

Chapitre publié le 22 novembre 2010 dans Martine Herzog-Evans (Ed). *Transnational Criminology Manual*. Volume 3, Nijmegen: Netherland, Wolf Legal Publishers.

LES SERVICES DE PROBATION AU QUÉBEC

Par Pierre Lalande
Conseiller à la Direction des programmes
Direction générale des services correctionnels
Ministère de la Sécurité publique du Québec

pierre.lalande@msp.gouv.qc.ca

Résumé : Le présent chapitre se divise en deux parties. La première situe les Services correctionnels québécois à l'intérieur du cadre législatif canadien et décrit aussi leur organisation en s'attardant, notamment, aux différentes mesures administrées par les services de probation. La deuxième partie explique comment, depuis les quarante dernières années, l'orientation préconisée au Québec en matière correctionnelle qui est axée sur la réinsertion sociale des personnes contrevenantes, a pu se développer et se maintenir dans un environnement nord-américain plus punitif.

Introduction

Dans différents pays, les services de probation peuvent être désignés sous une autre appellation et les mesures qu'ils administrent peuvent parfois présenter quelques différences. À titre d'exemple, en France, ils sont appelés *services pénitentiaires d'insertion et de probation*, en Belgique, ce sont les *maisons de justice*, dans plusieurs provinces canadiennes on utilise « community corrections », alors qu'au Québec, depuis quelques années, ils sont appelés *directions des services professionnels correctionnels*, bien que « service de probation » soit encore utilisé couramment. Pour une compréhension commune, nous allons tout au long du chapitre utiliser le terme générique « service de probation ».

Ce chapitre vise à dresser, dans un premier temps, un portrait de l'organisation des services de probation québécois, à présenter les mesures qu'ils administrent ainsi que les responsabilités des agents de probation. Dans un deuxième temps, nous présentons l'approche préconisée au Québec qui se caractérise par le choix de la réinsertion sociale comme meilleur moyen de protéger la société. Nous soutiendrons que c'est grâce à des assises solides élaborées par différents comités d'étude ou commissions d'enquête dans les années 60 et 70, et appuyés aujourd'hui par les résultats de la recherche, qu'a pu se maintenir depuis plus de quarante ans le choix de la réinsertion sociale des personnes contrevenantes.

1. L'encadrement législatif au Canada des services correctionnels et les services de probation au Québec

1.1. Le partage des pouvoirs en matières pénale et correctionnelle au Canada

Au Canada, c'est l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (1867) qui départage les responsabilités respectives des provinces et du gouvernement fédéral en matière de droit correctionnel. Le Parlement fédéral détient l'autorité législative exclusive sur le droit criminel. Ce pouvoir inclut celui de créer une infraction criminelle, celui de l'assortir d'une peine et celui de régir le déroulement et l'exécution de la peine. Ce sont toutefois les provinces qui ont compétence sur l'administration de la justice. Elles peuvent aussi déterminer une peine à l'égard de lois provinciales, et régir la façon dont elle est exécutée. Elles ont également compétence sur l'infliction de punitions, par voie d'amendes, de pénalités ou d'emprisonnement, en vue de faire respecter toute loi provinciale portant sur une matière relevant de leur ressort.

Pour les peines carcérales, c'est le *Code criminel* canadien qui, par la règle du « deux ans moins un jour », détermine si la personne condamnée pour une infraction fédérale doit purger sa peine dans un pénitencier ou dans un établissement de détention provincial. Une personne condamnée à une peine d'emprisonnement de deux ans ou plus purge sa peine dans un pénitencier qui est un établissement sous juridiction fédérale. C'est le Service correctionnel du Canada qui administre les pénitenciers fédéraux et la surveillance des personnes libérées conditionnellement.

Les services correctionnels de juridiction provinciale ou territoriale administrent les peines de prison de deux ans moins un jour, ainsi que les peines à purger dans la communauté et les mesures correctionnelles en lien avec la libération anticipée des personnes contrevenantes qui leur sont confiées.

1.2. Les Services correctionnels au Québec

Au Québec, le mandat des Services correctionnels du ministère de la Sécurité publique (ci-après Services correctionnels) se définit comme suit : en collaboration avec les institutions et les organismes avec lesquels ils partagent leur mission, les Services correctionnels contribuent à éclairer les tribunaux et assurent la prise en charge, dans la communauté ou en détention, des personnes qui leur sont confiées en favorisant la réinsertion sociale des personnes contrevenantes.

1.2.1. L'organisation des services correctionnels au Québec

Les Services correctionnels comprennent le milieu carcéral et les services de probation. Le milieu carcéral assure la prise en charge des personnes contrevenantes condamnées à des peines de détention inférieures à deux ans ainsi que les personnes prévenues, c'est-à-dire les personnes en attente de l'issue de la poursuite judiciaire intentée contre elles ou en attente du prononcé de leur sentence.

Le milieu carcéral comprend 18 établissements de détention dont la capacité était, pour 2009-2010 aux environs de 4700 places. Quarante-huit pour cent de ces places étaient occupés par des personnes prévenues. De plus, un établissement spécialisé en délinquance sexuelle, d'une capacité de 46 places, a ouvert ses portes en mai 2010. Une équipe multidisciplinaire (criminologue, psychologue, sexologue), sous la responsabilité du ministère de la Santé et des Services sociaux, offre aux délinquants sexuels des services d'évaluation et d'intervention pendant leur traitement qui est d'une durée de six mois.

