

"Source : *Le processus de libération conditionnelle : Étude de la Commission nationale des libérations conditionnelles effectuée pour la Commission de réforme du droit du Canada*, 173 pages, Commission de réforme du droit du Canada, 1976. Reproduit avec la permission du ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2011."



Commission de réforme du droit
du Canada

Law Reform Commission
of Canada

Le processus de libération conditionnelle

Une analyse
de la Commission
des libérations
conditionnelles



Série Droit
administratif

LE PROCESSUS DE LIBÉRATION CONDITIONNELLE

Série droit administratif

Les auteurs ont effectué cette recherche, à la demande de la Commission. Elle a commencé à la fin de 1974 et s'est terminée en juillet 1975. Il faudrait donc se rappeler que des changements ont pu survenir depuis. Les idées exprimées dans cette monographie sont celles de l'auteur. La Commission de réforme du droit en tiendra compte lorsqu'elle formulera des propositions en vue d'une réforme du droit administratif et de la procédure administrative. Dans l'intervalle, la Commission invite le lecteur à lui communiquer ses observations en les adressant au

**Secrétaire
Commission de réforme du droit du
Canada
130, rue Albert
Ottawa, Ontario
K1A 0L6**

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1976

Disponible gratuitement par la poste:

La Commission
de réforme du droit
130, rue Albert, 7^e étage
Ottawa, Ontario K1A 0L6

N° de catalogue J32-3/14 F

ISBN 0-660-00555-7

LE PROCESSUS DE LIBÉRATION CONDITIONNELLE

Étude de la
Commission nationale des
libérations conditionnelles

effectuée pour la
Commission de réforme du droit du Canada

par

Pierre Carrière

et

Sam Silverstone

avec la collaboration de

Pierre Landreville

et

Gaylord Watkins

Remerciements

Pendant le cours de cette recherche, beaucoup de personnes nous ont prodigué leur aide et leurs encouragements. Nous tenons à remercier les membres et le personnel de la Commission nationale des libérations conditionnelles, ainsi que les agents du Service national des libérations conditionnelles et du Service canadien des pénitenciers qui nous ont généreusement accordé leur temps et le bénéfice de leur expérience. Sans leur patience et leur coopération cette étude n'aurait pas vu le jour.

Nous tenons particulièrement à remercier W. R. Outerbridge (Président de la Commission nationale des libérations conditionnelles), Don Wall (membre régional de l'Ontario), Margaret Benson (membre régional de l'Ontario), Mary-Rose Lette (membre régional du Québec), Steve Cumas (membre régional du Québec), Jean-Paul Gilbert (membre national), B. K. Stevenson (membre national), H. G. Christie (membre national), C. A. M. Edwards (représentant de district, Kingston), Harry Pineau (représentant de district, Peterborough), Lilly Tronche (représentant de district, Granby), Gilles Thibault (représentant de district, St-Jérôme), Raymond Houde (représentant de district, Laval), Yves Léveillé (secrétaire régional de la Commission nationale des libérations conditionnelles, Québec), Max Steinberg (secrétaire régional de la Commission nationale des libérations conditionnelles, Ontario), Jean-Claude Perron (coordonnateur du Service national des libérations conditionnelles, Québec), Gilles Depratto (Directeur de la planification et des politiques de la Commission nationale des libérations conditionnelles et agent de liaison auprès de la Commission de Réforme du droit pendant la durée de l'étude), Hélène Bourbonnière (secrétaire de la Commission nationale des libérations conditionnelles), les agents de libération des districts de Kingston, Peterborough, St-Jérôme, Granby et Laval, ainsi que les préposés au classement de tous les pénitenciers fédéraux que nous avons visités au Québec et en Ontario.

Pierre Carrière
Sam Silverstone

Table des matières

PRÉFACE	xvii
AVANT-PROPOS	xxiii
CHAPITRE I: INTRODUCTION SOMMAIRE AU PROCESSUS DE LIBÉRATION CONDITIONNELLE	1
a) Description générale du processus d'emprisonnement et de libération conditionnelle	1
Figure I — Le processus d'emprisonnement et de libération	
b) Le processus de libération conditionnelle en droit fédéral	2
Figure II — Le processus de libération conditionnelle — Schéma détaillé	
(i) Le début de la peine	2
(ii) Déroulement de la peine	3
(iii) La date d'admissibilité à la libération conditionnelle ..	3
(iv) Les audiences et les décisions de la Commission	4
c) La Commission nationale des libérations conditionnelles — sa composition	5
d) Pouvoirs et compétence de la commission	6
(i) Le règlement de cas particuliers	6
(ii) L'établissement de principes directeurs	7
(iii) Le partage des tâches au sein de la Commission	8
CHAPITRE II: MÉTHODES DE RECHERCHE ET DESCRIPTION DE L'ÉCHANTILLON	9
a) Le travail de recherche	9
(i) La comptabilisation des données sur la constitution du dossier et l'audience	10
(ii) Les contraintes de la recherche	11

b) Description de l'échantillon	11
(i) Région de l'Ontario	11
(ii) Région du Québec	12
Tableau I — Échantillon ontarien: Répartition des détenus selon le niveau de sécurité de l'établissement	14
Tableau II — Échantillon québécois: Répartition des détenus selon le niveau de sécurité de l'établissement	15
Tableau III — Échantillon ontarien: Infractions commises par les détenus	16
Tableau IV — Échantillon québécois: Infractions dominantes commises par les détenus	17
Tableau V — Échantillon ontarien: Durée des peines	18
Tableau VI — Échantillon québécois: Durée des peines	18
Tableau VII — Échantillon ontarien: Décisions de la commission nationale des libérations conditionnelles	19
Tableau VIII — Échantillon québécois: Décisions de la commission nationale des libérations conditionnelles	19
Tableau IX — Échantillon ontarien: Répartition des décisions finales de la commission au niveau régional et national, selon le niveau de sécurité de l'établissement de détention	20
Tableau X — Échantillon québécois: Répartition des décisions finales de la commission, au niveau régional et national, selon le niveau de sécurité de l'établissement de détention	20
Tableau XI — Sommaire des données de l'échantillon	20

CHAPITRE III: ANALYSE DES DÉCISIONS SUR LES CAS DE L'ÉCHANTILLON	21
a) La décision favorable à la libération conditionnelle	22
(i) L'octroi de la libération conditionnelle	22
(ii) La libération conditionnelle progressive	22
(iii) La libération conditionnelle de jour	24
(iv) La libération conditionnelle de jour (temporaire)	24
(v) La libération conditionnelle pour expulsion	25
(vi) La libération conditionnelle à titre exceptionnel	25
b) L'approbation en principe de la libération conditionnelle ...	27

(i) L'approbation en principe de la libération conditionnelle ordinaire	27
(ii) L'approbation en principe de la libération conditionnelle minimale	29
(iii) L'approbation en principe de la libération conditionnelle progressive	29
(iv) L'approbation en principe de la libération conditionnelle de jour, temporaire ou permanente	29
c) La reconduction d'une décision antérieure	30
d) Le refus ou le report de la libération conditionnelle	30
e) Décisions diverses	32
(i) La décision réservée	32
(ii) La démarche proposée	34
f) Résumé	35
Tableau XII — Décisions favorables à la libération conditionnelle, selon le niveau de sécurité de l'établissement de détention	23
Tableau XIII — Approbations en principe de la libération conditionnelle, selon le niveau de sécurité de l'établissement de détention	28
Tableau XIV — Refus et reports de la libération conditionnelle, selon le niveau de sécurité de l'établissement	31
Tableau XV — Décisions «diverses», selon le niveau de sécurité de l'établissement	33

CHAPITRE IV: LA PREMIÈRE PHASE: LES PRÉPARATIFS DE LA DÉCISION — LA CONSTITUTION DU DOSSIER PAR LE SERVICE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES	37
a) Les dossiers du détenu	38
b) Le dossier du service des libérations conditionnelles	38
(i) Agencement des pièces dans le dossier du SNLC	39
(ii) Contenu du dossier du SNLC	39
1. Le bordereau d'admission au pénitencier	39
2. Le rapport diagnostique	40
3. Le rapport présentenciel	40

4.	Le rapport consécutif à la suspension de la libération conditionnelle	41
5.	La fiche du service des empreintes digitales de la G.R.C.	41
6.	Le rapport de police	41
7.	Les commentaires du juge	42
8.	Le rapport psychologique	42
9.	La lettre concernant la date d'admissibilité du détenu à la libération conditionnelle	42
10.	Le rapport psychiatrique	42
11.	La demande de libération conditionnelle	43
12.	L'accusé de réception	43
13.	La correspondance diverse concernant la libération conditionnelle	44
14.	Le formulaire «Partie I» du Service des pénitenciers	44
15.	Le formulaire «Partie IIA» du Service des pénitenciers	45
16.	Le formulaire «Partie IIB» du Service des libérations conditionnelles	46
17.	La Partie III: l'évaluation communautaire	46
18.	La Partie IV: l'appréciation et la recommandation du Service des libérations conditionnelles	47
19.	Le formulaire de décision	48
20.	Le sommaire du dossier	48
(iii)	Vue générale du contenu des dossiers du Service des libérations conditionnelles	48
(iv)	Conclusions préliminaires sur l'information contenue dans les dossiers du Service des libérations conditionnelles	49
(v)	Analyse de l'information contenue dans les dossiers du Service des libérations conditionnelles	50
1.	La clarté	50
2.	La cohérence	52
3.	L'uniformité	53
a)	Les commentaires du juge	54
b)	Le rapport psychiatrique	54
c)	La contribution des policiers enquêteurs	55
d)	Les contributions du Service des pénitenciers et du Service des libérations conditionnelles	56

e)	L'évaluation communautaire	56
f)	L'appréciation des libérations conditionnelles antérieures	57
g)	La correspondance à l'appui de la libération conditionnelle	57
4.	La contribution du détenu	57
(vi)	Le rôle décisif de l'agent des libérations condi- tionnelles dans la constitution du dossier	58
(vii)	Les retards dans le dépôt des renseignements	60
1.	Commentaires et suggestions sur les retards	62
2.	L'ajournement de la décision à cause des retards dans la constitution du dossier	63
c)	Conclusions	63
(i)	La nécessité de préciser les principes directeurs	63
(ii)	Le contrôle de la qualité	65
(iii)	La participation du détenu	65
(iv)	Pour l'affectation de moyens accrus à la constitution des dossiers	67
Tableau XVI	— Fréquence de la présence des documents dans les 142 dossiers de l'échantillon	49
Tableau XVII	— Échantillon ontarien: Retard dans le dépôt des documents	61
Tableau XVIII	— Échantillon québécois: Retard dans le dépôt des documents	61
Tableau XIX	— Ensemble de l'échantillon: Retard dans le dépôt des documents	61

CHAPITRE V: LA PREMIÈRE PHASE: OBSERVATIONS SUR LA CONSTITUTION DU DOSSIER PAR LE SERVICE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES		69
a)	L'influence des participants à la constitution du dossier sur la décision	69
(i)	Les interventions prédécisionnelles dans l'échantillon	70
(ii)	Les interventions prédécisionnelles des fonctionnaires du Service des libérations conditionnelles	74

b) Les influences qui s'exercent sur les participants à la constitution du dossier	75
(i) La charge de travail	76
(ii) Les antécédents et l'expérience	78
(iii) Les conflits de rôles et de fonctions	79
1. Qui connaît le mieux le détenu?	79
2. Le partage de la compétence sur la libération conditionnelle et l'absence temporaire	79
3. Qui connaît TOUS les critères de libération conditionnelle?	80
a) Les désaccords sur la constitution du dossier et la décision	81
b) L'effort de prévision des décisions	81
4. Le contexte carcéral	82
c) Conclusion: La nécessité d'orienter et d'encadrer la constitution du dossier	82
Tableau XX — Avis exprimés par les auteurs de documents versés au dossier (interventions prédécisionnelles)	72
Tableau XXI — Comparaison entre la décision de la commission des libérations conditionnelles et les recommandations de l'agent des libérations conditionnelles	75

CHAPITRE VI: LA DEUXIÈME PHASE: L'AUDIENCE ET LA DÉCISION AU NIVEAU RÉGIONAL	85
a) L'audience	85
(i) Observations générales	85
(ii) La préparation du détenu	87
(iii) Les personnes présentes à l'audience	88
1. Le détenu	88
2. Les participants habituels	89
3. La présence de l'agent de classification et de l'agent des libérations	91
(iv) La participation à l'audience	92
1. Les commissaires	92
2. L'agent des libérations et l'agent de classification	93
3. Le détenu	93

4. Les autres participants	96
(v) La durée des audiences	97
b) La décision	98
(i) La procédure de vote	98
(ii) L'effet de la notoriété	100
(iii) La communication de la décision au détenu	102
(iv) La communication de la décision aux tiers intéressés, notamment à la famille et aux amis du détenu	103
(v) L'exposé écrit des motifs de la décision	103
c) Les contraintes extérieures	105
d) Le rôle du détenu	107
(i) L'accès du détenu à l'information	108
1. Les renseignements généraux	109
2. Les renseignements particuliers	110
3. L'exposé des motifs de la décision	112
4. Le préavis d'audience	113
(ii) L'aide offerte au détenu	113
e) Conclusions	116
Tableau XXII — Nombre de personnes présentes aux audiences (A l'exclusion du détenu et du recherchiste) ...	89
Tableau XXIII — Présence aux audiences — Échantillon québécois (A l'exclusion du détenu et du recherchiste) ...	90
Tableau XXIV — Présence à l'audience des agents responsables du dossier	91
Tableau XXV — Durée minimale et maximale des étapes de l'audience	96
Tableau XXVI — Durée totale des audiences — Échantillon ontarien	97

CHAPITRE VII: LA TROISIÈME PHASE: LA DÉCISION AU NIVEAU NATIONAL	119
a) Description	119
b) Analyse	122
Tableau XXVII — Procédure de vote de la commission	120
Tableau XXVIII — Décisions de l'échantillon ayant nécessité des votes additionnels	122

Tableau XXIX— Description des cas transmis au niveau national par les commissaires régionaux et des cas où les commissaires nationaux ont modifié la décision intervenue au niveau régional	123
--	-----

