à un programme de prélibération comme une "intervention induite" de la part des autorités correctionnelles ou de la Commission des libérations conditionnelles, entre l'esprit de la sentence prononcée par le tribunal.

justice criminelle". La seule solution à ce problème consiste à limiter le nombre de lits à haute sécurité dans l'ensemble du régime pénitentiaire, tout en multipliant les centres de prélibération.

L'étude sur la libération conditionnelle commandée par le Solliciteur Général révèle que les programmes de prélibération en résidence ont connu une croissance trop lente au sein du système fédéral canadien, qu'ils n'ont pas satisfait aux demandes de la communauté et qu'ils risquent bel et bien d'accroître la mainmise des services correctionnels sur les populations, plutôt que de l'atténuer. Près de 400 détenus relevant du palier fédéral sont hébergés dans des centres résidentiels communautaires (CRC).¹ Même si l'on ajoute les 4 % de détenus des centres correctionnels communautaires (légalement classés comme pénitenciers) aux détenus prélibérés, le taux de détenus prélibérés par rapport à l'ensemble de la population pénitentiaire qui en résulte demeure extrêmement faible si on le compare aux autres juridictions nord-américaines et européennes. Afin d'augmenter le nombre des installations de pré-libération et leur utilisation, le groupe de travail recommanda que les Services correctionnels du Canada versent aux CRC des indemnités journalières plus importantes et que l'on octroie un financement par tranches aux organismes privés qui offrent des services communautaires. (Needham, 1981 : 61).

La pratique consistant à accorder la libération conditionnelle de jour et à l'élargir de manière à permettre aux détenus de bénéficier des CRC, tout en les "testant" dans la perspective du plein régime de la libération conditionnelle, plutôt que de ne leur accorder cette libération dans les conditions normales d'admissibilité, risque d'entraîner un effet spécifique "d'élargissement du champ d'action". Le groupe de travail devait conclure que l'on devrait davantage recourir à la libération conditionnelle avec résidence en CCC (centres correctionnels communautaires) ou CRC lorsqu'il existe un besoin réel en ressources ou lorsqu'on pense que l'on aura besoin sous peu de structures supplémentaires", et qu'on ne devrait pas l'utiliser comme condition préalable du plein régime de la libération conditionnelle (Ibid : 60).

¹ Le nombre de détenus bénéficiant de la prélibération en CRC est en réalité inférieur, car les CRC hébergent également des prisonniers bénéficiant de la pleine libération conditionnelle.

On peut tirer une conclusion plus générale, à savoir que le recours aux centres de prélibération en résidence n'a pas influencé la croissance des populations pénitentiaires canadiennes. On ne sait toutefois pas si cette absence d'influence est due au nombre limité de ces installations et au faible usage qui en est fait, ou plutôt à la tendance à occuper les places vacantes dans les pénitenciers.

C.3 Les politiques de remises de peine méritées

Plusieurs stratégies peuvent être mises en oeuvre afin de moduler les programmes de remises de peine méritées. Dans la présente section, nous étudions l'incidence de l'augmentation de la remise de peine autorisée, de l'abolition de la remise de peine et des modifications apportées à la méthode d'administration des remises de peine aux populations pénitentiaires.¹

1. L'augmentation des remises de peines autorisables

Tout d'abord, la durée de la portion de la peine dont on autorise la remise a une incidence évidente sur la taille et la densité des populations carcérales. Lorsqu'on augmente cette portion, elle peut jouer le rôle de soupape de sécurité pour empêcher le surpeuplement carcéral ou y remédier. Un grand nombre d'états américains ont adopté des lois sentimentielles déterminées provoquant l'augmentation des remises de peine jusqu'à la moitié du temps de la condamnation, afin de compenser l'augmentation du nombre d'incarcérations et l'allongement des peines prononcées par suite de l'adoption de ces mêmes lois (Kannensohn, 1979).

On a également eu recours, aux Etats-Unis, à titre de mesure d'urgence contre le surpeuplement des prisons, à des augmentations plus immédiates des crédits de remise de peine autorisables. A titre d'exemple, une loi rétroactive adoptée en 1978 en Illinois a augmenté les crédits pour bonne conduite offerts aux détenus des prisons de l'état, permettant ainsi la libération, à la fin de l'année suivante, de détenus qui, sans

¹ Nous nous sommes largement inspirés, dans cette section, du rapport du groupe de travail du Solliciteur Général sur la libération conditionnelle (Needham, 1981), que l'on pourra consulter pour plus de détails sur cette stratégie.

cela, seraient demeurés incarcérés. Parallèlement, cette disposition offrait à des centaines de détenus une comparution anticipée devant la Commission des libérations conditionnelles et atténuait les tensions au sein des pénitenciers en réduisant le temps de peine restant à purger pour les autres prisonniers. En Californie, une mesure législative analogue a été proposée, afin de réduire rapidement la population carcérale (Krisberg et Galvin, 1980b : 43).¹

Toutefois, l'augmentation par voie législative du temps de remise de peine autorisé risque d'avoir au moins trois effets négatifs pour le système. Si, conformément aux conclusions du groupe de travail du Solliciteur Général sur la libération conditionnelle (Needham, 1981 : 89), le corps judiciaire tient déjà compte de la remise de peine au moment de fixer la sentence, l'augmentation des crédits de remise de peine risque d'avoir comme contrecoup un allongement des peines prononcées par les juges.

L'augmentation des taux de remise de peine aurait également pour effet de concentrer davantage de pouvoir entre les mains des responsables des services pénitentiaires. Dans le même rapport, on note la réticence à placer un pouvoir accru en matière de libération "entre les mains d'autorités qui disposent déjà d'une mainmise quasi-totale sur presque tous les autres aspects de la vie des détenus" (Ibid : 137).

Troisième effet négatif éventuel d'une augmentation des remises de peine, l'augmentation du taux des incarcérations. A ce sujet, les adversaires de l'augmentation des remises de peine soulignent le fait qu'à l'heure actuelle, près d'un tiers des personnes libérées par ce moyen sont réincarcérées avant l'expiration du mandat de libération. (Needham, 1981 : 89). Il est donc certain qu'avant d'apporter quelque changement que ce soit, il y a lieu d'étudier les taux de révocation

¹ Voir également, page 100, l'analyse du programme d'obtention de crédit par le travail, en vigueur en Californie, lequel a permis d'accorder jusqu'à 180 jours de crédit de remise de peine supplémentaire à des détenus travaillant à la réfection de la voirie.

dans les juridictions qui ont augmenté les crédits autorisés de remise de peine.

ii. Abolition de la remise de peine

En revanche, la réduction ou l'abolition des remises de peine méritées aurait probablement davantage d'effets négatifs sur les populations pénitentiaires que son augmentation. Même s'il est pratiquement démontré que la remise de peine n'incite pas les détenus à adopter une conduite ou un taux de participation exceptionnel, elle peut décourager l'oisiveté et la turbulence dans les établissements (Ibid : 34). En la supprimant, on risque donc de créer des problèmes de gestion encore plus graves.

En outre, à supposer que les juges ne compensent pas l'absence de remise de peine lors de l'établissement de leurs sentences, cette abolition risque d'entraîner un gonflement des populations carcérales. Là encore, il faudra étudier l'expérience des juridictions qui ont aboli la remise de peine (Kannensohn, 1979) avant de procéder à une modification radicale de politique.

iii. Les changements dans l'administration de la remise de peine méritée

Les politiques concernant l'administration des remises de peine ont également une incidence sur les populations pénitentiaires. Comme nous l'avons déjà dit, l'administration équitable des crédits de remise de peine dépend des responsables des services correctionnels, lesquels ont le pouvoir de supprimer les crédits obtenus pour cause d'infraction à la

discipline ou de refus de participation à certains programmes ou activités.¹ Par ailleurs, le recours abusif ou peu uniforme à ce pouvoir risque de créer des tensions entre les détenus ou le surpeuplement des établissements, tout en augmentant la durée des peines individuelles. En outre, étant donné que les infractions disciplinaires et les pertes de temps de "bonne conduite" ont une influence sur les décisions en matière de libération conditionnelle, la politique en matière d'administration des remises de peine peut influencer de façon considérable plusieurs des variables qui déterminent l'importance des populations pénitenciaires.

Le groupe de travail du Solliciteur Général sur la libération conditionnelle a rapporté plusieurs disparités dans les taux d'octroi de remises de peine d'une région à l'autre, de même qu'en fonction du degré de sécurité ou des caractéristiques particulières des pénitenciers en cause (Ibid : 85-86). On a également critiqué l'utilisation abusive ou les sanctions disciplinaires inappropriées entraînant des pertes de remises de peine.²

Enfin, on a étudié de façon systématique les liens entre les politiques disciplinaires, les politiques en matière de remises de peine méritées et les décisions en matière de libération conditionnelle. C'est ainsi

¹ Le groupe de travail du Solliciteur Général devait faire observer que la remise de peine n'est pas, en réalité, un système de récompense méritée, mais plutôt un régime de privation-punition. Même après l'amendement de 1977 à la Loi sur les pénitenciers, amendement destiné à rendre le système plus positif, "les représentants du SCC étaient parvenus à la conclusion que l'on ne disposait pas des ressources nécessaires à la surveillance, à l'évaluation et aux notations nécessaires à la création d'un véritable système de récompense (Needham, 1981 : 33).

² A titre d'exemple, alors qu'il étudiait des cas de désordres répétés dans les pénitenciers, le sous-comité du régime pénitentiaire du Canada (MacGuigan, 1977 : 91) a découvert des cas de réclusion solitaire infligés à des détenus pendant des périodes prolongées et apparemment injustifiées et durant lesquelles, en vertu des règlements en vigueur, ils n'accumulaient pas de crédit de remise de peine.

que Heinz et al (1976 : 10-12) ont observé que "les mesures disciplinaires semblent influencer considérablement sur les décisions de la Commission des libérations conditionnelles de l'Illinois", et que "les rares détenus qui avaient perdu les crédits pour bonne conduite avaient le moins de chances d'obtenir une libération conditionnelle". Le lien entre "la bonne conduite" et une décision favorable en matière de libération conditionnelle a été renforcé par le poids donné aux infractions disciplinaires lors de l'établissement du pronostic de libération conditionnelle par le travailleur social du pénitencier. Même si l'on est en droit de penser que le comportement en établissement pénitentiaire ne permet guère de prévoir l'aptitude à la vie en société,¹ il est beaucoup plus probable que le travailleur social se montrera "réservé" ou "défavorable" dans son évaluation du risque représenté par un détenu si ce dernier a déjà commis des infractions ou perdu des crédits de remise de peine. Réciproquement, Heinz et al ont constaté que la décision de la Commission des libérations conditionnelles était fortement influencée par le pronostic institutionnel.²

Etant donné le poids que semblent avoir les considérations disciplinaires et les pratiques en matière de remise de peine lors de la prise de décision concernant les libérations conditionnelles, et les disparités des pratiques de remise de peine au Canada en fonction des régions, du classement sécuritaire du détenu et de l'établissement, on pourrait envisager des stratégies visant à modifier l'application des sanctions disciplinaires et à réduire leur rôle dans les décisions de libération conditionnelle. C'est ainsi que le groupe de travail du Solliciteur

¹ Voir, à titre d'exemple, O'Leary et Glaser "l'évaluation des risques lors de la prise de décision de libération conditionnelle" dans The Future of Parole (l'avenir de la libération conditionnelle) 135-158.

² Pour une conclusion analogue concernant le régime fédéral de libération conditionnelle, voir Attack, W.A.J. et A. Bonhomme-Beaulieu "Analyse comparative des recommandations du NPS et des décisions du NPB, 1974, 1975, 1976 et 1977", Service Correctionnel du Canada (non publié), 1979

général sur la libération conditionnelle a recommandé que la perte de crédit puisse faire l'objet d'un appel devant la Commission nationale des libérations conditionnelles en vue d'un examen indépendant (Needham, 1981 : 87).

Toutefois, on n'a pas étudié le lien entre les décisions prises par la Commission des libérations conditionnelles d'une part et l'évolution de l'application des sanctions disciplinaires dans les pénitenciers, ou les crédits de remise de peine. Il faudra effectuer les recherches nécessaires sur les différents aspects de la prise de décision en matière de libération conditionnelle au Canada, avant de pouvoir proposer quelque stratégie que ce soit pour atténuer les effets d'une telle relation.

3.D LES POLITIQUES EN MATIÈRE DE LIBÉRATION CONDITIONNELLE

Plusieurs éléments de la politique des libérations conditionnelles, notamment les dates d'admissibilité, les taux d'octroi, les taux de libération et de révocation, ont une influence notable sur les populations pénitentiaires. A ce propos, les données recueillies par Hann (1982) ont révélé que l'on avait établi un lien entre les fluctuations de ces taux et les variations des populations pénitentiaires, tant à court terme qu'à moyen terme. En outre, étant donné que peu de contrevenants bénéficient aujourd'hui de l'acquittement pur et simple (direct discharge), les décisions des commissions de libération conditionnelle jouent un rôle accru quant à la détermination de l'importance et de la composition des populations pénitentiaires.

Les taux de libération conditionnelle constituent l'une des variables les plus fluctuantes de l'importance des populations pénitentiaires et, à ce titre, sont les premiers exposés à des modifications de politique. C'est ainsi qu'au cours des dix dernières années seulement, les taux de libération conditionnelle sont passés de 56 % en 1970/71 à 27 % en 1976/77. Citons Hann sur ce sujet :

"Cette analyse tend à confirmer l'hypothèse selon laquelle les taux de libération conditionnelle ont été, par le passé, fortement influencés par les orientations politiques et méritent, par conséquent, une

attention particulière dans le cadre des politiques destinées à influencer les populations pénitentiaires (1982 : 7.12)"

Dans les sections suivantes, nous analysons les quatre types de stratégies visant à influencer les populations pénitentiaires par une modulation des politiques en matière de libération conditionnelle. La première stratégie consiste à modifier, par voie législative ou réglementaire, les dates d'admissibilité ; la seconde consiste à modifier les méthodes en vertu desquelles la commission prend les décisions de libération ; le troisième s'appuie sur un élargissement des ressources et des services en matière de libération conditionnelle ; quant à la quatrième, elle joue sur les politiques de révocation. On trouvera également des exemples empruntés à d'autres juridictions, et qui illustrent les différentes façons d'appliquer chacune de ces stratégies, ainsi que leurs conséquences éventuelles.

Nous tenons à avertir le lecteur qu'aucune de ces stratégies ne doit être considérée comme une panacée dans la perspective du contrôle des populations pénitentiaires. Même si elles peuvent permettre de libérer un nombre accru de prisonniers de façon anticipée, tant qu'il restera des cellules vacantes, les stratégies en matière de libération conditionnelle risquent de ne pas pouvoir contrecarrer la tendance de l'appareil judiciaire criminel à occuper toutes les places disponibles par de nouvelles incarcérations. Selon une étude récente, effectuée pour le compte du U.S. National Institute of Justice (Mullen, 1980), la taille des populations pénitentiaires serait avant tout et principalement fonction des capacités d'hébergement du système.

D.1 LES MODIFICATIONS DES CONDITIONS D'ADMISSIBILITÉ

La durée des peines d'emprisonnement, établie par voie législative ou judiciaire, détermine les dates d'admissibilité à la libération conditionnelle. A mesure que l'on adoptait des lois sentencielles déterminantes de plus en plus sévères, les dates d'admissibilité se sont éloignées de la date de prise d'effet de la peine, avec comme conséquence une tendance à l'augmentation des populations incarcérées. Etant donné qu'en général, les renforcements de peine prévus par ces lois s'ajoutent aux sanctions prononcées pour les crimes violents, les

délits concernant la possession ou l'usage d'armes ou encore les récidives, pour lesquels les peines initiales sont déjà assez longues, cette pression dans le sens d'une augmentation des populations carcérales s'accumule sur une période de plusieurs années et elle est extrêmement difficile à désamorcer. A titre d'exemple, l'incidence d'une modification législative apportée en 1976 au Canada, portant de 10 à 25 ans la période précédant l'admissibilité à la libération conditionnelle dans les cas de meurtre, ne se fera pleinement sentir qu'à partir de 1991, car à ce moment-là tous les meurtriers incarcérés après 1976 et qui, sans cela, auraient pu être libérés entre 1986 et 1991, seront encore incarcérés.¹

Lorsque les commissions des libérations conditionnelles sont abolies, l'effet cumulatif des lois sentencielles déterminées est encore plus marquant, comme on a pu le constater dans la plupart des états américains ayant adopté de telles lois (Kannensohn, 1979). En déléguant davantage de responsabilités au procureur en matière sentencielle, tout en réduisant les pouvoirs du corps judiciaire et en supprimant ceux de la commission des libérations conditionnelles, les lois sentencielles déterminées augmentent les risques de peines d'emprisonnement plus longues et de fixation préalable des dates de libération, quels que soient les problèmes de surpeuplement ou autres affectant le système carcéral. En effet, l'abolition des commissions des libérations conditionnelles élimine ce que Muller (1981) considère comme un important "circuit de retour" capable de réduire les populations incarcérées. Une fois les commissions des libérations conditionnelles éliminées, on voit les populations carcérales augmenter de façon incontrôlable.

