

RÉINVENTER LA JUSTICE PÉNALE :

LE DOUZIÈME SYMPOSIUM NATIONAL

RAPPORT FINAL

Organisé par le Centre de recherche
en justice pénale
Montréal (Québec)

Les 24 et 25 janvier 2020

Symposium national 2020 sur la justice pénale

Solutions de rechange à la détention de courte durée

Compte rendu

Table des matières

RÉSUMÉ	2
INTRODUCTION	4
CONTEXTE DU SYMPOSIUM : LA DÉTENTION DE COURTE DURÉE AU CANADA	4
ÉLABORATION DU PROGRAMME	5
LE VENDREDI 24 JANVIER	6
ACCUEIL ET MOT D’OUVERTURE	6
SÉANCE 1 : LA DÉTENTION, SON EFFICACITÉ ET SES RÉPERCUSSIONS SUR LA PERSONNE	6
SÉANCE 2 : ASPIRATIONS CONCERNANT LE RECOURS À LA DÉTENTION DE COURTE DURÉE	9
SÉANCE 3 : RÉDUIRE LE RECOURS À LA DÉTENTION DE COURTE DURÉE – L’EXPÉRIENCE DE DIVERS PAYS	10
SÉANCE 4 : SOLUTIONS DE RECHANGE À LA DÉTENTION DE COURTE DURÉE – POINT DE VUE DES VICTIMES DE CRIMES	17
RÉCEPTION DU SYMPOSIUM : DISCOURS-PROGRAMMES	19
LE SAMEDI 25 JANVIER	20
SÉANCE 5 : SOLUTIONS DE RECHANGE À LA DÉTENTION DE COURTE DURÉE POUR LES GROUPES SURREPRÉSENTÉS	20
RECOMMANDATIONS SUR LE RECOURS À LA DÉTENTION DE COURTE DURÉE AU CANADA	25
CONCLUSION	28

Résumé

Le 12^e Symposium national sur la justice pénale s'est tenu à Montréal les 24 et 25 janvier 2020. Le Symposium, qui est soutenu par le ministère de la Justice du Canada et l'Association canadienne des chefs de police, réunit chaque année des chefs de file du système de justice pour leur permettre d'échanger, en toute franchise, des points de vue et des solutions face aux défis à relever pour façonner un système de justice pénale sensible aux besoins, accessible et responsable. Le thème du Symposium – Solutions de rechange à la détention de courte durée – a attiré près de 100 participants de partout au Canada, y compris des acteurs du système de justice, des professionnels, des représentants d'organisations au service de la population autochtone, des dirigeants d'organismes sans but lucratif, des défenseurs, des chercheurs et d'autres spécialistes.

Le programme du Symposium a été élaboré dans le contexte d'une accumulation de données de recherche sur l'inefficacité de l'incarcération et sur les résultats plus positifs d'options davantage axées sur la communauté. En même temps, il est entendu qu'il y a une crise de la surreprésentation, dans les prisons canadiennes, d'Autochtones, de personnes atteintes de troubles mentaux et d'autres groupes vulnérables. Les infractions relatives à l'administration de la justice ont des effets dommageables et contre-productifs. Le phénomène de la « porte tournante » du système de justice suscite des inquiétudes : la peine d'emprisonnement typique est trop courte pour qu'il y ait réadaptation, mais assez longue pour perturber gravement des éléments stabilisateurs de la vie des délinquants, leur famille et leur communauté. Des spécialistes internationaux et canadiens ont délibéré sur plusieurs des enjeux clés du recours à la détention de courte durée dans la détermination de la peine au Canada.

Les participants ont formulé les recommandations suivantes à l'intention des responsables des politiques (sans qu'on puisse nécessairement supposer qu'ils l'ont fait de façon unanime) :

1. Faciliter un délaissement de la détention de courte durée en finançant et en bonifiant les options communautaires.
2. Prendre des mesures pour réduire l'incarcération des jeunes adultes, reconnaissant que la prison peut être une « école du crime ».
3. Éliminer les conditions contre-productives, en assurant la mise en œuvre effective du projet de loi C-75.
4. Concevoir une façon holistique d'aborder la déjudiciarisation et envisager d'accorder davantage de pouvoir discrétionnaire aux services correctionnels.
5. Prévoir par voie législative une présomption contre les courtes peines de détention.
6. Renforcer les démarches relevant de la justice communautaire pour les Autochtones et en faciliter l'émergence.
7. Sensibiliser les professionnels et le public aux avantages des options communautaires, afin de favoriser l'appui à leur égard.
8. Présenter des données nationales justifiant la transition vers des options communautaires.

9. Étudier la surveillance électronique comme option à l’incarcération en institution et y consacrer davantage d’investissements.

En janvier 2021, le Symposium reviendra sur le thème de la justice autochtone.

Introduction

En janvier 2020, le Symposium national sur la justice pénale s'est réuni pour la douzième fois. Le Symposium, qui est soutenu par le ministère de la Justice du Canada et l'Association canadienne des chefs de police, réunit chaque année des chefs de file du système de justice pour échanger, en toute franchise, des points de vue et des solutions face aux défis à relever pour façonner un système de justice pénale sensible aux besoins, accessible et responsable. Chaque année, le Symposium se penche sur un thème différent et sur des réformes pertinentes afin d'améliorer ou « réinventer » le système de justice pénale.

Cette année, le Symposium abordait le thème « Solutions de rechange à la détention de courte durée ». Le Symposium a réuni près de 100 participants – des acteurs du système de justice, des professionnels, des représentants d'organisations au service de la population autochtone, des dirigeants d'organismes sans but lucratif, des défenseurs, des chercheurs et d'autres spécialistes – pour qu'ils étudient un éventail d'enjeux au cœur de l'utilisation de la détention de courte durée et des solutions de rechange au Canada et pour qu'ils formulent des recommandations pour une réforme du système de justice pénale. Le Symposium était présidé par l'honorable juge Raymond Wyant, de la Cour provinciale du Manitoba, et animé par M. Harold Tarbell.

Contexte du Symposium : La détention de courte durée au Canada

L'efficacité de la détention – par rapport à d'autres formes de surveillance correctionnelle, de réadaptation ou de programmes de traitement – pour réduire les infractions et assurer la sécurité des Canadiens est une question de la plus haute importance. Au Canada et dans de nombreux autres pays, des recherches ont démontré que la détention est d'une efficacité très limitée comme moyen de dissuasion du comportement criminel ou de réadaptation de ceux qui ont commis des actes criminels. En outre, l'incarcération de détenus dans des établissements de détention est très coûteuse : selon les données nationales de 2016-2017, le coût annuel s'élève en moyenne à 109 971 \$ par détenu fédéral, et entre 51 830 \$ et 203 670 \$ par détenu provincial ou territorial. Les autres méthodes de gestion d'un détenu reviennent normalement à une fraction de ce coût.

Les taux élevés d'incarcération depuis les années 1970 ont aussi été un facteur important dans l'érosion de la vie communautaire et familiale chez les Autochtones du Canada, s'ajoutant aux effets intergénérationnels de l'envoi d'enfants dans les pensionnats ou aux soins des services de protection de l'enfance. Ils représentent une difficulté de plus pour les communautés autochtones. Les femmes et les hommes autochtones sont aujourd'hui largement surreprésentés dans les statistiques fédérales et provinciales de la détention. Les établissements correctionnels sont souvent situés loin de communautés autochtones. Les aspects de l'emprisonnement qui sont étrangers, sur le plan culturel, par rapport aux méthodes communautaires traditionnelles des Autochtones créent un important obstacle sur la voie de la réconciliation entre les Autochtones et les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada.

Élaboration du programme

En élaborant le programme du Symposium, les organisateurs ont choisi de se concentrer sur la détention de courte durée. Au Canada, la détention de courte durée est l'expérience carcérale typique. En 2014-2015, la durée médiane de la détention pour toutes les infractions commises au Canada était de 30 jours, et 81 % des peines de détention étaient de six mois ou moins. Les données de recherche continuent de s'accumuler quant à l'effet perturbateur de courtes périodes de détention pour l'emploi, le logement, les soins médicaux et la vie de famille. Ces effets s'exercent à répétition dans les communautés où les délinquants sont nombreux à « passer par la porte tournante ». Par ailleurs, la courte durée de la peine de détention typique signifie que les services correctionnels ont bien moins de temps qu'il n'en faudrait pour des programmes efficaces tenant compte des besoins des délinquants.

Le premier jour, le programme du Symposium commence en faisant le point sur les tendances en matière de détention et sur les résultats de la détention telle qu'elle est appliquée aujourd'hui au Canada. Sont prises en compte des données récentes issues de la recherche, une analyse empirique globale et l'expérience vécue. Les participants prennent ensuite connaissance de façons différentes d'aborder la détention dans d'autres pays et examinent les implications pour les politiques et les pratiques de la justice pénale au Canada. Enfin, ils discutent des droits et des intérêts des victimes de crimes à prendre en compte en envisageant des changements dans les politiques en matière de détention. Lors d'une réception en soirée, Catherine Latimer s'exprime sur les défis à relever pour changer de paradigme dans le domaine de la justice pénale. La deuxième journée, les participants discuteront de stratégies précises sur la désincarcération de groupes vulnérables ou surreprésentés dans le système de détention, comme les femmes et les hommes autochtones ou les Canadiens ayant des troubles de santé mentale ou de consommation de substances. En conclusion, les participants au Symposium ont cerné des mesures pratiques à prendre pour changer le paradigme de la détention au Canada.

Le Symposium visait non seulement à discuter de ces questions, mais aussi à susciter une volonté de changement véritable, à encourager les participants à assumer chacun un leadership local parmi les acteurs du système de justice pénale de leur province et de leur réseau, et ainsi à accroître la probabilité que des idées de réforme soient mises en œuvre et soutenues. Le présent rapport contient des recommandations d'action pratiques que les participants formulent à l'intention des responsables de l'administration du système de justice pénale à l'échelle fédérale, provinciale et territoriale pour qu'ils y donnent suite et à l'intention du public, pour réflexion.