CHAPITRE VIII: LES CRITÈRES DE DÉCISION	127
a) Introduction	127
b) Les critères identifiables	128
c) Les tentatives récentes d'explicitation des critères	130
d) Les critères utilisés dans les décisions que nous avons observées	133
(i) Les critères utilisés en Ontario	135
1. Les projets de sortie	135
2. Les problèmes de personnalité	135
3. La maturité	136
4. Les ressources personnelles	137
5. La délinquance structurée	137
6. La dangerosité	138
7. La conduite en prison	138
(ii) Les critères utilisés au Québec	138
1. Les projets de sortie	139
2. La délinquance structurée	140
3. Les problèmes de personnalité	140
4. La dangerosité	141
5. Les ressources personnelles	141
6. La maturité	142
(iii) Classement des décisions selon les critères utilisés	142
(iv) Observations générales sur les critères	146
e) La nécessité de critères clairs et cohérents	147
f) Les autres facteurs influant sur la décision	149
(i) La procédure de vote	149
(ii) Les interventions prédécisionnelles	150
(iii) Les retards dans la constitution du dossier	150
(iv) Le rôle des agents à l'audience	150
(v) La fonction de l'audience	150
(vi) Les décisions antérieures de la Commission	152
(vii) Conclusions	152

Tableau XXX— Classement des critères de libération conditionnelle par quatre commissaires nationaux	133
Tableau XXXI— Critères dominants dans l'échantillon ontarien (Identification et fréquence)	133
Tableau XXXII— Critères dominants dans l'échantillon québécois (Type et fréquence)	134
Tableau XXXIII— Classement des décisions selon le critère utilisé (Ensemble de l'échantillon)	143
Tableau XXXIV— Classement des décisions selon le critère utilisé (Ontario)	144
Tableau XXXV— Classement des décisions selon le critère utilisé (Québec)	145

CHAPITRE IX: L'ÉTABLISSEMENT DE PRINCIPES DIRECTEURS PAR LA COMMISSION NATIONALE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES	153
---	-----

Préface

Cette étude est la seconde d'une série d'études réalisées à la demande de la Commission de réforme du droit du Canada sur les organismes administratifs autonomes, commissions et tribunaux administratifs fédéraux¹. Comme les autres monographies de cette série², celle-ci s'efforce de présenter le cadre juridique et administratif de l'organisme étudié, ses pouvoirs, ses règles de pratique et de procédure, ses fonctions administratives, juridictionnelles et législatives ainsi que la manière dont il s'acquitte de son mandat et de sa tâche.

Dans le cas de la présente étude, il ne s'agit cependant pas d'un tableau complet de l'activité de l'organisme. On s'est plutôt attaché à décrire le processus d'élaboration des décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles, ainsi que les conditions dans lesquelles se déroule ce processus. Il n'entre donc pas dans le propos de cette étude d'examiner l'efficacité des décisions rendues au terme de ce processus, le succès ou l'échec des libérations effectivement décidées ou la possibilité d'élaborer de nouveaux critères de libération conditionnelle des détenus.

-
1. Les organismes administratifs autonomes constituent «un aspect important du système juridique» (Richard Posner, *The Behaviour of Administrative Agencies*, 1972 *J. of Legal Studies* 305); il s'agit des autorités publiques ou gouvernementales créées en vertu d'une loi, qui ne sont ni des tribunaux judiciaires, ni des organismes législatifs, mais qui possèdent souvent certains pouvoirs de ces derniers et qui peuvent affecter les droits des particuliers par l'exercice de fonctions judiciaires ou par le rôle qu'ils jouent dans l'élaboration de règlements. «Un organisme administratif peut être appelé commission, conseil, tribunal, autorité, bureau, service, fonctionnaire, administrateur, ministère, société (de la Couronne), régie, division ou agence. Cette appellation n'a en pratique que peu d'importance et le choix des termes a le plus souvent été fait au hasard». (Davis, *Administrative Law* (1965), p. 1)
 2. Ces monographies portent sur la Commission d'appel de l'immigration, l'Office national de l'énergie, la Commission de contrôle de l'énergie atomique, la Commission canadienne des transports, la Commission d'assurance-chômage, la Commission d'appel des pensions, le Conseil de la radio-télévision canadienne et le Tribunal antidumping. Elles sont effectuées sous la direction de la section de Droit administratif de la Commission de réforme du droit.

Préface

Cette étude est la seconde d'une série d'études réalisées à la demande de la Commission de réforme du droit du Canada sur les organismes administratifs autonomes, commissions et tribunaux administratifs fédéraux¹. Comme les autres monographies de cette série², celle-ci s'efforce de présenter le cadre juridique et administratif de l'organisme étudié, ses pouvoirs, ses règles de pratique et de procédure, ses fonctions administratives, juridictionnelles et législatives ainsi que la manière dont il s'acquitte de son mandat et de sa tâche.

Dans le cas de la présente étude, il ne s'agit cependant pas d'un tableau complet de l'activité de l'organisme. On s'est plutôt attaché à décrire le processus d'élaboration des décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles, ainsi que les conditions dans lesquelles se déroule ce processus. Il n'entre donc pas dans le propos de cette étude d'examiner l'efficacité des décisions rendues au terme de ce processus, le succès ou l'échec des libérations effectivement décidées ou la possibilité d'élaborer de nouveaux critères de libération conditionnelle des détenus.

-
1. Les organismes administratifs autonomes constituent «un aspect important du système juridique» (Richard Posner, *The Behaviour of Administrative Agencies*, 1972 *J. of Legal Studies* 305); il s'agit des autorités publiques ou gouvernementales créées en vertu d'une loi, qui ne sont ni des tribunaux judiciaires, ni des organismes législatifs, mais qui possèdent souvent certains pouvoirs de ces derniers et qui peuvent affecter les droits des particuliers par l'exercice de fonctions judiciaires ou par le rôle qu'ils jouent dans l'élaboration de règlements. «Un organisme administratif peut être appelé commission, conseil, tribunal, autorité, bureau, service, fonctionnaire, administrateur, ministère, société (de la Couronne), régie, division ou agence. Cette appellation n'a en pratique que peu d'importance et le choix des termes a le plus souvent été fait au hasard». (Davis, *Administrative Law* (1965), p. 1)
 2. Ces monographies portent sur la Commission d'appel de l'immigration, l'Office national de l'énergie, la Commission de contrôle de l'énergie atomique, la Commission canadienne des transports, la Commission d'assurance-chômage, la Commission d'appel des pensions, le Conseil de la radio-télévision canadienne et le Tribunal antidumping. Elles sont effectuées sous la direction de la section de Droit administratif de la Commission de réforme du droit.

On s'accorde, depuis déjà un certain temps, à reconnaître l'importance de travaux de ce genre pour la réforme du droit administratif et de la procédure administrative. Mais les partisans de cette réforme ont rarement tenté d'étudier en détail les méthodes de travail et la procédure de telles autorités administratives. Ils se sont heurtés à plusieurs obstacles: ces travaux exigent de longues recherches, entraînent donc des frais considérables, et ne sont possibles que si l'on a véritablement accès aux différentes phases du processus administratif étudié. D'autres obstacles, de nature idéologique ceux-là, surgissaient au sein même des milieux juridiques. Certains soutiennent en effet que la procédure de ces organismes administratifs autonomes doit être modelée sur celle des tribunaux judiciaires. D'autre part, notre droit administratif ayant été dans une large mesure élaboré à l'occasion de l'examen des décisions de ces organismes administratifs par les tribunaux judiciaires, il semblait naturel à de nombreux partisans d'une réforme de s'intéresser d'abord, pour assurer le respect de la justice par l'action administrative, aux moyens de faciliter le contrôle exercé par les tribunaux judiciaires.

Des réformes en ce sens sont souvent très souhaitables. Mais elles ne tiennent pas compte du fait que rares sont les décisions des organismes administratifs qui font l'objet d'un recours devant les tribunaux. Pour déterminer s'il existe une justice administrative (avec ses deux éléments complémentaires: équité et efficacité), il faut examiner de près les conditions véritables de l'exercice par les organismes administratifs de leurs pouvoirs discrétionnaires³.

A partir d'une estimation des matières où une réforme serait particulièrement urgente, et en fonction de considérations pratiques (vu le grand nombre d'organismes administratifs fédéraux), nous avons restreint la portée de cette série de monographies aux organismes qui, par l'exercice de pouvoirs de type juridictionnel ou réglementaire, sont susceptibles de modifier de façon notable les droits et les intérêts des administrés. La plupart d'entre eux se signalent en outre par une autonomie au moins apparente à l'égard des ministères fédéraux. Enfin, il faut noter que la réalisation de toutes ces monographies est le fruit de la collaboration entre les organismes concernés et les chargés de recherches de la Commission de réforme du droit.

-
3. Nos législateurs accordent souvent aux organismes administratifs une large discrétion quant à la manière d'atteindre leur but; cette pratique rend d'autant plus nécessaire un examen critique de l'exercice effectif de ces pouvoirs discrétionnaires. Voir «Un catalogue des pouvoirs discrétionnaires», Commission de réforme du droit, 1975 (disponible auprès du ministère des Approvisionnements et Services du Canada, Services d'imprimerie et d'édition, n° de catalogue J31-4/1975).

Nous avons effectué, avant d'entreprendre le travail de recherche nécessaire à ces monographies, deux études d'intérêt général et méthodologique. Nous avons d'abord cherché à définir les caractéristiques des organismes administratifs fédéraux susceptibles de correspondre à nos critères de sélection⁴. Par la suite, conscients du fait que d'autres disciplines pouvaient nous fournir des points de vue et des techniques de recherche utiles, nous avons demandé à un collectif multidisciplinaire de l'Université Carleton de nous remettre un rapport sur les méthodes et les perspectives de la science politique, de la science administrative, de l'économie, de la sociologie et du droit dans l'étude des organismes administratifs autonomes⁵. Ce rapport s'est révélé utile dans la rédaction de certaines de ces monographies; il a en outre contribué à stimuler et à catalyser l'intérêt croissant du monde universitaire pour les techniques de régulation de l'économie et leur efficacité.

Après avoir décidé qu'il était souhaitable de procéder à une étude de certains aspects de l'activité de la Commission nationale des libérations conditionnelles, nous avons sollicité et obtenu l'appui des membres de la Commission et notamment de son président M. William Outerbridge. La Commission nous a autorisés à commencer le travail de recherche en décembre 1974, et n'a cessé de collaborer avec les responsables du projet par la suite. Étant donné la nature des fonctions de la Commission nationale des libérations conditionnelles, nous avons fait appel aux connaissances en droit, en sociologie et en criminologie de MM. Pierre Carrière et Sam Silverstone. M. Carrière a en outre fait partie pendant plusieurs années du Service national des libérations conditionnelles. Leurs travaux de recherche ont pris fin en juillet 1975.

Cette étude correspond par ailleurs à d'autres préoccupations de la Commission de réforme du droit. Dans notre rapport intitulé *Sentences et mesures non sentencielles dans le processus pénal*⁶, nous avons préconisé

4. David Cuthbertson, *A Profile of the Federal Administrative Process* (1973), dans les dossiers du bureau d'Ottawa de la Commission de réforme du droit du Canada.
5. G. Bruce Doern, Ian A. Hunter, Donald Swartz et V. Seymour Wilson, *Approches to the Study of Federal Administrative and Regulatory Agencies, Boards, Commissions and Tribunals* (1974), dans les dossiers du bureau d'Ottawa de la Commission de réforme du droit du Canada. Les auteurs ont publié un article basé sur ce rapport: (1975) 18 *Administration publique du Canada*, pp. 189-215.
6. *Principes directeurs: Sentences et les mesures non sentencielles dans le processus pénal*, Commission de réforme du droit du Canada, 1976 (disponible auprès du ministère des Approvisionnement et Services du Canada, services d'imprimerie et d'édition, n° de catalogue J31-16/1975).

l'adoption de procédures équitables pour toutes les décisions relatives aux peines d'emprisonnement, et notamment pour les décisions concernant la remise en liberté des détenus. En cette matière, sans minimiser l'importance des garanties d'équité devant les tribunaux, il faut accorder une importance encore plus grande aux garanties que peut présenter le processus de la décision administrative. Il nous apparaissait donc, dès le départ de cette étude, indispensable de mieux connaître dans sa réalité quotidienne le processus de la décision administrative avant d'envisager des améliorations à la procédure de libération conditionnelle ou d'élargissement des détenus. Il nous en fallait une description plus précise et plus détaillée que celle qu'en donnaient les travaux de recherche effectués jusque-là.

La présente étude nous paraît de nature à nous donner cette image plus nette.

Comme le lecteur pourra le constater, certains aspects de la situation observée par les auteurs sont préoccupants. Il faut, en toute justice, les nuancer en les rapprochant des efforts qu'ont consentis, de leur propre initiative, les divers groupes de spécialistes oeuvrant dans le domaine des libérations conditionnelles pour améliorer la procédure et la qualité des décisions. Il faut aussi tenir compte des recommandations de la Commission de réforme du droit relativement à la réglementation et à la pratique des sentences et des mesures non sentencielles. Ces recommandations comportent une réforme fondamentale, fondée sur la nécessité, dans la société moderne, de finalités et d'institutions nouvelles en matière d'emprisonnement. Dans cette perspective, les initiatives dont nous venons de parler apparaissent comme des correctifs salutaires, qui pourront permettre au système de fonctionner à peu près convenablement, dans des conditions un peu meilleures qu'à l'heure actuelle, jusqu'à ce qu'interviennent des transformations plus fondamentales.

Alors même que cette étude était en cours, des changements se préparaient au sein de la Commission et du Service national des libérations conditionnelles. Certains projets de réforme touchant à la fois les principes et les méthodes — comme par exemple la réduction du nombre excessif de types de décisions possibles — sont aujourd'hui en voie d'aboutir. Un récent projet de loi tend à la suppression de l'absence temporaire et à son remplacement par la libération conditionnelle de jour, qui relève entièrement de la compétence de la Commission⁷. Ce projet de loi pourrait également entraîner une réduction de la charge de travail des membres de la Commission — charge de travail que les auteurs de la présente étude jugent

7. Voir le bill C-83 de 1976, portant projet de Loi modifiant le droit pénal (n° 1), Partie III.

actuellement trop lourde. Enfin, ce projet de loi élargit et précise les pouvoirs réglementaires de la Commission: pour peu que la Commission en prenne l'initiative (ce qu'elle est disposée à faire, selon les auteurs de l'étude) et que le Cabinet y donne son accord, il pourrait s'ensuire une amélioration de la procédure et de son cadre réglementaire⁸. Cette amélioration pourrait notamment se traduire pour les détenus par une information plus abondante, un plus large accès aux sources d'assistance mises à leur disposition, et de plus grandes possibilités de participation au processus de décision.