Quant aux services de probation, ils sont responsables de la production de rapports présentenciels pour les tribunaux, de l'évaluation des personnes contrevenantes et de l'élaboration des plans d'intervention correctionnels (plans d'exécution). Ils partagent également le suivi dans la communauté avec des partenaires communautaires¹. Ce suivi

¹ Il s'agit d'organismes sans but lucratif, ayant un accord de partenariat avec les Services correctionnels, oeuvrant en matière pénale et offrant des activités ou des services complémentaires à

visent notamment le respect des conditions imposées par les tribunaux, par la Commission québécoise des libérations conditionnelles (CQLC) ou par les directeurs d'établissement de détention. Les services de probation sont répartis dans 18 bureaux, la plupart étant situés dans les palais de justice. Une vingtaine de points de service en région offrent également des services aux personnes contrevenantes suivies dans la communauté.

1.3. Les mesures administrées par les services de probation au Québec

Les services de probation administrent deux types de mesures². Les mesures sentencielles dans la communauté, qui sont des peines imposées par les tribunaux, comme l'ordonnance de probation avec surveillance et l'ordonnance d'emprisonnement avec sursis. Ils administrent également les mesures correctionnelles qui s'adressent aux personnes qui ont été condamnées à une peine d'emprisonnement. Ces mesures sont la permission de sortir et la libération conditionnelle et leur objectif est de favoriser la réinsertion sociale progressive de la personne condamnée à une peine d'emprisonnement.

1.3.1. L'ordonnance de probation avec surveillance

L'ordonnance de probation est une peine imposée à une personne qui a été reconnue coupable d'une infraction par un tribunal agissant en matière criminelle ou pénale. Une ordonnance de probation ne peut dépasser trois ans. Le juge impose généralement une telle peine après avoir considéré un certain nombre d'éléments dont : le fait que la personne contrevenante ne représente pas un danger pour la société; la nature et les circonstances entourant l'infraction; la personnalité et le passé de la personne contrevenante; sa capacité et sa motivation à se comporter correctement dans la société.

Cette mesure repose sur le principe voulant que, en maintenant la personne contrevenante dans son milieu, elle pourra, par exemple, poursuivre ses études, conserver son emploi et assumer ses responsabilités vis-à-vis des siens. Elle lui fournit aussi une occasion de prouver qu'elle est en mesure de se comporter correctement dans la société et d'assumer les conséquences de ses actes, en respectant toutes les obligations de l'ordonnance de probation.

La personne contrevenante s'engage enfin à respecter certaines conditions obligatoires durant toute la période de probation, dont celles de ne pas troubler la paix, d'avoir une bonne conduite et de comparaître devant le tribunal lorsque la situation l'exige. Elle doit aussi respecter toute autre condition facultative spécifiée dont l'obligation de rencontrer un agent de probation. Le non-respect de l'une de ces obligations constitue en soi une infraction pouvant entraîner une nouvelle peine ou encore une prolongation ou une modification de l'ordonnance de probation par le tribunal. À noter qu'une probation peut être ordonnée sans surveillance. Dans ce cas, les dossiers ne sont pas portés à l'attention des services de probation.

Au Québec, pour l'année 2008-2009, 10 880 probationnaires étaient en moyenne suivis mensuellement dans la communauté, ce qui représentaient 73 % de toutes les personnes suivies dans la communauté. Parmi les demandes d'ordonnances pour la même période, 30,4 % des cas l'étaient en vertu d'infractions contre la personne, 29,3 % pour des infractions contre la propriété et 11,6 % pour des infractions en vertu de statuts fédéraux (délits de drogues, par exemple).

1.3.2. L'ordonnance d'emprisonnement avec sursis

Il s'agit d'une mesure relativement récente au Canada qui peut être qualifiée de nouveau « vaisseau amiral » des solutions de rechange. La raison est que cette mesure revêt en principe tous les attributs pour être une solution de rechange à l'incarcération crédible et

ceux offerts par les Services correctionnels. Ils offrent aussi des services d'hébergement et des services de suivi dans la communauté.

² L'équivalent de sanctions et mesures appliquées dans la communauté.

efficace (Lalande, 2007). Introduite en 1996, cette mesure avait comme objectif de réduire une partie des peines actuelles d'emprisonnement de moins de deux ans. Il est difficile de savoir précisément si cet objectif a été atteint parce que les recherches à ce sujet sont rarissimes. Cependant, selon Hendrick et al. (2003, p. 21) ainsi que Roberts et Gabor (2004, pp. 99-103), l'emprisonnement avec sursis a entraîné dans l'ensemble du Canada une diminution significative du nombre d'admissions en détention³ bien qu'ils aient toutefois constaté un léger effet d'« élargissement du filet » ou *net widening*.

Cela dit, avant de prononcer une ordonnance de sursis, le tribunal doit s'assurer, d'une part, que la peine d'emprisonnement imposée est inférieure à deux ans et, d'autre part, qu'une peine minimale d'emprisonnement n'est pas prévue pour l'infraction reprochée. De plus, le tribunal doit être convaincu que le fait de purger la peine au sein de la collectivité ne la met pas en danger.