Les juridictions qui ont conservé les commissions des libérations conditionnelles ont réussi à mettre en oeuvre des stratégies qui réduisent la période précédant l'admissibilité, contribuant ainsi à réduire les populations incarcérées. A titre d'exemple :

¹ Etant donné que, au bout de 15 ans, on autorise l'examen judiciaire des conditions d'admissibilité à la libération conditionnelle pour les cas de meurtre, on peut s'attendre à ce qu'un certain pourcentage bénéficie de la libération conditionnelle entre 1991 et l'an 2000. Par contre, si aucun détenu ne bénéficie de la libération conditionnelle, alors la mesure ne fera sentir son plein impact qu'à partir de l'an 2001.

- afin de remédier au grave surpeuplement des prisons de l'état, le Mississippi a adopté une mesure temporaire autorisant la "libération conditionnelle anticipée" des coupables d'atteinte à la propriété, réduisant ainsi d'un an la période précédant l'admissibilité à la libération conditionnelle. Au cours de sa première année d'application, 250 prisonniers ont bénéficié des conditions de libération anticipée, ce qui a permis à l'état d'économiser 250 années/détenus de dépenses d'entretien. En 1977, le Mississippi a également adopté une mesure complémentaire autorisant "la libération méritée sous surveillance", en vertu de laquelle la majorité des contrevenants qui avaient purgé au moins un an de leur sentence, étaient admissibles à la libération conditionnelle. Au cours des six mois suivant son entrée en vigueur, la loi a permis la libération conditionnelle anticipée de 50 prisonniers supplémentaires (Rutherford, 1977 : 66) ;
- La Grande-Bretagne a expérimenté deux types d'admissibilité anticipée à la libération conditionnelle, proposés par le Home Office Crime Policy Planning Unit en 1974 (paragraphe 118). Le premier type de mesures visait à réduire les peines infligées à des jeunes adultes condamnés à des peines n'atteignant pas trois ans. Aux termes des directives d'application de la libération conditionnelle anticipée, ces jeunes adultes deviennent presque immédiatement admissibles à la libération conditionnelle, et la procédure d'octroi de cette libération est simplifiée et décentralisée. Le deuxième type de mesures crée une sorte de "mini-libération conditionnelle" à l'intention des adultes condamnés à des peines courtes, lesquels ne seraient normalement pas libérés en raison du temps nécessaire à la préparation et à la présentation du dossier ;
- La Saskatchewan a mis en oeuvre avec succès un programme de libération conditionnelle "court" afin de libérer par anticipation le pourcentage élevé de personnes incarcérées dans la province pour conduite en état d'ébriété. Aux termes de la loi, les récidivistes doivent purger 90 jours de leur sentence minimum en prison. Toutefois, en obtenant que les contrevenants soient autorisés à "purger" une partie importante de cette

sentence en tant que bénéficiaires de libération conditionnelle, sous surveillance dans le cadre d'un programme de traitement, et en accélérant le processus d'octroi de la libération conditionnelle afin que cette dernière soit accordée au bout de peu de temps, les services correctionnels de la province ont économisé une moyenne de 45 journées/détenus, et donc de dépenses correspondantes, pour chacun des 800 participants. Le programme a été mis en oeuvre voici un an et demi, et on n'a enregistré que très peu de violations au cours des six mois suivant la libération. Compte tenu du succès de ce programme, la province envisage à présent la libération conditionnelle "courte" pour les coupables d'atteinte à la propriété dont les sentences n'atteignent pas 9 mois de prison.¹

Chacune de ces stratégies pourrait affecter de façon sensible les populations pénitenciaires canadiennes. A titre d'exemple, si l'on avançait la date à laquelle les individus détenus en pénitencier pour atteinte à la propriété sont autorisés à présenter une demande de libération conditionnelle, on pourrait réduire la période purgée en pénitencier d'environ 220 détenus.² Si l'on s'inspirait du modèle britannique concernant l'admissibilité des jeunes contrevenants à la libération conditionnelle, on pourrait modifier les conditions de libération de plus d'un quart des prisonniers fédéraux âgés de 16 à 24 ans (Hann, 1982 : A5). Parallèlement, l'assouplissement des restrictions à l'admissibilité, faisant passer de un tiers à un sixième de la sentence la période de carence

¹ Les renseignements concernant ce paragraphe proviennent d'une entrevue avec Larry Wilson, Agent principal de probation, Ministère des Services Sociaux de la Saskatchewan, 24 mars 1982.

² Selon Hann (1982 : A6), près de 22 % des quelque 10.000 détenus fédéraux emprisonnés pour effraction, vol, recel et fraude. Evidemment, certains de ces détenus purgent aujourd'hui des peines "relativement brèves" - c'est-à-dire moins de trois ans - et deviennent admissibles à la libération conditionnelle de jour au bout de six mois, et au plein régime de la libération conditionnelle au bout d'un an. Il est donc fort peu probable que l'on emboîte le pas au Mississippi et que l'on accorde une réduction d'un an de la période précédant l'admissibilité pour ces détenus ; toutefois, même une réduction de 2 ou 3 mois aurait une incidence prononcée sur la population carcérale.

pour les détenus condamnés à exactement deux ans d'emprisonnement, pourrait réduire les coûts institutionnels pour au moins 95 détenus par an.^{1,2} Il serait peut-être également intéressant, du point de vue fédéral, d'encourager les programmes de libération conditionnelle "courts", analogues à celui de la Saskatchewan, puisque, conjugués à des accords fédéraux-provinciaux en la matière, ces programmes permettraient de faire de la place pour des prisonniers fédéraux.

- L'abaissement de la période précédant l'admissibilité à la libération conditionnelle pour les meurtriers, une stratégie que les juridictions nord-américaines se sont abstenues d'employer de manière générale, en raison des risques de réactions négatives de la part de l'opinion publique ; cela dit, cette méthode pourrait contribuer grandement à réduire, à long terme, les populations pénitentiaires. Comme nous l'avons déjà dit, étant donné la longue durée des peines en cause, les modifications aux conditions de la libération conditionnelle seraient à la fois importantes et cumulatives. En effet, le nombre relativement modeste de prisonniers libérés chaque année grâce à ce changement de politique permettrait, au bout de quelques années, de libérer un nombre

¹ Sur environ 4500 admissions dans les pénitenciers en 1979/80 (Ibid : 5.4), on compte 18 % de condamnations à exactement 2 ans (Ibid : E.12). Si l'on se fonde sur un taux de libération conditionnelle de 35 %, la réduction de la période de carence avant admissibilité de un tiers à un sixième de la sentence aboutirait à la réduction suivante : $(4500 \times 0,18) \times (1/3 - 1/6) \times 2 \times 0,35 = 95$ détenus par an de ces établissements.

² Bien évidemment, ces contrevenants sont d'ores et déjà admissibles à la libération conditionnelle de jour lorsqu'ils ont purgé un sixième de leur peine, si bien que la préparation du dossier peut être terminée 4 mois après l'incarcération. On a soutenu qu'il était inutile d'envoyer ces contrevenants dans des pénitenciers, pour des périodes de réclusion inférieures à 4 mois. Toutefois, les études sur ce sujet ont souligné que la valeur de l'emprisonnement tenait essentiellement à son caractère inéluctable et au choc psychologique créé, ces deux facteurs agissant durant les deux premiers mois de l'internement. La Hollande, ainsi que d'autres pays, a constaté qu'une peine d'emprisonnement très brève joue le même rôle qu'une peine de longue durée, et qu'elle est souvent plus efficace.

beaucoup plus considérable de places dans les prisons et de réaliser de fortes économies.¹

En 1969, le Comité canadien des Services correctionnels recommanda que l'on modifie les règlements relatifs à la libération conditionnelle adoptés l'année précédente, et qui privaient pendant 10 ans du droit à la libération conditionnelle les personnes condamnées pour meurtre au premier ou au deuxième degré, "afin que l'on puisse étudier plus tôt le cas de ces détenus en vue de leur libération conditionnelle" (Ouimet, 1969 : 344). Morris (1976 : 134) devait faire une proposition analogue, après avoir analysé une étude portant sur quatre années effectuée par le U.S. Uniform Parole Reports, indiquant que les meurtriers sont, de tous les types de contrevenants, les plus aptes à bénéficier avec succès des programmes de libération conditionnelle.²

Cette constatation a été corroborée par une étude de la Commission nationale des Libérations conditionnelles du Canada, étude portant sur une période de 5 ans et concernant les taux de récidivismes des meurtriers libérés des pénitenciers fédéraux.³ Toutefois, bien que l'on ne dispose

¹ Bien que nous n'ayons pas de données estimatives pour le nombre des détenus admis chaque année pour meurtre, nous savons qu'en 1979/80, près de 4 % des individus admis avaient été condamnés à des peines dépassant 20 ans d'internement. Même en calculant de façon extrêmement prudente, nous pourrions prendre la moitié de ce pourcentage, soit $(.02 \times 4500) = 90$ admissions, comme étant le nombre des individus internés pour meurtre chaque année. Si chacune de ces condamnations correspond à 20 ans d'internement, nous aurions, au bout de 20 ans, $(90 \times 20) = 1800$ individus appartenant à la catégorie des meurtriers au sein de la population carcérale. En réduisant à 10 ans la période de carence avant l'admissibilité, on réduirait ainsi la population pénitentiaire de quelque 900 détenus, soit environ 10 % de la population totale.

² Selon une étude portant sur 6908 meurtriers bénéficiant d'une libération conditionnelle entre 1965 et 1969 dans l'ensemble des Etats-Unis, 0,3 % seulement de ces individus devaient commettre un nouveau meurtre et 1,8 % seulement d'entre eux devaient être déclarés coupables d'un délit grave. Voir "Questions and Answers", Crime and Delinquency Literature, (Questions et réponses, publications concernant la délinquance), juin 1974.

³ Durant la période 1975-1979, on a libéré 134 coupables de meurtre au premier et au deuxième degré ; 6 d'entre eux ont été réincarcérés pour avoir commis un nouveau délit (effraction, trafic ou vol), 3 pour violation technique et 1 pour révocation de la libération conditionnelle.

pas d'éléments démontrant que les meurtriers bénéficiant d'une libération conditionnelle sont dangereux, depuis la recommandation du Comité Ouimet, on a, en fait, allongé la période précédant l'admissibilité à la libération conditionnelle pour ce genre de délits.

D.2. LA PRISE DE DÉCISIONS PAR LA COMMISSION DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES

Au cours des dernières années, de nombreuses juridictions se sont efforcées, par le biais de politiques législatives et administratives, de modifier le processus des décisions prises par les commissions des libérations conditionnelles. Ces politiques avaient pour objectif de réduire ce que certains considéraient comme de l'arbitraire et un manque d'uniformité dans la prise de ces décisions. Dans certains cas, les politiques en question visaient également à augmenter le nombre des bénéficiaires de la libération conditionnelle, afin de réduire les populations incarcérées. Dans d'autres juridictions, les commissions avaient adopté des politiques visant à se faire mieux connaître, afin de mieux répondre aux besoins, et de mieux assumer leurs responsabilités à l'égard du régime correctionnel et du public.

Les nouvelles politiques en matière de libération conditionnelle peuvent se diviser en trois catégories :

i. Les lois établissant la présomption en faveur de la libération conditionnelle

Dans la plupart des régimes de libération conditionnelle, il incombe au prisonnier de démontrer pourquoi on devrait le libérer ; les lois établissant la présomption en faveur de la libération conditionnelle obligent à présent la commission à démontrer pourquoi il ne faut pas libérer le prisonnier. C'est l'état du New Jersey, en Amérique du Nord, qui a adopté le premier une loi établissant une présomption de libération conditionnelle dès l'ouverture de la période d'admissibilité, à moins qu'il n'y ait "une prépondérance des preuves" indiquant que le prisonnier, une fois libéré, perpétrera de nouveaux délits. Aux termes de la loi du New Jersey, la commission n'est autorisée à retarder la libération conditionnelle d'un prisonnier que si ce dernier enfreint de

façon persistante des règles institutionnelles spécifiques ou s'il se rend couplable de délits durant son internement. Etant donné que cette loi n'est en vigueur que depuis peu de temps, on ne connaît pas encore son incidence sur la population carcérale du New Jersey (Krisberg et Galvin, 1980b : 44).

ii. Les directives d'application de la libération conditionnelle

Aux termes du modèle des directives de libération conditionnelle, les commissions se conforment à un certain nombre de critères de prise de décision établis en fonction de certaines caractéristiques du contrevenant telles que ses antécédents criminels, la nature des délits commis et l'évaluation statistique du risque représenté pour la société. Au cours des 4 dernières années, plusieurs états américains ont adopté les directives d'encadrement de la libération conditionnelle, s'inspirant souvent de l'exemple fourni par la U.S. Parole Commission.¹ C'est ainsi que le Washington Board of Prison Terms and Paroles (Burnoski, 1979) devait élaborer, avec l'aide de la Law Enforcement Assistance Administration, un système d'évaluations graduées de la sécurité publique (SP) destiné à être utilisé lors des prises de décision concernant la libération ou sa révocation.²

¹ Voir Hoffman et Stover (1979) pour une description des directives fédérales américaines.

² Cette "échelle graduée de la sécurité publique" envisage les facteurs suivants :

- . sexe du contrevenant
- . catégorie de gravité du délit ayant donné lieu à incarcération (les délits sont groupés en 5 catégories : 1. meurtre, homicide, délit sexuel et autres voies de fait ; 2. vol à main armée ; 3. délit d'atteinte à la propriété ; 4. délit relatif aux drogues et 5. violation des conditions de libération conditionnelle sans autres délits criminels.
- . type de la première condamnation
- . éventuels antécédents toxicomanes
- . situation d'emploi au cours des 2 années précédant l'admission
- . soutien de la part du milieu/conditions de vie
- . total des condamnations antérieures pour délits
- . infractions graves déjà commises en établissements (on entend par infractions "graves" les voies de fait, la participation aux émeutes, la contrebande, l'évasion, entre autres)
- . projets de carrière - sujet à vérification - au moment de la libération et participation à des programmes de travail/libération.

Selon "l'échelle graduée de la sécurité publique", un contrevenant se voit attribuer des points pour chacun des critères énumérés ci-dessus.¹ Lorsque le nombre total de ces points dépasse une certaine cote, le contrevenant a droit à la libération conditionnelle dès l'ouverture de la période d'admissibilité. La commission peut s'écarter des directives, à condition de le justifier par écrit. Afin de s'assurer que les lignes directrices correspondent à l'évolution du système judiciaire criminel, le règlement prévoit que la commission devra les passer en revue 6 mois après leur adoption et, ultérieurement, au moins une fois par an.

Au Canada, on a envisagé l'adoption de directives de la libération conditionnelle basées sur des critères d'évaluation du risque. Afin de dégager d'éventuels critères de directives en matière de décision, Nuffield (1979) a étudié les variables en question sur un échantillon de 2500 décisions de libération complète prises sur une période de 3 ans par la Commission Nationale des libérations conditionnelles. Par la même occasion, on étudia le lien entre différentes caractéristiques des contrevenants et le récidivisme.² En s'appuyant sur les variables dont on avait constaté le lien avec la probabilité de récidive, l'auteur mit au point 2 instruments statistique permettant de prédire si le contrevenant serait arrêté de nouveau dans les trois ans suivant sa libération. Le premier instrument concernait la révision de réadaptation pour tout délit criminel, le second la réarrestation pour délit violent.

Etant donné que le deuxième instrument convenait davantage à l'identification des récidivistes non violents qu'à celle des récidivistes violents, Nuffield proposa qu'on l'utilise afin d'octroyer la libération

¹ A titre d'exemple, pour la catégorie "éventuels précédents toxicomanes", le contrevenant n'obtient pas de points pour l'accoutumance aux opiacés, 2 points pour les autres drogues (sauf marijuana), 4 pour la marijuana et 6 points lorsqu'aucune consommation de drogue illégale n'est indiquée.

² Il est intéressant de noter que Nuffield devait constater "qu'il n'existait pas de lien absolu entre la gravité du délit et le taux d'octroi de la libération conditionnelle", contrairement aux constatations de la plupart des études américaines sur ce sujet.

conditionnelle selon le régime de la présomption à tous les contrevenants entrant dans la catégorie des "faibles risques".¹ Ce système permettrait d'envisager la libération conditionnelle des deux tiers des détenus assujettis à ce régime, dès l'ouverture de la période d'admissibilité. Pour revenir à l'échantillon sélectionné par Nuffield, près de 25 % des contrevenants condamnés à 2 ans et 35 % des individus condamnés à des peines plus longues bénéficieraient de la libération conditionnelle dès l'ouverture de la période d'admissibilité ou peu de temps après (*Ibid* : 50). L'adoption des directives aurait donc pour effet d'augmenter les taux de libération conditionnelle, et de réduire par conséquent les populations incarcérées.

Etant donné le danger qui consiste à se lancer dans des prévisions trop audacieuses concernant le récidivisme ou le récidivisme violent,² les Commissions des libération conditionnelles - celle de Washington par exemple - ayant adopté des lignes directrices ont généralement choisi de recourir à l'évaluation des risques principalement dans le but de prévoir quels étaient les détenus peu susceptibles de commettre des crimes violents après leur libération.

¹ Selon ce système, les contrevenants tombant dans la catégorie assez étroite des "risques élevés" se verraient imposer une présomption contre la libération conditionnelle automatique, mais on leur accorderait également, au début de leur période d'emprisonnement, des occasions de "libération conditionnelle graduelle" afin de démontrer leur aptitude à bénéficier de la libération conditionnelle.