Quel que soit l'organisme administratif titulaire du pouvoir discrétionnaire de libérer des détenus pendant la durée de leur peine (qu'il s'agisse de la Commission nationale des libérations conditionnelles ou de la Commission d'application de la peine dont nous avons recommandé la création)⁹, le succès de sa mission dépendra dans une large mesure de l'adoption d'une procédure équitable, favorisant le sens des responsabilités chez les détenus, mettant à la disposition des décideurs un dossier bien documenté, analysé et archivé et exigeant l'énonciation des critères sur lesquels se fonde la décision.

Nous espérons que cette étude se révélera utile à la Commission nationale des libérations conditionnelles, aux personnes que touchent ses décisions et à celles auxquelles on confiera le soin d'élaborer de nouvelles méthodes de libération des détenus. Les observations et propositions que renferme ce document sont le fait de ses auteurs; elles ne constituent pas des recommandations de la Commission de réforme du droit du Canada. Bien entendu, cette étude et les autres monographies de la même série contribueront néanmoins à l'élaboration de nos propositions générales de réforme du droit administratif et de la procédure administrative.

8. *Idem*, art. 23, abrogeant et remplaçant l'art. 9 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*.

9. Dans notre *Rapport sur les sentences et les mesures non sentencielles*, cité plus haut (renvoi 6).

Avant-Propos*

Diverses études et rapports publiés récemment concluent à la nécessité d'introduire plus de justice dans le processus de décision conduisant à la libération conditionnelle des détenus et de définir avec plus de précision les critères utilisés dans ce processus¹. Mais aucune de ces études n'est fondée sur un examen serré des conditions dans lesquelles est prise la décision de libérer conditionnellement un prisonnier.

Notre démarche donne à la présente étude un caractère original. La recherche qui la sous-tend comprend l'observation directe de quelque deux cents décisions d'accorder ou de refuser la libération conditionnelle. Nous avons recueilli un certain nombre de données empiriques sur le processus décisionnel en matière de libération conditionnelle, ainsi que sur les divers éléments ou facteurs qui conditionnent ce processus. Nous avons également examiné les pouvoirs attribués aux personnes chargées de rendre ces décisions, les modalités d'exercice de ces pouvoirs, les procédures suivies, les critères utilisés et leur élaboration progressive, ainsi que les renseignements de différente nature sur lesquels se fonde la décision d'accorder ou de refuser la libération.

La Commission nationale des libérations conditionnelles joue un rôle crucial dans ce processus de décision. Il s'agit d'un organisme administratif autonome auquel le Parlement fédéral a délégué d'importants pouvoirs discrétionnaires sur la remise en liberté sous condition des détenus². Notre principale préoccupation dans cette recherche était d'analyser la manière dont la Commission exerce ses pouvoirs discrétionnaires dans l'accomplissement de cette tâche importante et difficile³.

Cette étude ne traite que des détenus incarcérés dans des établissements fédéraux à la suite d'infractions au droit fédéral⁴. En outre, nous n'avons observé le processus décisionnel de la libération conditionnelle que pour des détenus dont la requête a été entendue par les membres régionaux de la Commission en Ontario et au Québec en février 1975. Ce sont ces membres qui examinent le plus grand nombre de requêtes au Canada⁵.

*Tous les autres renvois apparaissent aux pages 155 à 173. —ED.

Nous nous sommes plutôt attachés à la manière dont les décisions sont prises qu'à l'évaluation des chances de succès que présentait l'octroi de la libération conditionnelle. L'étude n'aborde pas le problème que pose la récidive chez les libérés conditionnels. Cependant notre travail n'est pas de nature exclusivement descriptive; nous suggérons des moyens d'améliorer le fonctionnement du processus de décision en matière de libération conditionnelle. Bien que l'équité demeure le souci primordial de nos propositions, nous n'avons pas pour autant laissé de côté la crédibilité, l'exactitude et l'efficacité des diverses phases du processus: la collecte des renseignements, les vérifications, les délibérations et la décision, qui aboutissent soit à l'élargissement, soit à la poursuite de l'incarcération.

Cette étude contient neuf chapitres. Pour aider le lecteur peu versé dans ce domaine, le chapitre I donne une description succincte du fonctionnement de ce processus. On y trouve un exposé sommaire de la composition, des pouvoirs et des tâches de la Commission nationale des libérations conditionnelles; nous avons indiqué sous forme de graphiques le déroulement des événements relatifs à l'incarcération, à la libération conditionnelle et aux autres formes d'élargissement.

Au chapitre II, nous exposons notre méthode de travail et nous décrivons les détenus qui composent notre échantillon et dont nous avons étudié le cas.

Au chapitre III, nous analysons les différents types de décisions que sont susceptibles de rendre les membres de la Commission des libérations conditionnelles et nous indiquons quelle décision ils ont effectivement rendue dans les cas compris dans notre échantillon.

La description du processus de libération conditionnelle commence au chapitre IV. C'est là que nous décrivons la phase consacrée à la constitution du dossier, toujours sur la base de notre échantillon. Nous donnons également des explications sur le genre de pièces que l'on trouve généralement dans le dossier tenu par le Service national des libérations conditionnelles, ce dossier étant la principale source de renseignements pour les commissaires. Ensuite, nous passons à l'analyse et à l'appréciation de la documentation figurant dans les dossiers du Service national des libérations conditionnelles pour les détenus de notre échantillon.

Le chapitre V indique quelles sont les personnes qui contribuent à la constitution du dossier, la manière dont elles s'acquittent de leur tâche et l'influence qu'elles exercent sur la décision. Nous examinons également les facteurs qui influencent leur rendement.

Le chapitre VI est consacré à la phase qui regroupe à la fois l'audience et la décision proprement dite, et au cours de laquelle les commissaires jouent le rôle dirigeant. Et ensuite, toujours sur la base de notre échantillon, nous présentons des suggestions sur le rôle du détenu, ainsi que des commentaires sur l'accès à l'information et les possibilités d'assistance aux détenus.

La participation des commissaires siégeant à Ottawa fait l'objet du chapitre VII. Nous y indiquons le traitement réservé aux cas de notre échantillon, et décrivons la procédure de vote au moyen de laquelle ils en ont été saisis. Nous commentons d'ailleurs cette procédure.

Au chapitre VIII nous tentons de décrire les critères qui nous ont paru dominants dans les cas que nous avons suivis. On y trouve également une description de la lente évolution de la Commission vers l'énonciation des critères dont elle se sert. Nous passons rapidement en revue les autres facteurs (critères passifs) influant sur la décision.

Enfin, au chapitre IX, nous traitons brièvement de l'établissement et de la diffusion des politiques de la Commission et nous suggérons un certain nombre de moyens d'améliorer cette importante fonction. Comme l'indique la Table des matières, c'est aux chapitres IV à IX que nous avons proposé diverses modifications du processus de décision en matière de libération conditionnelle.

CHAPITRE I

Introduction sommaire au processus de libération conditionnelle

En quoi consiste le processus de libération conditionnelle? Qui en a la charge? Bref, comment fonctionne-t-il? Ce chapitre tente d'apporter une réponse à ces questions. Nous espérons qu'il fournira une base d'information suffisante aux lecteurs qui ne sont pas familiers avec le sentencing et la libération conditionnelle.

a) Description générale du processus d'emprisonnement et de libération conditionnelle

La libération conditionnelle, comme l'illustre la figure 1, est l'un des quatre moyens qui permettent la réinsertion dans la collectivité des personnes qui purgent une peine d'emprisonnement. Ce n'est pas la seule manière par laquelle un détenu incarcéré dans un pénitencier fédéral puisse être libéré avant l'expiration de sa sentence.

Même lorsque l'on n'a pas accordé la libération conditionnelle, un détenu peut être libéré avant l'expiration de sa peine, principalement en raison de sa bonne conduite⁶. La réduction maximale de la peine est d'un quart de sa durée, plus trois jours pour chaque mois passé en prison. Si la réduction — méritée ou statutaire, pour reprendre les termes consacrés dans la *Loi sur les pénitenciers* — dépasse soixante jours et que le détenu a été condamné ou transféré dans un pénitencier fédéral après le 1^{er} août 1970, il sera assujéti le jour de sa libération à la surveillance obligatoire de la Commission nationale des libérations conditionnelles⁷. Cette surveillance, qui comporte les mêmes restrictions que la libération conditionnelle, se

prolonge normalement pendant une période égale au tiers de la peine imposée au détenu.

Les détenus à qui on n'a pas octroyé la libération conditionnelle et qui ne font pas l'objet d'une surveillance obligatoire seront libérés à l'expiration de leur sentence sans aucune autre forme de surveillance, ou avant cette date s'ils bénéficient d'une réduction de peine.

Dans certains cas, la surveillance obligatoire et la libération conditionnelle peuvent être suspendues, révoquées ou frappées de déchéance⁸ et le détenu réincarcéré⁹. Les détenus libérés avant l'expiration de leur peine ou ceux qui n'ont pas bénéficié d'une libération conditionnelle ne sont pas assujettis à ces mesures.

La libération conditionnelle, à la différence des autres moyens de mettre fin à l'emprisonnement, est une décision délibérée de remettre le détenu en liberté afin qu'il puisse purger le reste de sa période d'emprisonnement dans la société sous la direction et la surveillance du Service national des libérations conditionnelles ou d'une agence sociale privée¹⁰. A l'égard des détenus qui purgent leur peine pour la perpétration d'une infraction fédérale¹¹, seuls les membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles sont habilités à prendre cette décision, selon les «modalités qu'(ils jugent) opportunes»¹².

b) Le processus de libération conditionnelle en droit fédéral

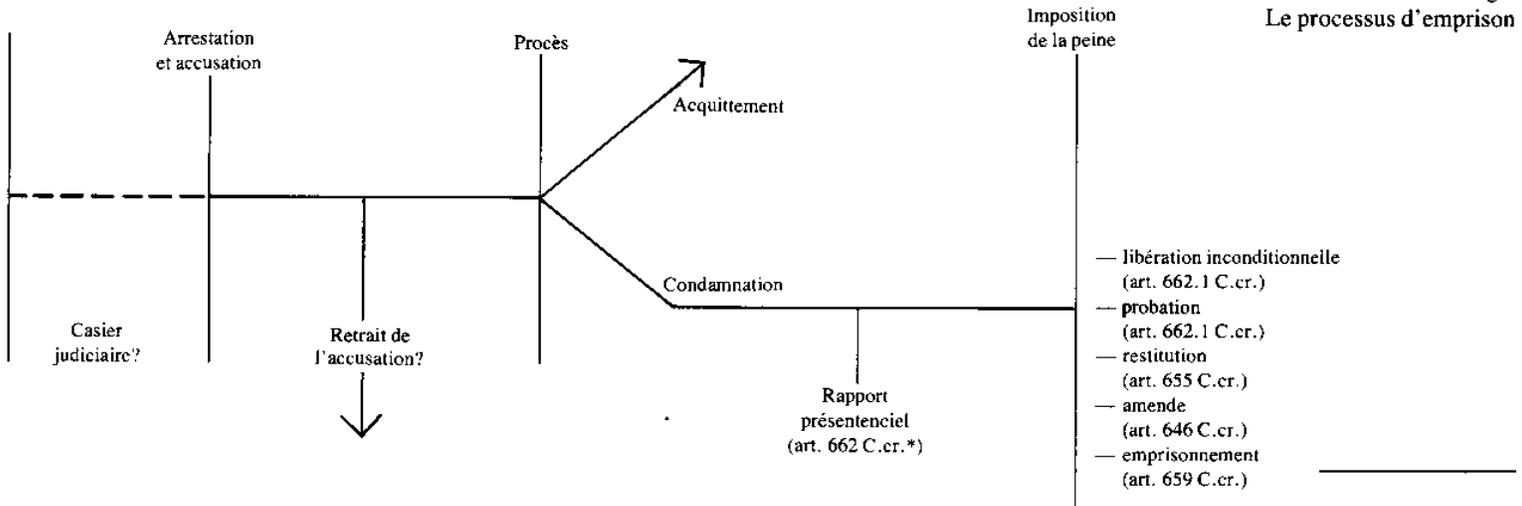
La figure II présente un schéma des éléments les plus importants du processus de libération conditionnelle en droit fédéral. Dans les chapitres suivants de cette étude, nous fournirons des explications détaillées sur le dédale de ce processus. Pour le moment, il convient d'insister d'abord sur certains aspects en particulier, pour ne pas égarer le lecteur qui n'a pas une connaissance spéciale de la libération conditionnelle et du système correctionnel.

(i) *Le début de la peine*

Les délinquants commencent à purger leur peine d'emprisonnement dans le Centre de réception de la région où ils ont été condamnés. C'est de là qu'ils sont dirigés vers les institutions à sécurité minimale, moyenne ou maximale.