De la même façon que pour la probation, l'emprisonnement avec sursis permet à la personne contrevenante de purger sa peine dans la communauté, de continuer à assumer ses obligations à l'égard des siens, de poursuivre ses études, de conserver son emploi et de démontrer qu'elle est en mesure de se comporter correctement dans la société en respectant les conditions, obligatoires ou facultatives, ordonnées par le juge. Dans le cas où la personne contrevenante ne respecte pas l'une de ses conditions, le tribunal peut prendre la décision de révoquer le sursis et de l'envoyer en prison afin qu'elle purge, en partie ou en totalité, le reste de sa peine d'emprisonnement.

Pour l'année 2008-2009, au Québec, 3 584 sursitaires étaient suivis en moyenne mensuellement dans la communauté ce qui représentaient 24 % de toutes les personnes suivies dans la communauté. Parmi les demandes d'ordonnances pour la même période, 19,7 % des cas l'étaient en vertu d'infractions contre la personne, 26,7 % pour des infractions contre la propriété et 28,7 % pour des infractions en vertu de statuts fédéraux.

La Cour suprême du Canada et l'emprisonnement avec sursis

Après un peu plus de trois ans d'utilisation, on a pu observer deux problèmes. Premièrement, on a noté qu'il s'était installé dans la pratique quotidienne une certaine confusion entre l'ordonnance de probation et l'ordonnance d'emprisonnement avec sursis. Deuxièmement, on a constaté un manque de rigueur dans le suivi des conditions de l'emprisonnement avec sursis, ce qui a amené des juges à dénoncer le laxisme de l'application et du respect des conditions de l'ordonnance d'emprisonnement avec sursis. Au Québec, la situation était telle que plusieurs juges avaient à l'époque indiqué publiquement l'intention de ne plus accorder d'ordonnances de sursis aux contrevenants et de les condamner plutôt à des peines de détention ferme. La mesure avait donc perdu en crédibilité.

Saisie d'une cause concernant l'emprisonnement avec sursis, la Cour suprême du Canada⁴ en a profité pour préciser des distinctions entre les deux mesures. Elle a ainsi clarifié que, contrairement à la probation, qui est principalement une mesure de réinsertion sociale, l'emprisonnement avec sursis devait à la fois viser des objectifs punitifs et des objectifs de réinsertion sociale. Conséquemment, des conditions punitives restreignant la liberté, comme la détention à domicile et les couvre-feux stricts devaient être la règle plutôt que l'exception. Tout en précisant les objectifs et les règles d'octroi de l'emprisonnement avec sursis, la cour a aussi attiré l'attention sur la nécessité d'une surveillance adéquate des sursitaires.

Les Services correctionnels ont donc implanté en 2001 un nouveau cadre de gestion de l'emprisonnement avec sursis afin que la mesure soit administrée de façon à atteindre les

³ Il est bien sûr difficile d'attribuer uniquement à l'emprisonnement avec sursis la baisse des admissions. Il suffit de rappeler que, même les admissions dans les pénitenciers (peines de deux ans et plus) ont diminué de 23 % depuis 1995-1996 (Beattie, 2006, p. 8) et que la criminalité au Canada a fléchi depuis le début des années 90 (Gannon, 2006, pp. 6 et suiv.).

⁴ *Reine c. Proulx*. [2000] 1 R.C.S. 61; 2000 CSC 5 (31 janvier 2000).

objectifs fixés par le législateur (et re précisés par la Cour suprême du Canada), c'est-à-dire en exerçant une surveillance adéquate des personnes soumises à la mesure. Il est intéressant de noter que, avant la décision de la Cour suprême, 43,4 % des ordonnances de sursis comportaient une condition de restriction liée à la résidence (assignation à domicile et couvre-feu) alors qu'après la décision le pourcentage a atteint 75,2 % (voir Landreville et al. 2004). Pour l'année 2008-2009, donc après quelques années d'implantation par les Services correctionnels de mesures de contrôle plus rigoureuses de ces conditions, 93,8 % des ordonnances de sursis comportaient une condition de restriction liée à la résidence.

1.3.3. L'ordonnance comportant des heures de service communautaire

L'ordonnance comportant des heures de service communautaire (travail d'intérêt général) est une condition imposée à un individu dans le cadre d'une ordonnance de probation ou d'emprisonnement avec sursis. Le nombre d'heures maximal est de 240 heures et le délai maximal d'exécution est de 18 mois. Les travaux se font dans des organismes sans but lucratif. Lorsqu'elle accepte d'effectuer des heures de service communautaire, la personne contrevenante s'engage formellement à réaliser, dans le délai prescrit, le nombre d'heures fixé, et ce, selon les modalités convenues avec l'intervenant correctionnel et le répondant de l'organisme communautaire concerné.

Il apparaît important de souligner que, au fil du temps, l'objectif de la mesure semble s'être transformé. Si, à l'origine, cette mesure était vue comme une solution de rechange à l'incarcération de premier plan, il semble que depuis plusieurs années, l'objectif (non affiché) des heures de service communautaire est devenu simplement un autre élément de l'individualisation de la peine. Il peut revêtir une dimension punitive (conséquence de l'acte), une dimension de réinsertion sociale (expérience de travail, intégration à la communauté) ou, encore, porter une dimension de nature réparatrice (réparation des torts à la société). Pour l'année 2008-2009, le nombre moyen d'heures de service communautaire suivi mensuellement était de 3 152, ce qui constitue une augmentation de 33 % par rapport à l'année 2003-2004.