Le vendredi 24 janvier

Accueil et mot d'ouverture

Le juge Wyant accueille les participants au Symposium, faisant d'emblée remarquer que le système canadien de justice pénale continue de criminaliser des problèmes sociaux. La justice pénale a été axée sur la procédure, mettant l'accent sur les infractions plutôt que sur les personnes. Il en a découlé une perte notable de confiance du public envers le système. Nous devons nous intéresser davantage aux personnes, adopter une démarche plus holistique, et accepter d'innover, même au risque de connaître des échecs. Selon les statistiques, l'échec est déjà évident : deux décennies après l'arrêt *Gladue*, 30 % de la population carcérale est autochtone. Le système entraîne (propulse) les délinquants dans la « porte tournante » de l'incarcération. Le juge Wyant renvoie les participants à de récentes recherches de l'Université Simon Fraser et du service correctionnel de la Colombie-Britannique indiquant que la durée médiane de la peine de détention est de 30 jours et que l'incarcération augmente plutôt que de réduire la probabilité d'infractions futures, surtout chez les jeunes adultes¹.

Séance 1 : La détention, son efficacité et ses répercussions sur la personne

La première grande discussion du Symposium porte sur la situation actuelle du recours à la détention, d'un point de vue empirique-criminologique aussi bien que du point de vue de l'expérience vécue. D'abord, James Bonta présente aux participants une vue d'ensemble de la science en ce qui concerne la détention, la dissuasion et le risque de récidive. Ses remarques insistent globalement sur l'importance des pratiques d'évaluation des risques pour accroître la viabilité de solutions de rechange à la détention.

La punition, la dissuasion et la réadaptation ont toujours été les éléments centraux invoqués pour justifier la détention. Ils sont considérés comme étant essentiels à la réduction de la récidive. Cependant, l'efficacité des premières démarches de réadaptation ont suscité un pessimisme qui ira croissant au fil du temps. Certains chercheurs et praticiens en sont venus à la conclusion que « rien ne marche ». Il est aujourd'hui entendu que les facteurs clés d'une intervention efficace auprès d'un délinquant sont liés au niveau de risque de récidive, aux besoins criminogènes du délinquant et à la réceptivité du délinquant à divers types de traitement. Pour réduire notre recours à la détention, il importe de repérer les délinquants à faible risque et de faire en sorte que leur niveau de risque reste faible. En découle la question de savoir comment évaluer le risque de façon valable et reproductible.

La science de l'évaluation du risque a progressé. Des méthodes cliniques peu fiables ont cédé la place à des techniques actuarielles qui le sont davantage. Il est établi que huit facteurs généraux de risque ou de besoins sont de puissants prédictors de la récidive :

- les antécédents criminels du délinquant;

¹ Voir une discussion sur des résultats préliminaires de cette recherche dans une entrevue vidéo en deux parties avec le P^r Julian Somers, de la Faculté des sciences de la santé de l'Université Simon Fraser, le 20 janvier 2020 : [partie 1](#) et [partie 2](#). Ces vidéos ont été préparées par le comité organisateur du Symposium et communiquées aux participants avant le Symposium.

- une personnalité antisociale;
- des attitudes procriminelles;
- des fréquentations procriminelles;
- les relations familiales et conjugales;
- la scolarisation et l'emploi;
- les loisirs et activités récréatives;
- la toxicomanie.

Trois principes sont au cœur du modèle de réadaptation des délinquants fondé sur les principes du risque, des besoins et de la réceptivité (RBR) :

1. *Le principe du risque.* Il s'agit de prévoir des services de traitement qui sont proportionnels au niveau de risque, et en particulier de fournir des services intensifs aux personnes qui présentent un risque plus élevé. Une intervention excessive auprès de personnes à faible risque peut être contre-productive. Pour les délinquants à risque élevé, à mesure qu'augmentent les facteurs de risque ou de besoin, un plus grand effort est nécessaire pour arriver à une modification.
2. *Le principe des besoins.* Les interventions doivent cibler les besoins criminogènes du délinquant, comme les attitudes et les fréquentations procriminelles, les relations familiales, la maîtrise de soi/tendance à la colère, la scolarisation et les compétences. Il faut noter que tous les besoins ne sont pas criminogènes. Ainsi le fait de cibler l'estime de soi, un besoin qui n'est pas criminogène, sans s'attarder aux besoins criminogènes peut mener à une plus grande confiance en soi sans diminuer la propension à la délinquance.
3. *Le principe de la réceptivité.* Le traitement doit correspondre au style d'apprentissage du délinquant, et comprendre l'établissement d'un bon rapport afin d'augmenter la réceptivité au traitement. La thérapie cognitivo-comportementale s'est révélée efficace comme traitement face aux facteurs criminogènes.

Plus ces principes seront appliqués, plus grande sera la réduction de la récidive. Fait crucial, il est également évident qu'un traitement RBR est environ deux fois plus efficace pour réduire la récidive quand il est appliqué dans le cadre d'une surveillance communautaire plutôt que d'une détention dans un établissement correctionnel.

Les méthodes RBR peuvent être appliquées à quatre stades dans le système de justice pénale :

- au stade de la mise en liberté sous caution ou de la détention provisoire, pour éclairer la prise de décision grâce à évaluations actuarielles;
- au stade de la détermination de la peine, dans la préparation de rapports présentenciels et de plans de gestion du cas;
- au stade de l'établissement du niveau de surveillance et de sécurité;
- au stade de la clôture du dossier / de la libération anticipée (p. ex., libération conditionnelle, clôture de dossier de probation).

L'approche RBR peut aider à éviter les torts de pratiques d'intervention excessives auprès de délinquants à faible risque, et à prédire la probabilité que de nouvelles infractions soient commises.

Outre les commentaires de M. Bonta, Peter Brown, de la Seventh Step Society, a parlé de son propre vécu comme délinquant et comme détenu dans le système canadien de justice pénale. Le récit personnel de M. Brown lui appartient, et il n'est pas reproduit ici. Il a toutefois soutenu qu'il n'y a pas de « correction » dans le système correctionnel, et que la prison devient parfois une « université des mauvaises habitudes » pour les délinquants. L'exposé personnel touchant de M. Brown a été bien accueilli par les participants. Il soulignait et illustrait dans le détail les nombreux obstacles, sur le plan pratique et sur le plan du développement, que le recours à la détention peut mettre sur la voie des jeunes adultes qui se retrouvent dans le système.

Dans une période de questions et réponses, les participants et les deux panélistes ont abordé divers enjeux connexes :

[La pertinence du principe de la responsabilisation dans la détermination de la peine](#)

L'efficacité de la réadaptation, du traitement et de la réinsertion est directement liée à la responsabilisation. L'analyse et les interventions fondées sur le modèle RBR exigent d'être à l'écoute de la personne et d'assurer une réceptivité maximale. Nous avons essayé de « dire » aux gens ce qu'ils devaient faire, en insistant sur les répercussions. Ce n'est pas efficace. Nous devons pratiquer une écoute active et respectueuse, nous devons apprendre aux délinquants comment changer leur vie, et nous devons le faire d'une façon qui est efficace pour chaque personne.

[Comment faire en sorte que l'approche RBR soit plus facile à appliquer sur le terrain comme outil prédictif](#)

Est-ce que nous pourrions déterminer avec plus d'assurance quels délinquants peuvent d'emblée bénéficier d'une surveillance électronique au lieu d'être détenus? Au point d'accès au système de justice pénale, les policiers doivent prendre des décisions complexes, et ils doivent

le faire rapidement. En principe, leurs décisions seraient plus fiables si elles tenaient compte de données actuarielles/probabilistes (acquises sur le terrain ou dans la formation). La difficulté est de mettre les principes en pratique. En Ontario, les policiers utilisent déjà des échelles de risque quand ils répondent à des appels pour violence familiale.

L'incarcération a un effet disproportionnellement perturbateur sur le délinquant et sur la société. Les données de recherche s'accumulent sur les répercussions que subissent le voisinage et la famille quand des personnes sont incarcérées. L'incarcération est évidemment perturbatrice pour la personne incarcérée, et souvent elle entrave ou rompt des relations et des influences positives. Elle peut aussi perturber les familles, les employeurs et les communautés. L'incarcération peut changer toute une communauté, et quand un détenu retrouve la liberté, il retourne habituellement à la même communauté en y apportant le traumatisme et l'influence antisociale de la prison. Les familles touchées peuvent avoir un besoin accru de services sociaux.

Séance 2 : Aspirations concernant le recours à la détention de courte durée

La deuxième séance invitait les participants à une discussion initiale sur le recours actuel à la détention au Canada. Les participants étaient appelés à exprimer leur point de vue – sur le plan des principes et dans les grandes lignes – sur l'avenir souhaitable du recours à la détention de courte durée. Les observations suivantes sont ressorties des dialogues en petits groupes et des discussions en plénière.

Reconnaître la prévalence de la détention de courte durée comme résultat de la détermination de la peine

Il faut reconnaître (et prendre en compte dans notre planification et nos communications) le fait que les peines de détention prononcées au Canada sont surtout des peines de moins de six mois. Ces courtes périodes de détention ne laissent que peu ou pas de possibilités de mettre en œuvre des programmes utiles pour les détenus. Cependant, elles peuvent exposer à l'influence perturbatrice et antisociale de l'incarcération, dont on comprend aujourd'hui de mieux en mieux qu'elle mène à une suite de démêlés avec la justice.