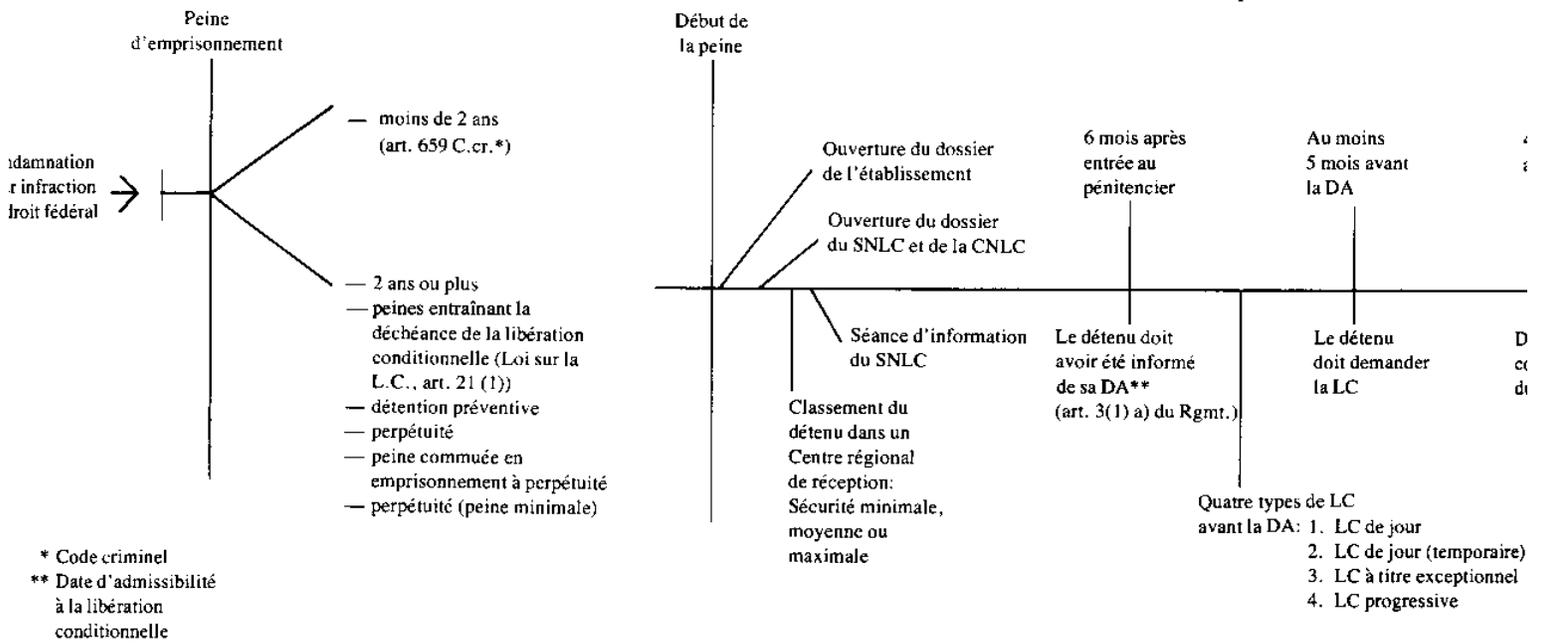
Pendant les deux premières semaines de son séjour au Centre de réception régional, le détenu assiste, en groupe, à des séances d'information

Figure
Le processus d'emprison



*Code criminel

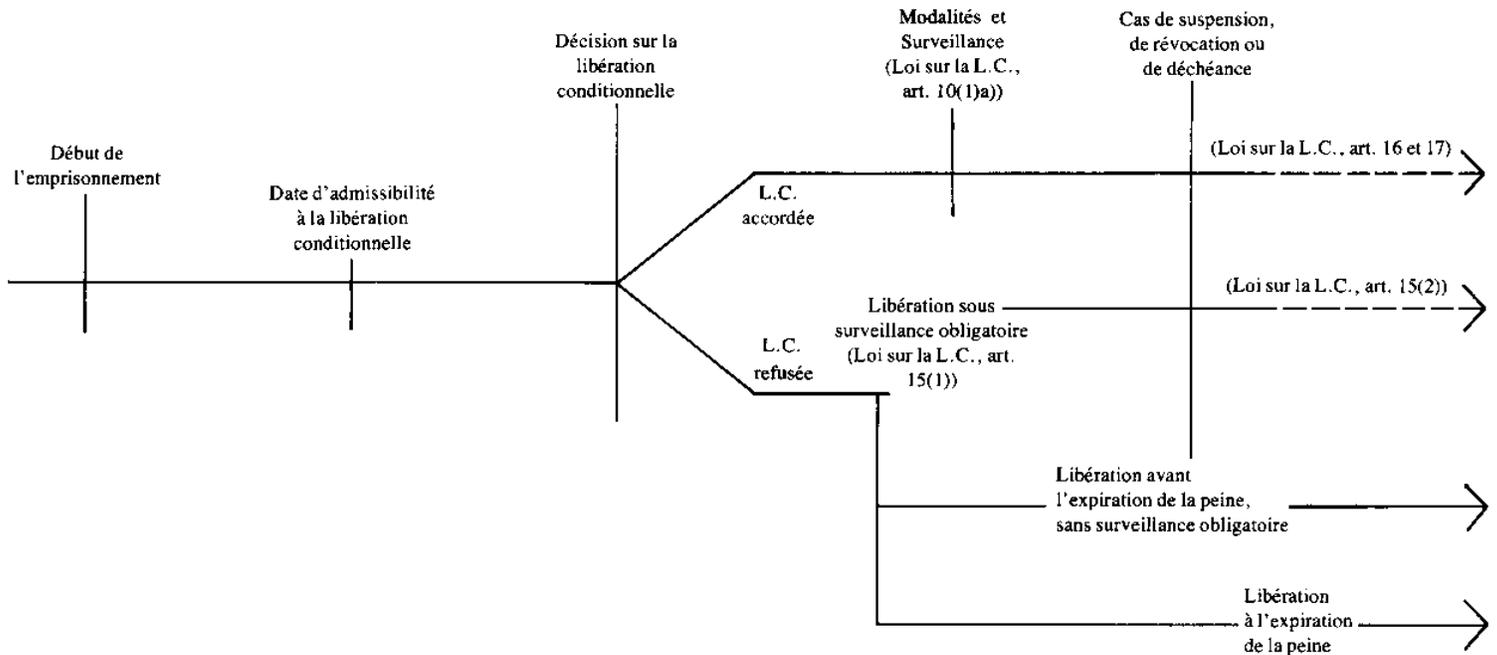
Figure
Le processus de libération condi



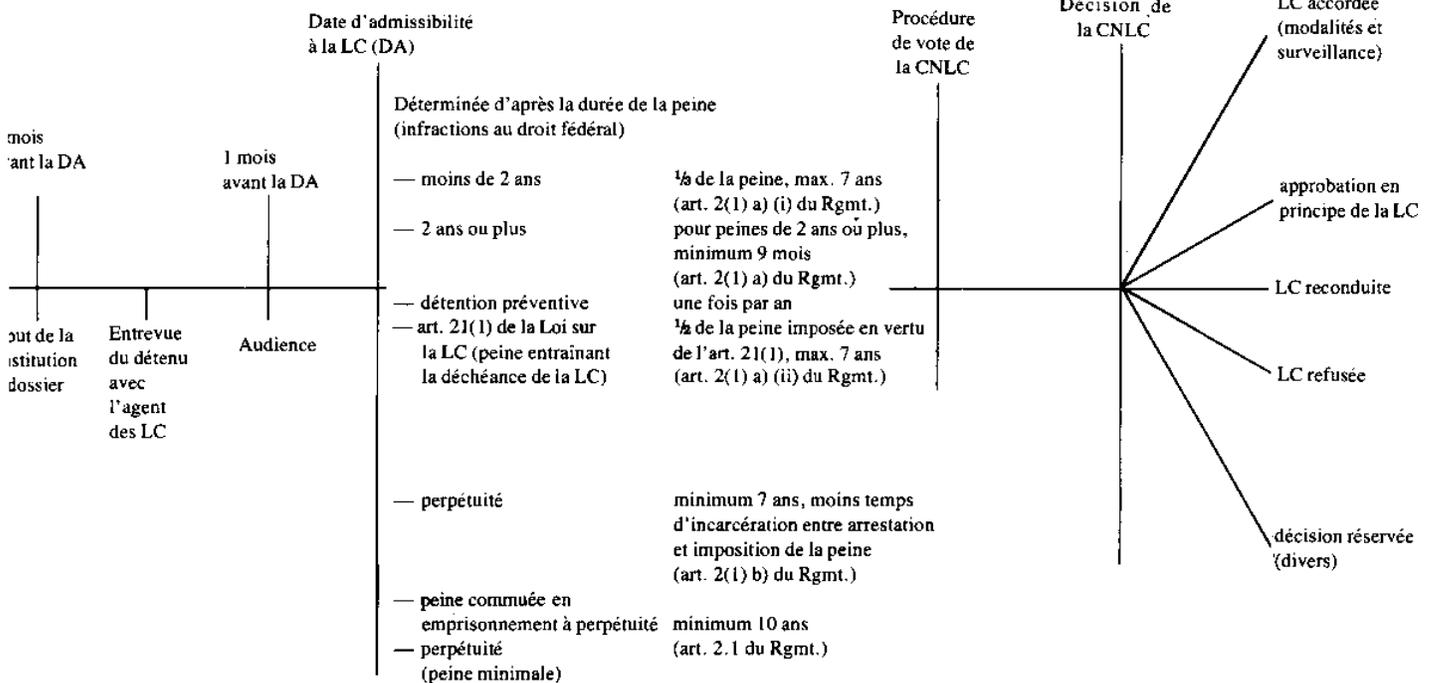
* Code criminel

** Date d'admissibilité à la libération conditionnelle

I
ement et de libération



II
ionnelle — Schéma détaillé



animées par un agent des libérations conditionnelles, qui le renseigne sur la nature et les objectifs de la libération. Ces séances durent normalement quarante-cinq minutes et regroupent environ une vingtaine de détenus fraîchement admis au Centre. Dans la région de l'Ontario, la *John Howard Society* donne au même moment de courtes explications sur la libération conditionnelle.

Après l'admission et le classement (cette opération peut durer entre deux semaines et trois mois), le détenu est transféré dans un pénitencier fédéral¹⁹.

(ii) *Déroulement de la peine*

Dans les six mois qui suivent son admission au pénitencier¹⁴, la Commission des libérations conditionnelles doit informer le détenu de la date à laquelle il devient admissible à la libération conditionnelle¹⁵. Dans la même lettre, elle lui fait part que s'il a l'intention de la demander, il doit le faire dans les cinq mois qui précèdent la date d'admissibilité¹⁶. On considère que le Service des libérations conditionnelles, le Service des pénitenciers et la Commission doivent disposer d'au moins quatre mois pour bien préparer le dossier. Par conséquent, la préparation du dossier doit commencer un mois après la réception de la requête et environ quatre mois avant la date d'admissibilité.

En principe, la Commission est tenue par la *Loi sur la libération conditionnelle* d'examiner d'office le dossier de tout détenu purgeant une peine de deux ans ou davantage¹⁷. En pratique, cependant, cet examen d'office aboutit habituellement au refus de la libération ou au report de la décision; une décision favorable et immédiate n'est guère envisagée que si le détenu a présenté une demande de libération¹⁸. Lorsque aucune demande ne lui a été adressée, la Commission procède à cet examen sans le bénéfice d'une préparation du dossier par le Service des libérations conditionnelles. C'est en effet la requête présentée par le détenu qui met en branle le processus de constitution du dossier¹⁹. Si un détenu purge une peine inférieure à deux ans, on ne procédera en principe à l'examen que sur demande. Si, au contraire, la période d'emprisonnement est d'au moins deux ans, l'examen est automatique, à moins que le détenu n'ait fait part par écrit à la Commission de son intention de ne pas bénéficier de la libération conditionnelle.

(iii) *La date d'admissibilité à la libération conditionnelle*

Déterminer la date à laquelle un détenu devient admissible à la libération conditionnelle est une opération assez compliquée, régie par les règlements de la Commission. Le calcul dépend dans une large mesure de la nature et de la durée de la sentence.

Lorsque la peine à purger n'est ni une peine d'emprisonnement à perpétuité, ni une peine de détention préventive, ni une peine imposée pour déchéance de la libération conditionnelle²⁰, la partie de la peine à purger avant d'être admissible à la libération conditionnelle est fixée à un tiers, jusqu'à concurrence de sept ans²¹. Dans le cas d'une peine de deux ans ou plus dans un pénitencier fédéral, il doit s'écouler au moins neuf mois avant que le détenu ne devienne admissible²². L'évasion du détenu ou l'imposition d'une nouvelle peine retardent l'admissibilité²³. En effet, la durée de la peine est alors modifiée, et la date d'admissibilité est reportée à mi-chemin de la période d'emprisonnement imposée, jusqu'à concurrence de sept ans²⁴.

Pour les personnes qui purgent des peines de prison à perpétuité, la date d'admissibilité survient entre sept et vingt ans après le début de la sentence, selon la date à laquelle la peine a été prononcée et sous réserve de la possibilité pour le juge qui a prononcé la sentence d'augmenter la durée minimum de la période à purger avant de devenir admissible²⁵.

Théoriquement, les détenus qui purgent des peines de détention préventive deviennent admissibles à la libération conditionnelle une fois par an, puisque la Commission est tenue de procéder chaque année à l'examen de leur dossier²⁶.

L'admissibilité à certains types de libération conditionnelle, par exemple la libération conditionnelle anticipée et la libération conditionnelle de jour est acquise, théoriquement du moins, dès le premier jour d'incarcération. Néanmoins, la politique suivie par la Commission et que nous avons observée au cours de notre recherche, consiste à ne permettre la libération conditionnelle de jour que dans l'année qui précède la date d'admissibilité à la libération conditionnelle ordinaire. Cependant, si cette date intervient dans le cours de la première année d'emprisonnement, on considère que la date d'admissibilité coïncide avec le jour d'entrée au pénitencier²⁷. La libération conditionnelle anticipée (c'est-à-dire la libération conditionnelle ordinaire avant la date d'admissibilité du détenu) demeure théoriquement possible, à quelques exceptions près, dès le moment où le prisonnier est incarcéré, à la discrétion de la Commission²⁸.

(iv) Les audiences et les décisions de la Commission

Environ un mois avant la date d'admissibilité, on tient une audience au cours de laquelle le détenu comparaît devant les membres régionaux de la Commission. L'agent de classement et l'agent du service des libérations conditionnelles assistent habituellement à l'audience. Quant au détenu, il a l'occasion de prendre la parole et de répondre aux questions des commissaires. D'après notre expérience, une audience dure environ quarante-cinq minutes, y compris le délibéré, auquel le détenu n'assiste pas.

Les commissaires délibèrent quelques minutes et communiquent immédiatement leur décision au détenu. Si le cas exige la participation des commissaires nationaux, on communique habituellement au détenu les conclusions des commissaires régionaux et on l'informe de la nécessité d'un recours à des voix supplémentaires pour trancher la question²⁹.