1.3.4. Permission de sortir

La permission de sortir constitue la première étape du processus de libération graduelle d'une personne condamnée à une peine d'emprisonnement. Pour les peines de moins de six mois, la personne détenue doit avoir purgé le sixième de sa peine et c'est le directeur de l'établissement de détention qui peut octroyer une permission de sortir aux fins de réinsertion sociale. Pour les peines de six mois et plus, la personne est admissible à une permission de sortir préparatoire à la libération conditionnelle lorsqu'elle a purgé le sixième de la peine, mais elle cesse de l'être lorsqu'elle devient admissible à la libération conditionnelle, généralement au tiers de sa peine. C'est la Commission québécoise des libérations conditionnelles⁵ (CQLC) qui est responsable de l'octroi de ce type de permission de sortir.

Les motifs d'octroi sont relatifs, par exemple, au maintien ou à la recherche d'un emploi rémunéré, pour entreprendre ou poursuivre des études, pour participer, dans la communauté, à un programme d'aide ou de soutien ou à une autre thérapie en lien avec ses besoins ou, enfin, pour maintenir ou rétablir des liens avec son réseau familial ou social. Les personnes contrevenantes qui en bénéficient sont soumises à certaines conditions restrictives, et tout manquement à l'une de ces conditions peut ramener la personne contrevenante en détention et l'empêcher de bénéficier d'une libération conditionnelle, le cas échéant.

Pour l'année 2008-2009, 101 personnes étaient en moyenne suivies quotidiennement en permission de sortir (sauf pour raisons médicales), comparativement à

⁵ Seules les provinces de l'Ontario et du Québec ont leur propre commission des libérations conditionnelles, les autres provinces confiant cette responsabilité à une juridiction fédérale, soit à la Commission nationale des libérations conditionnelles.

1 192 en 1999-2000, ce qui constitue une baisse de 91,5 %. Le taux général d'absence de récidive en 2008-2009 pour la permission de sortir préparatoire à la libération conditionnelle atteignait 99,66 % (Québec, 2009).

1.3.5. La libération conditionnelle

La libération conditionnelle est une autre mesure de libération graduelle qui permet à la personne contrevenante de poursuivre sa peine d'emprisonnement au sein de la communauté. C'est la CQLC qui décide de la libération conditionnelle des personnes contrevenantes purgeant une peine d'emprisonnement de six mois ou plus. L'admissibilité est fixée généralement au tiers de la peine. Lors de l'étude du dossier, la CQLC tient compte des mêmes critères que pour les permissions de sortir. Cette mesure comprend plusieurs conditions générales ou spécifiques, par exemple participer à un programme thérapeutique en lien avec la problématique déterminée lors de l'évaluation effectuée par l'agent de probation.

Lorsqu'il y a un motif raisonnable de croire qu'une personne a manqué à l'une des conditions de la libération conditionnelle ou qu'elle a perpétré ou risque de perpétrer une infraction criminelle, la personne désignée par la CQLC (généralement un agent de probation, un gestionnaire du service de probation ou le directeur de l'établissement de détention) procède à la suspension immédiate de la mesure et la personne est réincarcérée. Dans les jours suivants, un rapport est préparé par la personne désignée et la personne contrevenante est revue par la CQLC qui rend la décision d'annuler la suspension ou de révoquer la libération conditionnelle. Pour l'année 2008-2009, 479 libérés conditionnels étaient en moyenne suivis mensuellement, soit une diminution de 9,7 % par rapport à l'année précédente. Le taux général d'absence de récidive pour 2008-2009 s'établissait à 97,6 % (Québec, 2009).

1.4. Les agents de probation au Québec

Les agents de probation au Québec sont minimalement titulaires d'un diplôme universitaire de premier cycle (baccalauréat) en sciences sociales, notamment en criminologie, en psychologie, en psychoéducation ou en travail social.

En vertu de la Loi sur les services correctionnels du Québec⁶ (LSCQ), leurs tâches sont définies comme suit : les agents de probation préparent, à la demande des tribunaux, des rapports présenticiels sur les personnes reconnues coupables afin d'évaluer leur possibilité de réinsertion sociale. Ils exercent diverses activités d'évaluation et d'intervention auprès des personnes contrevenantes, les accompagnent dans leur processus de réinsertion sociale et, s'il y a lieu, les orientent vers les ressources de la communauté qui offrent des services en lien avec leurs problèmes ou besoins. En mars 2010, 327 agents de probation travaillaient aux Services correctionnels.

1.4.1. La préparation des rapports présenticiels

Le *Code criminel* prévoit que le tribunal peut demander la préparation d'un rapport présenticiel en vue du prononcé de la sentence. Ce rapport informe le tribunal notamment sur le degré de maturité, le caractère et le comportement du délinquant, son désir de réparer le tort, ses antécédents criminels, le potentiel de réinsertion sociale et le risque que la personne représente pour la société. Pour l'année 2008-2009, les agents de probation québécois ont préparé 4 200 rapports présenticiels réguliers et 224 rapports spécifiques (rapport demandé par le juge portant sur un aspect particulier).