Appliquer une analyse fondée sur des données probantes pour limiter le recours à la détention de courte durée

Compte tenu de la probabilité de résultats négatifs et contre-productifs pour les délinquants et pour les communautés sur le long terme, nous devrions recourir à la détention de façon plus sélective et plus prudente, en tenant compte de données probantes – en particulier dans le cas de délinquants à faible risque. Nous devrions aussi effectuer un triage plus efficace des délinquants ayant un trouble de santé mentale ou de toxicomanie, qui devraient être orientés vers des interventions de santé. La détention de courte durée perd son efficacité par rapport aux objectifs de la détermination de la peine lorsqu'elle ne tient pas compte des besoins du délinquant. Si nous y recourons, il faudrait que ce soit uniquement à la lumière de données empiriques indiquant dans quels cas, à quels moments, pour quelles raisons et pour quelles

catégories de délinquants elle est efficace – et non comme solution par défaut à la disposition du tribunal.

Adopter des approches actuarielles comme le modèle RBR et surmonter les difficultés à le faire

L'évaluation des risques a toujours été fondée sur le jugement professionnel, qui à lui seul est foncièrement subjectif et relativement peu fiable pour déterminer la probabilité de récidive. Aujourd'hui, des données scientifiques permettent une approche actuarielle plus objective. Nous devons adopter des méthodes plus fiables de prise de décision prédictive. Notre système doit relever le défi culturel et professionnel de s'ouvrir à l'approche actuarielle non seulement pour la détermination de la peine, mais aussi à divers points où une décision cruciale doit être prise.

Relever le défi de la mise en œuvre

Dans certains cas et pour certains types de délinquant, la détention contribue à la sécurité publique en écartant des personnes qui présentent un danger, tout en répondant à d'autres buts sociétaux. En général toutefois, la détention accomplit très peu, que ce soit pour le détenu ou pour la communauté. Il existe de nombreuses options communautaires qui sont validées par la recherche (comme la justice réparatrice), mais leur mise en œuvre peut être extrêmement difficile, entravée par de nombreux obstacles. Elle exigera un effort concerté, tenant clairement compte des faits justifiant les nouvelles initiatives, et elle devra être menée avec intégrité. Nous devons aussi combattre la perception que le choix de ne pas privilégier la punition est une faiblesse du système. Nous pourrions évoquer l'expérience de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (LSJPA) pour le justifier. Il ne s'agit pas simplement d'écartier les peines de courte durée; il faut les remplacer par des mesures manifestement crédibles.

Adopter une présomption contre l'imposition de courtes peines de détention (ou éliminer l'option de courtes peines)

Il y aurait différents moyens de réduire ou éliminer le recours à des peines de détention de courte durée. Pourraient en faire partie des mesures législatives excluant la détention dans le cas de peines inférieures à une durée minimum donnée (p. ex., six mois), éventuellement en combinaison avec une présomption de mesures relevant de la justice réparatrice ou de la justice autochtone s'il y a lieu, ou élargissant les catégories d'infractions pour lesquelles la détention n'est pas une peine prévue. Certains participants ont suggéré l'adoption de lignes directrices sur la détermination de la peine qui soient davantage fondées sur des données actuarielles.

Séance 3 : Réduire le recours à la détention de courte durée – l'expérience de divers pays

Cette séance a permis aux participants de discuter des approches différentes du recours à la détention dans trois pays : l'Écosse, le Danemark et la Norvège. Avant le Symposium, le comité organisateur avait déterminé que ces trois exemples étaient intéressants car l'Écosse avait récemment fait l'expérience de mesures législatives prévoyant une présomption contre les courtes peines, alors que la Norvège et le Danemark ont des taux d'incarcération parmi les plus

faibles des nations de l'OCDE (respectivement 60 et 71 par 100 000 habitants)². La Norvège a aussi un des taux de récidive les plus faibles au monde, soit 20 % sur une période de suivi de deux ans³. Pour lancer la discussion, des experts de chacun de ces pays ont présenté des exposés.

Écosse

La P^{re} Gill Mclvor, de l'Université de Stirling, a été la première à prendre la parole. Elle a expliqué que la prison reste au cœur de la réflexion sur la justice en Écosse. Le pays est encore un de ceux qui mise le plus sur la détention en Europe de l'Ouest, avec un taux d'incarcération de 151 par 100 000 habitants⁴. Les ordonnances communautaires y jouent le rôle qui est rempli au Canada par les peines avec sursis. Le gouvernement écossais a mis l'accent sur les peines autres que l'incarcération, mais des peines de détention de courte durée (moins de 12 mois) sont encore couramment imposées. Parmi les faits marquants des dernières décennies, un financement complet a été octroyé en 1991 pour que les services sociaux du système de justice pénale créent des solutions de rechange à la prison. En 2007, ont été instituées des ordonnances de surveillance obligatoire comme option à l'emprisonnement en cas de non-paiement d'amende. Plus récemment, des services de surveillance électronique ont été prévus pour faciliter les ordonnances de privation de liberté sans détention.

L'Écosse a adopté en 2011 une présomption contre les courtes peines de détention (*presumption against short sentences* – PASS), visant les peines de trois mois ou moins. Son efficacité a suscité un certain scepticisme (voir la figure 1). En Australie-Occidentale, la même mesure avait en fait mené à une augmentation de la durée moyenne des peines de détention. Les magistrats étaient sceptiques parce qu'ils pensaient qu'ils étaient déjà sur cette voie. Or en effet, peu après l'adoption de la PASS, le nombre de peines plus longues a augmenté. Les juges imposent de plus longues peines qu'ils ne l'auraient fait précédemment, afin de contourner la PASS.

² Données de [World Prison Brief](#), consultées le 2020-03-26. *World Prison Brief* est une base de données mondiales sur l'incarcération. Elle est tenue par l'Institute for Crime and Justice Policy Research de l'Université de Londres.

³ D. Yuhnenko et coll., 2019. « A systematic review of criminal recidivism rates worldwide: 3-year update ». [Wellcome Open Research](#), consulté le 2020-03-26. Wellcome Open Research est une plateforme de recherche soutenue par la [Fondation Wellcome](#).

⁴ À titre comparatif, le taux d'incarcération au Canada en 2017-2018 était de 131 adultes pour 100 000 adultes. Voir Jamil Malakieh, [Statistiques sur les services correctionnels pour les adultes et les jeunes au Canada, 2017-2018](#) (Statistique Canada, 2019).

The impact of the presumption against short prison sentences

"There is relatively little sign of PASS figuring prominently or explicitly in judicial decision-making; although some Sheriffs did suggest it had been a background factor in avoiding a short prison sentence in a small number of cases. Most, however, considered the presumption to be of little practical consequence both because of an existing commitment to use community penalties wherever possible and because of the 'inevitability' of a short custodial sentence in a small number of cases."

Crime and Justice

L'incidence de la présomption contre les courtes peines de prison

« Il y a relativement peu de signes que la PASS soit souvent ou explicitement prise en compte dans les décisions de justice, quoique certains shérifs indiquent qu'elle a été un facteur contextuel menant à éviter une courte peine de prison dans un petit nombre de cas. La plupart d'entre eux considéraient toutefois que la présomption avait peu de conséquences pratiques, d'une part en raison d'une volonté préalable d'utiliser des peines communautaires dans la mesure du possible, et d'autre part parce qu'une courte peine de détention est inévitable dans un petit nombre de cas. »

1. Réaction initiale du système à la présomption contre les peines de détention de 3 mois ou moins, en Écosse. [G. McIvor, 2020. Utilisé avec permission.]

Deux tendances divergentes ont émergé. Le recours à la détention a globalement augmenté, de sorte qu'il y a maintenant davantage de détenus qu'auparavant. Une légère augmentation des peines dans la communauté a été compensée par une augmentation du nombre de peines de détention plus longues, lesquelles ont progressé de 20 % sur 10 ans. De nouvelles ordonnances de restrictions à perpétuité ont été instituées, fondées sur des facteurs liés aux risques. Les mises en liberté anticipées de détenus purgeant de longues peines ont été limitées. En raison d'un événement qui a fait grand bruit, les conditions d'admissibilité ont été resserrées pour la libération anticipée assortie d'une surveillance électronique (détention à domicile), excluant quiconque a été condamné pour faits de violence.

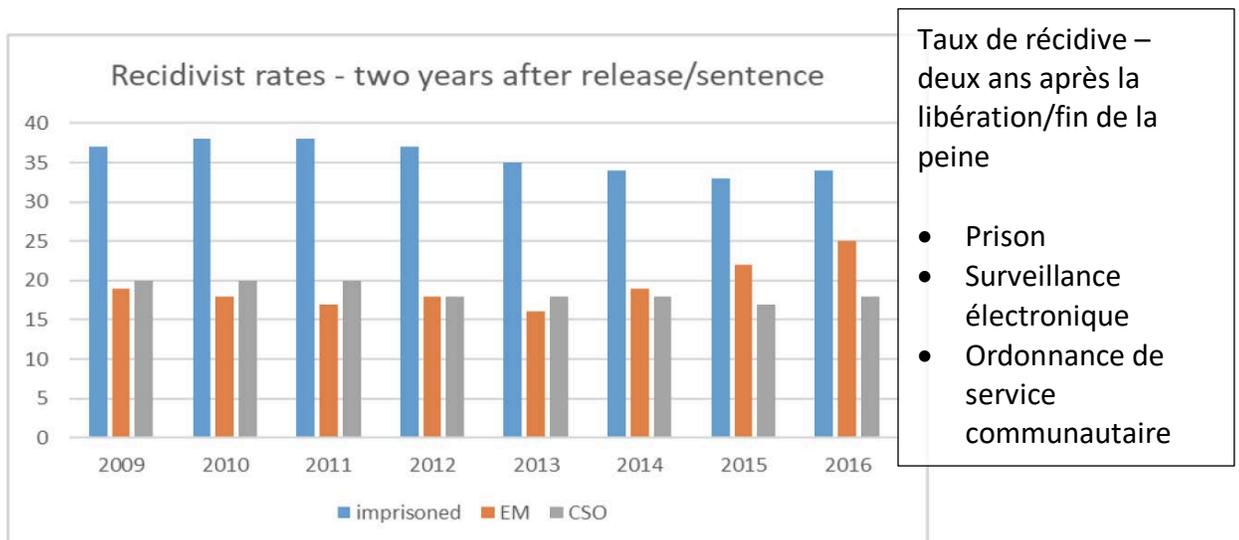
Toutefois, il y a aussi eu divers développements dans le sens d'une réduction du recours à l'emprisonnement. Un plus grand intérêt est porté à des approches relevant d'une « justice axée sur les solutions », à l'élargissement de la surveillance électronique pour mieux l'intégrer aux services sociaux et à des mesures législatives sur des technologies de surveillance comme le GPS et le contrôle de l'alcoolémie. Ce qui est peut-être le changement le plus important est survenu en 2019, quand le Parlement écossais a accepté de faire passer la PASS de 3 mois à 12 mois, de sorte qu'elle soit moins susceptible d'être adaptée par les magistrats. Cependant, l'efficacité d'un tel changement dépend de la disponibilité d'options communautaires pertinentes.