² Les difficultés rencontrées par Nuffield dans sa tentative de prévision précise du taux de récidivisme violent illustrent ce que l'on a appelé le "problème du taux de base" commun à toutes les opérations d'évaluation des risques. On rencontre un tel problème lorsque la probabilité d'un événement est extrêmement faible. Des études ont montré que, sur l'ensemble de la population incarcérée, un très faible pourcentage se rend coupable de crimes violents après la libération (*Ibid* : 47). C'est ainsi qu'une étude portant sur 500.000 hommes libérés aux Etats-Unis en 1969, devait constater un taux de 1.1 % seulement de réincarcérations pour délits violents (Morris, 1976 : 133-134, qui cite le rapport du groupe d'étude sur les aspects cliniques de l'individu violent, rapport de l'American Psychiatric Association (1974).

On voit donc que seule une faible proportion des contrevenants présentant certaines "caractéristiques annonciatrices de violence" se livrera en fait à des violences. Par conséquent, si l'on devait se baser sur ces caractéristiques pour refuser les libérations conditionnelles, un grand nombre d'individus classés à tort parmi les violents seraient inutilement maintenus en prison.

Un grand nombre des adversaires de la libération conditionnelle "pré-somptive" basée sur l'évaluation des risques pensent que l'augmentation des taux de libération conditionnelle entraînera une augmentation appréciable des risques subis par la société. En fait, il ne semble pas que l'augmentation des taux de libération conditionnelle obtenue au moyen de différentes stratégies¹ ait augmenté les taux de récidivisme ou de réincarcération (Axon, 1980 : 119, Grande Bretagne, 1976 : paragraphe 118). Se fondant sur une analyse portant sur 14 années de statistiques sur le récidivisme des détenus libérés par les pénitenciers fédéraux canadiens, Hann (1982) devait conclure que, même s'il existe un lien étroit entre les taux de réincarcération des bénéficiaires de la libération conditionnelle après commission d'un nouveau délit et les taux de libération conditionnelle (*Ibid* : 9.4 à 9.7), les changements de taux de libération conditionnelle n'affectait pas les taux globaux de réincarcération (c'est-à-dire les réincarcérations après libération conditionnelle, surveillance obligatoire ou libération pure et simple). Hann devait en conclure que, même si la libération conditionnelle anticipée risque d'affecter la période de commission de délits ultérieurs, cela n'entraînait pas une augmentation sensible du risque pour la société (*Ibid* : 8.7).

iii. La prise de décision en fonction des circonstances

Même si la tendance générale, en matière de libération conditionnelle, a été favorable à l'adoption de directives structurées et du recours aux procédures d'évaluation des risques, un grand nombre de commissions des libérations conditionnelles ont rejeté ces méthodes. Certaines d'entre elles ont au contraire décidé de modifier leur processus de prise de décision dans le sens d'un moindre formalisme, afin d'augmenter leurs responsabilités et de tenir davantage compte des besoins des autres éléments de l'appareil judiciaire criminel.

¹ A titre d'exemple, la raison pour laquelle l'état du Minnesota devait réduire d'environ 7 % sa population carcérale dans l'année suivant l'adoption des lignes directrices était en partie le fait que la Commission des libérations conditionnelles "libéra un nombre accru de prisonniers, qui avaient été incarcérés avant l'entrée en vigueur des directives" (Krajick, 1981 : 20).

L'amorce de ces changements trouve souvent son origine dans une étude sur la prise de décision, semblable à celle effectuée par Heinz et al (1976) pour la Commission des libérations conditionnelles de l'Illinois. Ayant constaté que le dossier disciplinaire et plus particulièrement le pronostic établi par l'institution avaient une incidence beaucoup plus forte qu'on ne le pensait sur la décision en matière de libération conditionnelle, la commission de l'Illinois décida de réétudier ses politiques et de formuler des critères de décision plus pertinents et plus susceptibles d'une reddition de comptes.

Bien souvent, les changements de politiques ont été provoqués par une augmentation marquée du nombre d'incarcérations, entraînant le surpeuplement carcéral. Suite à des décisions de la Cour fédérale ordonnant de mettre fin au surpeuplement dans les prisons¹, les Commissions des libérations conditionnelles de plusieurs états américains ont adopté des procédures informelles temporaires ou permanentes afin de permettre la libération des prisonniers à des dates anticipées. A titre d'exemple, afin de réduire le surpeuplement carcéral, la Commission des libérations conditionnelles du Mississippi a adopté une politique de plus grande indulgence envers les cas tangents, pour lesquels on décide à présent de façon uniforme la libération du détenu (Rutherford, 1977 : 66-67). D'autres juridictions ont cherché à réduire le surpeuplement en réduisant par voie administrative la période minimum de peine à purger avant que l'on ne puisse étudier le dossier en vue de la libération, ou entre l'étude du dossier et la libération du détenu (Gettinger, 1976).

La bonne volonté manifestée par les commissions des libérations provisoires à l'égard des besoins des établissements carcéraux dépend en partie de leur conception du rôle de la libération conditionnelle. En effet, un grand nombre de ces commissions ne considèrent pas que la limitation des populations carcérales fasse partie de leurs attributions. Toutefois, l'essentiel des recherches accomplies sur ce sujet reconnaît l'importance des pratiques en matière de libération condi-

¹ Selon la Fondation de l'Union Américaine des Libertés Civiles (American Civil Liberties Union Foundation) (1981), 24 états se sont vus enjoindre par la Cour fédérale d'améliorer les conditions de vie dans les prisons et/ou de fermer les installations inadéquates.

tionnelle pour la régulation des populations carcérales, tout au moins en temps de crise. L'existence de cette fonction a d'ailleurs été invoquée aux Etats-Unis lorsqu'il s'est agi de renoncer à l'abolition pure et simple des commissions des libérations conditionnelles.¹

Plusieurs organismes canadiens, à commencer par la Commission Ouimet (1969), ont prôné un recours accru à la libération conditionnelle comme moyen de réduire les populations carcérales. Ouimet (Chapitres 17 et 18) recommandait "le recours accru à la libération conditionnelle", ainsi qu'à toute autre mesure économique qui permettrait de réduire la population pénitentiaire sans augmenter de façon substantielle le risque pour la société.² Cette recommandation fut reprise par le Comité Huguessen (1973 : 57) ainsi que par le Comité Goldenberg du Sénat (1974 : 43).

Malgré ces encouragements officiels à la libéralisation de la politique des libérations conditionnelles, et en dépit de la crise du logement, parfois aiguë, que connaissent nos pénitenciers, la Commission Nationale des libérations conditionnelles n'a pas augmenté de façon appréciable, au cours des 10 dernières années, le pourcentage des décisions positives

¹ Dans leur plaidoyer en faveur d'une double autorité - à savoir celle du corps judiciaire et celle de la Commission des libérations conditionnelles - dans le domaine sentenciel, Hoffman et Stover (1979 : 89) font observer que :

"Les responsables des libérations conditionnelles peuvent remédier au surpeuplement en apportant des mesures de faible portée mais d'application immédiate et uniforme à l'ensemble de la population carcérale. Cela ne veut pas dire que le recours aux institutions de libération conditionnelle doit constituer la méthode ordinaire de limitation des populations carcérales ; au contraire, il faut préserver l'avantage exceptionnel qu'offre le modèle de la double autorité, en ce qu'il permet de faire face aux situations de surpeuplement aigu avec des moyens que n'offre pas le modèle du pouvoir unique."

² Comme le fait observer Nuffield (1979 : 13), "au moment où la Commission Ouimet délibérait, le taux des libérations accordées par la Commission nationale était en pleine augmentation : c'est ainsi qu'à une seule exception près, l'année où fut publié son rapport détenait le record du nombre de libérations conditionnelles accordées".

de libération (Jobson, 1977 ; Hann, 1982 ; Nuffield, 1979 ; Needham, 1981).¹

D.3. LE RENFORCEMENT DES SERVICES DE SOUTIEN À LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE

Afin d'encourager un recours accru à la libération conditionnelle, plusieurs juridictions et organismes privés ont renforcé le soutien apporté au programme ou apporté des innovations au programme de libérations conditionnelles, dont un grand nombre visent à couvrir les besoins particuliers des détenus. Citons, parmi les programmes qui semblent de nature à influencer certaines catégories de populations pénitentiaires :

- i. Les programmes d'aide à la préparation de la libération, tels que le Parole Impact Program mis en oeuvre par l'Etat du Massachusetts.

Le programme PIP a pour but d'aider les détenus à élaborer des plans personnels pour leur période de libération conditionnelle, notamment de les aider à trouver un logement adéquat et un emploi, afin d'augmenter leurs chances d'obtenir une décision positive dès l'ouverture de la période d'admissibilité, ou avant. Selon les termes de ce programme, les détenus les plus jeunes - entre 17 et 26 ans - bénéficient de contacts permanents avec les responsables du régime de la libération conditionnelle, plusieurs mois avant leur libération et durant les premiers mois de leur réinsertion dans la communauté. Les résultats obtenus par ce programme sont encourageants, et on lui a attribué la réduction de la population de la prison de Concord, puisqu'il a permis à 36 % des participants au programme d'obtenir une libération anticipée ; on lui attribue également une réduction de 6 % des décisions de report de libération conditionnelle durant sa première année de fonctionnement. Une évaluation du programme a permis d'établir un taux de récidivisme de 21.8 %, contre 28.6 % pour un groupe témoin de détenus libérés dans des conditions ordinaires par le même établissement (Nelson et al, 1978 : 23-24).

¹ Selon des observations récentes, bien que la Commission ait modestement augmenté son taux de libérations conditionnelles en 1977, elle a, depuis, adopté une attitude plus conservatrice.

L'application du concept mis en oeuvre par le PIP pourrait présenter des avantages pour les pénitenciers canadiens. En effet, 26 pour cent des détenus sont âgés de moins de 25 ans (Hann, 1982) et la majorité d'entre eux sont sans emploi au moment de leur incarcération. Il se peut qu'en apportant aux individus particulièrement "exposés" une aide intensive et personnalisée, on les prépare davantage à affronter et les audiences de libération conditionnelle, et le retour à la vie en société. En outre, il n'est pas exclu qu'un programme à grande échelle de préparation anticipée des dossiers contribue à réduire le délai constaté entre l'admissibilité et la libération effective¹, avec en perspective la réduction des coûts élevés de l'incarcération.

- ii. Le recours à des bénévoles pour appuyer les services de libération conditionnelle, à l'image de l'expérience réussie des programmes américains M-2. Sous l'égide de M-2 Sponsors Inc., un programme de "jumelage/parrainage" de bénévoles avec les détenus est appliqué dans la plupart des établissements pénitentiaires de Californie. Les bénévoles chargés de "parrainer" les détenus n'ont pas de formation spécialisée en guidance ou en sciences humaines, mais ils s'engagent à rendre visite tous les mois à leur "pupille", afin de soulager son sentiment d'aliénation et de l'aider à s'organiser en vue de sa libération conditionnelle. Selon une évaluation indépendante, le taux de récidive des participants au programme, durant les 24 mois suivant leur libération, était inférieur à celui des non-participants, alors qu'ils appartenaient à la catégorie considérée comme présentant les risques les plus élevés. En outre, une analyse avantage-coût devait montrer que les avantages découlant directement du programme - moins de dépenses de maintien de l'ordre public, d'administration judiciaire, d'emprisonnement dans les

¹ Hann (1982 : 7.26) fait observer que "bien que la plupart des contrevenants deviennent admissibles à la libération conditionnelle une fois purgé le tiers de la peine prononcée contre eux, depuis 1964-65, on a vu la moyenne de la période purgée au moment de la libération conditionnelle - statistiques fondées sur l'année de libération - tomber en-deçà de 41 % en l'espace de 3 ans, entre 1970/71 et 1972/73.

établissements de l'Etat, d'assistance sociale et d'aide aux victimes - en compensaient les coûts selon un coefficient de 4 pour 1. A cela s'ajoutait la création de liens supplémentaires entre les membres de la communauté ainsi qu'une meilleure sensibilisation de l'opinion à l'égard des problèmes correctionnels (Dabel, 1977).

On a proposé de s'inspirer de cette méthode faisant appel à la participation des citoyens pour élargir le champ d'action des services de libération conditionnelle au Canada (Axon, 1978 : 118). Bien que l'idée semble susciter un intérêt croissant, le recours aux bénévoles demeure assez limité au Canada. Toutefois, le Ministère des Services correctionnels de l'Ontario reçoit aujourd'hui une aide bénévole pour 12 % de ces cas de probation et de libération conditionnelle, et ce taux est le résultat d'une augmentation de 1 % par an.¹

- iii. Les programmes faisant appel aux ex-contrevenants pour exercer les fonctions d'agents de libération conditionnelle, selon l'exemple des programmes pilotes mis en oeuvre par l'administration d'aide au maintien de l'ordre (Law Enforcement) de Des Moines, Iowa et d'Ohio. On a constaté, grâce au programme mis en oeuvre, entre autres, à Des Moines, que :

"bien souvent, les anciens contrevenants se montrent plus compréhensifs et plus disposés à aider que les agents ordinaires des services correctionnels. A maintes reprises, les participants à différents programmes, et même les responsables de ces programmes, ont jugé que les ex-détenus s'acquittaient de toute une série de tâches avec plus d'efficacité que les autres agents des services correctionnels". (Axon, 1978 : 63).

Selon les observations recueillies dans le cadre du programme d'aide aux agents de libération conditionnelle de l'Ohio, "les détenus bénéficiant

¹ Entrevue avec Mike Crowley, Adjoint administratif du directeur des Services de probation et de libération conditionnelle, ministère des Services correctionnels de l'Ontario, 11 mars 1982.

d'une libération conditionnelle sous la surveillance d'un ex-contrevenant ne présentent pas davantage de risques pour la communauté que les détenus confiés à un agent ordinaire des services de libérations conditionnelles", et "les ex-contrevenants recrutés pour aider les services de libération conditionnelle sont tout aussi fiables que les agents recrutés dans des conditions ordinaires" (Nelson et al, 1978 : 29). A notre connaissance, cette méthode de soutien aux services de libération conditionnelle n'a pas été expérimentée au Canada.

- iv. Les services d'aide en résidence à la libération conditionnelle, selon l'exemple du Massachusetts. Les programmes de libération conditionnelle en résidences, généralement intitulés foyers de transition, sont destinés aux détenus dépourvus de liens familiaux, ou ayant des difficultés familiales, afin de leur permettre d'être libérés ; ce programme intéresse également d'autres catégories, tels que les alcooliques ou les toxicomanes. En 1972, on dirigea environ 13 % de tous les bénéficiaires de libérations conditionnelles du Massachusetts vers des foyers de transition tel que Brooke House, résidence faisant partie d'un réseau de foyers de transition géré par le Massachusetts Half-way Houses, Incorporated. Les responsables de Brooke House mettent l'accent sur les besoins matériels des ex-contrevenants, notamment l'emploi, l'adaptation au travail et une bonne gestion financière. Afin d'encourager les ex-détenus à faire des économies et de les aider à retrouver du crédit parmi les organismes de la communauté, l'organisation mère a mis sur pied la seule coopérative de crédit fédérale américaine constituée spécifiquement à l'intention des ex-contrevenants. Brooke House offre également un cadre extrêmement structuré à ses résidents, qui sont souvent d'anciens détenus à haut risque ayant purgé de longues peines pour avoir commis de graves délits.

Une évaluation rigoureuse de l'incidence du programme de Brooke House (Beha, 1977)¹, devait révéler que ce programme n'entraînait aucune

¹ Cette évaluation consistait en une comparaison, à deux périodes différentes, des résultats obtenus par des résidents de Brooke House et de ceux obtenus par les bénéficiaires de libération conditionnelle dans l'ensemble de l'Etat.

réduction du récidivisme. Toutefois, Beha devait conclure que de telles initiatives exercent une fonction essentielle à l'égard de l'appareil judiciaire criminel :

Brooke House a permis de faire bénéficier de la libération conditionnelle des détenus qui, sans cela, seraient demeurés incarcérés ; en outre, le taux de réincarcération des résidents de Brooke House n'était pas supérieur à celui des détenus libérés dans des conditions ordinaires (Ibid : 349).

- v. Des programmes destinés aux délinquants sexuels, tel que le Foyer alternatif (Alternative House) de Albuquerque, Nouveau Mexique), établi par le Centre de Santé mentale du comté de Bernalillo. Ce programme, offert à tous les "violents sexuels" notamment à des individus condamnés pour viol, exige une participation d'un an à des programmes de thérapie individuelle et collective sous surveillance étroite. En cas de non respect du contrat de participation, le client est réincarcéré. Sur les quelque 300 clients pris en charge par le "foyer alternatif" au cours de ses trois premières années d'existence, 3 (soit un pour cent) avaient été à nouveau condamnés pour viol au moment de l'évaluation du programme. (Morris, 1976 : 152 ; Krisberg et Galvin, 1980b : 95-96).

Selon Hann (1982 : A6), environ 7 % des détenus des services fédéraux canadiens ont été condamnés pour viol ou autres délits sexuels, soit un groupe de 700 personnes que l'on pourrait faire bénéficier de la libération conditionnelle grâce à un programme de ce type.