Si la Commission décide d'accorder la libération conditionnelle, le détenu est libéré sous réserve de certaines modalités et de la surveillance à laquelle il est assujéti. D'autre part, si la Commission refuse la libération, le détenu peut présenter une nouvelle demande. Même en l'absence de nouvelle demande, la Commission réexaminera le dossier au minimum tous les deux ans à la suite du refus initial³⁰. S'il ne bénéficie pas de la libération conditionnelle, le détenu doit attendre son élargissement, éventuellement sous surveillance obligatoire³¹.

c) La Commission nationale des libérations conditionnelles — Sa composition

La Commission nationale des libérations conditionnelles a compétence pour accorder, refuser ou révoquer la libération conditionnelle des détenus. Elle compte vingt membres: dix à Ottawa et dix autres répartis dans les régions. Neuf des membres, en fonction à Ottawa, sont nommés par le gouverneur en conseil; «ces membres occupent leur charge, durant bonne conduite, pour une période d'au plus dix ans»³². Le dixième membre national siégeant à Ottawa est un suppléant «qui fait fonction de membre lorsqu'un des membres est absent ou incapable d'agir»³³. Le gouverneur en conseil désigne l'un des membres nationaux à la présidence et un autre à la vice-présidence de la Commission³⁴.

Les membres régionaux sont nommés pour une période n'excédant pas cinq ans, mais ils peuvent être nommés à nouveau à l'expiration de leur mandat³⁵. Deux membres régionaux desservent chacune des cinq régions du pays. Les membres régionaux peuvent exercer tous les pouvoirs conférés à la Commission en vertu de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*³⁶.

L'âge des membres de la Commission s'échelonne entre 35 et 66 ans; on compte parmi eux trois femmes. Leurs antécédents professionnels sont variés: ainsi, on relève sept criminologues, cinq travailleurs sociaux, deux directeurs de pénitencier, deux juges, un avocat, un conseiller auprès du Cabinet fédéral, et un chef de police. Beaucoup d'entre eux ont oeuvré dans des domaines connexes au système correctionnel. Ainsi, l'un des criminologues est aussi psychologue; un autre a dirigé la police de l'une des

grandes villes du Canada. L'un des travailleurs sociaux a connu le système correctionnel à titre de détenu et un autre a fait partie du Service national des libérations conditionnelles, pendant opérationnel de la Commission.

Ce large éventail d'expériences, surtout dans le domaine correctionnel, semble, comme nous le verrons par la suite, particulièrement approprié aux tâches quotidiennes des membres de la Commission³⁷.

d) Pouvoirs et compétence de la Commission

Les deux principales tâches de la Commission et de ses membres régionaux et nationaux sont de statuer sur des cas particuliers et d'établir des principes directeurs en matière de libération conditionnelle³⁸.

(i) *Le règlement de cas particuliers*

Comme le prévoit la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*:

Sous réserve de la présente loi et de la *Loi sur les prisons et maisons de correction*, la Commission est exclusivement compétente pour accorder, refuser d'octroyer, ou révoquer la libération conditionnelle et elle jouit d'une discrétion absolue à cet égard³⁹.

Cependant, cette compétence est limitée, du fait que la Commission n'a aucune autorité sur les enfants, au sens de la *Loi sur les jeunes délinquants*⁴⁰, sur les auteurs d'infractions aux lois provinciales⁴¹ et sur la partie indéterminée des peines imposées en Ontario et en Colombie-Britannique en vertu de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction*⁴².

On trouve à l'article 10(1) de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* des indications complémentaires sur la compétence de la Commission. La loi prévoit que la Commission peut:

- a) *accorder la libération conditionnelle* à un détenu, sous réserve des modalités qu'elle juge opportunes, si la Commission considère que
 - (i) dans le cas d'un octroi de libération conditionnelle autre qu'une libération conditionnelle de jour, le détenu a tiré le plus grand avantage possible de l'emprisonnement,
 - (ii) l'octroi de la libération conditionnelle facilitera le redressement et la réhabilitation du détenu, et
 - (iii) la mise en liberté du détenu sous libération conditionnelle ne constitue pas un risque indu pour la société;
- b) *imposer toutes modalités* qu'elle juge opportunes concernant un détenu qui est assujéti à une surveillance obligatoire;
- c) *Pouvoir à l'orientation et à la surveillance* des détenus en liberté conditionnelle pour la période qu'elle estime souhaitable;

- d) relever des obligations de la libération conditionnelle tout détenu à liberté conditionnelle, sauf un détenu en libération conditionnelle de jour ou un détenu à liberté conditionnelle qui a été condamné à la peine de mort ou à un emprisonnement à vie comme peine minimum; et
- e) à sa discrétion, révoquer la libération conditionnelle de tout détenu à liberté conditionnelle autre qu'un détenu à liberté conditionnelle qui a été relevé des obligations de la libération conditionnelle, ou révoquer la libération conditionnelle de toute personne qui est sous garde en conformité d'un mandat délivré en vertu de l'article 16 nonobstant l'expiration de sa condamnation.

[l'accentuation est celle des auteurs]

En outre, la Commission ou toute personne désignée par elle peut à sa discrétion mettre fin à la libération conditionnelle de jour de tout détenu libéré⁴³. Il convient de noter que le Parlement a fait une distinction entre la libération conditionnelle de jour et la libération conditionnelle ordinaire. La Commission ne peut octroyer la libération conditionnelle ordinaire que si le détenu a tiré le maximum de profit de son emprisonnement, une condition dont est précisément exemptée la libération conditionnelle de jour.

(ii) *L'établissement de principes directeurs*

L'uniformité et l'équité exigent de tout organisme administratif qu'il dispose de principes directeurs, explicites ou non. Tout organisme est ainsi inéluctablement amené à faire des choix entre différentes orientations, que ces choix soient délibérés ou au contraire faits insensiblement au fil des décisions. La Commission des libérations conditionnelles ne fait pas exception à la règle. Un règlement de la Commission reconnaît d'ailleurs officiellement sa compétence pour l'énonciation de principes directeurs.

Le président peut, à l'occasion, convoquer une assemblée générale de la Commission en vue de discuter et de régler les questions d'administration et de procédure ainsi que les autres questions qu'il faut régler pour permettre à la Commission ou aux sections de la Commission de s'acquitter de leurs devoirs et fonctions⁴⁴.

Aucune habilitation particulière n'autorise les activités de la Commission dans l'énonciation de principes directeurs, mise à part une attribution limitative de pouvoirs réglementaires dans la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*. Celle-ci autorise la Commission à «établir des règles visant la conduite de ses délibérations ainsi que l'accomplissement de ses devoirs et fonctions» en vertu de la loi, mais sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil⁴⁵. La Commission doit évidemment fonder ses principes directeurs sur ceux qu'énonce la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*. L'énoncé de ces principes dans la loi est cependant très bref et de portée générale; c'est le cas, par exemple, à l'article 10, que nous avons cité plus haut, quant aux considérations dont doit tenir compte la Commission pour accorder la libération conditionnelle.

Ces principes sont tellement généraux qu'il est indispensable de les préciser avant de les mettre en application.

Les principes suivis par la Commission sont énoncés dans des textes très divers. Ils apparaissent non seulement dans la *Loi sur la libération conditionnelle*, mais aussi dans les règles et règlements de la Commission, dans des documents de service interne, dans les directives de la Commission et du Service national des libérations conditionnelles, dans les procès-verbaux de la Commission, dans le Manuel de procédure du Service national de libérations conditionnelles, dans le Manuel de procédure de la Commission, dans les rapports annuels de la Commission, dans les déclarations officielles et publiques des membres de la Commission, dans les communiqués de presse émis par la Commission ou par le Ministre du Solliciteur général, pour ne citer que les sources auxquelles nous avons eu recours. Le nombre et la portée des déclarations d'orientation figurant dans ces divers documents illustrent très clairement l'activité de la Commission dans l'élaboration de principes directeurs.

(iii) *Le partage des tâches au sein de la Commission*

Les commissaires régionaux sont en général les premiers à intervenir dans le processus de décision en matière de libération conditionnelle. A l'intérieur de leur région, ce sont eux qui tiennent audience et rendent la décision pour tous les détenus relevant du droit fédéral. Ils sont également en rapports suivis avec les fonctionnaires du Service national des libérations conditionnelles, avec les détenus et avec le public⁴⁶.

Les commissaires nationaux siégeant à Ottawa interviennent dans les cas que leur transmettent les commissaires régionaux lorsque plus de deux voix sont requises par les règlements de la Commission pour statuer sur certains genres de cas⁴⁷. Ils doivent également traiter les demandes de libération conditionnelle provenant de détenus qui purgent dans un établissement provincial une peine imposée pour une infraction au droit fédéral. A cela s'ajoute l'obligation de statuer sur les demandes de révocation ou de suspension des ordonnances rendues en vertu du *Code criminel* et portant interdiction de conduire un véhicule à moteur⁴⁸. Jusqu'à tout récemment, sauf pour la région des Maritimes, les commissaires nationaux traitaient tous les cas de révocation de la libération conditionnelle. Cependant, la Commission ayant décidé de décentraliser ses opérations, cette tâche a été progressivement dévolue aux commissaires régionaux.

Cette brève description du processus de libération conditionnelle et de la Commission nationale des libérations conditionnelles permettra, nous l'espérons, à tous les lecteurs de saisir plus facilement la suite de notre propos.

CHAPITRE II

Méthodes de recherche et description de l'échantillon

a) Le travail de recherche

Pour les fins de la présente recherche, nous avons divisé le processus de décision en matière de libération conditionnelle en trois étapes. En premier lieu, la constitution d'un dossier sur chaque détenu; c'est ce dossier que la Commission sera en principe appelée à examiner. En second lieu, l'audience de la Commission. Et enfin, les événements consécutifs à l'audience et conduisant à la décision. Après avoir exposé notre méthode de travail et décrit notre échantillon de décisions, nous rassemblerons, dans la suite de notre étude, nos observations autour de chacune de ces trois étapes.

Afin de nous familiariser avec le fonctionnement de la Commission nationale des libérations conditionnelles, nous avons passé une partie des mois de novembre et décembre 1974 dans les bureaux du siège de la Commission à Ottawa. Nous nous sommes plongés dans les textes de loi, les règlements, les directives et les structures administratives qui encadrent les activités de la Commission. Notre présence, nous osons l'espérer, n'a pas aggravé les difficultés de la réorganisation, alors en cours, dont l'objet était de séparer le Service national des libérations conditionnelles et la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Nous avons ensuite, en janvier 1975, abordé l'étude de la première étape du processus, en examinant, dans les régions de l'Ontario et du Québec, tous les dossiers du Service des libérations conditionnelles pour lesquels la date d'admissibilité ou la date de l'audience tombait en mars de la même année. Les dossiers des requérants de notre échantillon se trouvaient dans les bureaux de district du SNLC à Kingston, Peterborough, Laval, Granby et St-Jérôme⁴⁹.

L'étude de la deuxième étape exigeait que nous observions le déroulement de l'audience accordée aux détenus dont nous avons examiné le dossier. Cette opération a occupé la plus grande partie du mois de février, quoique la tâche ait de nouveau été partagée entre les deux recherchistes, l'un assistant aux audiences qui avaient lieu en Ontario, l'autre à celles qui se déroulaient au Québec. Les audiences avaient lieu dans les établissements où les détenus étaient incarcérés⁵⁰.

En mars, nous nous sommes concentrés sur la troisième étape: les événements consécutifs à l'audience; c'est ainsi que nous avons suivi, au siège de la Commission à Ottawa, le processus de décision pour les cas exigeant plus de deux voix délibératives⁵¹. Ce type de décisions n'exige pas des commissaires nationaux qu'ils donnent audience, au sens strict du terme, à l'intéressé.

Nous ne nous sommes pas bornés à l'analyse des cas compris dans notre échantillon; nous avons également rassemblé des informations au moyen d'entrevues et de conversations avec les commissaires nationaux à Ottawa, les commissaires régionaux, des agents des libérations conditionnelles, le personnel administratif du Service des libérations conditionnelles, le personnel des bureaux de district de ce Service, les représentants, en Ontario, de la *John Howard Society*, des membres du personnel (notamment des agents de classement) et les directeurs de plusieurs établissements que nous avons visités, ainsi qu'avec quelques-uns des détenus concernés par les audiences que nous avons observées. Par ces divers contacts, tout au long de notre recherche, nous avons pu bénéficier des connaissances de personnes étroitement mêlées au processus de libération conditionnelle et ainsi vérifier, discuter et clarifier nos observations, dont beaucoup étaient, au départ, assez peu rigoureuses.

(i) *La comptabilisation des données sur la constitution du dossier et l'audience*

Nos observations sur le processus de libération conditionnelle ont été, pour chaque cas de notre échantillon, consignées sur des formulaires spéciaux, conçus en fonction de notre perception du processus et de la nature des observations que nous désirions effectuer⁵².

L'information que nous avons accumulée comprenait un résumé des renseignements personnels disponibles sur les détenus de notre échantillon, des données concernant la peine purgée et l'admissibilité à la libération conditionnelle, et une foule d'indications, d'évaluations ou de recommandations que nous avons trouvées dans le dossier constitué pour chaque détenu par le Service des libérations conditionnelles et qui nous ont paru, à un titre ou à un autre, pertinentes ou utiles du point de vue de la libération

conditionnelle; nous avons indiqué la source de ces renseignements. Nous avons établi une fiche pour chacune des audiences auxquelles nous avons assisté. Sur cette fiche figurent le nombre des personnes présentes, ce qui s'est passé avant l'arrivée du détenu, pendant l'examen et après l'entrevue; la façon dont on a examiné le dossier et dont on est parvenu à la décision.

(ii) *Les contraintes de la recherche*

Même si nous avons pu consulter les dossiers tout à notre aise, le caractère confidentiel des renseignements nous a obligés à le faire dans les bureaux de district où ils sont habituellement conservés. Ce caractère confidentiel des documents nous a également imposé un lourd travail de synthèse des données contenues dans chaque dossier. Nous nous sommes vite rendu compte à quel point nos méthodes de travail habituelles étaient conditionnées par la possibilité de se servir d'une photocopieuse⁵³.

La nécessité d'obtenir le consentement des détenus pour assister à l'audience nous a fait manquer seize audiences en Ontario. Les détenus avaient été mis au courant de notre étude de diverses façons⁵⁴. Dans douze cas, le détenu n'avait pas été prévenu à l'avance, et nous n'avons donc pas assisté à l'audience. Dans quatre cas seulement, le détenu nous a refusé l'autorisation d'assister à l'audience.

b) Description de l'échantillon

Puisque les cas prélevés au Québec et en Ontario ont été étudiés séparément, nous décrivons séparément l'échantillon de chaque région. On trouvera aux pages 14 à 20 des tableaux qui permettent de dégager une comparaison et une vue d'ensemble de ces deux parties de notre échantillon.