Danemark

La perspective danoise a été présentée par la P^{re} Anette Storgaard, de l'Université d'Aarhus. Le Danemark a un des plus faibles taux d'incarcération au monde, mais un des plus élevés parmi les pays scandinaves. Sa philosophie correctionnelle est fondée sur les droits de la personne, privilégiant les mesures les moins restrictives possibles visant les buts opérationnels du contrôle et de la sécurité ainsi que du soutien et du respect.

Au Danemark, les courtes peines de détention représentent moins de la moitié de toutes les peines de détention. Les solutions de rechange comprennent l'ordonnance de service communautaire, une forme de peine avec sursis imposée par les tribunaux, et plus récemment la surveillance électronique, qui est régie par le système carcéral. Les ordonnances de service communautaire sont largement utilisées pour les infractions au code de la route, y compris la conduite avec facultés affaiblies sans blessés, et de récentes modifications législatives permettent d'y recourir pour des agressions de faible gravité. Elles ne sont pas possibles pour les délinquants ayant de graves problèmes de drogue, et sont plus susceptibles d'être utilisées pour des délinquants plus âgés, ayant un emploi. En ce qui concerne la surveillance électronique, le service correctionnel a la latitude de changer le lieu d'une peine de détention, de la prison au domicile. La situation du détenu en matière de logement, d'éducation et d'emploi doit être compatible avec la surveillance électronique. Le délinquant doit être surveillé par son employeur ou son enseignant, et il doit consentir à des visites de contrôle à l'improviste.

Les données indiquent que deux ans après la mise en liberté, la récidive est sensiblement plus faible quand des solutions de rechange à l'emprisonnement sont utilisées (voir la figure 2). Ces statistiques doivent être considérées avec circonspection, car les personnes sont choisies soigneusement pour une ordonnance de service communautaire ou la surveillance électronique. La P^{re} Storgaard note toutefois qu'il y a nettement moins de récidive de la part des personnes admissibles et condamnées à une ordonnance de service communautaire pour un crime lié à une agression, aux drogues ou à un vol que de la part des personnes admissibles à une ordonnance de service communautaire mais condamnées à une peine d'emprisonnement.



2. Taux de récidive après deux ans, Danemark. [A. Storgaard, 2020. Utilisé avec permission.]

Norvège

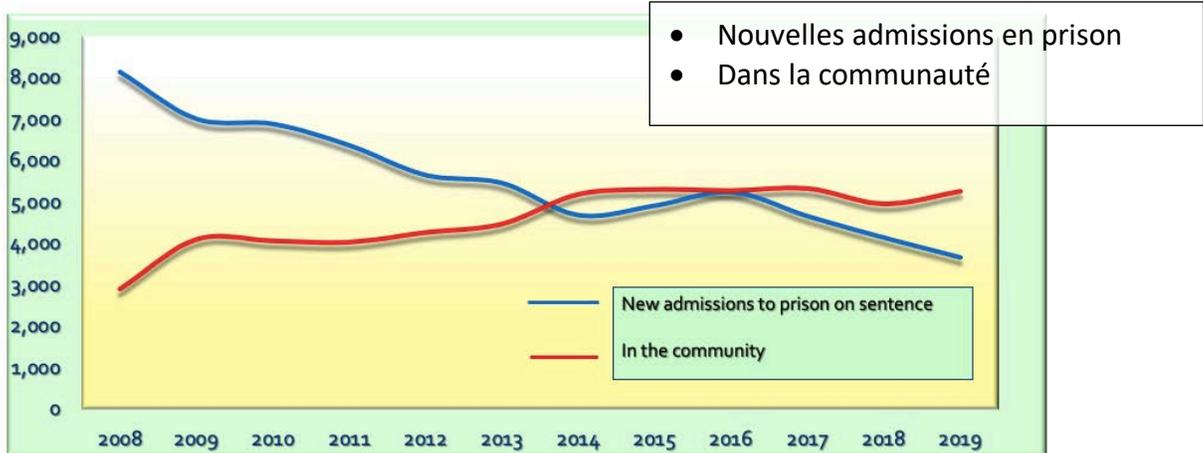
La situation en Norvège a été résumée par Gerhard Ploeg, conseiller principal auprès de la Direction des services correctionnels du gouvernement norvégien. La philosophie carcérale vise

à faire en sorte que les détenus puissent purger leur peine aussi près que possible de leur domicile. Par conséquent, il y a un relativement grand nombre de petites prisons, ainsi que des ressources comme des agents de probation, réparties à travers le pays. La peine la plus souvent imposée en Norvège est une peine de détention. Les amendes et les ordonnances de service communautaire sont relativement peu utilisées. Les peines de détention sont de moins de trois mois dans 60 % des cas, et de moins d'un an dans 85 % des cas. Une politique « une personne, une cellule » fait qu'il n'y a pas de surpopulation. Si les prisons sont complètes, les personnes condamnées sont renvoyées à domicile en attendant qu'une cellule se libère. Il y a par conséquent une liste d'attente pour la détention, ce qui a un effet perturbateur sur la vie des gens. Pour gérer la situation, la capacité des prisons est augmentée au besoin par la location ou la construction.

La taille de la population carcérale est aussi gérée par les pouvoirs discrétionnaires du service correctionnel, qui a sensiblement plus de latitude qu'au Canada. Le service correctionnel peut décider si un délinquant purgera sa peine en prison ou dans la communauté. Les rapports présentenciels ne peuvent pas contenir de recommandations au juge sur la nature de la peine. La façon dont une peine est purgée relève du service correctionnel, qui est aussi chargé d'évaluer les progrès réalisés. Par exemple, un délinquant ayant de graves problèmes de toxicomanie peut demander au service correctionnel de purger sa peine dans un établissement de traitement. Le service correctionnel est aussi chargé de poursuivre les violations des conditions.

La Norvège utilise la surveillance électronique comme option à la détention en prison, mais sans la technologie GPS, si la peine est d'au plus quatre mois ou s'il reste au plus quatre mois sur une peine plus longue. Il s'agit de favoriser une activité normale et saine. Quand un détenu est sous surveillance électronique, il est tenu d'être actif pendant la journée (p. ex., au travail ou à l'école, et ceux qui sont à domicile quand ils devraient être à l'extérieur sont en violation). Les taux de récidive et de décrochage sont très faibles (respectivement 8 % et 5 %). L'augmentation du recours à la surveillance électronique a entraîné une augmentation de la proportion de peines qui sont purgées dans la communauté. Ce n'est pas seulement un effet secondaire de la technologie, mais bien un choix délibéré.

En conséquence, le nombre de personnes qui sont emprisonnées a fortement diminué. En 2008, il y avait environ trois fois autant de peines purgées en détention que dans la communauté. En 2019, comme l'indique la figure 3, une nette majorité des peines étaient purgées dans la communauté.



Source: CSN registration system, 2019

3. Augmentation des peines qui sont purgées dans la communauté en Norvège. [G. Ploeg, 2020. Utilisé avec permission.]

Le fait de faire purger des peines dans la communauté s'inscrit dans le « principe de normalité » du service correctionnel. Les délinquants ont le droit d'être traités de façon aussi normale que possible, et le service correctionnel doit justifier les limites imposées à leurs droits. Les services donnés en prison sont fournis par des prestataires du monde extérieur sans l'apport de personnel carcéral spécialisé. Par exemple, les services de santé sont fournis dans la communauté. Cette solution est économique, elle favorise la normalité et elle contribue à la continuité après la peine. Pour l'emploi, les délinquants traitent avec des agences d'emploi extérieures, qui se familiarisent avec leurs antécédents.

Discussion

Après les exposés, les participants se sont réunis en petits groupes pour discuter de questions entourant les thèmes abordés par le panel, mais aussi d'autres approches qui leur sont familières. Les observations suivantes se dégagent des dialogues des groupes et de la discussion ultérieure en plénière :

Le succès de la PASS exige des options appropriées et une approche holistique

En Écosse, un effort concerté a été consenti pour inverser la tendance à la hausse de la population carcérale. La surveillance électronique a été utilisée à cette fin, et une présomption contre les peines de détention de trois mois ou moins (PASS) a été adoptée. Cependant, le manque de financement pour des programmes allant de pair avec l'objectif de réduire le taux d'incarcération a amené les juges à maintenir les niveaux précédents de peines de détention. La PASS en soi, sans initiatives connexes, n'est pas une solution. Une approche systémique et holistique est nécessaire, et non seulement un changement isolé, pour éviter des conséquences imprévues. Les médias s'opposent à une clémence perçue dans les réformes, mais il reste possible d'être optimiste. Les participants ont discuté de la façon dont une telle approche pourrait s'appliquer au Canada. Ils ont estimé que comme en Écosse, le seuil de la durée de la peine et la disponibilité d'options convenablement financées sont des facteurs clés. Le déplacement de fonds de l'incarcération vers des solutions de rechange s'est déjà vu au Canada en vertu de la LSJPA, et devrait être envisagé pour la population adulte.