Des programmes destinés aux contrevenants âgés, tel que le Project 60, organisme dont les activités s'étendent à l'ensemble de l'Etat de Pennsylvanie. Depuis 1973, le personnel du Project 60 offre des consultations aux détenus âgés et les aide à mettre au point des plans de vie pour leur libération conditionnelle ; il se fait également leur porte-parole lors des audiences de libération conditionnelle et suit leur réinsertion au sein de la communauté afin de favoriser leur réadaptation. Environ la moitié des clients sont des contrevenants ayant commis

leur premier crime violent, en général un meurtre ; l'autre moitié est constituée de criminels endurcis ayant un long passé carcéral. Le Project 60 s'est donné l'ambitieux objectif de trouver un logement et du travail à ces personnes, auxquelles on aurait normalement refusé la libération conditionnelle étant donné leur incapacité à établir des plans de vie solides une fois libérés. Project 60, qui, en l'espace de 5 années s'est occupé de plus d'une centaine de contrevenants âgés, annonce un taux de récidivisme nul (Krajick, 1979).

On pourrait envisager de réduire la population pénitentiaire canadienne en mettant sur pied un programme d'aide aux détenus âgés admissibles à la libération conditionnelle. En effet, 6 % des quelque 10.000 prisonniers fédéraux, soit environ 600 détenus, sont âgés d'au moins 50 ans (Hann, 1982 : A5). On pourrait étudier les caractéristiques de ce groupe, tels que les délits à l'origine de leur emprisonnement, leurs liens familiaux, leurs antécédents professionnels et leurs perspectives de libération conditionnelle, afin de déterminer si un programme du type Project 60 augmenterait leurs chances de libération et de réinsertion positive.

D.4. MODULATION DES POLITIQUES

Parmi les politiques touchant la libération conditionnelle et de nature à influencer les populations carcérales, il faut compter la modification des critères de violation des conditions de la libération et des décisions de révocation. Comparativement aux autres types d'admission, on constate que les réincarcérations pour violations des conditions de la libération conditionnelle ne représentent qu'une faible proportion.¹ Cependant, ces réincarcérations comptent parmi les facteurs les plus contrôlables des populations pénitentiaires, étant donné qu'elles découlent directement des critères définissant

¹ Selon Hann (1980 : 8.1), ce pourcentage est tombé de 23 pour cent en 1971/72 (année d'instauration du programme de surveillance obligatoire) à 8 pour cent en 1979/80.

quel type de comportement mérite la réincarcération, quelles sont les normes de surveillance appliquées aux bénéficiaires et quelles procédures doivent précéder la réincarcération.

i. Les violations d'ordre technique

En règle générale, pour être libéré, un contrevenant doit répondre à plusieurs conditions ou exigences.¹ L'inobservation de l'une quelconque des conditions constitue une violation technique passible de la suspension de la libération conditionnelle, et même de sa révocation si la Commission en décide ainsi. La moyenne annuelle, au cours des 10 dernières années, a été de 101 réincarcérations de ce type sur 293 admissions pénitentiaires (Hann, 1982 : E.10).

Certaines études américaines portant sur les résultats des programmes de libération conditionnelle indiquent que la meilleure façon d'éviter les réincarcérations pour violation technique de la libération conditionnelle ne consiste pas à insister sur les conditions elles-mêmes, mais à renforcer le niveau de surveillance, à inciter les surveillants à signaler les violations et à modifier les politiques de la Commission. C'est ainsi que Beha (1977) devait constater que, même si le taux de départs inautorisés pour le foyer de transition de Brooke House, à Boston, n'avait pas sensiblement varié entre les deux périodes étudiées, le pourcentage de résidents réincarcérés pour avoir abandonné le programme sans autorisation avait sensiblement baissé. Selon lui, cette baisse était attribuable à un assouplissement de la politique de la Commission des libérations conditionnelles qui, jusque-là, révoquait automatique-

¹ Ces exigences sont les suivantes :

- obtenir une autorisation avant de changer d'emploi ou de résidence, avant de quitter la circonscription administrative, de se marier, de s'endetter de façon importante ou d'acheter une voiture ;
- conserver son emploi ;
- présenter des rapports écrits et respecter les rendez-vous fixés par le surveillant de la libération conditionnelle ;
- se conformer à toutes les instructions raisonnables du surveillant de la libération conditionnelle. La Commission des libérations conditionnelles est également habilitée à fixer des conditions spéciales telles que s'abstenir de consommer des quantités excessives d'alcool ou de drogue, vivre selon un "horaire raisonnable", résider dans un foyer de transition, éviter les endroits "de mauvaise réputation" et éviter les contacts avec certaines acointances (Commission nationale des libérations conditionnelles, 1978).

ment la libération des "décrochages anticipés", assouplissement sans doute destiné à réduire le surpeuplement des prisons.

C'est pourquoi un certain nombre de chercheurs (Jobson, 1977 ; Axon, 1978 ; Needham, 1981) ont suggéré de modifier les conséquences des violations de la libération conditionnelle, de réduire le nombre des conditions imposées par le régime, voire de les abandonner purement et simplement. C'est ainsi que le groupe de travail sur la libération conditionnelle (Needham, 150-151) devait recommander que l'on se contente d'exiger que le bénéficiaire se présente au service des libérations conditionnelles, qu'il réside dans un secteur déterminé, qu'il obtienne un permis en cas de port d'arme et qu'il informe le responsable de tout changement d'adresse ou d'emploi. Etant donné les plaintes émises à propos des révocations ayant précédé la violation des conditions, le groupe recommanda également l'interdiction des révocations "présomptives". En Californie, la loi a été récemment assouplie dans ce domaine, et elle interdit la réincarcération pour plus de 6 mois en cas de violation technique (McGee, 1978 : 5). On n'a effectué que très peu de recherches sur l'incidence de ces stratégies.

ii. La révocation en cas de nouveaux délits

Aux termes de la politique actuellement appliquée au Canada, lorsque le bénéficiaire de la libération conditionnelle est condamné pour un nouveau délit pénal, sa réincarcération est quasi-automatique, et sa nouvelle peine est constituée par le reliquat de la peine précédente auquel s'ajoute la nouvelle sentence. Au cours des 7 dernières années, les emprisonnements pour révocation de la libération conditionnelle et condamnations pour délit pénal ont représenté entre 3 % et 10 % des admissions pénitenciaires (Hann, 1982 : 8.2). Signalons que les individus réincarcérés dans ces conditions risquent de purger des peines d'une durée totale supérieure à celle qu'on leur aurait infligée s'ils avaient commis leur nouveau délit une fois écoulée la période de libération conditionnelle, puisqu'à la sentence pour le nouveau délit, s'ajoute le reliquat de la peine précédente. On voit donc que l'impact sur les popu-

lations pénitentiaires est bien supérieur que pour les violations techniques.

Le Comité Ouimet (1969 : 347) devait recommander que, plutôt que d'être obligée, aux termes de la loi, de révoquer immédiatement la libération conditionnelle, la Commission devrait être habilitée à trancher chaque cas d'espèce, en tenant compte de la gravité du nouveau délit.¹

Depuis la recommandation du Comité Ouimet, la Commission a institué les audiences post-suspension qui doivent précéder la décision définitive concernant les révocations et la réinstauration des remises de peine.² Toutefois, le groupe de travail sur la libération conditionnelle (Needham, 1981 : 83-84) devait observer que la période écoulée entre la suspension de la libération conditionnelle et la date effective de l'audience était parfois d'une longueur anormale et que - selon les détenus - "les "conditionnels" suspendus ne prennent souvent pas la peine de réclamer une audience post-suspension, sans doute parce qu'ils n'en voient pas vraiment l'avantage". C'est pourquoi, afin de maintenir "tant l'apparence que la réalité de la justice" de cette procédure, le groupe de travail a recommandé les changements appropriés à la loi sur les libérations conditionnelles.

3.E LES POLITIQUES CONCERNANT LA SURVEILLANCE OBLIGATOIRE

La surveillance obligatoire est un programme fédéral aux termes duquel les contrevenants ayant purgé les deux tiers de leur peine - sauf perte de la remise

¹ Afin d'illustrer la nécessité d'une nouvelle politique dans ce domaine, le Comité a présenté le cas hypothétique suivant :

"Imaginons un contrevenant purgeant une peine de 20 ans pour vol à main armée et que l'on aurait libéré conditionnellement après 12 ans. Si cet individu venait à être condamné pour avoir conduit un véhicule dans des conditions dangereuses alors qu'il bénéficiait de la libération conditionnelle, il ne s'ensuit pas nécessairement, aux yeux du Comité, qu'il faudrait automatiquement révoquer sa libération et le renvoyer purger en pénitencier le solde de sa peine de 20 ans".

² En vertu d'un amendement apporté en 1977, après la révocation, les "conditionnels" ne doivent plus automatiquement purger à nouveau la portion de leur peine accomplie hors du pénitencier avant que n'intervienne la révocation.

de peine - sont élargis sous surveillance durant le dernier tiers de leur période de condamnation. Ce programme a été instauré en 1979 et faisant notamment suite à une recommandation du Comité Ouimet (1969 : 350) selon lequel la Commission des libérations conditionnelles devrait fournir une certaine surveillance à l'intention des contrevenants à "haut risque" auxquels on n'accorde pas de libération conditionnelle, mais qui sont normalement libérés une fois purgée les deux tiers de leur sentence.¹ La surveillance obligatoire avait également pour objectif de supprimer certaines injustices en matière de contrôle des bénéficiaires de la libération conditionnelle par rapport aux prisonniers directement élargis (Comité de la Surveillance obligatoire, 1981 : 6-8)².

La surveillance obligatoire a affecté de deux manières l'importance des populations pénitentiaires. En premier lieu, on a attribué à l'instauration de la surveillance obligatoire un certain durcissement des règles d'octroi de la libération conditionnelle aux contrevenants à "haut risque", entraînant un allongement des peines pour un plus grand nombre de détenus.³

¹ Ce sont aujourd'hui les services correctionnels du Canada, et non plus la Commission nationale des libérations conditionnelles, qui sont chargés de la surveillance des libérations conditionnelles ainsi que de la libération sous surveillance obligatoire.

² Les "conditionnels" devaient rester sous surveillance jusqu'à la date d'expiration de leur sentence, alors que les contrevenants directement élargis après avoir purgé les deux tiers de leur sentence étaient exempts de toute surveillance, si bien que la libération conditionnelle paraissait moins attrayante pour certains détenus.

³ Compte tenu de ces précédents, Hann (1982 : 8.11) pouvait conclure :

"C'est ainsi que le déclin des taux d'octroi de la libération conditionnelle vers le milieu des années 70 a entraîné une baisse du taux de réincarcération après libération conditionnelle et a peut-être retardé la perpétration de violations des règles de surveillance ou de nouveaux délits, puisque les intéressés avaient été maintenus en prison. Toutefois, cette prolongation a incontestablement entraîné une augmentation considérable des coûts d'hébergement pénitentiaire et peut-être aussi un taux accru de réincarcérations et libérations autres que conditionnelles, et peut-être même, à longue échéance, une augmentation du taux global de réincarcération des prisonniers libérés".

Le deuxième facteur d'incidence de la surveillance obligatoire sur les populations carcérales concerne l'augmentation du champ d'action de la surveillance des ex-contrevenants, entraînant une augmentation des coûts judiciaires - en raison de la prolongation de la période de surveillance et aussi de la réincarcération en cas de violation des règles de la surveillance obligatoire. Depuis 1974/75, les admissions pour révocation de la surveillance obligatoire représentent entre 20 et 26 % de toutes les admissions annuelles, et contribuent substantiellement à augmenter les populations pénitentiaires (Hann, 1982 : 10.1).¹

On envisage, parmi les mesures visant à renforcer ou à assouplir cette incidence par le biais de modification du régime de la surveillance obligatoire, des politiques de révocation plus restrictives, des politiques de révocation plus libérales, ainsi que l'abolition pure et simple du programme.

E.1 LES POLITIQUES DE RÉVOCATION

Afin de réduire les risques de crimes violents, le Comité de la Surveillance obligatoire (1981 : 49) souhaitait que l'on n'autorise qu'une seule révocation par prisonnier libéré sous surveillance obligatoire, après quoi les contrevenants réincarcérés devraient purger le solde intégral de leur peine, sans accumuler de points de remise de peine, mais tout en conservant dans des conditions normales leur admissibilité à la libération conditionnelle.

Le modèle ainsi suggéré risque d'être extrêmement onéreux dans son application, car il augmenterait les populations pénitentiaires. En outre, il risque de pousser à maintenir emprisonnés 10 fois plus de contrevenants, à savoir ceux qui n'auraient pas commis de crimes violents si on les avaient libérés sous surveillance judiciaire une deuxième fois (Ibid : 65).

¹ Le Comité de la Surveillance obligatoire (1981 : 16) a observé que de 36 à 39 % des prisonniers libérés et assujettis à la surveillance judiciaire subissent une révocation et sont renvoyés en pénitencier, 25 % d'entre eux pour avoir commis un nouveau délit et de 10 à 13 % d'entre eux pour des violations techniques, dont certaines ont été utilisées afin d'empêcher - en neutralisant l'individu - la commission d'actes criminels "imminents".

Par ailleurs, si l'on assouplissait au contraire les politiques de révocation, on réduirait le nombre de réincarcérations pour violation de la surveillance judiciaire, ce qui aurait pour conséquence de réduire les populations pénitentiaires. Les partisans d'une plus grande équité de la part du programme ont plaidé contre l'imposition de conditions techniques restrictives accompagnant la surveillance obligatoire, et contre le recours à la révocation pour des violations "imminentes" ou des violations mineures des conditions de la surveillance obligatoire. Le Groupe de travail sur la libération conditionnelle (Needham, 1981 : 90-93) a recommandé que l'on enquête sur la façon dont les cas de surveillance obligatoire étaient traités, afin de déterminer si les bénéficiaires de la libération sous surveillance obligatoire étaient davantage "harcelés" que les bénéficiaires de la libération conditionnelle.

E.2 L'ABOLITION DU PROGRAMME DE SURVEILLANCE OBLIGATOIRE

Les représentants des détenus, ainsi que certains responsables de l'administration correctionnelle, ont recommandé l'abolition totale du régime de la surveillance obligatoire, pour des raisons de justice et d'humanité. Avant l'instauration du programme, le temps de remise de peine gagné par les détenus n'était pas assujéti à la surveillance. Des entrevues avec des contrevenants et représentants du personnel pénitentiaire, au cours d'une étude récente, ont démontré que le programme de surveillance obligatoire était très mal ressenti par les contrevenants et que, dans bien des cas, il rendait la tâche du personnel pénitentiaire et des agents de libération conditionnelle encore plus ardue (*ibid* : Annexe A). Il est pratiquement certain que l'abolition de la surveillance obligatoire entraînerait rapidement une réduction des populations pénitentiaires.

Toutefois, la suppression des mesures de surveillance pourrait également augmenter le risque représenté pour le public. Si par risque l'on entend actes violents, il semble que les programmes de surveillance obligatoires offrent exactement le même taux de risque pour le public que la libération conditionnelle. C'est ainsi que de 1973 à 1975, 27.5 % des "conditionnels" réincarcérés, l'avaient été pour vol à main armée (crime violent) alors que le taux de réin-

carcération des ex-détenus sous surveillance judiciaire pour le même délit était de 27.7 %.¹

Si l'on veut répondre de façon exhaustive à la question concernant le risque, il faut faire une étude afin d'estimer le nombre de crimes qui ont été empêchés grâce à la surveillance judiciaire. Par ailleurs, si la surveillance obligatoire a également pour effet d'inciter les commissions des libérations conditionnelle à laisser les prisonniers à "haut risque" incarcérés pendant plus longtemps, (comme l'indiquent les statistiques ci-dessus), l'étude devra alors évaluer également l'effet neutralisant de ces mois supplémentaires sur les taux de délinquance. A ce jour, une telle étude n'a pas été entreprise.

Bon nombre des partisans de la révocation de la surveillance obligatoire sont également en faveur de l'abolition de la remise de peine. Cette politique - comme on l'a vu plus haut - aurait pour effet d'augmenter de façon notable les populations pénitentiaires.

¹ Soulignons que les "conditionnels" passent beaucoup plus de temps sous surveillance que les bénéficiaires de la libération conditionnelle. Il se peut qu'une comparaison des taux de réincarcération pour crimes violents commis durant une période déterminée de temps suivant la libération, donne des résultats différents.

CHAPITRE 4 - CONCLUSIONS SOMMAIRES ET ORIENTATION DES RECHERCHES DANS L'AVENIR

Dans le présent chapitre, nous commençons par résumer les différentes stratégies visant à influencer les populations pénitenciaires, stratégies qui ont été analysées tout au long du rapport ; en deuxième lieu, nous les présentons sous forme de tableaux, en fonction de leur influence sur les facteurs déterminants de la population pénitenciaire élaborés par Hann, et al (1976). En troisième lieu, nous mettons en relief les interrelations entre les différentes catégories de mesures que pourraient prendre les acteurs situés aux différentes étapes du processus judiciaire criminel. Nous tirons ensuite des conclusions sur ce qui semble être la meilleure combinaison de stratégies dans le cas du Canada. Enfin, nous faisons des recommandations pour la poursuite des recherches dans des domaines précis.

4.A RÉSUMÉ DES STRATÉGIES

Nous avons classé les différentes stratégies destinées à influencer les populations pénitenciaires examinées dans le présent rapport en fonction de l'étape du processus judiciaire criminel à laquelle pourrait correspondre leur mise en oeuvre. En termes généraux, nous avons étudié deux types de stratégies : celles que l'on met en oeuvre avant l'incarcération et celles qui ne peuvent être appliquées qu'après l'incarcération. De façon plus précise, les mesures pré-incarcération peuvent être appliquées avant le procès et au moment de la sentence, tandis que les mesures post-incarcération interviennent au moment de la classification et de l'affectation, au moment où un détenu devient admissible au programme de libération anticipée et au moment de son admissibilité au programme de libération conditionnelle ou de surveillance obligatoire. Nous proposons, dans le tableau suivant, un résumé des stratégies qui, à chaque niveau, semblent devoir influencer la croissance des populations pénitenciaires, et nous y ajoutons des exemples tirés des ouvrages publiés en la matière.