(i) *Région de l'Ontario*

Notre échantillon ontarien comprend quatre-vingt-dix-neuf détenus en instance de libération conditionnelle en vertu du droit fédéral et dont le nom apparaissait sur la liste des audiences pour février 1975⁵⁵. Comme l'indique le tableau I à la page 14, ces détenus purgeaient leur sentence dans des pénitenciers fédéraux⁵⁶.

Cinq détenus ont dû être exclus de l'échantillon parce qu'ils avaient été inscrits trop tard sur la liste des audiences⁵⁷. Nous disposions de trop peu de temps avant l'audience pour examiner leur dossier. Nous avons également exclu trois détenus incarcérés au centre correctionnel de Landry Crossing. C'est aux commissaires nationaux que sont habituellement confiées les

audiences concernant les détenus de cet établissement, sans doute à cause de sa proximité d'Ottawa.

L'échantillon prélevé en Ontario englobait une vaste gamme d'infractions, comme l'illustre le tableau III à la page 16. Les détenus figurant dans notre échantillon purgeaient des peines variant de deux ans à la prison à perpétuité. Le tableau V à la page 18 indique les peines qui leur étaient appliquées.

Nous avons analysé les dossiers de quatre-vingt-dix-huit détenus avant l'audience. Du fait que nous n'ayons pu obtenir à temps le dossier d'une détenue incarcérée à la Prison des femmes, nous n'avons pas assisté à l'audience.

Au total, nous avons assisté à soixante-dix-neuf séances dans la région de l'Ontario. Le manque de publicité concernant notre étude (12), le refus de notre présence par le détenu (4), et le retrait de la demande de libération conditionnelle (2) expliquent l'absence de dix-neuf audiences dans notre échantillon. La Commission a statué dans quatre-vingt-dix-sept cas. Les seuls cas où il n'y a pas eu une décision quelconque sur l'aptitude à la libération conditionnelle sont ceux d'un détenu transféré dans une autre région et d'une détenue qui a retiré sa demande avant l'audience.

Dix-neuf cas appartenant à la population ontarienne de notre échantillon ont entraîné, en application des règles de la Commission, la participation de commissaires nationaux, soit à cause de la nature de l'infraction impliquée, soit à la suite de la décision des commissaires régionaux. Dans trois cas seulement, les commissaires nationaux ont infirmé la décision prise par leurs collègues régionaux. Le tableau IX à la page 20 indique les décisions des commissaires régionaux et celles des commissaires nationaux, selon le niveau de sécurité de l'établissement correctionnel du détenu.

(ii) Région du Québec

La partie de notre échantillon prélevée au Québec se composait de cent neuf détenus dont le nom apparaissait sur la liste des audiences prévues pour le mois de février 1975. Comme dans le cas de l'Ontario, la plupart de ces détenus devenaient admissibles à la libération conditionnelle en mars 1975. Cependant, il s'agissait pour certains détenus d'une réouverture d'audience, les commissaires ayant déjà examiné leur cas au cours d'une séance antérieure. Le tableau II à la page 15 indique quels établissements correctionnels abritaient les prisonniers de l'échantillon prélevé au Québec.

En raison d'additions tardives à la liste des séances, nous n'avons pu examiner le dossier que de soixante-treize détenus. La liste, comme nous l'avons constaté, n'est jamais définitive; on y ajoute des noms jusqu'à la dernière minute. Si bien que nous ne disposions pas de renseignements suffisants pour trente-six détenus.

Le tableau IV à la page 17 donne une vue d'ensemble des caractéristiques criminelles de l'échantillon prélevé au Québec. Nous n'avons inclus dans ce tableau que l'infraction dominante, c'est-à-dire celle ayant entraîné la peine la plus longue. Ainsi, par exemple, une peine dominante en vertu de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* est la déchéance ou la révocation de la libération conditionnelle.

Les infractions contre la propriété représentaient 36 p. 100 de toutes les infractions dominantes dans l'échantillon québécois; ce genre d'actes criminels comprenait environ 56 p. 100 des cas de l'échantillon ontarien. Pour 17 p. 100 des détenus de l'échantillon prélevé au Québec, les infractions contre la propriété venaient au second rang, surtout lorsque l'infraction dominante découlait de lésions corporelles. Sur ce point, les parties québécoise et ontarienne de notre échantillon présentent une certaine similitude, comme on peut le constater en comparant les tableaux III et IV. Le tableau VI à la page 18 indique la durée des peines purgées par les détenus appartenant à la partie québécoise de l'échantillon.

Au Québec, sur 109 cas, on a relevé 99 décisions. Sur les dix cas restants, il s'agissait dans un cas d'une simple explication donnée par les commissaires au détenu sur son statut; dans deux cas, il s'agissait de demandes de libération conditionnelle de jour qui n'étaient pas assujetties à un vote. Nous verrons au chapitre V pourquoi les sept autres cas n'ont donné lieu à aucune décision de la part de la Commission. Les tableaux VIII et X, aux pages 19 et 20, indiquent les décisions prises aux niveaux régional et national. Seulement vingt et un cas ont exigé l'intervention des deux niveaux.

Le tableau XI résume l'information relative aux deux parties de l'échantillon. Nous espérons que le lecteur se souviendra de notre méthode de recherche et de la nature de l'échantillon observé lorsqu'il lira les observations et les conclusions exposées dans les chapitres qui suivent.

TABLEAU I
Échantillon ontarien: Répartition des détenus selon le niveau de sécurité de l'établissement

Niveau de sécurité	Établissement	Nombre de détenus résidents dans l'échantillon
Maximale	Millhaven	8
	Centre régional de réception	2
	Centre médical régional	6
	Prison des femmes (ces détenus sont les seules femmes comprises dans l'échantillon)	<u>7</u>
		23
Moyenne	Warkworth	28
	Joyceville	17
	Collins Bay	<u>16</u>
		61
Minimale	Centre correctionnel de Beaver Creek	2
	Bath	1
	Pittsburgh	4
	Frontenac	<u>8</u>
		15
Total 99 détenus.		

TABLEAU II

Échantillon québécois: Répartition des détenus selon le niveau de sécurité de l'établissement

Niveau de sécurité	Établissement	Nombre de détenus résidents dans l'échantillon
Maximale	Laval	7
	Archambault	14
	Centre régional de réception	1
	Pinel	3
		<u>25</u>
Moyenne	Cowansville	17
	Leclerc	21
	Centre fédéral de formation	18
	Foyer Tanguay (femmes)	2
		<u>58</u>
Minimale	Montée St-François	15
	Archambault	10
		<u>25</u>
Total 108 détenus		

TABLEAU III
Échantillon ontarien: Infractions commises par les détenus*

Infraction en vertu de:	Code Criminel				Niveau de sécurité de l'établissement de détention
	Loi lib. cond.	Loi sur les stupéfiants	Infractions contre la propriété	Infractions contre la personne	
	4	2	12	5	5
	7	7	43	6	4
	6	2	10	3	-
Totaux	17	11	65	14	9

* A l'exclusion d'une condamnation pour parjure.

TABLEAU IV
Échantillon québécois: Infractions dominantes commises par les détenus

Infraction en vertu de:	Code Criminel				Niveau de sécurité de l'établissement de détention
	Loi lib. cond.	Loi sur les stupéfiants	Infractions contre la propriété	Infractions contre la personne	
3	2	4	9	2	Maximale
11	5	16	21	2	Moyenne
5	-	12	4	4	Minimale
19	7	32	34	8	

TABLEAU V
Échantillon ontarien: Durée des peines*

Durée de la peine (années)	Nombre de détenus	Durée de la peine (en pourcentage de de l'échantillon ontarien)
2	8	
2-3 (de 24 à 35 mois)	14	50.5 %
3	14	de moins de 4 ans
3-4	11	
4	3	
4-5	9	
5-6	2	30.8%
6	4	de 4 à 10 ans
6-8	12	
8-10	3	
10-15	3	
15-20	2	
A perpétuité	6	19.2%
Indéterminée (Détention préventive)	8	plus de 10 ans
Total	99	

*Pour les peines cumulatives, la peine la plus longue.

TABLEAU VI
Échantillon québécois: Durée des peines*

Durée de la peine (années)	Nombre de détenus	Durée de la peine (en pourcentage de l'échantillon québécois)
2 (de 24 à 35 mois)	25	55% de moins
3	19	de 4 ans
4	7	
5-7	15	37% de 4 à
8-10	7	10 ans
10 ans ou plus	6	8% plus de 10 ans
Total	79	

*Pour les peines cumulatives, le total des peines.

TABLEAU VII

Échantillon ontarien: Décisions de la commission nationale des libérations conditionnelles

Libération conditionnelle accordée	Libération conditionnelle approuvée en principe	Libération conditionnelle refusée ou différée	Décision réservée ou sans suite	Niveau de sécurité de l'établissement de détention
4	2	12	4	Maximale
15	8	28	9	Moyenne
6	2	4	3	Minimale
25	12	44	16	Sous-totaux
				Total 97

TABLEAU VIII

Échantillon québécois: Décisions de la commission nationale des libérations conditionnelles

Libération conditionnelle accordée	Libération conditionnelle approuvée en principe	Libération conditionnelle refusée ou différée	Décision réservée ou sans suite	Niveau de sécurité de l'établissement de détention
4	4	9	7	Maximale
8	11	20	13	Moyenne
12	5	5	1	Minimale
24	20	34	21	Sous-totaux
				Total 99

TABLEAU IX

Échantillon ontarien: Répartition des décisions finales de la Commission au niveau régional et national, selon le niveau de sécurité de l'établissement de détention

Niveau de sécurité de l'établissement de détention	Décision au niveau régional	Décision au niveau national
Maximale	14	3
Moyenne	41	11
Minimale	7	5
Total	62	19

(Voir le chapitre V pour la procédure de vote)

TABLEAU X

Échantillon québécois: Répartition des décisions finales de la Commission au niveau régional et national, selon le niveau de sécurité de l'établissement de détention

Niveau de sécurité de l'établissement de détention	Décision au niveau régional	Décision au niveau national
Maximale	16	3
Moyenne	24	13
Minimale	17	5
Total	57	21

(Voir le chapitre V pour la procédure de vote)

TABLEAU XI

Sommaire des données de l'échantillon

	Ontario	Québec	Total
Nombre de détenus sur la liste d'audiences pour février 1975	107	108	215
Dossiers analysés	98	73	171
Audiences observées	79	100	179
Décisions de la Commission	97	99	196
Décisions avec intervention des commissaires nationaux	19	21	40

CHAPITRE III

Analyse des décisions sur les cas de l'échantillon

La décision, favorable ou non, concernant la libération conditionnelle marque l'aboutissement du processus de constitution du dossier par le Service national des libérations conditionnelles et du processus de décision de la Commission des libérations conditionnelles. Pour comprendre ce cheminement, il faut connaître la gamme des décisions possibles. Beaucoup de ces décisions ne sont ni entièrement favorables, ni entièrement défavorables à la libération du détenu. Le présent chapitre explique les différentes options laissées aux commissaires et décrit les décisions qu'ils ont effectivement rendues relativement à notre échantillon.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la population ontarienne de notre échantillon comprenait 99 détenus purgeant une peine dans divers établissements fédéraux situés en Ontario et dont l'audience était fixée au mois de février 1975⁵⁸. La Commission a rendu 97 décisions et s'est abstenue deux fois pour les raisons suivantes. Dans le premier cas il s'agissait d'un détenu de l'établissement de Joyceville qui fut transféré hors de la région avant l'audience⁵⁹; dans le second il s'agissait d'une détenue de la Prison des femmes qui avait retiré sa demande peu de temps avant l'audience⁶⁰.

Pour ce qui est de la population québécoise de notre échantillon, 109 détenus devaient comparaître à l'audience en février 1975. La Commission a rendu 99 décisions. Sept détenus ne se sont pas présentés à l'audience pour les raisons que nous exposerons au chapitre VI. Deux cas avaient trait à des demandes de libération conditionnelle de jour et dans un autre, l'audience avait pour objet de réexaminer une décision qui n'avait pas encore été exécutée.

a) La décision favorable à la libération conditionnelle

Le tableau XII fait le compte des décisions favorables à la libération conditionnelle pour les cas de notre échantillon. Nous allons examiner les différents genres de décisions favorables à la libération conditionnelle.

(i) *L'octroi de la libération conditionnelle*

C'est la décision qui permet au détenu incarcéré dans une institution fédérale «d'être libéré sous condition et sous surveillance, de manière à subir le reste de sa peine au sein de la société» à la date d'admissibilité prévue ou à une nouvelle date⁶¹. Les modalités de la libération conditionnelle sont inscrites sur le certificat que la Commission doit délivrer à tout libéré conditionnel. Dans la partie ontarienne de notre échantillon, on comptait, après le vote final des commissaires nationaux, douze décisions en ce sens, soit 12.4 p. 100 de l'ensemble de l'échantillon ontarien; pour le Québec, on comptait dix décisions de cette nature (soit 10 p. 100 de la partie québécoise de l'échantillon).

Sur les dix décisions rendues au Québec, huit accordaient la libération à la date d'admissibilité; une décision est intervenue deux ans après que l'on ait procédé à cinq examens annuels; la dernière autorisait la remise en liberté d'une personne détenue à titre préventif. Quant aux décisions ontariennes, elles accordaient la libération conditionnelle dès la date d'admissibilité dans sept cas, et à une date ultérieure dans les cinq autres cas.

(ii) *La libération conditionnelle progressive*

Cette décision consiste en fait à accorder la libération conditionnelle ordinaire, en imposant cependant une ou plusieurs étapes préparatoires⁶². L'imposition de ces étapes fait partie intégrante de la décision. Sur les quatre cas de l'échantillon québécois où l'on a eu recours à ce genre de décisions, trois concernaient des détenus présumés faibles de caractère, pour lesquels on avait jugé nécessaire de procéder par étapes avant de leur accorder la libération conditionnelle. Le quatrième cas concernait un détenu qui voyait s'ouvrir d'intéressantes perspectives, susceptibles de modifier sensiblement son mode de vie; les commissaires voulaient alors donner au détenu la chance de mettre au point ses projets en vue de sa sortie avant de lui accorder la libération conditionnelle complète. Selon l'un des commissaires nationaux, la libération conditionnelle de jour aurait pu être une décision plus indiquée dans ce cas⁶³.