Les différences culturelles et philosophiques influencent la conception des systèmes

Il existe des différences culturelles entre le Canada et la Scandinavie, en particulier en ce qui concerne l'importance accordée au respect de l'individu et à l'intégrité de la communauté. Au Danemark et plus encore en Norvège, les objectifs correctionnels sont définis dans une optique davantage communautaire et sociale qu'au Canada. À l'évidence, on y tient davantage à la dignité de chaque personne, au maintien de la normalité et au recours à des moyens de contrôle aussi légers que possible. Les modèles scandinaves témoignent d'un système, de politiques et d'un espace physique qui ensemble s'opposent à une croissance de la population carcérale au-delà d'un niveau donné. Le but est d'éviter l'incarcération massive, et le système est conçu en conséquence.

De nombreux participants ont été impressionnés par cette approche et par le principe de normalité. Il a souvent été avancé que pour adopter une telle approche au Canada, il faudrait renforcer les capacités dans la communauté et il faudrait de meilleurs liens entre le système de justice et la communauté, mais que ce serait clairement possible. Les participants ont aussi souligné la nécessité que le Canada change le discours politique et public sur l'incarcération, en remettant l'accent sur les principes du *Code criminel* qui s'accordent avec un tel changement, et il faudrait y sensibiliser le public. Il y a une place pour un leadership courageux dans notre système, pour surmonter l'aversion au risque. Enfin, il s'est dit aussi qu'une réforme de la justice dans le contexte fédéral canadien peut être plus difficile à mettre en place que dans les environnements politiques relativement unitaires de l'Écosse, du Danemark et de la Norvège. Cette complexité devra être prise en compte dans toute stratégie future.

Les ressources importent

Le cheminement de la Norvège vers une approche plus progressiste et bien dotée en ressources est admirable. Nous devons toutefois reconnaître qu'il a été facilité par l'investissement des surplus passés provenant des exportations pétrolières.

Changer les opinions est important – mais possible – dans un changement de paradigme

Il y a eu une forte volonté, en Norvège et au Danemark, de trouver des solutions communautaires pour les délinquants condamnés à une peine. Ces solutions allaient toutefois à l'encontre des idées de certains segments de la population. Un système en place est résilient et difficile à changer. Il a donc été essentiel d'éduquer le public pour qu'il accepte le changement. Par ailleurs, des démarches imaginatives ont été entreprises pour limiter la population carcérale. La Norvège et le Danemark ont tous deux pour pratique de reporter l'incarcération, une fois la peine prononcée, jusqu'à ce que des cellules adéquates soient disponibles.

Une des leçons que les participants ont retenues de la Scandinavie est qu'il est possible d'intégrer la prison dans la communauté, de faire de la prison une institution sociale plutôt qu'une institution de punition, et de s'écarter de l'objectif du châtime. C'est ce qui a été démontré par un projet de recherche mené dans les pays scandinaves sur les attitudes du public envers la justice et la punition. Avec un minimum d'information, les participants à la

recherche indiquaient souhaiter des peines plus sévères. Avec davantage d'information, les attitudes étaient plus réceptives à divers types de peines⁵. En Écosse, des travaux de recherche en sont arrivés à des conclusions semblables⁶.

Les peines communautaires semblent mener à de meilleurs résultats

Les données norvégiennes révèlent que même en tenant compte des différences dans les types de crime et l'admissibilité à une peine communautaire, les résultats personnels sont sensiblement meilleurs et le taux de récidive est inférieur pour les délinquants qui ont purgé une peine communautaire plutôt qu'une peine de détention.

La plus grande latitude accordée aux services correctionnels en Scandinavie pourrait servir de modèle pour le Canada

En Norvège et au Danemark, le rôle et le mandat des services correctionnels sont différents de ceux qu'ils ont au Canada. Le personnel y a davantage de pouvoir discrétionnaire et reçoit davantage de formation. La prison a une mission d'institution sociale plutôt que de punition. La décision sur la forme que prend une peine (dans la communauté ou en détention; libération anticipée), qui est normalement prise par des juges ou des commissions au Canada, y relève des services correctionnels. Au Canada, nous pourrions donner aux services correctionnels un rôle plus direct dans la prise de décisions, les orientations et les aspects éducatifs du système (y compris au Symposium).

La surveillance électronique est une option prometteuse comme solution de rechange abordable et efficace à la détention

De nombreux participants se sont montrés intéressés par les gains que la surveillance électronique a apportés en Europe, estimant que cette option mériterait davantage d'attention au Canada. Elle présente un attrait immédiat comme moyen de promouvoir des solutions de rechange à la détention. Il reste toutefois à mieux comprendre quels en sont les coûts et qui doit les supporter. La surveillance ne doit pas nécessairement être ordonnée ou autorisée par le tribunal; elle pourrait être appliquée à l'initiative des services correctionnels. L'utilisation de la surveillance électronique au Canada devrait viser non seulement à interrompre des comportements, mais à corriger des comportements, en coordonnant une libération sous surveillance et des programmes positifs, avantageux.

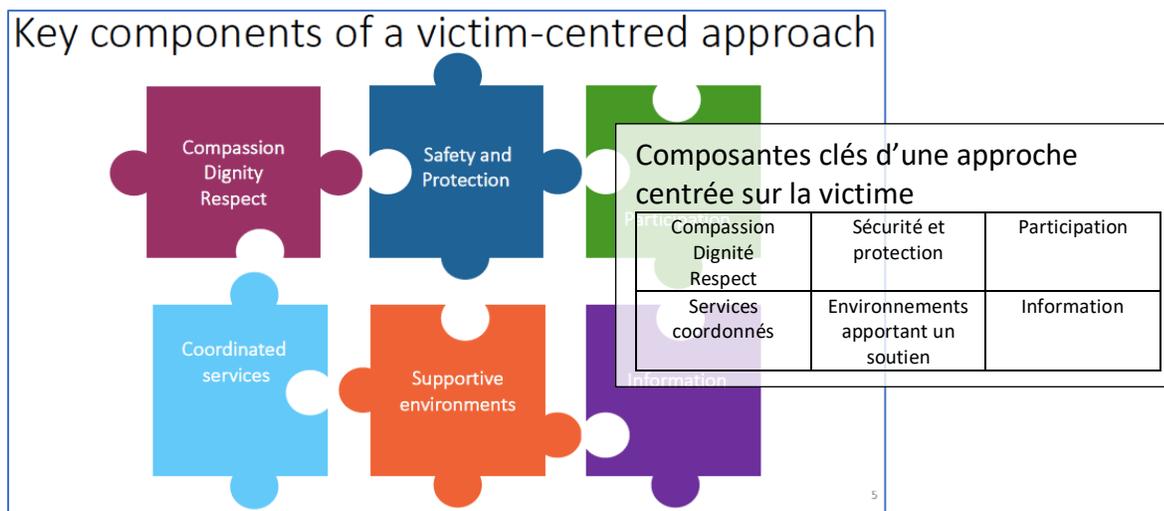
Séance 4 : Solutions de rechange à la détention de courte durée – point de vue des victimes de crimes

Cette séance adoptait la perspective d'une victime face aux solutions de rechange à la détention de courte durée. Les participants ont entendu un exposé présenté par M^{me} Sue O'Sullivan, présidente de l'International Network Supporting Victims of Terrorism and Mass Violence et ancienne ombudsman fédérale des victimes d'actes criminels.

⁵ Voir F. Balvig et coll., 2015. « The public sense of justice in Scandinavia: A study of attitudes towards punishments », *European Journal of Criminology*, vol. 12, n° 3. Voir le texte intégral [ici](#).

⁶ N. Hutton, 2005. « Beyond Populist Punitiveness? » *Punishment & Society*, vol. 7, n° 3.

M^{me} O’Sullivan a d’abord fait remarquer que la *Charte canadienne des droits des victimes* garantit aux victimes le droit à l’information, le droit de participation, le droit au dédommagement et le droit à la protection. Ces droits sont fondamentaux dans une démarche véritablement axée sur la victime (voir la figure 4).



4. Composantes clés d’une démarche axée sur la victime. [S. O’Sullivan, 2020. Utilisé avec permission.]

En matière de solutions de rechange à la détention de courte durée, il faut d’emblée penser aux victimes et les traiter avec respect. Des communications claires et efficaces peuvent élargir l’attrait d’options comme la justice réparatrice, que de nombreuses victimes considèrent comme potentiellement positives. Il importe toutefois que la victime puisse rester maître de son propre cheminement, et qu’elle puisse se retirer d’un processus sans s’exposer à des répercussions ou des dangers. La justice réparatrice ne devrait pas être écartée du revers de la main dans les affaires d’infractions graves. Les victimes de crimes graves qui sont bien renseignées et bien soutenues par des personnes compétentes peuvent être bien plus portées à accepter cette voie qu’on ne le suppose généralement.

Les victimes ayant des préoccupations légitimes pour leur sécurité ne sont pas toujours informées de la mise en liberté de l’accusé ou des conditions qui auraient ou non été imposées. En considérant les options ou la libération d’un accusé, nous devons nous assurer que les victimes ont l’information voulue pour leur permettre de faire des choix éclairés dans la planification de leur sécurité et le recours à des services de protection des victimes.

Si les victimes ne sont pas informées quand un accusé est libéré, mais l’apprennent après coup, dans les journaux ou sur Internet, il peut souvent y avoir victimisation secondaire. Ceux qui sont le plus touchés peuvent ressentir un niveau de stress semblable à celui causé par l’infraction elle-même. Dans certains cas où la victime est informée, c’est trop près du moment de la libération, ce qui cause des niveaux élevés de stress et d’anxiété et réduit la capacité de planifier efficacement sa sécurité. Dans les situations où une personne accusée d’un crime violent ou de faits de violence sexuelle ou familiale est libérée, il faut s’assurer de

communiquer avec les victimes identifiables pour les renseigner sur le moment de la libération ainsi que sur les conditions s'y rapportant au sujet de la sécurité et de la protection, de sorte qu'elles puissent au besoin demander des services de protection des victimes. Dans le cas de la justice réparatrice, il s'agit de s'assurer que les protocoles de sécurité pertinents sont en place, depuis l'évaluation préliminaire pour déterminer si la justice réparatrice est effectivement une option opportune, jusqu'à la planification de la sécurité à l'issue du processus.