Description de la stratégie

Exemples de programmes et de politiques¹

Mesures précédant l'incarcération

Etapas pré-judiciaires

1. Programmes de réorientation communautaire, dont

les projets d'emploi local pour les populations
"exposées".

Projet La Colonia, California Youth Authority ;
Programme des Pays-Bas foyer Philadelphia de Umoja ;
Fondation Delancy de San Francisco (15) ; Programme
CETA (17).

2. Politiques concernant la police :

(a) budget et priorité de la police

(b) surveillance des ex-détenus

Augmentation du budget de la police au Canada (19)

(c) modification des pratiques de filtrage

En Orégon, politique de "non-arrestation pour culture
de la marijuana destinée à l'usage personnel (21) ;
en Iowa, non-application des lois contre le jeu (21)

(d) collaboration avec des projets de réorien-
tation s'appuyant sur la communauté

Réorientation/pré-arrestation, projet de East York
(22)

3. Recours à des mesures permettant d'éviter la
détention préventive

(ROR), fonds de caution communautaire, garde d'une
tierce partie (23-24)

4. Politiques en matière de poursuites :

(a) modification des ressources des services
des procureurs

Illinois, Caroline du Sud, augmentation du nombre des
procureurs publics (25)

(b) renforcement de l'interdiction du plea
bargaining

Interdiction en Alaska (27)

(c) admonestation/avertissement

Grande-Bretagne : encouragement des admonestations de
la part des procureurs (27)

(d) programme officiel de réorientation

Programme du Procureur de Columbus Night (27-29)

Etape sentencielle5. Recours à des solutions sententielles non car-
cérales, dont :

Description de la stratégie

Mesures précédant l'incarcération

(a) libération pure et simple

(b) report de sentence

(c) suspension de sentence

(d) probation

- classification et filtrage des cas

- spécialisation à l'égard de la clientèle

- recours aux bénévoles

- libération anticipée sur ordonnance de probation

- Renforcement des appuis accordés à la probation

- Soutien aux services

(e) amendes

Exemples de programmes et de politiques¹

Politique de report de sentence appliquée en Angleterre et au Pays de Galles (32)

Grande-Bretagne : application aux récidivistes (33-34)

Projet spécialisé d'admission en probation mis en oeuvre par la Division des Services Correctionnels pour Adultes de l'Etat de Washington (35)

Programme de traitement pour sévices sexuels contre l'enfance, San Jose, Californie ; Iowa : programme spécial de probation pour les contrevenants violents, Comté de Polk (36-37) ; programme de probation des autochtones, Saksatchewan ((37)

Nebraska : programme de bénévoles pour les contrevenants à hauts risques ; Suède (38)

Politique mise en oeuvre en Grande-Bretagne (38-39)

Grande-Bretagne : centre de formation de jour et résidence de probation (39)

Ville de New York : Wildcat Service Corporation, programme d'emploi provisoire ; El Paso, Texas : projet WORK du service régional de probation (40)

Suède : système de l'amende-jour (41-42) ; Nouveau Brunswick, Québec, Saskatchewan et Alberta : programme d'amende-option (44)

Description de la stratégie

Exemples de programmes et de politiques

Mesures précédant l'incarcération

(f) ordonnances de dédommagement

Géorgie : programme de dédommagement comme sanction unique (45) ; Kitchener, Ontario : programme de réconciliation victime-contrevenant (45-46)

(g) ordonnance de service communautaire

Grande-Bretagne : recours à l'ordonnance de service communautaire comme sentence distincte (49-50). Comté de Salano, Californie : programme de travail bénévole (50) ; Comté de Pima, Arizona : programme bénévole d'action communautaire (50) ; programmes de la Colombie-Britannique et de l'Ontario (51)

(h) placement en résidence dans la communauté

Grande-Bretagne : utilisation des ordonnances de surveillance et de contrôle pour des centres résidentiels communautaires (52-53) ; Géorgie : centre de dédommagement et de réorientation (53) ; Mississippi : centres de dédommagement et de services correctionnels (53-54) ; Etat de Washington : programme résidentiel et programme de surveillance rapprochée des dossiers (54).

(i) mesures d'incitation ou de découragement des solutions sentencielles non carcérales

- . lois sur les services correctionnels communautaires
- . sensibilisation du corps judiciaire

Iowa, Minnesota, Oregon, Kansas et Ohio (56-60)
Répertoire des programmes communautaires du Ministère des Services Correctionnels de l'Ontario (60)

6. Amendements au Code criminel et lois connexes :

(a) amendements restrictifs

Etats-Unis : détermination législative des sentences judiciaires (63-67)

Description de la stratégie

Mesures précédant l'incarcération

Exemples de programmes et de politiques

(b) assouplissements

Pays-Bas, Finlande, Suède, Danemark : raccourcissement des peines pour la plupart des délits (70-71), proposition de révocation des peines minimum obligatoires d'emprisonnement, réduction ou élimination des peines élevées maximum, dispositions spéciales concernant les jeunes contrevenants, abrogation des sentences indéterminées, réduction ou élimination des sanctions pour l'utilisation ou la vente de marijuana (73-77)

(c) encadrement législatif des pratiques sentencielles judiciaires :

- présomption contre l'incarcération
- présentation obligatoire de rapports pré-sentenciels
- obligation d'énoncer en détails et d'incorporer au dossier toutes les raisons justifiant l'emprisonnement

Grande-Bretagne : présomptions concernant des "premiers contrevenants" (80)

(d) constitution d'une commission des sentences Minnesota et Pennsylvanie (81-82)

7. Sensibilisation du corps judiciaire

- | | |
|---|--|
| (a) conférences et colloques sur le sentencing | Mississippi : conférences sur le sentencing (83) |
| (b) cours de formation sabbatique ou à court terme | Cours parrainés par l'Université de Californie (84) |
| (c) programme d'internat dans des établissements correctionnels | Grande-Bretagne : on propose d'exiger que la formation des juges comprenne, avant l'entrée en fonction et durant l'exercice des fonctions, une participation à l'activité des services correctionnels (85) |

Description de la stratégie

Exemples de programmes et de politiques

Mesures postérieures à l'incarcération

8. Modification du partage des pouvoirs fédéral et provincial en matière de détenus

- (a) accord d'échange de services
- (b) élargissement des pouvoirs fédéraux ou provinciaux sur les détenus
- (c) abolition des anomalies de la règle des 2 ans

9. Classification et affectation

- (a) programme de reclassification/filtrage Alabama, Mississippi, Tennessee et Californie : programmes de reclassification (94-95) ; politique de "réactions en chaîne" du Canada (96)
- (b) limite maximum obligatoire du nombre de lits dans les quartiers de haute sécurité Proposition de limite maximum pour la Californie (97)

10 Programme de libération anticipée

- (a) programme éducatif, programme de formation professionnelle et d'emploi Illinois : programmes éducatifs (98) ; programme de travail bénévole du Centre Correctionnel Rideau ; programme de récolte de tabac du sud-ouest de l'Ontario ; Caroline du Sud : programme de crédit de remise de peine méritée par le travail ; programme d'emploi pilote d'exploitation forestière et de programmation informatique du CSC (91-101)
- (b) programme communautaire de libération anticipée en résidence Caroline du Sud : programme "élargi de libération au travail" ; Skejby, Danemark : foyer de transition "halfway in-halfway out" ; Maryland : centre de libération/prélibération par le travail du Comté de

Description de la stratégie

Exemples de programmes et de politiques

Mesures postérieures à l'incarcération (suite)

10 Programme de libération anticipée (suite)

Montgomery ; centre de dédommagement du Minnesota ; San Francisco : Transitions to Freedom ; Bureau Américain des Foyers de Transition pour Bénéficiaires de libération anticipée (103-105)

11 Politiques de remise de peine méritée

(a) augmentation des remises de peine autorisées

Incorporation, aux lois américaines déterminantes en matière de sentencing, de dispositions augmentant les remises de peine (108) ; mesures d'urgence adoptées dans l'Illinois, comportant l'augmentation automatique des crédits pour bonne conduite (109)

(b) abolition des remises de peine

Abolition de la remise de peine méritée par certains états américains (110)

(c) modifications des modalités d'administration de la remise de peine méritée

Groupe de travail du Solliciteur Général sur les propositions concernant la libération conditionnelle (112)

12 Politiques en matière de libération conditionnelle

(a) modification des modalités d'admissibilité à la libération conditionnelle

Mississippi : "libération conditionnelle anticipée" des coupables d'atteinte à la propriété (115) ; Grande-Bretagne : libération conditionnelle anticipée pour les jeunes adultes contrevenants et pour les

Description de la stratégie

Mesures postérieures à l'incarcération (suite)

Exemples de programmes et de politiques

individus condamnés à des peines courtes (115-116) ; Saskatchewan : programme "court" de libération conditionnelle des conducteurs en état d'ébriété (116) ; abaissement des périodes précédant l'admissibilité à la libération conditionnelle pour les meurtriers (117)

- (b) modifications du processus de décision par la Commission des libérations conditionnelles
New Jersey : loi concernant la présomption en matière de libération conditionnelle (119) ; Etat de Washington : lignes directrices concernant la libération conditionnelle (120-121)
- (c) processus de décisions adaptées aux circonstances
Mississippi : indulgence de la Commission des libérations conditionnelles envers les cas limites (124)
- (d) renforcement des services de soutien à la libération conditionnelle
Massachusetts : PIP (126) ; Etats-Unis : programme M-2 (127) ; Iowa et Ohio : programme de participation des ex-contrevenants comme agents des libérations conditionnelles (128-129) ; Massachusetts : service d'appui en résidence (129) ; Nouveau Mexique : programme destiné aux délinquants sexuels à Albuquerque (130) ; Pennsylvanie : programme destiné aux contrevenants âgés (130) ; Californie : interdiction d'une réincarcération d'une durée de plus de 6 mois pour violation technique (133)

13 Politiques concernant la surveillance obligatoire

- (a) politique en matière de révocation
Comité chargé d'étudier la proposition de n'autoriser qu'une seule surveillance obligatoire par libération (136) ; contre-proposition, en vue de politiques de révocation plus libérales en matière de surveillance obligatoire.
- (b) abolition du programme de surveillance obligatoire

4.B STRATÉGIES DESTINÉES À INFLUENCER LES POPULATIONS PÉNITENTIAIRES : RELATIONS AVEC LES FACTEURS DÉTERMINANTS DE L'IMPORTANCE DES POPULATIONS PÉNITENTIAIRES

Les observations provenant d'autres instances et citées dans notre rapport, ainsi que les publications en la matière, indiquent que toutes les stratégies mentionnées ci-dessus ont une incidence sur les variables qui, à leur tour, influent sur l'importance des populations pénitentiaires. Hann (1982 : Chapitre 4) a analysé plusieurs "taux-clés" et "facteurs-temps" qui, selon lui (Hann et al : 1976) "décrivent les principales conditions - variables - qui déterminent l'importance des populations pénitentiaires". Une étude chronologique de ces facteurs déterminants a permis au FCSM (modèle fédéral de simulation correctionnelle) de produire des prévisions démographiques précises pour chacune des 15 années sur lesquelles porte l'étude.

Nous avons simplifié le cadre dans lequel sont présentés les facteurs déterminants des populations pénitentiaires établis par Hann, ^{1,2} et nous l'avons rapproché des stratégies élaborées dans le cadre du présent rapport. La figure 4.1 ci-après a pour objet d'illustrer ces corrélations ou ces relations. Elle servira par conséquent de guide aux responsables et aux chercheurs qui s'intéressent à des questions spécifiques concernant les populations pénitentiaires (par exemple les décisions en matière de libération conditionnelle), ainsi que les planificateurs à la recherche de mesures novatrices permettant de réduire les populations carcérales.

Le tableau (figure 4.1) se présente de la façon suivante : les rubriques imprimées verticalement et tout à fait à gauche désignent les stratégies

¹ Voir l'annexe pour une liste complète, assortie de définitions, de ces taux et de ces retards.

² Pour simplifier encore, les variables pourraient être divisées en facteurs déterminants "d'entrée" et facteurs déterminants "de sortie". Les mesures précédant l'incarcération influent principalement sur les facteurs déterminants "d'entrée", tandis que les mesures postérieures à l'incarcération touchent essentiellement les facteurs déterminants "de sortie".

globales, en fonction du stade auquel elles correspondent dans le processus de justice criminelle. Les stratégies spécifiques sont regroupées au sein de chacune de ces rubriques générales. En haut à droite du tableau, nous avons identifié 7 déterminants-clés des populations pénitentiaires. Afin de comprendre l'incidence particulière d'une catégorie de stratégies sur les populations pénitentiaires, il suffit de suivre horizontalement et de gauche à droite la colonne horizontale correspondant à la stratégie, et de noter quel déterminant de population est affecté. Grâce à cette méthode, le lecteur constatera, à titre d'exemple, que les politiques mises en oeuvre par les services des procureurs influent essentiellement sur "les taux d'admission de nouveaux contrevenants", mais que le recours accru aux plea bargaining pourrait également affecter "la période écoulée entre l'admission et la libération" ainsi que "les taux de libération conditionnelle".

Les différents symboles adoptés pour les déterminants-clés aideront le lecteur à comprendre comment une stratégie affecte chaque déterminant des populations pénitentiaires. A titre d'exemple, le renforcement des ressources allouées aux services des procureurs tend à augmenter les taux d'admission des nouveaux contrevenants, alors que l'on ne connaît pas la nature du lien entre une augmentation du "plea bargaining" et les déterminants de population. Les symboles en forme de cercle signalent que les observations effectuées n'ont pas permis de tirer de conclusions solides et qu'il est nécessaire de poursuivre les recherches dans ce domaine.

Le tableau indique également que le champ d'application de la très grande majorité des stratégies visant à influencer les populations pénitentiaires est extrêmement étroit, c'est-à-dire que chacune d'entre elle n'affecte qu'un ou deux de ces éléments-clés. A titre d'exemple, les stratégies mises en oeuvre avant la sentence judiciaire, notamment la plupart des stratégies relevant de la communauté, de la police et du procureur, influencent quasi-exclusivement les admissions et, dans certains cas, les réincarcérations. Même les solutions ayant connu une vogue récente telles que les sentences purgées au sein de la communauté semblent n'affecter que le taux d'admission des nouveaux contrevenants et, selon certaines observations, certaines des solutions communautaires serviraient davantage à retarder des peines de prison prolongées plutôt qu'à empêcher les

incarcérations. Dans le même ordre d'idée, les stratégies mises en oeuvre par les autorités correctionnelles et les commissions des libérations conditionnelles, une fois la sentence judiciaire prononcée, n'affectent que les dates et les taux de libération, mais n'influent pas sur les taux d'admission - même si certains programmes contribuent peut-être à réduire les taux de réincarcération.

STRATÉGIES VISANT À INFLUENCER LES POPULATIONS PÉNITENTIAIRES : LIEN AVEC LES
FACTEURS DÉTERMINANTS DES POPULATIONS PÉNITENTIAIRES

DÉTERMINANTS-CLÉS DE LA POPULATION PÉNITENTIAIRE

Figure 4.1 (1/5)

TYPE DE STRATÉGIE

Programme préjudiciaire de réorientation et d'emploi mis en oeuvre par la communauté

POLICE

Augmentation des ressources et des effectifs de la police

Assouplissement de la surveillance des ex-détenus

Politiques d'arrestations plus sélectives de la police

Collaboration avec les programmes communautaires de réorientation

Recours à des solutions permettant d'éviter la détention préventive

PROCUREUR

Augmentation des ressources et services des procureurs

Recours plus fréquents au plea bargaining

Avertissement de la part du procureur

Programmes de réorientation/médiation du procureur

Clé des symboles

+ Les observations auprès d'autres instances indiquent que cette stratégie peut augmenter ce taux ou le facteur-temps

- Les observations auprès d'autres instances indiquent que cette stratégie peut diminuer ce taux ou le facteur-temps

+ On n'a pas de certitudes quant à l'incidence de cette stratégie sur le taux ou sur le retard, mais on présume que son incidence est positive.

- Même chose, mais on présume que son incidence est négative.

0 Il se peut que cette stratégie affecte ce taux ou le retard, toutefois les observations en la matière sont soit inexistantes, soit contradictoires.

Taux d'admission des nouveaux contrevenants (première admission en pénitencier)
Période écoulée entre l'admission et la libération
Taux de libération conditionnelle
Taux de révocation de la libération conditionnelle
Taux de libération sous surveillance obligatoire
Taux de révocation de la liberté sous surveillance obligatoire
Taux de réincarcération après écoulement de la période de libération conditionnelle ou de surveillance obligatoire, ou de libération inconditionnelle

STRATÉGIES VISANT À INFLUENCER LES POPULATIONS PÉNITENTIAIRES : LIEN AVEC LES
FACTEURS DÉTERMINANTS DES POPULATIONS PÉNITENTIAIRES

DÉTERMINANTS-CLÉS DE LA POPULATION PÉNITENTIAIRE

Figure 4.1 (2/5)

TYPE DE STRATÉGIE

AUTRES SOLUTIONS SENTENCIELLES

Recours à la libération inconditionnelle ou conditionnelle*

Recours au report de sentence*

Recours à la probation*

Recours aux amendes

Recours aux ordonnances de dédommagement

Recours aux ordonnances de service communautaire*

Recours au placement en résidence au sein de la communauté*

Clé des symboles

+ Les observations auprès d'autres instances indiquent que cette stratégie peut augmenter ce taux ou le facteur-temps

- Les observations auprès d'autres instances indiquent que cette stratégie peut diminuer ce taux ou le facteur-temps

+ On n'a pas de certitudes quant à l'incidence de cette stratégie sur le taux ou sur le retard, mais on présume que son incidence est positive.