La Commission n'a rendu aucune décision du genre pour les détenus relevant de la partie ontarienne de l'échantillon.

TABLEAU XII
Décisions favorables à la libération conditionnelle, selon le niveau de sécurité de l'établissement de détention

Nature de la décision	Niveau de sécurité de l'établissement										Total
	Maximale		Moyenne		Minimale		Total				
	(Qué.)	(Ont.)	(Qué.)	(Ont.)	(Qué.)	(Ont.)	(Qué.)	(Ont.)	(Qué.)	(Ont.)	(Ont.)
Libération conditionnelle accordée	-	3**	3*	7****	7**	2*	10	12	22		
Libération conditionnelle progressive	-	-	-	-	4*	-	4	-	4		
Libération conditionnelle de jour	-	1	2	3*	1	1	3	5	8		
Libération conditionnelle de jour (temporaire)	4**	-	-	3*	-	1	4	4	8		
Libération conditionnelle pour expulsion	-	-	3****	1*	-	-	3	1	4		
Libération conditionnelle à titre exceptionnel	-	-	-	-	-	1*	-	-	1		
Total	4	4	8	14	12	5	24	23	47		

Le nombre d'astérisques indique le nombre de décisions rendues au niveau national.

(iii) *La libération conditionnelle de jour*

La *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* définit la libération conditionnelle de jour de la manière suivante:

...libération conditionnelle dont les modalités requièrent le détenu auquel elle est accordée de retourner à la prison, à l'occasion, au cours de la durée de cette libération conditionnelle ou de retourner à la prison après une période spécifiée⁶⁴.

Comme pour la libération conditionnelle ordinaire, le libéré conditionnel de jour est «réputé continuer à purger sa période d'emprisonnement au lieu de détention d'où il a été relâché sur libération conditionnelle»⁶⁵. La libération conditionnelle de jour est accordée à des fins particulières, susceptibles de favoriser la réhabilitation (par ex. pour permettre d'exercer un emploi, d'apprendre un métier, etc.). La Commission la considère habituellement comme une mesure d'élargissement progressif avant l'obtention de la libération conditionnelle proprement dite⁶⁶.

Comme nous l'indiquerons plus loin, il existe une différence dans le traitement d'une demande de libération conditionnelle de jour selon qu'elle est présentée avant la date d'admissibilité ou après cette date⁶⁷. Dans le premier cas, on n'a pas prévu d'audience; dans le second, le prisonnier a la possibilité d'être entendu. Notre échantillon comprenait huit cas de libération conditionnelle de jour, exigeant une audience (soit 4 p. 100 du total des décisions). Nous n'avons donc pu observer les conditions d'octroi de la libération conditionnelle de jour avant la date d'admissibilité.

La politique de la Commission quant au moment et à la durée de la libération conditionnelle de jour, à l'époque de notre recherche, était la suivante:

La durée normale de la libération conditionnelle de jour est de quatre mois mais il est possible de recommander une période plus prolongée dans des cas où des circonstances spéciales le commandent. La Commission est disposée à accorder un prolongement de la libération conditionnelle de jour, si nécessaire, jusqu'à une période d'un an avant l'admissibilité à la libération conditionnelle. Tout écart à la norme, toutefois, doit être exposé en détail à la Commission pour fins d'autorisation⁶⁸.

(iv) *La libération conditionnelle de jour (temporaire)*

Ce genre de décisions semble être destiné à permettre au détenu de participer à des projets particuliers. On ne considère pas nécessairement cette mesure comme une phase d'un programme d'élargissement progressif menant à la libération conditionnelle ordinaire; c'est là que réside la différence essentielle entre les deux types de libération conditionnelle de jour⁶⁹. Quant à la date à laquelle la Commission accepte d'envisager ce genre de libération conditionnelle, elle se situe au moins deux ans avant la

date d'admissibilité. «Dans les cas où on constate une certaine violence, elle ne s'applique normalement pas au début de la sentence»⁷⁰.

Parmi les quatre cas de ce genre relevés au Québec, deux détenus classés comme délinquants sexuels dangereux ont bénéficié de ce genre de libération. On leur accorda la libération de jour temporaire dans le seul but de leur permettre d'assister, sous surveillance, à une conférence. L'un des quatre détenus avait un problème d'alcoolisme, ainsi que des difficultés d'hébergement qu'il ne pouvait résoudre qu'en faisant appel à une maison de transition. Le quatrième prisonnier avait besoin de deux semaines pour s'inscrire, selon la procédure normale, dans un centre de traitements spéciaux.

(v) *La libération conditionnelle pour expulsion*

Cette décision signifie que le requérant sera expulsé du pays dès qu'il sera placé en liberté conditionnelle. Bien entendu, le requérant doit être susceptible d'expulsion en vertu de la *Loi sur l'immigration* pour que la Commission envisage une telle décision⁷¹. Il y a eu quatre décisions de cette espèce dans notre échantillon; une en Ontario et trois au Québec.

L'un des détenus avait joint à sa demande une longue lettre où il exprimait le désir de rester au Canada et où il faisait état de projets sérieux en vue de sa sortie de prison. Toutefois, les fonctionnaires du ministère de l'Immigration avaient déjà ordonné son expulsion.

(vi) *La libération conditionnelle à titre exceptionnel*

La libération octroyée avant la date d'admissibilité est connue sous le nom de libération conditionnelle à titre exceptionnel⁷². Deux demandes concernaient ce genre de libération dans la partie ontarienne de l'échantillon; l'une fut accordée, l'autre différée. Au Québec, sur les deux demandes figurant dans l'échantillon, la première a abouti à une libération conditionnelle progressive, la seconde fut refusée. Même si notre échantillon ne contient que quatre cas, cette forme de libération conditionnelle mérite une attention particulière vu son caractère exceptionnel.

Les commissaires peuvent à tout moment pendant son incarcération réexaminer le dossier d'un détenu afin de déterminer s'il y a lieu de le libérer conditionnellement. Il n'est pas nécessaire que le détenu prenne l'initiative de demander ce réexamen⁷³. Si des circonstances spéciales le justifient, le détenu peut être libéré avant d'avoir purgé le minimum normal, soit le tiers de sa peine jusqu'à concurrence de sept ans⁷⁴. Les détenus purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité imposée à titre de peine minimale ou

une peine de mort commuée en emprisonnement à perpétuité ne sont pas admis à la libération conditionnelle à titre exceptionnel⁷⁵.

La Commission a fixé certains critères permettant d'établir s'il existe des circonstances spéciales justifiant la libération anticipée⁷⁶. Ces guides envisagent diverses situations, regroupées sous plusieurs rubriques:

- clémence et motifs humanitaires,
- travail et scolarisation,
- exigences de l'équité,
- interventions spéciales du tribunal, de la poursuite, etc.
- le détenu a tiré le plus grand avantage possible de son incarcération.

Nous avons appris au cours de notre étude que la Commission a donné instruction aux agents du Service des libérations conditionnelles de lui signaler les détenus qui pourraient bénéficier d'une libération anticipée. Nous avons également constaté que peu de détenus sont au courant des circonstances particulières susceptibles de justifier une libération à titre exceptionnel. Bien que les détenus puissent présenter une demande de libération anticipée, le personnel de la Commission considère leur demande comme une demande prématurée de libération conditionnelle ordinaire, à moins que le détenu n'ait clairement invoqué des circonstances particulières. En d'autres termes, une recommandation de la part des agents du Service des libérations conditionnelles a sur ce point plus de poids que la requête du détenu.

Nous avons l'impression que les membres de la Commission accordent rarement une libération conditionnelle anticipée si la demande n'a pas reçu l'appui ou l'assentiment du Service national des libérations conditionnelles. C'est ainsi que nous avons appris qu'un détenu, condamné à une peine d'emprisonnement de cinq ans, avait présenté une demande de libération conditionnelle à titre exceptionnel en novembre 1973⁷⁷. Un agent du SNLC l'interviewa en deux occasions et remit un rapport en février 1974. Un rapport psychiatrique a été versé au dossier le mois suivant; le bureau local recommanda par la suite que l'on ne donne aucune suite à la demande. En mai 1974, la Commission se rallia à cet avis, même si le rapport soumis par l'établissement de détention, ainsi que plusieurs personnes dans la localité d'origine du détenu, étaient favorables à sa libération anticipée. Les commissaires ont tendance à s'en remettre dans une large mesure à l'avis des agents des libérations conditionnelles. Cette confiance ne se manifeste d'ailleurs pas seulement en matière de libération à titre exceptionnel. Si l'on tient compte du fait qu'il est peu probable qu'un détenu puisse jamais présenter de manière convaincante une demande de libération conditionnelle

à titre exceptionnel, cette confiance revient en fait à remettre aux agents des libérations conditionnelles le contrôle des libérations anticipées.

L'une des justifications évidentes de la libération anticipée est que l'emprisonnement ne répond plus pour un détenu donné, aux fins poursuivies par l'imposition de la peine ou encore que la peine est devenue inadéquate. Mais étant donné la procédure choisie pour les cas de libération anticipée, il semble bien que des détenus méritants, mais peu informés de cette procédure, se verront obligés de purger la période normale d'emprisonnement qui doit s'écouler avant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle ordinaire. Il est évident qu'on pourrait prévenir ce genre de situations en fournissant aux détenus des renseignements détaillés sur toutes les formes de libération conditionnelle, comme nous le suggérons au chapitre VI, et en leur expliquant quelles sont les circonstances particulières qui justifient une libération à titre exceptionnel.

L'échec de certaines libérations conditionnelles accordées à titre exceptionnel, et la mauvaise publicité qui en résulte, n'encouragent pas les agents des libérations conditionnelles à dépister les détenus qui pourraient bénéficier d'une telle procédure. Mais la mauvaise publicité ne devrait pas à elle seule justifier que l'on garde en prison, à moins que l'on ne veuille les punir, des hommes qui ont retiré le maximum d'avantages de leur incarcération.

b) L'approbation en principe de la libération conditionnelle

Ces approbations en principe surviennent dans des situations qui demeurent encore mal définies et qu'il faudrait préciser. La décision entre en vigueur lorsque les obstacles qui en retardaient la mise en application ont été aplanis. Ainsi, on peut approuver en principe la libération conditionnelle sous réserve de la réalisation de certaines conditions, comme par exemple la garantie d'un emploi ou d'un domicile adéquat⁷⁸. Le tableau XIII analyse les approbations en principe données sur les cas de notre échantillon.

(i) L'approbation en principe de la libération conditionnelle ordinaire

En Ontario, nous avons relevé sept décisions de ce genre dans notre échantillon (7% de toutes les décisions rendues en Ontario). L'une de ces sept décisions comportait l'approbation en principe de la libération conditionnelle, sous réserve que les dispositions soient prises pour le transport vers l'étranger de la détenue et de son enfant⁷⁹.

TABLEAU XIII
Approbations en principe de la libération conditionnelle, selon le niveau de sécurité de l'établissement de détention

Nature de la décision	Niveau de sécurité de l'établissement						Total
	Maximale		Moyenne		Minimale		
	(Qué.)	(Ont.)	(Qué.)	(Ont.)	(Qué.)	(Ont.)	(Qué.) (Ont.)
Approbation en principe de la L.C.	1	-	2*	6*	2	-	5 6
Approbation en principe de la L.C. minimale	1	-	-	-	-	-	1 -
Approbation en principe de la L.C. progressive	1*	-	6**	-	2*	-	9 -
Approbation en principe de la L.C. de jour (Temporaire)	-	-	1	2**	-	-	1 2
Approbation en principe de la L.C. de jour	1	-	2**	1	1	2*	4 3
Approbation en principe de la L.C. pour expulsion	-	1*	-	-	-	-	- 1
Total	4	1	11	9	5	2	20 12
							32

Le nombre d'astérisques indique le nombre de décisions rendues au niveau national.

Dans les cinq cas relevés au Québec, les approbations en principe concernaient des modalités d'emploi, de résidence, de prise en charge par un organisme d'accueil et de traitement dans une clinique externe.

(ii) *L'approbation en principe de la libération conditionnelle minimale*

Ce type de libération est accordé dans les mois qui précèdent immédiatement l'élargissement, sous réserve d'une mise sous surveillance obligatoire⁸⁰. Il s'agit d'une décision de principe parce que cette mesure permet de faire commencer la libération conditionnelle à la date fixée pour la surveillance obligatoire sans qu'il soit nécessaire que les commissaires rendent une nouvelle décision. Nous avons relevé un seul cas du genre dans notre échantillon. Il concernait un détenu à qui l'on avait refusé la libération conditionnelle à la date d'admissibilité prévue, mais qui, par la suite, avait présenté une autre requête.

(iii) *L'approbation en principe de la libération conditionnelle progressive*

Ce type de libération est accordé habituellement pour une période maximale de quatre mois⁸¹. Théoriquement elle devrait être octroyée avant la date d'admissibilité du détenu. C'est une décision définitive, elle n'exige ni réexamen ni nouvelle décision après la période de libération progressive. Seul un rapport technique est établi avant d'émettre le certificat de libération. Deux cas seulement sur les neuf décisions du genre que contenait l'échantillon ont été examinés avant la date d'admissibilité. L'un d'eux concernait une demande de libération conditionnelle anticipée. Dans les autres cas, on a approuvé en principe la libération conditionnelle progressive à la date fixée pour l'examen du dossier. L'idée d'une étape préparatoire revient à une simple libération progressive. L'expression «en principe» correspond à la nécessité de réussir cette première étape.

(iv) *L'approbation en principe de la libération conditionnelle de jour, temporaire ou permanente*

On donne une approbation de principe à la libération conditionnelle de jour pour permettre aux détenus de mettre au point les projets de sortie qu'ils présentent à l'appui de leur requête de libération conditionnelle de jour.

Dans quatre des cinq décisions de ce genre rendues au Québec, il s'agissait de permettre aux détenus de se faire admettre officiellement dans des centres de transition. Dans le cinquième cas, la libération conditionnelle de jour temporaire a été approuvée en principe pour permettre au détenu de quitter l'établissement sous escorte, mais sans horaire déterminé à l'avance.