⁶ L.Q. 2002, c. 24, a.2.

1.4.2. L'évaluation des personnes contrevenantes

En vertu de l'article 12 de la LSCQ, les Services correctionnels procèdent à l'évaluation (ou l'appréciation) de toute personne qui leur est confiée dès sa prise en charge et selon des modalités compatibles avec la durée de la peine, le statut de la personne et la nature du délit. L'évaluation a pour but d'établir le risque de récidive et le potentiel de réinsertion sociale que présente une personne, en tenant compte notamment de ses besoins en lien avec son problème de délinquance et des ressources qu'elle requiert en matière d'encadrement et d'accompagnement. L'évaluation est accompagnée d'un plan d'intervention correctionnel. Il importe de préciser que les agents de probation effectuent également les activités d'évaluation dans les établissements de détention. Enfin, les Services correctionnels peuvent requérir, lorsque nécessaire, les services de psychologues, de psychiatres, de sexologues ou d'autres professionnels spécialisés afin de compléter l'évaluation des personnes contrevenantes.

Au Québec, pour les sentences de six mois et plus, les agents de probation utilisent depuis 2007 un outil actuariel d'évaluation appelé Level of Service/Case Management Inventory (LS/CMI)⁷ (Andrews, D.-A., J. Bonta et J.S. Wormith, 2004). Tout en soutenant l'évaluation clinique du professionnel, cet outil aide à déterminer le risque de récidive et les besoins à cibler dans le plan d'intervention correctionnel. Par exemple, un individu dont l'outil actuariel aurait permis d'établir que ses problèmes sont d'abord l'impulsivité et la violence ou des problèmes liés à l'éducation et à l'emploi, devra participer à des programmes en lien avec ces problématiques. Quant aux délinquants sexuels, ils sont évalués à l'aide de trois outils d'évaluation (Statique-99, Stable-2007 et Aigu-2007) conçus spécifiquement pour cette problématique.

1.4.3. L'accompagnement, le contrôle, les programmes et les services

En tenant compte du type de mesure et du niveau de risque établi par l'outil actuariel, l'agent de probation détermine par la suite les modalités d'intervention et le type d'intervenant qui sera responsable du suivi de la personne contrevenante. Depuis l'implantation de la LSCQ, les agents de probation se concentrant davantage sur les activités d'évaluation, celles de suivi peuvent être confiées soit à l'agent de probation, soit à un agent des services correctionnels travaillant dans la communauté, soit à un organisme communautaire⁸.

En ce qui concerne les programmes et services liés aux besoins des personnes contrevenantes, ce sont les ministères responsables de ces services ou de ces traitements qui les élaborent et les offrent, que ce soit pour le citoyen ordinaire ou pour la personne contrevenante. Il s'agit du ministère de la Santé et des Services sociaux (toxicomanie, déviance sexuelle, violence), celui de l'Éducation, du Loisir et du Sport (formation scolaire) et celui de l'Emploi et de la Solidarité sociale (employabilité). Ces programmes et services spécialisés sont donc offerts par les ressources de la communauté en vertu d'ententes entre ces ministères et celui de la Sécurité publique, ministère responsable des Services correctionnels.

2. Depuis 40 ans au Québec : la réinsertion sociale comme meilleur moyen de protéger la société

Cette deuxième partie retrace les fondements des Services correctionnels en matière d'approche correctionnelle, laquelle se caractérise par le choix de favoriser la réinsertion sociale des personnes contrevenantes, au lieu de miser sur des modèles punitifs qui sont très coûteux sur les plans humain, social et financier. Ce choix, qui s'appuyait au départ sur les résultats de comités d'étude ou de commissions d'enquête, a tout de même pu se maintenir

⁷ Cet outil a été traduit en français par les Services correctionnels en collaboration avec le professeur Jean-Pierre Guay de l'École de criminologie de l'Université de Montréal.

⁸ Voir note 1.

malgré un environnement davantage punitif préconisé en Amérique du Nord (Griffith, 2010, p. 73; Lemire, 1996, p. 102; Québec, 1996)⁹.

2.1 Une brève histoire de la probation québécoise

Le Québec a accusé un retard certain par rapport aux autres provinces canadiennes en matière de développement de services de probation. Ce n'est d'ailleurs qu'en 1967 que le ministère de la Justice du Québec a procédé à l'embauche de ses premiers agents de probation (Rivard, 1979, p. 7). C'est notamment sous l'influence d'un comité fédéral (Ouimet, 1969) et d'une commission québécoise (Prévost, 1969) que les services de probation vont se développer surtout à partir des années 70. Ces deux rapports avaient insisté sur une utilisation plus modérée de l'emprisonnement privilégiant du même coup le développement des services de probation.

Toujours au sujet de la probation, le comité Ouimet soutient que « dans toute la mesure du possible, c'est au sein de la collectivité que devraient se faire les efforts visant la réinsertion sociale d'un délinquant » (Ouimet, 1969, p. 315). Quant au rapport Prévost, les commissaires avaient recommandé le développement d'un service de probation.