- Même chose, mais on présume que son incidence est négative.

0 Il se peut que cette stratégie affecte ce taux ou le retard, toutefois les observations en la matière sont soit inexistantes, soit contradictoires.

Taux d'admission des nouveaux contrevenants (première admission en pénitencier)

Période écoulée entre l'admission et la libération

Taux de libération conditionnelle

* Application aux contrevenants passibles d'incarcération pénitentiaire

Taux d'admission des nouveaux contrevenants (première admission en pénitencier)
Période écoulée entre l'admission et la libération
Taux de libération conditionnelle
Taux de révocation de la libération conditionnelle
Taux de libération sous surveillance obligatoire
Taux de révocation de la liberté sous surveillance obligatoire
Taux de réincarcération après écoulement de la période de libération conditionnelle ou de surveillance obligatoire, ou de libération inconditionnelle

STRATÉGIES VISANT À INFLUENCER LES POPULATIONS PÉNITENTIAIRES : LIEN AVEC LES
FACTEURS DÉTERMINANTS DES POPULATIONS PÉNITENTIAIRES

DÉTERMINANTS-CLÉS DE LA POPULATION PÉNITENTIAIRE

Figure 4.1 (3/5)

TYPE DE STRATÉGIE

AUTRES SOLUTIONS SENTENCIELLES

Lois sur les services correctionnels communautaires

Information du corps judiciaire

Lois sentencielles restrictives

Lois sentencielles assouplies

Constitution par voie législative d'une commission des sentences judiciaires

Encadrement législatif des sentences prononcées par le corps judiciaire

Formation et sensibilisation du corps judiciaire

JURIDICTION

Accord d'échange des services

Renforcement des pouvoirs fédéraux sur les prisonniers des établissements provinciaux

Abolition des anomalies découlant de la règle des 2 ans

Clé des symboles

+ Les observations auprès d'autres instances indiquent que cette stratégie peut augmenter ce taux ou le facteur-temps

- Les observations auprès d'autres instances indiquent que cette stratégie peut diminuer ce taux ou le facteur-temps

+ On n'a pas de certitudes quant à l'incidence de cette stratégie sur le taux ou sur le retard, mais on présume que son incidence est positive.

- Même chose, mais on présume que son incidence est négative.

0 Il se peut que cette stratégie affecte ce taux ou le retard, toutefois les observations en la matière sont soit inexistantes, soit contradictoires.

Taux d'admission des nouveaux contrevenants (première admission en pénitencier)

Période écoulée entre l'admission et la libération

Taux de libération conditionnelle

Taux de révocation de la libération conditionnelle

Taux de libération sous surveillance obligatoire

Taux de révocation de la liberté sous surveillance obligatoire

Taux de réincarcération après écoulement de la période de libération conditionnelle ou de surveillance obligatoire, ou de libération inconditionnelle

STRATÉGIES VISANT À INFLUENCER LES POPULATIONS PÉNITENTIAIRES : LIEN AVEC LES
FACTEURS DÉTERMINANTS DES POPULATIONS PÉNITENTIAIRES

DÉTERMINANTS-CLÉS DE LA POPULATION PÉNITENTIAIRE

Figure 4.1 (4/5)

TYPE DE STRATÉGIE

LIBÉRATION ANTICIPÉE

Programme de reclassification/filtrage

Limitation du nombre de lits dans les quartiers de haute sécurité

Programmes éducatifs précédant la libération

Programmes de travail précédant la libération

Programmes d'hébergement au sein de la communauté avant la libération.

REMISES DE PEINE

Augmentation des remises de peine méritées autorisées

Réduction ou abolition des remises de peine méritées

Application plus souple du régime des remises de peine

Réduction du rôle des pertes de remise de peine lors des décisions concernant les libérations conditionnelles

Clé des symboles

+ Les observations auprès d'autres instances indiquent que cette stratégie peut augmenter ce taux ou le facteur-temps

- Les observations auprès d'autres instances indiquent que cette stratégie peut diminuer ce taux ou le facteur-temps

+ On n'a pas de certitudes quant à l'incidence de cette stratégie sur le taux ou sur le retard, mais on présume que son incidence est positive.

- Même chose, mais on présume que son incidence est négative.

0 Il se peut que cette stratégie affecte ce taux ou le retard, toutefois les observations en la matière sont soit inexistantes, soit contradictoires.

Taux d'admission des nouveaux contrevenants (première admission en pénitencier)

Période écoulée entre l'admission et la libération

Taux de libération conditionnelle

Taux de révocation de la libération conditionnelle

Taux de libération sous surveillance obligatoire

Taux de révocation de la liberté sous surveillance obligatoire

Taux de réincarcération après écoulement de la période de libération conditionnelle ou de surveillance obligatoire, ou de libération inconditionnelle

STRATÉGIES VISANT À INFLUENCER LES POPULATIONS PÉNITENTIAIRES : LIEN AVEC LES
FACTEURS DÉTERMINANTS DES POPULATIONS PÉNITENTIAIRES

DÉTERMINANTS-CLÉS DE LA POPULATION PÉNITENTIAIRE

Figure 4.1 (5/5)

TYPE DE STRATÉGIE

LIBÉRATION CONDITIONNELLE

Abolition de la commission des libérations conditionnelles

Admissibilité anticipée à la libération conditionnelle

Lois établissant la présomption de libération conditionnelle

Lignes directrices fondées sur l'évaluation des risques en matière de libération conditionnelle

Prises de décisions, en matière de libération conditionnelle, qui tiennent compte de l'ensemble du système

Renforcement des services de soutien à la libération conditionnelle

Assouplissement des politiques de révocation de la libération conditionnelle

Sévérité accrue des pénalités en matière de révocation de la surveillance obligatoire

Assouplissement des conditions de la surveillance obligatoire et des politiques de révocation

Abolition de la surveillance obligatoire

Clé des symboles

+ Les observations auprès d'autres instances indiquent que cette stratégie peut augmenter ce taux ou le facteur-temps

- Les observations auprès d'autres instances indiquent que cette stratégie peut diminuer ce taux ou le facteur-temps

+ On n'a pas de certitudes quant à l'incidence de cette stratégie sur le taux ou sur le retard, mais on présume que son incidence est positive.

- Même chose, mais on présume que son incidence est négative.

0 Il se peut que cette stratégie affecte ce taux ou le retard, toutefois les observations en la matière sont soit inexistantes, soit contradictoires.

Taux d'admission des nouveaux contrevenants (première admission en pénitencier)

Période écoulée entre l'admission et la libération

Taux de libération conditionnelle

Taux de révocation de la libération conditionnelle

Taux de libération sous surveillance obligatoire

Taux de révocation de la liberté sous surveillance obligatoire

Taux de réincarcération après écoulement de la période de libération conditionnelle ou de surveillance obligatoire, ou de libération inconditionnelle

4.C IMPORTANCE DE L'INTÉGRATION ET DE LA COORDINATION

Par le passé, les efforts visant à influencer l'importance des populations carcérales insistaient sur l'appareil correctionnel officiel. Or, un nombre sans cesse croissant de recherches portant sur le lien entre les facteurs influençant les populations carcérales¹ et les changements de politiques par les pouvoirs publics, confirment les indications contenues dans le tableau récapitulatif, à savoir que :

"c'est plutôt à l'extérieur de l'appareil correctionnel qu'il faut chercher les facteurs qui déterminent l'importance et les variations des populations pénitentiaires. Ces populations sont fonction du nombre de personnes admises et de la durée de leur séjour en institution ... Les administrateurs des services correctionnels n'ont tout au plus qu'une influence indirecte sur l'un ou l'autre de ces processus" (Mullen, 1980 : 111).

Ce tableau illustre la facilité avec laquelle une stratégie mise en oeuvre par un groupe de responsables de la justice criminelle peut être contrecarrée par un autre groupe. Par exemple, si la Commission des libérations conditionnelles adopte des lignes directrices fondées sur le risque avec, comme corollaire, une augmentation du taux d'octroi des libérations conditionnelles, on risque de voir le corps judiciaire réagir en infligeant des peines plus longues. Par conséquent, la mesure prise par la Commission des libérations conditionnelles pourra entraîner une réduction temporaire des populations carcérales, mais, en fin de compte, les deux politiques contradictoires contribueront à stabiliser, voire à accroître les populations pénitentiaires.

Les observations qui précèdent nous amènent à notre première conclusion :

Il se peut que les stratégies visant à influencer les populations pénitentiaires mises en oeuvre à une étape quelconque du processus de justice criminel-

¹ Voir Mullen (1980) ; Krisberg et Galvin (1980) ; Rutherford et al (1977) ; Illinois.

le par un groupe spécifique quelconque d'agents du régime judiciaire criminel influent sur certains facteurs déterminants de ces populations et entraînent leur augmentation ou leur réduction temporaire. Toutefois, ces stratégies n'affecteront probablement pas à long terme les populations pénitentiaires, et elles risquent même de provoquer des réactions compensatoires de la part des autres agents, qui chercheront à contrecarrer les mesures initiales. Par conséquent, si l'on veut qu'elles de façon efficace les populations pénitentiaires, ces stratégies doivent être coordonnées par tous les agents jouant un rôle important au sein du système judiciaire criminel, et elles doivent être intégrées à chacune des étapes du processus judiciaire criminel.

Il faut compter, au nombre des "principaux agents" ou "principaux responsables de décisions" au sein de l'appareil judiciaire criminel, et qui devront participer à l'élaboration de toute stratégie coordonnée :

- . les législateurs
- . la police
- . les procureurs
- . le corps judiciaire
- . les administrations correctionnelles provinciales
- . les administrations correctionnelles fédérales
- . les commissions des libérations conditionnelles fédérales et provinciales
- . les organismes d'assistance sociale
- . les contrevenants
- . le public

Le U.S. National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice a publié une analyse de l'incidence des politiques concernant la croissance des populations carcérales (Rutherford et al, 1977a) : cette analyse souligne l'importance d'une bonne coordination entre les principaux "acteurs" afin d'empêcher le surpeuplement des prisons ou d'y remédier. Ce qui s'est passé dans l'Illinois et en Caroline du Sud illustre les effets désastreux d'une mauvaise coordination : en effet, dans ces deux états, les procureurs généraux et le corps judiciaire ont réussi à contrer les politiques mises en oeuvre par les services correctionnels de l'état, qui cherchaient à réduire les populations carcérales, et à provoquer

un grave surpeuplement des prisons. A l'inverse, on peut citer un exemple de "collaboration active" entre un juge fédéral du Mississippi, qui avait émis une ordonnance visant à remédier à la situation dans les prisons et l'assemblée législative, les agents d'un service correctionnel récemment créé dans l'Etat du Mississippi, le corps judiciaire, les procureurs et la commission des libérations conditionnelles : cette collaboration entre tous les organismes intéressés a permis la mise en oeuvre d'une série de réformes ayant entraîné - au moins provisoirement - un ralentissement de la croissance des populations incarcérées.

Le Comité canadien des Services correctionnels (Ouimet : 1969) a présenté plusieurs recommandations visant à améliorer la coordination entre les différents services de justice criminelle chargés des détenus ; ces recommandations visaient spécifiquement à établir une meilleure communication. Ayant constaté que le corps judiciaire prononçait des sentences sans disposer de renseignements adéquats sur le contrevenant ou sur les différentes options sentencielles offertes, que les agents des services correctionnels étaient fréquemment insuffisamment informés de l'efficacité de certains programmes parrainés par des services sociaux et que, de manière générale, il existait des barrières à l'information devant circuler entre les différentes professions et organismes oeuvrant dans le domaine de la justice criminelle, le comité proposa la constitution de comités consultatifs et la modernisation des systèmes d'information, afin d'encourager la coordination nécessaire à l'élaboration de politiques cohérentes (Ouimet, 1969 : 204-206, 433-432).

Depuis la publication du rapport Ouimet, on a procédé à la création de plusieurs comités consultatifs auprès du Gouvernement fédéral, lesquels accueillent en leur sein les représentants d'un vaste éventail d'organismes de justice criminelle. En outre, des efforts considérables ont été consentis afin d'améliorer l'échange d'information et la communication entre ces organismes. Toutefois, il existe toujours des obstacles à une bonne communication inter-organismes.

Selon certains, ce sont les différences de conception qui constituent la principale barrière à une bonne communication parmi les nombreux "acteurs" importants chargés, au sein de l'appareil judiciaire criminel, d'élaborer des

stratégies visant à influencer les populations pénitentiaires. C'est ainsi qu'en Californie, une étude concernant les praticiens de la justice criminelle devait constater de larges divergences d'attitude à l'égard du recours aux sanctions autres que l'emprisonnement. Par exemple, les agents de probation, ainsi que certains responsables des services correctionnels de l'état, étaient en faveur de sentences non carcérales, car ils considéraient que la plupart des contrevenants ne méritent pas d'être incarcérés, et que cette incarcération est inutile. En revanche, les procureurs, juges et responsables de l'ordre public étaient plus enclins à considérer que "les solutions de rechange permettent aux défenseurs d'échapper à la sanction méritée" et exposent la société à un surcroît de risques. L'écart existant entre la philosophie libérale et la philosophie conservatrice a empêché la constitution d'une quelconque stratégie coordonnée visant à atténuer le problème du surpeuplement des prisons de l'Etat (Krisberg et Galvin, 1980b : 278-294). Il serait très utile d'effectuer au Canada une étude visant à déterminer l'importance des résistances aux changements des politiques en matière correctionnelle.

4.D LE RÔLE DE L'OPINION PUBLIQUE

Notre tableau récapitulatif n'illustre pas l'incidence de l'opinion publique sur les différentes stratégies visant à influencer la population pénitentiaire. L'étude menée en Californie (Krisberg et Galvin, 1980b), ainsi que plusieurs autres études concernant l'Amérique du Nord, ont permis de conclure que les politiques judiciaires criminelles, y compris celles qui traitent de la croissance des populations carcérales, sont le reflet de l'attitude de l'opinion publique à l'égard de la criminalité et des délinquants.

Depuis au moins 5 ans, l'opinion publique américaine est devenue moins tolérante en la matière ; elle penche plutôt pour un schéma de "respect de l'ordre public" qui appelle des sanctions plus sévères à l'égard des contrevenants, notamment les violents ou les récidivistes. Ainsi que le démontre la section consacrée aux sanctions judiciaires déterminées (voir Chapitre 2 précédent) cette attitude a au moins contribué à l'adoption, par un grand nombre de juridictions, de lois imposant l'emprisonnement obligatoire et des peines prolongées, et cela pour toute la gamme des délits criminels. Selon certains

chercheurs, on constate le même mouvement au sein de l'opinion publique canadienne, avec un durcissement correspondant des politiques judiciaires criminelles (Axon, 1978).

Compte tenu de ces attitudes plus intransigeantes et de la sévérité accrue qui en résulte pour les contrevenants, nous concluons que :

Les stratégies visant à influencer les populations pénitenciaires, notamment celles destinées à stabiliser ou à réduire ces populations, n'ont de chances de succès que si elles sont appuyées par l'opinion publique. Afin d'obtenir cet appui, les responsables de l'établissement des politiques doivent s'efforcer de sensibiliser de façon active l'opinion à l'égard des problèmes correctionnels et de tous les aspects du processus judiciaire criminel.

Krisgerg et Galvin ont recommandé plusieurs méthodes permettant d'obtenir une participation éclairée de l'opinion, afin de faire mieux accepter les stratégies de stabilisation des populations carcérales :

- Informer le public de l'importance de la population carcérale et de sa composition, des délits ayant donné lieu à incarcération, des disparités raciales et sociales parmi les détenus et des coûts d'application des différentes options en matière sentencielle ;
- Dissiper l'illusion selon laquelle l'appareil judiciaire criminel peut endiguer la criminalité, obtenir par la répression le respect de la loi et améliorer les valeurs personnelles ;
- Souligner qu'il n'existe aucune raison logique militant pour le maintien des pratiques actuelles ;
- S'efforcer d'obtenir un appui en vue d'une modification graduelle, en l'espace de 5 ans, des politiques actuellement en vigueur, plutôt que pour un changement de direction brutal ;

- Recourir aux médias et entreprendre un effort intensif de sensibilisation et d'organisation afin de susciter l'appui nécessaire aux nouvelles stratégies.

Krisberg et Galvin (1980a : 73-75, 101-102)

Ces différentes méthodes vaudront la peine d'être explorées si le gouvernement du Canada envisage l'application de stratégies visant à stabiliser la population carcérale.

E. LE PHÉNOMÈNE DE L'ESPACE DISPONIBLE

Le tableau récapitulatif met en lumière un autre problème important auquel se heurtent les stratégies visant à influencer les populations pénitentiaires. Aucune des options de politique mises en oeuvre après l'incarcération n'affecte les taux d'admission des nouveaux contrevenants. Même si toutes ces solutions réussissaient à vider les pénitenciers de tous les détenus, hormis les récidivistes les plus violents, les cellules, elles, demeureraient.