Pour gérer des changements dans notre façon d'aborder la détention et l'adoption de nouvelles options en tenant compte de la perspective des victimes, il faut assurer une communication efficace. Les participants à la justice (police, procureurs de la Couronne, tribunaux ou services correctionnels) doivent :

- indiquer clairement le rôle qu'ils jouent et les types d'aide qu'ils peuvent offrir;
- faire en sorte que les victimes soient bien informés sur les options de renvoi et les services disponibles;
- informer les victimes de leurs droits;
- renseigner les victimes sur le processus – ce qui se fait, et pourquoi;
- proposer des choix et des options (des ressources en ligne ne suffisent pas; les victimes doivent pouvoir parler avec des êtres humains);
- utiliser avec les témoins et les victimes des méthodes d'entrevue qui sont adaptées aux traumatismes et centrées sur les victimes.

Réception du Symposium : Discours-programmes

Les participants se sont réunis en soirée du premier jour pour entendre M^{me} Catherine Latimer, directrice générale de la Société John Howard du Canada, au sujet de « la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* et les changements de paradigme dans le système de justice ». Dans son rôle précédent au ministère de la Justice du Canada, M^{me} Latimer a joué un rôle de premier plan dans la réforme de la justice pénale pour les jeunes au Canada, en 2002.

M^{me} Latimer a fait valoir que la LSJPA peut être considérée comme un exemple de la façon dont le gouvernement élabore et met en œuvre de nouvelles dispositions législatives. Le gouvernement ne peut pas aisément maîtriser tous les facteurs. Les questions de calendrier, d'objectifs communs, de disponibilité d'expertise au sein du gouvernement, de soutien des divers ministres aux objectifs de base et de communications efficaces tenant compte aussi bien de l'avis des experts que de l'opinion publique sont toutes de grande importance. Tout doit être en place en même temps, et toutes les personnes voulues doivent s'entendre pour avancer.

Le but initial du remplacement de la *Loi sur les jeunes contrevenants* par la LSJPA était de réduire l'incarcération des jeunes de 30 %. Cet objectif était important car dans les trois décennies précédentes, le Parlement avait déployé de grands efforts pour contrer la hausse des taux de criminalité en accroissant les pénalités pour les jeunes. Les pénalités avaient ainsi été augmentées trois fois. Un Comité parlementaire a constaté que comme le taux de criminalité était en baisse depuis le début des années 1990, il fallait apporter des changements aux

pénalités prévues pour les jeunes. Une fois que la LSJPA a été adoptée, le résultat a été tel que l'objectif initial a paru bien modeste : c'est de 80 % qu'a été réduit le taux d'incarcération des jeunes.

Les grandes leçons que dégage M^{me} Latimer de cet épisode sont les suivantes :

- (a) *il faut bien savoir quel problème on essaie de régler;*
- (b) *il faut communiquer l'urgence du problème et susciter un appui en faveur d'une solution;*
- (c) *il faut créer une vision claire, à partir des grandes lignes jusqu'aux détails;*
- (d) *il faut voir grand, étant entendu que de simples retouches ne mènent pas à un changement de fond;*
- (e) *il faut s'efforcer d'obtenir et de répartir des ressources pour la mise en œuvre;*
- (f) *il faut s'efforcer d'éduquer et de recruter des alliés parmi les acteurs de première ligne qui feront la mise en œuvre.*

La première étape du changement était centrée sur les communications, dans le but de sensibiliser les experts et le public aux probables effets positifs du fait de simultanément abaisser les taux de détention, augmenter les ressources communautaires et donner plus de latitude à la police. Il y a eu de vastes consultations auprès des secteurs des organismes sans but lucratif, de la justice et des services. À l'issue de ce travail, un changement était visible dans les attitudes. Les principales modifications législatives ont ensuite été précisées. Elles portaient sur l'intégration au système de méthodes déjudiciarisées et d'une présomption que les récidivistes non violents devraient recevoir des peines communautaires. Prévoir un éventail d'options de peine dans la communauté satisfaisait à l'insistance de la magistrature qu'il fallait préserver la discrétion judiciaire. Le facteur décisif, dans la discussion avec le système, a été le fait que les promoteurs de la nouvelle loi disposaient d'amples données justifiant les changements. En particulier, il y avait la statistique que sous le régime de la *Loi sur les jeunes contrevenants*, les adultes recevaient en moyenne des peines plus courtes que les jeunes, pour les mêmes infractions.

Le samedi 25 janvier

Séance 5 : Solutions de rechange à la détention de courte durée pour les groupes surreprésentés

Au début de la deuxième journée, la séance 5 a fourni aux participants l'occasion de se pencher sur les moyens de réduire les taux d'incarcération pour les Autochtones, les personnes présentant des troubles de santé mentale et d'autres groupes qui sont largement surreprésentés dans les prisons compte tenu de leur pourcentage de la population générale. La séance a commencé par une discussion entre : la sénatrice Kim Pate, ancienne directrice générale de l'Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry; Deborah Richardson, sous-

solliciteure générale, Services correctionnels, de l'Ontario; et Jonny Morris, directeur général, Association canadienne pour la santé mentale – Colombie-Britannique⁷.

D'entrée de jeu, la sénatrice Pate a souligné les énormes taux d'incarcération des Autochtones, s'élevant par exemple à 98 % des filles en détention au Saskatchewan. Il faut bien constater que les avantages de la LSJPA ne se sont guère réalisés pour les jeunes Autochtones, en particulier les filles et les jeunes femmes, et que l'isolement solitaire, qui est contraire à la LSJPA, est encore pratiqué. Les réformateurs canadiens ne manquent pas de plans d'action détaillés, comme les [appels à l'action](#) de la Commission de vérité et réconciliation du Canada, les [appels à la justice](#) de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, ou les [objectifs de développement durable](#) des Nations Unies.

La sénatrice Pate a soutenu que la clé, pour changer la situation de la détention, est de reconnaître le lien entre les résultats produits par le système de justice pénale et les moyens de soutien social. Comme le laissaient présager les responsables des services correctionnels fédéraux, provinciaux et territoriaux au milieu des années 1990, 75 % des détenus seraient de bons candidats à des peines dans la communauté avec des moyens de soutien adéquats – même si des décisions en ce sens devaient initialement susciter des contestations. À Los Angeles, on a constaté que la disponibilité de logements sociaux peut réduire le taux d'incarcération de personnes sans abri. Au Canada, de plus grands investissements sociaux, par exemple sous forme de revenu de subsistance garanti ou de meilleures possibilités d'acquérir une éducation, pourraient aussi faire baisser la population carcérale. Au sein du système, le Canada devrait se pencher sur la fréquence de la détention avant procès, qui favorise les plaidoyers de culpabilité et donc les condamnations injustifiées. Ensuite, les peines minimales obligatoires sont arbitraires au lieu d'être fondées sur des données probantes, et elles font augmenter la population carcérale. La sénatrice a aussi insisté sur l'urgent besoin de surveillance judiciaire des conditions de confinement et de l'application des peines par les services correctionnels.

La sous-solliciteure générale Richardson a fait remarquer que la surreprésentation autochtone est un fait avéré, et qu'elle prend dans certains endroits des proportions écrasantes. Nombreux sont ceux qui sont incarcérés en raison de problèmes de santé mentale ou de toxicomanie, or la prison n'est pas un bon contexte pour des personnes ayant de tels problèmes. Il importe de reconnaître les lacunes systémiques en cause : il s'agit d'un résultat de la colonisation, de la *Loi sur les Indiens*, du système des pensionnats et d'années de traumatismes intergénérationnels. La société canadienne a laissé tomber les Autochtones dans une telle mesure qu'ils sont nombreux à être dépourvus du sens de leur propre identité, à souffrir d'une perte de leur culture, de violence et de mauvais traitements, et à se suicider. Les déficits menant à des résultats médiocres et à des taux élevés d'incarcération sont nombreux, y compris le manque

⁷ La sénatrice Pate a gracieusement accepté une invitation à s'exprimer à la lumière de son expérience professionnelle en la matière, mais en tant que politicienne en poste (et tel que convenu avec les organisateurs et conformément à la pratique du Symposium) sans autrement participer ou contribuer aux discussions et recommandations des participants au Symposium.

de ressources élémentaires comme l'eau, le logement et la plomberie. Le système de justice lui-même, compte tenu des piètres conditions de vie et du manque de soutiens sociaux, laisse tomber les Autochtones. Il manque de services de police véritablement communautaires. Les détenus sont incarcérés loin de leur communauté, et comme il manque de moyens de transport pour y retourner lorsqu'ils sont remis en liberté, ils aboutissent souvent dans l'itinérance. Les cautions exigées sont souvent impossibles, ce qui mène à des incarcérations inutiles.

Qu'est-ce qui peut changer cette situation? Qu'est-ce qui est efficace? Il est trop rare qu'on comprenne que les Autochtones ont leurs propres systèmes de gouvernance et ont le droit de les réaffirmer dans leurs communautés. Une stratégie de justice pour les Autochtones ne peut pas se limiter à ajuster les programmes offerts par les tribunaux ou dans les prisons. Elle doit aussi tenir compte de la discrimination envers les Autochtones dans le système de justice, et elle doit être intégrée aux communautés et dirigée par elles, et y être ancrée. La justice réparatrice, qui est enracinée dans de nombreuses cultures autochtones, a démontré son efficacité. Elle devrait être soutenue dans les communautés, alors qu'elle y est souvent sous-financée et sous-utilisée. D'autres pratiques qui sont ancrées dans la culture et qui sont sans danger, comme l'accès à des sueries ou à des longues maisons, doivent être élargies. Des programmes expressément destinés aux femmes doivent l'être aussi. Le recours à des sueries devrait être prévu dans les établissements correctionnels provinciaux.