Comme le rappelle Rivard (1979, p. 7), ces deux commissions avaient insisté « sur l'importance de concrétiser une nouvelle philosophie pénale voulant que l'objectif fondamental de la justice criminelle soit d'assurer la protection de tous les membres de la société et, qu'à long terme, cette meilleure protection de la société réside dans la réhabilitation du délinquant ». C'est en 1969 que le législateur québécois adopte la Loi de la probation et des établissements de détention¹⁰, laquelle a permis, entre autres, l'élaboration d'une philosophie générale de base dans le secteur de la réhabilitation tout en mettant l'accent sur la réinsertion sociale des contrevenants adultes.

2.2. Deux rapports qui plaident en faveur des solutions de rechange

Préoccupé par le fait que, depuis 1974, la population moyenne quotidienne dans les établissements de détention avait presque doublé et qu'il était question d'une sérieuse crise de surpopulation (Québec, 1976, p. 45), le ministère de la Justice du Québec confie en 1977 au Comité consultatif sur le secteur correctionnel adulte (ci-après rapport Thiffault) le mandat de proposer une politique d'ensemble dans le secteur correctionnel.

Ce comité a repris essentiellement les grands principes véhiculés par la défunte Commission de réforme du droit du Canada, laquelle a exercé dans les années 70 une certaine influence en matière de philosophie pénale. Ces principes étaient de dépenaliser partout où on peut le faire, d'utiliser le droit pénal avec modération et de se servir de l'emprisonnement comme solution ultime. De plus, ce rapport a introduit la notion de participation de la communauté et de mise sur pied de programmes orientés vers la communauté. Dans la foulée du rapport Thiffault, les Services correctionnels projettent d'élaborer une politique en matière de services correctionnels et de mettre au point des mesures de rechange à l'emprisonnement.

Presque dix ans plus tard, et toujours aux prises avec des problèmes de surpopulation carcérale, le gouvernement du Québec met sur pied début 1986 le Comité d'étude sur les solutions de rechange à l'incarcération (ci-après Landreville, 1986). Le gouvernement lui confie le mandat de « (...) rechercher des outils correctionnels appropriés et ainsi réduire le recours à l'incarcération, de favoriser l'implication de la communauté dans le traitement de la criminalité et de diminuer les coûts engendrés par le dispositif correctionnel (...» (Landreville, 1986, p 11).

Le comité d'étude fera 47 recommandations dont l'ensemble visaient principalement la réduction à court et moyen termes de la population carcérale. Plusieurs idées tirées de ce

⁹ Voir aussi l'analyse de Landreville (2007) à ce sujet.

¹⁰ Lois du Québec, chap. 21, 1969.

rapport vont par la suite se retrouver dans les politiques des services correctionnels au Québec (voir Lalande, 2007).

En 1988, et s'appuyant sur les rapports qui précèdent, les Services correctionnels énoncent, dans un document intitulé *Mission, valeurs et orientations*, qu'ils entendent poursuivre et intensifier leurs efforts en vue de promouvoir et de rendre disponibles au tribunal toutes les mesures possibles de substitution à l'emprisonnement afin que cette dernière mesure ne s'applique qu'en dernier recours (Québec, 1988, p. 23).

2.3. La réforme correctionnelle québécoise (1995)

Ce qui précède a permis d'établir les bases de ce qui allait s'appeler la réforme correctionnelle au Québec, laquelle visait essentiellement à promouvoir d'autres mesures que l'incarcération, à limiter la capacité carcérale et à faire participer davantage la communauté à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes. Il s'agissait donc pour les Services correctionnels de passer d'un traitement de la criminalité trop axé sur la répression et l'incarcération à un traitement axé davantage sur la prévention, la résolution de conflits et un recours à l'incarcération uniquement pour les individus qui menacent la sécurité de la population.

C'est dans le document intitulé *Vers un recours modéré aux mesures pénales et correctionnelles* (Québec, 1996) que l'on trouve plus en détail tout le rationnel qui avait conduit les Services correctionnels à entreprendre cette réforme. On arguait notamment que le Québec, avec une criminalité comparable à l'ensemble des pays occidentaux, utilisait davantage l'incarcération pour solutionner les problèmes de criminalité. Aussi, on annonçait sans détour que le Québec tourne le dos au modèle répressif en dépit du « vent de conservatisme qui souffle sur toute l'Amérique du Nord » (Québec, 1996). Mais au-delà des convictions profondes, on ne cache pas non plus le contexte budgétaire difficile du gouvernement. C'est dans ce contexte que l'on annonce, pour le 1^e juillet 1996, la fermeture de cinq établissements de détention tout en spécifiant que le gouvernement investira davantage dans les mesures dans la communauté. Cette nouvelle a été fortement médiatisée et commentée.

2.3 Rapport Corbo (2001) et Loi sur le système correctionnel du Québec (2002)

Un événement dramatique s'est produit en août 2000 lorsqu'une personne contrevenante en permission de sortir a assassiné un adolescent. Cette affaire ébranlera les piliers de la réforme correctionnelle. La fermeture des prisons quelques années plus tôt refait surface et suscite l'indignation populaire; les Services correctionnels sont accusés d'avoir été contraints de libérer des détenus prématurément. Moins de deux mois plus tard, cet événement et toute la publicité qui l'entoure poussent le gouvernement à confier à un universitaire renommé le mandat de faire une analyse complète et détaillée des processus d'élargissement (permission de sortir et libération conditionnelle) ainsi que des modalités d'encadrement et de contrôle des personnes contrevenantes. L'universitaire dépose un rapport (rapport Corbo) de 330 pages en avril 2001.