De récentes études effectuées pour le compte du U.S. National Institute of Justice (Mullen, 1980) donnent à penser que les forces en oeuvre au sein du système tendent à faire combler les espaces vides. En effet, l'analyse de données chronologiques pour la période 1955-1976 a permis d'établir, dans tous les cas, l'existence d'un lien puissant entre le nombre des détenus et la capacité d'hébergement des installations pénitentiaires. Ces données indiquent que lorsque les responsables de la justice criminelle s'efforcent d'atténuer le surpeuplement en construisant de nouvelles prisons, le nouvel espace est occupé à 100 % en moins de 2 ans, et à 130 % 5 ans après sa mise en service. En revanche, lorsque les politiques tenaient compte de manière explicite des limites de la capacité d'hébergement, "on a généralement réussi à limiter le surpeuplement". Selon Mullen :

"Cette observation ne prouve pas de façon indubitable que l'augmentation des capacités d'hébergement entraîne l'afflux des détenus, toutefois, elle donne à penser qu'elle contribue peut-être à

recourir moins souvent aux sentences non carcérales et qu'elle entrave les autres mécanismes qui tendent à stabiliser et limiter les populations carcérales" (Mullen, 1980 : 25, 94-95).

L'analyse de Mullen vient corroborer l'analogie de Rutherford (1977) basée sur 4 choix de politiques visant à limiter la croissance des populations carcérales. Trois des politiques de grande envergure analysées par Rutherford envisagent une réduction de la demande d'espace carcéral par les moyens suivants :

- (1) la réduction des taux d'emprisonnement et des périodes d'incarcération ;
- (2) l'assujettissement des prisons aux normes des tribunaux qui ont ordonné la fermeture des prisons - en s'assurant que la demande, c'est-à-dire la condamnation des contrevenants passibles d'emprisonnement, ne dépasse pas l'offre après réduction de cette dernière -, et
- (3) la réorientation d'une partie de la demande vers un marché différent, tel que les services correctionnels communautaires.

Parmi ces options, la plus efficace dans l'optique de la stabilisation des populations carcérales est la réduction, par voie d'ordonnance du tribunal, de l'espace disponible dans les prisons. Quant à la quatrième option, elle consiste à construire de nouvelles installations afin d'augmenter la capacité d'hébergement. Les modèles prévisionnels de population conçus dans les états qui ont opté pour cette solution indiquent que le nouvel espace est rapidement rempli et que les prisons sont de nouveau pleines à craquer en très peu de temps (Rutherford et al, 1977a : 236).

Notre troisième conclusion se fonde sur le résultat des études que nous venons de citer :

On peut envisager de construire de nouvelles cellules pour influencer les populations pénitentiaires. Toutefois, l'augmentation de la capacité d'hébergement n'entraînera souvent pas l'effet recherché, à savoir l'atténuation du

surpeuplement. Bien au contraire, elle entraînera une rapide croissance de la population carcérale, par suite de l'augmentation du nombre d'admissions et de l'allongement des sentences. Si les responsables souhaitent, au bout du compte, stabiliser ou réduire les populations incarcérées, il est préférable de consacrer les ressources disponibles à des stratégies visant à réduire l'espace d'hébergement, ainsi que les taux d'admission et la longueur des sentences.

Cette conclusion souligne la nécessité de faire participer le législateur et le corps judiciaire à l'élaboration de stratégies visant à réduire les populations pénitentiaires. On pourrait commencer par tenir des ateliers au sein desquels les praticiens de la justice criminelle, les législateurs et les juges pourraient débattre des implications de ce rapport.

Nous n'avons pas abordé ici les stratégies visant à réduire l'espace disponible, tel que le moratoire sur la construction d'établissements pénitentiaires¹. Autrefois considérée comme extrémiste et inapplicable pour des raisons politiques, il semble que cette option gagne de plus en plus de terrain, sans doute parce que les coûts d'investissements et les coûts d'exploitation des prisons augmentent, alors que les budgets des services correctionnels sont en plein déclin. Certains états américains, comme l'Iowa, ont délibérément évité d'augmenter l'espace disponible dans les prisons (Rutherford et al, 1977 : 73-76). Toutefois, compte tenu de l'attitude relativement répressive de l'opinion américaine, il est difficile de prévoir jusqu'où ces états iront dans leur politique de plafonnement, de destruction ou de non remplacement des cellules.

Selon les observations présentées au Chapitre 2, les stratégies capables d'influencer les taux d'admission et la durée des sentences sont les suivantes : modification des politiques d'arrestation de la police, programmes de réorientation parrainés par les procureurs, recours à certaines options sentencielles communautaires, formation du corps judiciaire et, tout particulièrement, les lois déterminantes en matière de sentence judiciaire. Toutes ces options sont applicables au contexte fédéral canadien.

¹ Parmi les tenants de ce type de stratégie, citons Nagel (1977) ; Jobson (1977), Hylton (1981) et Morris (1976).

4. ORIENTATIONS DES RECHERCHES À L'AVENIR

La conclusion qui ressort sans doute le plus nettement de la présente étude est probablement que, en dépit du grand nombre de politiques et de programmes évoqués au titre des stratégies à envisager afin d'influencer les populations carcérales, seules quelques-unes d'entre elles ont une efficacité démontrée en la matière. Comme le montre le tableau récapitulatif, en l'absence d'une évaluation, on présume que la plupart de ces stratégies sont soit positives soit négatives ; quant aux autres, leur incidence n'est pas étudiée, ou elle fait l'objet de rapports contradictoires. A titre d'exemple, on ne sait toujours pas si une troisième catégorie de stratégies, à savoir les options communautaires permettant d'éviter l'emprisonnement, se limitent à influencer le déterminant visé de la population pénitentiaire, ou si elles agissent sur d'autres variables de la population.

Notre quatrième et dernière conclusion découle de ces insuffisances :

L'incidence des différentes stratégies visant à influencer les populations pénitentiaires n'a été que très peu étudiée. Avant de se lancer dans des initiatives, qu'elles soient spécifiques ou générales, il faut entreprendre de nouvelles recherches.

Nous présentons, dans notre rapport, plusieurs suggestions quant aux études et aux expériences pouvant être menées dans certains secteurs précis. De manière plus générale, il faut entreprendre des recherches afin de :

- préciser la relation entre les programmes de réorientation fondés sur la communauté et les admissions pénitentiaires ;
- étudier de façon plus précise le rôle de filtre joué par la police à l'égard de la fluctuation du nombre des admissions ;
- examiner l'incidence du "plea bargaining" sur les principaux facteurs déterminants des populations pénitentiaires ;

- déterminer dans quelle mesure les options sentencielles communautaires sont applicables au contexte canadien, étudier l'effet d'élargissement du champ d'action, la mesure dans laquelle on peut réorienter des détenus potentiels et l'incidence sur les autres variables des populations carcérales, telles que la longueur des peines ;
- analyser les relations entre la mise en oeuvre de lois déterminées en matière de sentences judiciaires, les taux de libérations conditionnelles et les taux de croissance des populations pénitentiaires ;
- analyser les attitudes des principaux responsables de la justice criminelle en matière de délinquance et de politique correctionnelle ;
- évaluer dans quelle mesure les lignes directrices en matière de sentence judiciaire, ainsi que la formation et la sensibilisation sont en mesure de modifier ces attitudes ou d'affecter les décisions prononcées ;
- étudier dans quelle mesure la modification des rapports entre le fédéral et le provincial pourrait contribuer à stabiliser les populations dans les pénitenciers et les prisons ;
- déterminer dans quelle mesure les différentes propositions de stratégies de libérations conditionnelles peuvent influencer les dimensions des populations carcérales.

En outre, il y aurait lieu d'étudier les relations entre les stratégies combinées ou intégrées¹ et les variables des populations pénitentiaires. Le modèle de simulation (FCSM) qu'utilise présentement le Ministère afin de prévoir

¹ Par exemple, un programme coordonné faisant appel aux procureurs, au corps judiciaire et à la Commission des libérations conditionnelles, afin de réduire à la fois le nombre de peines d'incarcération et la durée des sentences, à l'image de l'initiative prise au Mississippi pour réduire les populations carcérales.

les populations pénitenciaires semble parfaitement adapté à une étude d'incidence des nombreuses politiques individuelles ou combinées sur les principaux déterminants de population et sur les tendances générales qu'elles présentent.

Etant donné la pénurie de recherches expérimentales de qualité dans le domaine criminel au Canada, nous recommandons également que soient entreprises des études visant à préciser le lien entre les différentes solutions optionnelles en matière correctionnelle et les résultats obtenus par les participants. On pourrait renforcer cette recherche en créant et en évaluant des programmes pilotes.

Enfin, l'étude ci-dessus bénéficierait considérablement de l'établissement de liens avec les autres instances qui ont commencé à se pencher sur les problèmes des populations carcérales. Un grand nombre de ces instances ont créé des bureaux au sein des services correctionnels¹, dans le but précis de découvrir et d'encourager les stratégies visant à stabiliser ou à réduire le nombre des détenus dans les prisons.

¹ Par exemple, les Services correctionnels de l'Oklahoma.

BIBLIOGRAPHIE

A.R.A. Consultants

- (1981) Notes de recherche sur l'utilisation et l'efficacité de l'incarcération. Ottawa, Ministère du Solliciteur général du Canada.

Aaronson, E.E. Kittrie, N.S., Saari, D.J. et Coper, C.S. (ed)

- (1977) Alternatives to Conventional Criminal Adjudication: Guidebook for Planners and Practicioners. Washington D.C.: National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice.

Abadinsky, Howard

- (1978) "Parole History: An Economic Perspective"
Offender Rehabilitation, Vol. 2 (3): 275-278.

Abt Associates

- (1976) Pre-Trial Invervention: A program Evaluation of Nine Manpower-Based Pre-Trial Intervention Projects Developed Under the Manpower Administration, U.S. Department of Labor. Cambridge, Mass.

Alaska Judicial Council

- (1978) The effect of the official prohibition of plea bargaining on the disposition of felony cases in Alaska Criminal Courts: final report. Anchorage.

American Civil Liberties Union Foundation

- (1981) Status Report - The Courts and Prisons.
Washington D.C.

Andriessen, Margo

- 1980) "A Foreigner's View of American Diversion"
Crime and Delinquency 26 (1): 70-82.

Ashworth, Andrew

(1977)

"Reducing sentences of imprisonment" (editorial)
Review October : 577-581.

Axon, Lee

(1978)

Une analyse de la libération conditionnelle et des catégories connexes de surveillance. Ottawa : Ministère du Solliciteur général du Canada.

(1981)

Une analyse des classifications and typologies de contrevenants. Ottawa : Ministère du Solliciteur général du Canada.

Barnard, Elizabeth E.

(1976)

"Parole Decision-making in Britain", International Journal of Criminology and Penology 4 : 145-159.

Barnoski, Robert, Patrick, James T., Wagner, Gretchen

(1979)

Guidelines for fixing of Minimum terms and Guidelines for Reconsideration of Length of Confinement. Seattle, Washington : Washington State Board of Prison Terms and Paroles.

Beha, James A.

(1976)

"Testing the functions and effect of the parole halfway house : one case study", Journal of Criminal Law and Criminology 67 (3) : 335-350.

Blackburn, Frederick S.

(1981)

"The Relationship Between Recidivism and Participation in a Community College Program for Incarcerated Offenders", The Journal of Correction Education 32 (3) September : 5-23.

Britt, David W. et Larntz, Kinley

- (1980) "The effects of plea bargaining on the disposition of person and property crimes : A research note", in Fienberg, Stephen E. and Reiss, Albert G., Indicators of Crime and Criminal Justice : Quantitative studies. Washington D.C. : U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics.

Chan, Janet B. L. and Ericson, Richard V.

- (1981) L'élargissement des détenus et l'économie de la réforme pénale Toronto : Université de Toronto, Centre de Criminologie.

Clements, Carl B.

- (1982) "The Relationship of Offender Classification to the Problems of Prison Overcrowding", Crime and Delinquency 28 (1) : 72-81.

Dabel, Greg

- (1977) "M-2 Sponsors: Community Participation in Corrections" Crime Prevention review 4 (4) July: 21-26.

Divorski, Stan

- (1981) "La modération dans le recours à l'incarcération : l'efficacité des solutions sentencielles de rechange" dans la Recherche en justice criminelle : une analyse sélective. Ottawa : Solliciteur général du Canada.

Evant, John, L.

- (1979) Incapacitation Policies and Crime Rates. Exposé présenté lors de la conférence du 8 février 1979 de l'Association de Psychologie de l'Ontario, à Toronto.

Farrington, David, P. et Nuttall, Christopher P.

- (1980) "Prison Size, Overcrowding, Prison Violence and Recidivism", Journal of Criminal Justice 8 : 221-231.

Gendreau, P., Burke, D. et Grant, B.A.

- (1980) "Une deuxième évaluation du programme Rideau de bénévolat pour les détenus", Journal canadien de criminologie et de services correctionnels 22 : 66-77.

Gendreau, Paul, Madden, P. et Leipziger, M.

- (1980) "La prévision du récidivisme à l'aide des antécédents sociaux ; comparaison avec les prévisions à l'aide des variables psychométriques", Journal canadien de criminologie et de services correctionnels 22 : 328-335.

Genova, Louie R.

- (1982) "Plea Bargaining: In the End, Who Really Benefits", Criminology Forum 4 (1) : Fall 30-44

Gettinger, Steve

- (1975) "Parole Contracts: A New Way Out", Corrections 2 (5) : 3-8, 45-50.

Grande Bretagne, Home Office, Crime Policy Planning Unit

- (1974) Criminal Justice and Penal system: A first framework for Discussion. London, England: Home Office, Crime Policy Planning Unit.

Greenberg, David F.

- (1975) "Problems in Community Corrections", Issues in Criminology 10 (1) : 1-33.

-
- (1977) "The Correctional Effects of Corrections", Chapter in Corrections and Punishment. Beverley Hills, California: Sage Publications.
- Greenwood, M.J. and Wadycki, W.J.
(1973) "Crime Rates and Public Expenditures for Police Protection: Their Interaction", Review of Social Economy 31: 138-151.
- Hackeer, Jim and Gault, Laura
(1981) "La libération conditionnelle et le délinquant violent" Journal canadien de criminologie 23 (4) : 407-420.
- Haley, H.J. et Lerette, P.
(1980) Les objectifs en matière correctionnelle : une gamme d'options pour le Canada. (Projet) Ottawa : Ministère du Solliciteur Général du Canada.
- Hann, Robert G.
(1973) La prise de décision au sein de l'appareil judiciaire criminel du Canada : Une analyse de systèmes. Volumes I et II. Toronto : Université de Toronto, Centre de Criminologie.
-
- (1976) J.S. Barley et Jamal Hassan, plusieurs rapports décrivant l'élaboration du système de prévisions concernant les contrevenants : rapports résumés dans la simulation des populations relevant des services correctionnels : le système de prévisions concernant le contrevenant. Ottawa : Ministère du Solliciteur général, 1981.

-
- (1982) Les facteurs déterminants des populations pénitenciaires du Canada : rapport préparé par le groupe de recherche pour le Ministère du Solliciteur général.
- Hartnagel, T.H.
(1979) "Le Plea Bargaining au Canada", Journal canadien des services correctionnels 17 : 45-68.
- Heath, Margery
(1979) "The Fine Option Program: An Alternative to Prison for Fine Defaulters", Federal Probation 43 (3) September: 22-27.
- Heidjer, Alfred
(1980) "Can we cope with alternatives?", Crime and Delinquency 26 (1) January: 1-9.
- Heinz, Anne M., Heinz, John P., Senderowitz, Stephen J. et Vance, Mary Ann
(1976) Sentencing by Parole Board: an evaluation"
Journal of Criminal Law and Criminology 67 (1): 1-31.
- Hoffman, Peter B. et Stover, Michael A.
(1979) "Reform in the Determination of Prison Terms: Equity, Determinancy and the Parole release function", Hofstra Law Review 7: 89-121.
- Hogarth, John
(1971) Summary of Principal Findings and Implications for the Improvement of Sentencing. Toronto: University of Toronto Press.

Hylton, John
(1981)

"The Growth of Punishment: Imprisonment and Community Corrections in Canada", Crime and Social Justice (Summer) 18-28.

Jankovic, Ivan
(1977)

"Labour Market and Imprisonment", Crime and Social Justice 8: 17-31.

Jobson, Keith B.
(1977)

"Le démantèlement du système", Journal canadien de criminologie et des services correctionnels 19 : 254-272.

Kannensohn, Michael
(1979)

A National Survey of Parole-Related Legislation Enacted During the 1979 Legislative Session. San Francisco: National Council on Crime and Delinquency, Uniform Parole Reports.

Kennedy, Edward M.
(1979)

"Toward a New System of Criminal Sentencing: Law with Order", The American Criminal Law Review 16 (4): 353-382.

Krajick, Kevin
(1975)

"The Minnesota Restitution Centre", Corrections Magazine 1 (3) : 13-20.

(1977)

"Reducing Minnesota Prison Commitments", Correction Magazine 3 (1) : 51.

(1979a) "Project 60: Dignity and Freedom" Corrections Magazine 5 (3) : 44-76.

(1977) "The Quality of Mercy", Corrections Magazine 5 (6) : 47-54.

(1981) "Annual Prison Population Survey: The Boom Resumes, Corrections magazine 7 (2) April: 16-20.

Krisberg, Barry et Galvin, James L.

(1980a) A New Correctional Policy for California: Developing Alternatives to Prison. San Francisco: National Council on Crime and Delinquency.