La réduction de la surreprésentation des Autochtones est possible si le système de justice adopte une attitude véritablement plus respectueuse de la personne plutôt que du processus. Par exemple, les principes de l'arrêt *Gladue* jouent peut-être contre les personnes en ce qui concerne la réduction de l'incarcération, car des circonstances atténuantes telles que l'itinérance ou le chômage peuvent être des arguments contre la libération sous caution. Il importe d'évoluer dans la façon dont les personnes sont caractérisées. Au Centre correctionnel et de traitement de la vallée du Saint-Laurent, qui est géré par du personnel de la santé, l'accent est mis sur le traitement, et les personnes sont considérées comme des résidents plutôt que des détenus. Des initiatives qui mettent directement en jeu les communautés autochtones et le système de justice sont essentielles. C'est le cas des programmes de vérification et de supervision des libérations sous caution ainsi que des programmes de places d'accueil pour libérés sous caution qui permettent de mettre en liberté dans la communauté des personnes qui n'ont pas de liens sociaux.

M. Morris a souligné l'importance d'une action systémique face à la surreprésentation, dans le système correctionnel, des personnes qui présentent des troubles de santé mentale. Entre 60 % et 80 % des personnes incarcérées ont une maladie mentale ou une toxicomanie. Il se fait aujourd'hui beaucoup de travail holistique dans les secteurs des services sociaux et de la santé qui touche parfois la justice (y compris une action prometteuse à laquelle participent les services correctionnels de la Colombie-Britannique et l'autorité provinciale des services de santé). Il resterait toutefois tellement plus à faire. Le système de justice doit s'associer au reste de la communauté des services sociaux et thérapeutiques. Les improvisations ne suffisent plus.

M. Morris a attiré l'attention des participants sur le travail mené au Royaume-Uni sous la direction de Lord Bradley, cherchant à traiter des personnes ayant des troubles de santé mentale et d'apprentissage en dehors du système de justice pénale⁸. Ce travail a porté surtout sur les parcours dans le système et la recherche des points où une intervention est le plus utile, où les besoins peuvent être cernés le plus tôt et où se présentent des possibilités qui ne sont pas exploitées. Le thème de Lord Bradley s'inscrit dans le même esprit que le mot d'ordre qui s'applique au Canada : nous devons élargir notre cadre de référence et concevoir la justice comme appartenant au même système que la santé, les services sociaux et le bien-être, au lieu d'imaginer que nos programmes existent dans l'isolation. Les lacunes dans les soins et l'absence d'intégration finit par causer beaucoup plus de tensions dans la justice pénale que ce ne serait nécessaire. Nous imputons d'énormes responsabilités à la police, de traiter avec les personnes connaissant des problèmes de santé mentale, et ce, avec des liens inadéquats aux services et à l'expertise nécessaires pour venir en aide à cette population de façon proactive et préventive.

La déjudiciarisation et l'intervention précoce, pour les enfants et les adolescents ainsi que leur famille, sont également d'une importance cruciale pour éviter une trajectoire dans la justice pénale lorsqu'une personne approche l'âge adulte. La police a un rôle positif et influent à jouer dans la déjudiciarisation, comme c'est le cas des poursuivants, des avocats de la défense et des juges aux étapes de la mise en accusation, de la détention provisoire et de la détermination de la peine. Pour progresser, il faut cesser de faire du rapiéçage aux marges du système et aborder la déjudiciarisation convenablement.

Discussion

À la suite des exposés, les participants et les panélistes ont entamé un dialogue. Ils ont abordé les questions suivantes :

- *L'arrêt Gladue n'a pas mené à une réduction de l'incarcération des Autochtones, tout au contraire. Quels moyens pratiques pouvons-nous prendre maintenant pour inverser la tendance?*

Dans les systèmes provinciaux, les accusations pour infractions relevant de l'administration de la justice sont un facteur majeur d'incarcération de femmes autochtones. Il s'agit d'un problème qu'il serait relativement facile de régler. Vu le grand nombre de détentions provisoires, nous devrions nous pencher sur les programmes de supervision de la mise en liberté sous caution et de détention provisoire. Chez les hommes autochtones, les accusations les plus fréquentes (p. ex., en Ontario) sont pour des agressions. Ce problème est différent et doit être examiné sous l'angle de la déjudiciarisation – de même que nous devrions le faire aussi pour les non-Autochtones, chez qui le vol et la possession sont les accusations les plus fréquentes.

⁸ Home Office (Royaume-Uni), 2009. [*The Bradley Report: Lord Bradley's review of people with mental health problems or learning disabilities in the criminal justice system.*](#)

La surveillance électronique et par GPS ont des connotations très négatives de contrôle colonial. Ce qu'il faudrait, c'est du respect, des rapports humains et des liens. Nous devons revenir aux principes de base de la prévention et d'un soutien précoce pour la communauté. *Gladue* prévoit une présomption contre l'incarcération des Autochtones, semblable aux principes de la LSJPA. Pouvons-nous l'appliquer de façon plus systématique?

- *Voilà des années que nous parlons de réduire notre recours à la détention. D'où vient la résistance à une approche plus holistique et centrée sur la communauté?*

La stigmatisation a de nombreux effets. Il y a une conviction que les personnes incarcérées ne devraient pas faire partie du système de santé. Il y a une tendance à considérer que les personnes qui entrent dans le système de justice pénale cessent d'être des citoyens, et donc à leur refuser des soins (ou à leur en fournir en ségrégation). Il y a aussi très peu de familiarisation entre les divers systèmes, ce qui augmente la stigmatisation. Ces problèmes existent de longue date et sont épineux. La rhétorique politique a été désinvolte et mal renseignée, de toutes parts. Il y a des périodes où domine le discours préconisant davantage de sévérité face au crime, mais les faits continuent de démontrer que l'inverse est ce qui est efficace. À l'échelle nationale, il nous a manqué un champion de la vérité.

Il y a partout de la résistance, parce que ces problèmes sont systémiques, complexes et interreliés. Avec des ressources suffisantes et bien affectées, nous pourrions aisément laisser davantage de personnes hors des prisons et mettre l'accent sur des ressources communautaires. Les problèmes que nous connaissons sont souvent culturels, et il faudrait sensibiliser la police, les poursuivants et les juges, qui souvent prennent leurs décisions en partant d'une optique de punition. Le système correctionnel est imprégné de convictions en concurrence entre elles : les agents correctionnels ont souvent un parti pris pour la punition et le contrôle, alors que les agents de probation pensent davantage à la réadaptation.

- *Pourquoi est-ce que les accusations pour infractions liées à l'administration de la justice sont une si grande part des affaires pénales? Même avec de nouvelles mesures législatives fédérales, nous ne voyons pas les choses changer rapidement.*

Les initiatives en matière de mesures législatives et de politiques n'ont pas été concrétisées au niveau des cas individuels. La mise en œuvre n'a pas suivi. En Ontario par exemple, l'intention des mesures législatives sur les services correctionnels à l'égard des collectivités éloignées – c'est-à-dire de créer des relations entre le ministère du Solliciteur général et les collectivités pour créer des options progressistes – ne s'est pas matérialisée. L'écart dans la mise en œuvre est extrêmement évident en ce qui concerne *Gladue*. Souvent, les avocats de la défense n'invoquent pas *Gladue*, donc les juges n'ont pas la possibilité d'en appliquer les principes dans la détermination de la peine. *Gladue* renvoie à un droit qu'ont les accusés autochtones, et il ne devrait y avoir aucune raison que ce droit ne soit pas respecté dans tous les cas.

Nous continuons aussi de stigmatiser et de déshumaniser les personnes condamnées, comme si elles ne faisaient plus partie de la communauté. *Conviction*, un récent documentaire sur des femmes détenues à Halifax, démontre que la communauté s'effondre autour des détenues. De telles œuvres font voir les conséquences de l'incarcération et servent à humaniser les citoyens. Il y a aussi beaucoup à faire pour sensibiliser les gouvernements et la magistrature à l'inefficacité des méthodes actuelles et à l'éventail des options possibles. Les statistiques ne mentent pas, et il est temps d'assumer la responsabilité de ce qui se passe dans le système.

Recommandations sur le recours à la détention de courte durée au Canada

Dans l'ultime séance avec animateur, les participants ont discuté de mesures prioritaires en vue de réduire le recours à la détention de courte durée dans le système canadien de justice pénale. Les principales recommandations formulées par les participants sont résumées ci-dessous. Leurs commentaires exprimés en plénière sont résumés dans les paragraphes étayant chaque recommandation. Il faut noter que les recommandations retenues sont celles qui sont revenues souvent. On ne peut toutefois pas présumer qu'elles font l'unanimité.

1. Faciliter un délaissement de la détention de courte durée en finançant et en bonifiant les options communautaires

La prison ne sert guère à la réadaptation et peut en réalité servir d'école du crime. En somme, la prison ne dissuade pas du crime, elle le renforce. Pour réduire le recours à l'incarcération, il faut évidemment des solutions de rechange crédibles et bien financées à la détention de courte durée, comme celles qui ont découlé de la LSJPA. Les options et le traitement communautaires ont une plus grande efficacité avérée face à une variété d'objectifs de la détermination de la peine. Pourtant, l'incarcération reçoit une part disproportionnée des ressources. En particulier, il manque de ressources dans les collectivités du Nord et les petites localités, qui comptent davantage que d'autres sur des bénévoles. Le Canada, les provinces et les territoires devraient prendre des mesures pour financer, bonifier et diversifier les structures de soutien communautaires et les services de santé mentale en tant qu'options à l'emprisonnement. Il s'agit d'adopter une démarche stratégique dans la coordination des ressources et la transition opérationnelle.