Le caractère odieux du crime et sa large couverture médiatique auraient pu mener à un changement d'orientation pour que le système correctionnel québécois modifie son orientation. Après cette analyse exhaustive, le rapport Corbo maintient tout de même l'approche fondée sur la réinsertion sociale :

La société québécoise n'a pas vraiment d'autre choix que de rechercher la réhabilitation et la réinsertion des personnes contrevenantes; renoncer à cet objectif imposerait de s'engager dans une politique de répression durable des personnes contrevenantes; une telle politique serait économiquement et socialement coûteuse et aboutirait à un cul-de-sac ne laissant d'autre possibilité que de nourrir la répression par une répression sans cesse plus dure (Corbo, 2001, p. 4).

C'est à la suite des recommandations du rapport Corbo que le ministère de la Sécurité publique du Québec a élaboré l'année suivante la Loi sur le système correctionnel du Québec. Sans évacuer les fondements de la réforme de 1995, cette loi sanctionnée en juin 2002, mais implantée en 2007, cherche à rétablir un certain équilibre entre l'encadrement des contrevenants, le respect des décisions des tribunaux et la réinsertion sociale. La logique de la loi de 1969 se poursuit avec la loi de 2002 et se concrétise encore davantage en 2010 avec un plan d'action gouvernemental pour la réinsertion sociale des personnes contrevenantes.

2.4. Le plan d'action gouvernemental 2010-2013 pour la réinsertion sociale des personnes contrevenantes (2010)

En 2010, le gouvernement du Québec a entrepris l'implantation d'un plan d'action gouvernemental pour la réinsertion sociale des personnes contrevenantes (Québec, 2010). Axé sur les programmes et services, le plan d'action met notamment l'accent sur la continuité des services entre le milieu carcéral et la communauté. Ce choix se justifie également par les résultats des multiples recherches qui ont démontré qu'une évaluation rigoureuse des problèmes liés à la délinquance et l'utilisation de programmes et services en lien avec ces problèmes, notamment dans la communauté, réduisaient davantage les risques de récidive (Justice Policy Institute, 2009).

Ce plan d'action représente aussi la concrétisation d'ententes entre différents ministères et organismes actifs auprès des clientèles contrevenantes. L'idée est d'assurer une meilleure coordination des interventions des quatre ministères¹¹ qui ont des responsabilités face à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes. Le plan d'action dresse un aperçu des problématiques et des besoins des personnes contrevenantes. Près de soixante-dix mesures s'articulent autour de quatre axes d'intervention : l'évaluation des besoins des personnes contrevenantes et leur prise en charge; l'offre de programmes, services et activités de soutien à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes; la recherche et l'évaluation de programmes; la sensibilisation et l'information. L'application de ce plan d'action vise ultimement à ce que la personne contrevenante en arrive à vivre de façon socialement acceptable dans le respect des lois, à faire diminuer les risques de récidive et, enfin, à ce qu'il y ait moins de victimes dans la population.

Conclusion

À l'ère où l'on met plus l'accent sur le contrôle et la protection du public, où l'on valorise généralement plus la punition par des politiques et des pratiques plus «conservatrices», il peut être difficile de maintenir une philosophie de réinsertion sociale et de contrebalancer les discours populistes. Mais cela dépend. À notre avis, seule la recherche scientifique favorise le développement de politiques pénales et correctionnelles qui visent la réinsertion sociale des personnes contrevenantes de façon sécuritaire, à moindre coût sur les plans social, humain et financier.

En 2007-2008, en moyenne près de 109 000 personnes contrevenantes sous juridiction provinciale ou territoriale étaient suivies dans la communauté au Canada, dont environ 13 000 au Québec (Statistique Canada, 2009). Pourtant, à tout le moins au Québec et au Canada, il est rare que des recherches soient publiées sur les résultats des différentes mesures dans la communauté. Or, il nous semble que les chercheurs pourraient s'intéresser davantage aux mesures administrées par les services de probation, notamment en termes de résultats et d'amélioration des pratiques. Il apparaît également nécessaire de sensibiliser le grand public en lui faisant connaître le travail effectué par le personnel des services de probation, parce que ces derniers ont beaucoup à apporter, tant aux personnes contrevenantes qu'à la société en général.

¹¹ Voir point 1.4.3.

BIBLIOGRAPHIE

Andrews, D.-A., J. Bonta et J.S. Wormith, 2004. *Level of Service/Case Management Inventory*. Toronto: Multi-Health Systems inc.