(1980b) The Sourcebook on Alternatives to Prison in California. San Francisco: National Council on Crime and Delinquency.

Commission de Réforme du Droit du Canada

(1976a) Etudes sur l'Emprisonnement. Ottawa : Ministère des Approvisionnements et Services.

(1976b) Lignes directrices : Décisions et sentences dans le processus criminel. Ottawa : Information Canada.

McGee, Richard

(1978) "California's New Determinate Sentencing Act", Federal Probation 1: 3-10.

McKay, Bryan H., Jayewardene, C.H.S. et Reddie, Penny B.

- (1979) Les effets de l'incarcération à long terme ; propositions de stratégies pour les futures recherches.
Ottawa ; Solliciteur général du Canada.

McSparron, James

- (1980) "Community Correction and Diversion: Costs and Benefits, Subsidy Modes, and Start-up recommendations", Crime and Delinquency 26 (1) : 227-247.

MacGuigan, Mark (Président)

- (1977) Rapport du sous-comité de la justice pénitentiaire au Canada. Ottawa : Approvisionnements et Services Canada.

Miller, Dan

- (1981) Prison Population Projection Methods. Springfield, Illinois: Illinois Department of Corrections.

Miller, Harold D.

- (1981) "Projecting the impact of new sentencing Laws on prison populations", Policy Sciences 13 (1981): 51-73.

Mitchell-Banks, Theresa

- (1981) Notes de recherche sur l'utilisation et l'efficacité de l'amende. Ottawa : Ministère du Solliciteur général du Canada.

Morris, Mark (ed.)

- (1976) Instead of Prisons. Syracuse, New York: Prison Research Education Action Project.

Morrison, Don (ed.)

(1973)

"The East York Project - a dialogue with Research Director John Hogarth" in New Directions in the Criminal Justice Process: A report of an Advanced Seminar in Criminology. Vancouver: University of British Columbia, Centre for Continuing Education.

Moyer, Sharon

(1982)

La réorientation préjudiciaire. Ottawa : Solliciteur général du Canada.

Mullen, Joan, Carlson, Kenneth et Smith, Bradford

(1980)

American Prisons and Jails. Volume I: Summary Findings and Policy Implications of a National Survey. Washington D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.

(1980)

American Prisons and Jails. Volume II: Population Trends and Protections. Washington D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.

Nagel, William G.

(1977)

"On Behalf of a Moratorium on Prison Construction", Crime and Delinquency 23 (April): 154-172.

Needham, Alan R. (Président)

(1981)

Etude du Solliciteur général sur la libération conditionnelle. Ottawa : Ministère du Solliciteur général du Canada.

Nelson, E. Kim, Ohmart, Howard et Harlow, Nora

(1978) Promising Strategies in Probation and Parole. Washington D.C.: National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, Office of Development, Testing and Dissemination.

Newton, ANn

(1981) "Alternatives to Imprisonment: An International Perspective", Criminal Justice Abstracts 13 (1): 134-148.

Nuffield, Joan

(1978) Lignes directrices en matière de libération conditionnelle. (Projet) Ottawa : Solliciteur général du Canada.

Ministère du Procureur Général de l'Ontario

(1978) Les ordonnances de service communautaire - Déclaration de l'Honorable R. Roy McMurtry, Procureur Général/

Ministère des Services Correctionnels de l'Ontario, Division des Programmes Communautaires, les Centres des Ressources Communautaires

(1981) Inventaire des programmes de probation et de libération conditionnelle. Toronto : Ministère des Services correctionnels de l'Ontario.

Ouimet, Roger (Président)

1969) Rapport du Comité canadien des Services correctionnels. Ottawa, Imprimeur de la Reine.

Pallone, Nathaniel J.

(1976) "Currently discernable trends and the contours of parole policy and practice in 1990", Journal of Offender Counselling, Services and Rehabilitation Vol. 4 (2) Winter: 153-161.

Palmer, J.

- (1974) "Pre-arrest diversion: victim confrontation", Federal Probation 38 (1): 12618.

Palmer, Ted B. et Lewis, Roy V

- (1980a) "A differential Approach to Juvenile Diversion",
Research in Crime and Delinquency 1980: 209-227.

- (1980b) An evaluation of Juvenile Diversion. Cambridge, Mass.:
Oelgeschlager, Gunn and Hain.

Parisi, Nicolette

- (1980) "Combining Incarceration and Probation", Federal Probation 44 (2) June: 3-11

Petersilia, John et Greenwood, Peter W.

- (1978) "Mandatory Prison Sentences: Their projected effects
on crime and prison populations", Journal of Criminal
Law and Criminology 69 (4): 604-615.

Pettibone, John

- (1973) "Community-based Programs: Catching up with yesterday
and planning for tomorrow", Federal Probation 37 (3):
3-8.

Potter Joan

- (1979) "Will Work - Release ever fulfill its promise?"
Corrections Magazine 5 (6): 61-69.

Rhodes, William M.

- (1979) "Plea Bargaining: Its effect on sentencing and convictions
in the District of Columbia", Journal of Criminal
Law and Criminology 70 (3): 360-375.

Roesch, Ronald

(1976)

"Predicting the effects of pre-trial intervention programs on jail populations", Federal Probation 40 (') December: 32-36.

(1978)

"Does Adult Diversion Work? The failure or research in criminal justice", Crime and Delinquency 24(1): 72-80.

Rosenblum, Robert et Whitcom, Debra

(1978)

Montgomery County Work Release/Pre-Release Program.
Washington D.C.: National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice.

Rubin, Sol

(1979)

"New Sentencing proposals and Laws in the 1970's",
Federal Probation 43 (6): 3-8.

Rutherford, Andrew, Carlson, K, Evant, P., Flanagan, J., Fogel, D., Greenberg, I., Ku, R., Ludington, K., Shaffer, W.A., Sherman, M., Smith, B. et Zimring, F.

(1977a)

Prison Population and Policy Choices. Volume I:
Preliminary Report to Congress. Washington D.C.,
National Institute of Law Enforcement and Criminal
Justice.

(1977b)

Prison Population and Policy Choices. Volume II:
Technical Appendix. Washington D.C., National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice.

Scanlon, R.L. et Beattie, R.J.G.

(1979)

L'emprisonnement comme décision judiciaire. Ottawa :
Canada, Ministère du Solliciteur Général, Division de
la Communication

Smandych, Russell

(1981)

Notes de recherche sur l'utilisation et l'efficacité
des sanctions réparatrices. Ottawa : Ministère du
Solliciteur général du Canada.

Solliciteur Général du Canada, Comité de la Surveillance obligatoire

(1981)

La surveillance obligatoire - Document de travail
Ottawa, Solliciteur général du Canada, Division de la
Communication.

Swartzcoff, John

(1980)

"Australia Experiments with Dispute Resolution",
Dispute Resolution 1 (6), American Bar Association,
Special Committee on Resolution of Minor Disputes.

Soothill, Keith

(1981)

"The Suspended Sentence for Ex-Prisoners Revisited",
Criminal Law Review: 821-828.

Takagi et Robison

(1969)

"The Parole Violator: An Organization Reject",
Journal of Research in Crime and Delinquency 6 (1):
78-86.

Thorpe J. et Pease, K.

(1976)

"The relationship between recommendations made to the
court and sentences passed", British Journal of Crimi-
nology 16: 393-394.

Umbreit, Mark

(1980)

"Danish Use of Prisons and Community Alternatives",
Federal Probation 44 (2) June: 24-28.

Vantour, James A. (Président)

(1981)

Premier rapport du Comité de Planification Stratégique.
Ottawa : Services correctionnels du Canada.

Waller, Irvin et Chan, Janet

(1974) "Prison Use: A Canadian and International Comparison",
Criminal Law Quarterly: 47-71.

Wilkins, Leslie T., Kress Jack M., Gottfredson, Don M., Calpin, Joseph C. et
Gelmag, Arthur, M.

(1978) Sentencing Guidelines: Structuring Judicial Discretion
Washington D.C: National Institute of Law Enforcement
and Criminal Justice.

Wood, Terry

(1980) "Staff, Volunteer and Client Perceptions of the Use of
Volunteers in Probation", Canadian Journal of Crimino-
logy and Corrections 22: 206-211.

Woods, Gerald et Sim, Heather

(1981) Points saillants des initiatives fédérales en matière
de justice criminelle : 1966-1980. Ottawa : Solliciteur
général du Canada.

Wright, Martin

(1980) "Cutting prison overcrowding in Great Britain: Sources
of help and hindrance", Crime and Delinquency 26 (1):
10-21

Yaeger, M.G.

(1979) "Unemployment and Imprisonment", Journal of Criminal
Law and Criminology 70 (4) (1979) : 586-588.

Zellick, Graham

(1976) "Calculating the Parole Eligibility Date", Criminal Law
Review.

ANNEXE A

TAUX-CLÉS UTILISÉS PAR LE FCSM POUR DÉTERMINER L'INCIDENCE SUR

LES VARIATIONS DES POPULATIONS DE CONTREVENANTS

TAUX CLÉS UTILISÉS PAR LE FCSM POUR DÉCRIRE LES NIVEAUX DE DÉCISION OU
D'ACTIVITÉ AFFECTANT LES VARIATIONS DES POPULATIONS DE CONTREVENANTS

Numéro du taux	Événement ou décision	Nom et définition du taux
R1	Admission en pénitencier de contrevenants n'y ayant jamais été incarcérés	Le <u>nouveau taux d'admission des contrevenants</u> décrit le nombre de contrevenants de sexe masculin exempts de condamnations pénitentiaires antérieures, admis en pénitencier au cours de chaque exercice financier.
R2	<u>Relatif à la libération conditionnelle</u> Mesures prises par la Commission des libérations conditionnelles et concernant l'octroi ou le refus de la libération conditionnelle à des détenus fédéraux, ainsi que les mesures visant à libérer ceux auxquels la libération conditionnelle a été accordée	Le <u>taux de libération conditionnelle</u> est défini comme le pourcentage de contrevenants qui deviennent admissibles à la libération conditionnelle au cours de chaque exercice financier et qui sont ensuite libérés à ce titre.
R3	"Conditionnels" fédéraux ayant violé ou non les conditions de la libération conditionnelle, et mesures de la Commission des libérations conditionnelles concernant la révocation de ces libérations	Le <u>taux de révocation des libérations conditionnelles</u> est défini comme étant le pourcentage de contrevenants libérés chaque année au titre de la libération conditionnelle, dont la période de libération est ensuite révoquée et qui sont réincarcérés en pénitencier.

Numéro	Evénement ou décision	Nom et définition du taux
R4	"Conditionnels" commettant ou ne commettant pas de délits alors qu'ils bénéficient du régime, et mesures de la Commission des libérations conditionnelles concernant la suppression de ce régime.	Le <u>Taux d'abandon de la libération conditionnelle</u> ¹ est défini comme étant le pourcentage de contrevenants bénéficiant chaque année de la libération conditionnelle et qui, après avoir perdu leurs droits, sont réincarcérés en pénitencier.
R5	Personnes ayant accompli avec succès leur période de libération conditionnelle et qui, ultérieurement, sont réincarcérées ou pas en pénitencier à cause d'une nouvelle infraction.	Le <u>taux de réincarcérations après libération conditionnelle</u> représente le pourcentage de contrevenants libérés à titre conditionnel chaque année et qui accomplissent avec succès leur période de libération conditionnelle, mais sont ultérieurement réincarcérés en pénitencier.
R6	<u>Rattachés à la surveillance obligatoire</u> Ex-détenus fédéraux, en régime de libération surveillée, ayant violé ou non les conditions de la surveillance obligatoire, et mesures prises par les Commissions de libération conditionnelle à propos de la révocation de la surveillance obligatoire.	Le <u>taux de révocation de la surveillance obligatoire</u> est défini comme le pourcentage de contrevenants exonérés de la surveillance obligatoire chaque année et qui, ultérieurement, révoquent leur période de surveillance obligatoire et sont réincarcérés dans un pénitencier.

Source : Hann, Robert (1982) Déterminants des populations pénitentiaires canadiennes

Numéro

du taux

Événement ou décision

Nom et définition du taux

R7 Rattachés à la surveillance obligatoire (suite)

Ex-détenus fédéraux en régime de surveillance obligatoire commettant ou ne commettant pas de délits durant la période, et mesures de la Commission des libérations conditionnelles concernant la perte de la surveillance obligatoire.

Le taux de perte de la surveillance obligatoire est défini comme étant le pourcentage de contrevenants libérés sous surveillance obligatoire chaque année et qui, ultérieurement, perdent leur période de surveillance obligatoire et sont réincarcérés en pénitencier.

R8 Personnes ayant accompli avec succès leur période de surveillance obligatoire et ultérieurement réincarcérées ou non réincarcérées en pénitencier pour infraction ultérieure.

Le taux de réincarcération après surveillance obligatoire est défini comme étant le pourcentage de contrevenants libérés sous régime de surveillance obligatoire chaque année, qui accomplissent avec succès leur période de surveillance obligatoire mais sont ultérieurement réincarcérés en pénitencier.

R9 Libération inconditionnelle

Personnes qui ont été directement libérées et qui, ultérieurement, sont ou non réincarcérées en pénitencier pour commission d'une infraction ultérieure.

Le taux de réincarcération après libération inconditionnelle est défini comme le pourcentage de contrevenants rendus à la société chaque année, et qui sont ultérieurement réincarcérés dans un pénitencier.

Source : Hann, Robert (1982) Déterminants des populations pénitentiaires canadiennes

CHOIX DE RETARDS-CLÉS UTILISÉS PAR LE FCSM POUR DÉCRIRE LES FACTEURS AFFECTANT LES
VARIATIONS DES POPULATIONS PÉNITENTIAIRES

Numéro du facteur-	Activité/événement	Nom/définition du facteur-temps
<u>Rattachés au pénitencier</u>		
T1	Sentence judiciaire définissant la période maximum qu'un contrevenant pourra passer au sein de programmes correctionnels pour un ensemble donné d'infractions.	Durée de la sentence prononcée par les tribunaux (en mois).
T2	Contrevenants participant à des programmes au sein d'un pénitencier avant de bénéficier de la libération conditionnelle.	Période purgée en pénitencier entre l'admission et la libération conditionnelle (exprimée en pourcentage du T1).
T3	Contrevenants participant à un programme au sein d'un pénitencier avant la libération sous surveillance obligatoire.	Période purgée en pénitencier entre l'admission et la libération sous surveillance obligatoire (exprimée en pourcentage du T1).
<u>Rattachés à la libération conditionnelle</u>		
T4	Contrevenants participant à un programme de libération conditionnelle avant la révocation ou la perte de ce régime.	Temps passé en libération conditionnelle entre la libération et la révocation/perte de ce régime (exprimé en pourcentage de la période de libération conditionnelle)

Numéro du facteur- temps	Activité/événement	Nom/définition du facteur-temps
T5	Contrevenants participant à un programme de libération conditionnelle avant le succès du programme.	Période passée en libération conditionnelle entre la libération et le succès du programme (il s'agit de la durée de la sentence, moins la période purgée en pénitencier).
T6	<u>Rattachés à la surveillance obligatoire</u> Contrevenants participant à un programme de surveillance obligatoire avant la révocation ou la perte de ce régime.	Temps passé en surveillance obligatoire avant la libération et révocation/perte (exprimé en pourcentage de la période potentielle de surveillance obligatoire).
T7	Contrevenants participant à un programme de surveillance obligatoire jusqu'au succès du programme.	Temps passé en surveillance obligatoire entre la libération et l'accomplissement du programme (durée de la sentence moins la période purgée en pénitencier).
T8	<u>Rattachés au récidivisme</u> Contrevenants pleinement libérés après une période de libération conditionnelle et réincarcérés pour avoir commis ultérieurement une autre infraction.	Temps passé dans la communauté entre l'accomplissement du temps de libération conditionnelle et la réincarcération en pénitencier (en mois).

Source : Hann, Robert (1982) Déterminants des populations pénitentiaires canadiennes

Numéro du	facteur- Activité/événement	Nom/définition du facteur-temps
<u>Rattachés au récidivisme (suite)</u>		
T9	Contrevenants pleinement libérés après une période de surveillance obligatoire et réincarcérés en pénitencier pour avoir commis une autre infraction.	Temps passé en liberté entre la fin de la période de surveillance obligatoire et la réincarcération en pénitencier (en mois).
T10*	Contrevenants pleinement libérés après libération pure et simple et réinté- grés en pénitencier pour avoir commis une nouvelle infraction.	Temps passé en liberté entre la libération pure et simple du pénitencier et la réadmission (en mois).

* Ce facteur retard n'est utilisé que pour les contrevenants admis en pénitencier avant l'entrée en vigueur, en 1970, du Programme de Surveillance Obligatoire.

Source : Hann, Robert (1982) : Déterminants des populations pénitentiaires canadiennes

SOL GEN CANADA LIB/BIBLIO



0000017214

Storage

LIBRARY
MINISTRY OF THE SOLICITOR
GENERAL OF CANADA

OCT 29 1987

BIBLIOTHÈQUE
MINISTÈRE DU SOLICITEUR
GÉNÉRAL DU CANADA
OTTAWA, ONTARIO
CANADA K1A 0P8

	DATE DUE		
97 OCT 30			
97 NOV 14			
98 MAR 10			

HV Billingsley, Brenda.
 9308 Une gamme d'options stra-
 B5 tégiques destinées à in-
 1984 fluencer l'importance des
 F populations pénitentiai-
 c.2 res.