2. Prendre des mesures pour réduire l'incarcération des jeunes adultes, reconnaissant que la prison peut être une « école du crime »

Les participants sont souvent revenus sur les effets contre-productifs de l'incarcération pour les jeunes adultes (fin de l'adolescence et jeune vingtaine). Selon des données récentes de Colombie-Britannique, chez les personnes de 18 à 22 ans, l'incarcération augmente grandement la probabilité de nouvelles infractions à l'avenir. Peter Brown semble donc avoir raison d'appeler la prison « l'université des mauvaises habitudes ». Parmi les réformes potentielles figurent l'augmentation de la limite d'âge supérieure de la LSJPA et l'adoption de nouveaux facteurs de détermination de la peine (pour adultes) en vertu de l'article 718 du *Code criminel*, pour les personnes de moins de 25 ans. Par exemple, il pourrait être prévu que sous réserve de certaines exceptions, il y ait une présomption contre l'incarcération pour toute

personne de moins de 25 ans, et que toute dérogation à la présomption doive être motivée dans le jugement.

3. Éliminer les conditions contre-productives, en assurant la mise en œuvre effective du projet de loi C-75

Les infractions relatives à l'administration de la justice constituent une part importante des affaires traitées dans les cours pénales et entraînent souvent une réincarcération, même si elles concernent généralement des problèmes de conformité et non des actes foncièrement criminels. Les participants encouragent à la mise en œuvre efficace, à l'échelle provinciale, du projet de loi C-75 modifiant le *Code criminel* entre autres pour régler ce problème croissant. La culture et les traditions du système de justice sont puissantes. À moins qu'une attention active soit portée à la mise en œuvre, les choix discrétionnaires exercés par la police, la poursuite et la magistrature pourraient miner l'efficacité des dispositions du projet de loi. Le principe de retenue doit être défendu et affirmé au niveau opérationnel.

4. Concevoir une façon holistique d'aborder la déjudiciarisation et envisager d'accorder davantage de latitude dans les services correctionnels

Dans les systèmes canadiens de justice pénale, il reste à mettre au point une démarche globale et collaborative qui situe la justice dans un réseau plus vaste d'action gouvernementale. Pour déjudiciariser efficacement de préférence à l'incarcération, les structures décisionnelles du système doivent être conçues pour tenir compte des causes profondes de la criminalisation et éviter de nuire en incarcérant. L'interaction entre police, poursuivants, tribunaux et services en santé mentale/services sociaux doit être l'hypothèse de départ. Il faudrait envisager sérieusement la possibilité d'augmenter sensiblement le pouvoir discrétionnaire de ces acteurs – et en particulier des services correctionnels – à l'égard de la libération dans la communauté. Ils sont les mieux à même de prendre des décisions fondées sur des données probantes dans le cadre de la gestion directe des dossiers. Des séances de discussion à bâtons rompus sur les questions opérationnelles et les questions stratégiques devraient avoir lieu régulièrement entre représentants des secteurs de la justice, de la santé, du logement social et des services communautaires sans but lucratif, en vue de concevoir et raffiner des systèmes crédibles, sûrs et responsables de déjudiciarisation fondés sur le modèle RBR et d'autres méthodes fondées sur des données probantes visant à réduire les infractions et la surreprésentation de groupes vulnérables.

5. Prévoir par voie législative une présomption contre les courtes peines de détention

Les participants ont maintes fois exprimé leur appui en faveur de la mise au point et de l'adoption, dans la loi fédérale, d'une présomption contre les courtes peines de détention. Les opinions variaient quant à l'avantage à définir « courtes » comme étant trois, six ou douze mois. Les participants estimaient que le processus de détermination du seuil adéquat devrait tenir compte de l'ensemble des expériences internationales, des données de recherche et des conditions pertinentes. Il y avait consensus sur ce que des dispositions législatives devraient être coordonnées avec l'affectation de ressources à l'échelle fédérale et à l'échelle provinciale pour les options communautaires ou les plans de traitement servant de solutions de rechange

à la détention de courte durée. Les dispositions législatives devraient aussi être coordonnées avec l'abrogation ou la réforme de peines minimales obligatoires adoptées récemment.

6. Renforcer les démarches relevant de la justice communautaire pour les Autochtones et en faciliter l'émergence

Les participants ont maintes fois souligné l'importance de considérer séparément les options communautaires autochtones servant de solutions de rechange à la détention, dans le cadre d'une transition plus générale transférant de l'attention et des ressources de la détention de courte durée à des solutions communautaires. Il y a de nombreux avantages à le faire, ce qui atténuerait les effets du système de justice colonial tout en appuyant et en accueillant l'émergence (ou la réémergence) ou l'expansion de modèles de justice d'inspiration autochtone. En font partie le fait de minimiser la mesure dans laquelle des personnes sont emportées au loin de leur collectivité et de leur territoire, le développement de la justice réparatrice là où elle est culturellement pertinente, le développement de services communautaires en santé mentale tenant compte des traumatismes, un plus grand recours à des pratiques traditionnelles de guérison et des effets secondaires positifs sous forme d'un essor de fournisseurs de services communautaires.

7. Sensibiliser les professionnels et le public aux avantages des options communautaires, afin de favoriser l'appui à leur égard

De solides données continuent de s'accumuler au sujet des limites et des conséquences négatives de l'incarcération de courte durée. Des études comparatives d'exemples où d'autres pays ont adopté des solutions de rechange vont dans le même sens. Comme l'ont appris les participants, la Norvège a constaté que la réduction de la population carcérale n'a pas augmenté le taux de criminalité, et les efforts déployés pour changer la culture d'acceptation à l'échelle nationale ont été très efficaces. En d'autres termes, la confiance du public dans le système de justice n'a pas souffert d'un moindre recours à la détention. Cependant, de tels exemples et la somme des connaissances qui sous-tendent de telles réformes restent à être communiqués efficacement au Canada, tant dans le système de justice qu'à l'intention du public. En conséquence, des mythes et des perceptions erronées au sujet de l'efficacité de la détention de courte durée restent répandus sans guère d'opposition. Ils créent une stigmatisation persistante et ils entravent les efforts visant à mettre au point et financer des solutions de rechange plus efficaces. Les systèmes de justice fédéral, provinciaux et territoriaux devraient organiser des campagnes d'information bien fondées et bien dotées en ressources pour faire connaître les solutions de rechange à l'incarcération de courte durée et les avantages de la déjudiciarisation, pour les personnes et pour la communauté. Les messages devraient concorder avec l'expertise des secteurs de la santé et des services sociaux. Ces campagnes pourraient d'abord viser les professionnels dans l'ensemble du système de justice, et promouvoir l'émergence de champions du changement, puis s'adresser au public afin de susciter un appui en faveur d'une réforme fondée sur des données probantes.

8. Présenter des données nationales justifiant la transition vers des options communautaires

Pour faire valoir les arguments justifiant une transition stratégique, sur le plan des opérations et sur le plan des ressources, de la détention de courte durée vers des peines communautaires, les champions du changement au sein du système de justice ont besoin d'accès à une information percutante, claire et facile à communiquer au sujet des avantages de la transition et des limites du *statu quo*. Cette information devrait être ancrée dans la recherche et dans la pratique au Canada ainsi que dans des pays comparables. Elle doit être davantage accessible à un public informé mais profane que ne le sont les sources d'information actuelles (comme Statistique Canada ou des publications scientifiques, aussi importantes et nécessaires que celles-ci soient). Le but devrait être d'appuyer et de promouvoir la prise de décisions fondée sur des données probantes. Il pourrait être servi aussi par des normes nationales ou provinciales, ou des rapports sur le rendement. Le succès serait favorisé par la désignation d'un champion national de la prise de décisions en matière de justice pénale fondée sur des données probantes.

9. Étudier la surveillance électronique comme option à l'incarcération en institution et y consacrer davantage d'investissements

Les systèmes de justice canadiens se tournent actuellement vers la surveillance électronique comme solution de rechange à la détention. Les chefs de file du secteur de la justice peuvent et devraient en faire davantage pour définir et mettre en place les modèles les plus efficaces d'utilisation de cette technologie. Les économies réalisées devraient être réaffectées à des ressources communautaires. Il faut reconnaître que la surveillance électronique n'est pas nécessairement indiquée dans tous les cas, qu'elle peut créer une stigmatisation et qu'elle peut être culturellement inadéquate pour les délinquants autochtones.

Conclusion

Avant la clôture du Symposium, Boyd Peters, membre de la Première Nation de Sts'ailes et membre du Conseil de justice des Premières Nations de Colombie-Britannique, s'est adressé aux participants.

Il a rappelé l'importance de la communauté, de la culture et de la spiritualité dans la quête de progrès en matière d'incarcération et face à la surreprésentation des Autochtones dans les prisons. Les conversations qui ont eu lieu dans le système de justice devraient plutôt se dérouler dans les communautés elles-mêmes. Les discussions des participants au Symposium au sujet de ségrégation et de confinement symbolisent la coquille dans laquelle les Autochtones se sont retirés. Les approches traditionnelles et sacrées, qui rétablissent le lien à la culture et au territoire, sont efficaces pour amener les Autochtones victimes du système colonial à reprendre contact avec ce qu'ils sont. Un véritable partenariat entre les Autochtones et les gouvernements, comme il prend forme aujourd'hui en Colombie-Britannique, peut mener à des résultats positifs. Nous devrions tous nous engager davantage dans cette voie. Pour l'avenir et pour avancer, l'autodétermination des nations et des systèmes de justice est l'objectif. Ceux qui travaillent dans le système de justice doivent arriver à le comprendre.

Sur ce, M. Tarbell a mis fin au Symposium, informant les participants que le Symposium de 2021 reviendra sur le thème de la justice autochtone.