Beattie, K., 2006. *Les Services correctionnels pour adultes au Canada, 2004-2005*. Juristat, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada – n° 85-002-XIF au catalogue, vol. 26, n° 5, Ottawa : Ministre de l'Industrie, octobre.
<http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/Statcan/85-002-XIF/85-002-XIF2006005.pdf>

Cour suprême du Canada, *Reine c. Proulx*, n° 26376, 31 janvier 2000.
<http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/fr/index.html>

Corbo, C., 2001. *Pour rendre plus sécuritaire un risque nécessaire*. Montréal : 30 avril, 330 pages.
http://www.cqlc.gouv.qc.ca/fileadmin/templates/documents/Publications/corbo_commqueb.pdf

Gannon, M., 2006. *Statistiques de la criminalité au Canada, 2005*, Juristat, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada – n° 85-002-XIF au catalogue, vol. 26, n° 4. Ottawa : Ministre de l'Industrie, juillet.
<http://dsp-psd.tpsgc.gc.ca/Collection-R/Statcan/85-002-XIF/85-002-XIF2006004.pdf>

Gauthier, M., 1986. « Les politiques et les pratiques en matière correctionnelle adulte au Québec : 1960-1985 ». *Criminologie*, vol. XIX, n° 1, pp. 239-260.
<http://www.erudit.org/revue/CRIMINO/1986/v19/n1/017235ar.pdf>

Griffiths, C.T., 2010. *Canadian Corrections*. 3rd ed. Toronto : Nelson Education.

Hendrick, D., Martin, M., & Greenberg, P., 2003. *La condamnation avec sursis au Canada : un profil statistique, 1997 à 2001*. Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada – n° 85-560-XIF au catalogue, hors-série. Ottawa : Ministre de l'Industrie, mai.
<http://www.statcan.ca/francais/freepub/85-560-XIF/85-560-XIF2003001.pdf>

Justice Policy Institute, 2009. *Pruning Prisons : How cutting Corrections Can Save Money and Protect Public Safety*. May 2009, 23 p.
http://www.justicepolicy.org/images/upload/09_05_REP_PruningPrisons_AC_PS.pdf

Lalande, P., 2007. « Des solutions de rechange à l'incarcération : pour un peu plus de modération, d'équité et d'humanité ». *Criminologie*. Vol. 40, n° 2, pp. 67-87.
<http://id.erudit.org/revue/crimino/2007/v40/n2/016852ar.pdf>

Landreville, P. (Prés). 1986. *Rapport du comité d'étude sur les solutions de rechange à l'incarcération*, Québec : Ministère du Solliciteur général.

Landreville, P., 2007. « Grandeurs et misères de la politique pénale au Canada : du réformisme au populisme ». *Criminologie*. Vol. 40, n° 2, pp. 19-51.
<http://www.erudit.org/revue/CRIMINO/2007/v40/n2/016850ar.html>

Landreville, P., Lehalle, S., & Charest, M., 2004. *L'emprisonnement avec sursis au Québec : l'impact de l'arrêt Proulx et du nouveau cadre de gestion*. Montréal : Centre international de criminologie comparée, Université de Montréal, novembre.
https://depot.erudit.org/bitstream/000976dd/1/emprisonnement_sursis.pdf

Lemire, G., 1996. « Les Services correctionnels du Québec : un système atypique ? », *Annales internationales de criminologie*, vol. 34-1/2, pp. 89-102.

Ouimet, R., 1969. *Rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle. Justice pénale et correction : un lien à forger*. Ottawa : Imprimeur de la Reine.

Prévost, Y., 1969. *La société face au crime. Rapport de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice en matière criminelle et pénale au Québec*, vol. 1 : « Principes fondamentaux », Québec : Éditeur officiel/Ministère de la Justice du Québec.

Québec, 1976. *Rapport annuel 1976*, Direction générale de la probation et des établissements de détention, Gouvernement du Québec, Ministère de la Justice.

Québec, 1988. *Mission, valeurs et orientations*. Québec : Direction générale des services correctionnels. Ministère de la Sécurité publique. Gouvernement du Québec.

Québec, 1996. *Vers un recours modéré aux mesures pénales et correctionnelles*. Québec : Ministère de la Sécurité publique, avril.

http://www.securitepublique.gouv.qc.ca/fileadmin/Documents/publication/reinsertion/publication/virage_correctionnel/index.htm

Québec, 2002. *Loi sur le système correctionnel du Québec*. Québec : Éditeur officiel du Québec. Juin.

http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/S_40_1/S40_1.htm

Québec, 2009. *Rapport annuel de gestion 2008-2009*. Québec : Commission québécoise des libérations conditionnelles. Septembre.

<http://www.cqlc.gouv.qc.ca/fileadmin/templates/documents/Administration/RAPPORT%20ANNUEL%20DE%20GESTION%202008-2009.pdf>

Québec, 2010. *Plan d'action gouvernemental 2010-2013. La réinsertion sociale des personnes contrevenantes : une sécurité durable*. Québec : Ministère de la Sécurité publique. (À paraître en 2010 sur le site du ministère de la Sécurité publique du Québec)

Rivard, P. A., 1979. « Le service de probation du Québec : évolution et rôles traditionnels », *Criminologie*, vol. XII, n° 2, pp. 7-23.

<http://www.erudit.org/revue/CRIMINO/1979/v12/n2/017105ar.pdf>

Roberts, J. V., & Gabor, T., 2004. Living in the Shadow of Prison. Lessons from the Canadian Experience in Decarceration. *British Journal of Criminology*, 44, pp. 92-112.

Thiffault, A., 1978. *Rapport du Comité consultatif sur le secteur correctionnel adulte*, Québec, Ministère de la Justice.

Statistique Canada, 2009. *Services correctionnels pour adulte au Canada, 2007-2008 – Tableaux de référence*. Ottawa : Centre canadien de la statistique juridique.