En Ontario, l'approbation en principe de sa libération conditionnelle de jour temporaire a permis à un détenu d'assister à des cours donnés à

l'université, à condition qu'il soit toujours sous escorte⁸². Dans un autre cas, il s'agissait de permettre au détenu de suivre des cours de mécanique automobile dispensés par le ministère de la Main-d'oeuvre, s'il y était admis⁸³. Les trois approbations en principe de la libération conditionnelle de jour visaient à favoriser l'emploi du détenu, sous réserve que l'intéressé se trouve un travail⁸⁴.

c) La reconduction d'une décision antérieure

Notre échantillon ne comporte qu'une seule décision de ce genre⁸⁵. Il s'agissait de prolonger une libération conditionnelle de jour (temporaire).

d) Le refus ou le report de la libération conditionnelle

Les commissaires refusent d'octroyer la libération conditionnelle lorsqu'ils estiment qu'il n'est pas souhaitable de libérer un prisonnier afin qu'il purge le reste de sa peine en société. Le détenu qui fait l'objet d'une telle décision peut introduire une nouvelle demande ou attendre que la Commission réexamine son dossier à tous les deux ans par la suite⁸⁶, ou encore attendre simplement un élargissement sous surveillance obligatoire⁸⁷. On a recours habituellement à un refus plutôt qu'à un report lorsque la partie de la peine qui reste à purger est inférieure à deux années. Le report consiste à différer la libération conditionnelle jusqu'à une date déterminée, où le dossier sera réexaminé⁸⁸. Le tableau XIV distingue les décisions de ce genre concernant les détenus de notre échantillon.

En tout, nous avons relevé 32 refus d'accorder la libération conditionnelle, quatorze au Québec et dix-huit en Ontario. Nous avons également relevé douze reports au Québec et vingt-sept en Ontario.

On en est arrivé habituellement à cette solution lorsque les commissaires ont jugé que l'état d'esprit du détenu était en progrès, mais qu'il lui fallait consentir un plus grand effort avant qu'on puisse envisager de le remettre en liberté. La durée du report ne peut dépasser deux ans. Nous avons par ailleurs constaté que le représentant de district du Service national des libérations conditionnelles pouvait prendre l'initiative de soumettre de nouveau le dossier à la Commission avant la date fixée pour son réexamen.

La Commission a refusé sept demandes de libération conditionnelle de jour dans notre échantillon. Il s'agissait en général de cas où les projets de sortie présentés à l'appui de la requête n'ont pas paru correspondre aux

TABLEAU XIV
Refus et reports de la libération conditionnelle, selon le niveau de sécurité de l'établissement

Décision	Niveau de sécurité de l'établissement						Total
	Maximale (Qué.)	(Ont.)	Moyenne (Qué.)	(Ont.)	Minimale (Qué.)	(Ont.)	
Refus de la L.C.	-	2	12	14	2	2	18
Refus de la L.C. de jour	1	-	4*	-	2	-	7
Report de la L.C.	8	10	3	14	1	3*	27
Total	9	12	19	28	5	5	45

Le nombre d'astérisques indique le nombre de décisions rendues au niveau national.

besoins du détenu, ou de détenus pour lesquels la libération conditionnelle de jour ne semblait pas être une mesure utile ou nécessaire. Au Québec, l'absence d'un projet de sortie suffisamment structuré a occasionné trois refus et une autre demande a été rejetée à cause de la proximité de la date d'admissibilité à la libération ordinaire. Dans trois autres cas, on a jugé que la libération conditionnelle de jour n'était pas souhaitable.

e) Décisions diverses

On retrouve dans cette catégorie les décisions qui ne portent pas directement sur la libération conditionnelle, mais qui expriment l'intention de la Commission de prendre ultérieurement une mesure quelconque ou de s'abstenir de toute intervention. Le tableau XV énumère les décisions diverses que nous avons relevées dans notre échantillon.

La décision de ne donner aucune suite comprend les cas de demande prématurée, c'est-à-dire ceux où la demande est présentée avant la date d'admissibilité.

(i) *La décision réservée*

Dans ce cas, la Commission décide d'ajourner sa décision après avoir ordonné un complément d'enquête ou de recherche. La décision est habituellement réservée pour un mois, mais peut être ajournée de mois en mois si nécessaire⁸⁹. Comme notre échantillon l'a démontré, il n'est pas rare de rencontrer des décisions réservées pendant deux ou trois mois; d'ordinaire, il s'agit de cas où il est nécessaire d'obtenir un rapport ou d'effectuer un traitement exigeant plus d'un mois.

En Ontario, l'échantillon contient seize cas où la décision a été réservée. Dans huit cas, l'ajournement avait précisément pour cause l'absence de renseignements dans le dossier de l'intéressé (dans deux dossiers les évaluations communautaires manquaient, deux autres étaient dans l'ensemble insuffisamment documentés et quatre rapports psychiatriques étaient absents).

Au Québec, l'échantillon contient dix-neuf cas où la décision a été réservée. Les raisons invoquées étaient les suivantes:

- a) modification des projets de sortie à la suite de changements dans le milieu 2 cas
- b) absence de projets de sortie ou projets jugés inadéquats 6 cas

TABLEAU XV

Décisions «diverses», selon le niveau de sécurité de l'établissement

Décision	Niveau de sécurité de l'établissement						Total
	Maximale (Qué.)	(Ont.)	Moyenne (Qué.)	(Ont.)	Minimale (Qué.)	(Ont.)	
Décision réservée	5	5	13	8	1	3	16
Aucune suite	2	-	-	-	-	-	2
Démarche proposée	-	-	-	1	-	-	1
Total	7	5	13	9	1	3	17
							38

- c) rapports psychologiques ou psychiatriques exigés par les commissaires 4 cas
- d) renseignements complémentaires exigés pour compléter le dossier (rapport de police, évaluation communautaire) 4 cas
- e) dossier incomplet: rapports commandés, mais non reçus 3 cas

On remarquera que parmi les dix-neuf décisions réservées, deux concernaient des cas où des événements récents avaient entraîné des changements dans le milieu où les requérants voulaient s'établir; dans trois autres cas, il s'agissait de retards dans la préparation du dossier; enfin, huit autres étaient dues à la nécessité d'un complément d'information ou d'une préparation plus fouillée. Six dossiers furent réservés pour permettre aux détenus de préparer, de changer ou de mettre au point leur projet de sortie. On aurait pu souhaiter que plusieurs de ces insuffisances soient découvertes avant l'audience.

(ii) *La démarche proposée*

Il s'agit ici d'une décision où la Commission propose telle ou telle mesure. Il peut s'agir d'une requête de la Commission visant à faire régler les problèmes soulevés par les projets de sortie, l'évaluation communautaire ou le rapport psychiatrique. Il peut s'agir aussi d'une manière d'atteindre un résultat qui n'aurait pu être obtenu directement au moyen d'une décision d'une autre nature. L'avantage de cette technique, du point de vue du détenu, réside dans le fait que la décision n'exige que le vote de deux commissaires, alors qu'une décision d'une autre nature, quoique identique dans ses effets, aurait nécessité la participation au vote d'autres commissaires. C'est ce qu'illustre le seul cas de ce genre relevé dans notre échantillon⁹⁰. L'agent des libérations avait recommandé l'approbation en principe de la libération conditionnelle de jour, parce que la Commission était enchantée des résultats obtenus par ce détenu. S'agissant d'un repris de justice, toute décision sur sa libération conditionnelle exigeait sept votes. Toutefois, en recourant à la technique de la «démarche proposée», les commissaires ont pu reconduire la libération conditionnelle de jour accordée à ce détenu et en élargir l'application à cinq jours par semaine au lieu de trois, pour trois mois. Cette technique a peut-être dans ce cas produit de bons résultats; mais, il n'en est pas nécessairement toujours ainsi. L'usage de cette méthode soulève le problème de l'inégalité de traitement pour deux cas similaires. Ainsi, dans la partie ontarienne de notre échantillon, dans un cas semblable (un délinquant sexuel dangereux dont la libération conditionnelle exige également sept voix) les commissaires régionaux avaient accordé «le maintien et la prolongation de la libération conditionnelle de jour», mais avaient demandé la participation d'une voix supplémentaire au niveau national.

Ayant donné cette voix supplémentaire, le commissaire national demanda cependant la participation au vote de deux de ses collègues. Ce qui eut pour résultat de remplacer la décision rendue au niveau régional par une autre portant «maintien de la libération conditionnelle de jour»⁹¹. Si les commissaires régionaux avaient utilisé la technique de la «démarche proposée», il n'y aurait pas eu besoin de voix supplémentaire et le résultat final eut été différent. De toute évidence, les commissaires régionaux étaient disposés, dans le second cas, à envisager la possibilité d'un refus ou d'une modification de leur recommandation, alors qu'ils ne l'étaient pas dans le premier cas.

f) Résumé

D'après les données exposées dans les tableaux, on peut voir que, comme c'était prévisible, sur les 195 décisions comprises dans notre échantillon, la plupart de celles qui sont favorables à la libération conditionnelle (y compris les approbations de principe) concernaient des détenus incarcérés dans des établissements à sécurité minimale: 68 p. 100 des détenus de l'échantillon incarcérés dans ces établissements en ont bénéficié. Cette proportion diminuait pour les établissements à sécurité moyenne (38 p. 100) et tombait à 28 p. 100 pour les établissements à sécurité maximale. Pour les refus, on observait les proportions suivantes: sécurité maximale 46 p. 100, sécurité moyenne 42 p. 100 et sécurité minimale 23 p. 100. La plupart des «décisions diverses» concernaient les détenus des établissements à sécurité maximale. La proportion des détenus touchés par ces décisions était de 26 p. 100 dans les établissements à sécurité maximale, de 20 p. 100 dans les établissements à sécurité moyenne et de 9 p. 100 dans les établissements à sécurité minimale. Bien que la variété des décisions rendues par la Commission des libérations conditionnelles témoigne d'un souci de les ajuster à la situation particulière de chaque détenu, nous n'avons pu déceler aucune tendance particulièrement favorable à tel ou tel type de décisions.

CHAPITRE IV

La première phase: Les préparatifs de la décision — La constitution du dossier par le Service des libérations conditionnelles

Nous allons maintenant examiner la première phase du processus de libération conditionnelle: la réunion par le Service des libérations conditionnelles des documents qui constituent le dossier du détenu. Les membres de la Commission doivent, dans une certaine mesure, fonder l'exercice de leur compétence pour apprécier l'aptitude des détenus à la libération conditionnelle sur les renseignements contenus dans le dossier constitué par le Service. L'ensemble des pièces réunies par le Service des libérations conditionnelles est habituellement la principale source de renseignements dont disposent les membres de la Commission, mis à part ce qu'ils peuvent apprendre au cours de l'audience.

Le présent chapitre décrit les divers documents dont étaient formés les dossiers que nous avons examinés. Étant donné la diversité, la nature et l'importance des données qu'ils renfermaient, notre description sera longue. Elle est fondée sur l'examen des cent quarante-deux dossiers que nous avons été à même d'étudier⁹². Elle constitue le premier élément de l'appréciation que nous allons faire des rapports entre les renseignements dont disposent les commissaires et leurs décisions.

Plusieurs considérations ont guidé notre examen des dossiers du Service des libérations, notamment la clarté, la cohérence et l'uniformité des documents. Au-delà de ces considérations, nous nous sommes préoccupés de la justice, de l'égalité de traitement entre les détenus et de la qualité des renseignements en regard de la décision à rendre. Ce cadre de référence correspond, comme on le verra au chapitre VIII, à certains des critères implicitement retenus par la Commission dans ses décisions.

a) Les dossiers du détenu

Nous n'avons examiné que les dossiers du Service des libérations conditionnelles. Chaque détenu fait cependant l'objet de deux autres dossiers, constitués l'un par son établissement de détention et l'autre par le bureau régional de la Commission des libérations conditionnelles⁹³. Jamais le détenu n'a accès à ces dossiers. Le dossier d'établissement est constitué par le Service canadien des pénitenciers, qui en reste propriétaire. Lorsque le détenu arrive dans l'un des cinq centres de réception régionaux que compte le pays, on ouvre son dossier. C'est là, comme nous l'avons signalé précédemment, que les fonctionnaires du Service des pénitenciers classent le délinquant selon des normes qui déterminent le choix de l'établissement où il sera incarcéré; les prisons sont réparties en trois catégories selon le niveau de sécurité: minimale, moyenne et maximale.

La feuille d'admission est la première pièce versée au dossier d'établissement. Elle indique la prison où le délinquant sera écroué. Les agents de classification, qui travaillent auprès des prisonniers et jouent un rôle important dans le processus de libération conditionnelle, participent à la constitution de ce dossier, qu'ils considèrent d'ailleurs comme une source de renseignements sur la vie carcérale du prisonnier.

Dès la réception d'une copie de la feuille d'admission émise par le Service des pénitenciers, le bureau de district de la Commission et celui du Service des libérations conditionnelles ouvrent un dossier⁹⁴. Les deux organismes s'efforcent de conserver une documentation identique. Mais en pratique, c'est le dossier du Service des libérations qui devient l'outil de travail; celui du bureau de district de la Commission ne contient que la copie des documents. Même si notre attention s'est concentrée sur le dossier tenu par le Service des libérations, les autres dossiers dont nous avons signalé l'existence peuvent également fournir des renseignements aux commissaires lorsqu'ils examinent les résultats de telle ou telle libération; nous reviendrons au chapitre V sur cette utilisation.

b) Le dossier du Service des libérations conditionnelles

Nous avons observé, dans les dossiers que nous avons parcourus, que quelque quatre mois après l'incarcération, la Commission fait parvenir une lettre au détenu. Elle lui communique la date de son admissibilité à la libération conditionnelle et le prévient que sa demande doit parvenir à la Commission cinq mois avant la date d'admissibilité⁹⁵. Nous avons appris

que la demande de libération conditionnelle déclenche ce que le Service des libérations appelle la «préparation du cas», c'est-à-dire la constitution du dossier⁹⁶. Cette préparation comprend la collecte et le classement de renseignements qui aideront les commissaires à prendre une décision correcte sur la libération conditionnelle du détenu. L'agent du Service des libérations conditionnelles dispose d'environ trois mois avant la tenue de l'audience pour constituer le dossier; il doit cependant travailler simultanément sur plusieurs dossiers⁹⁷.

(i) *Agencement des pièces dans le dossier du SNLC*

Dans le dossier du Service des libérations on place les différents documents au fur et à mesure de leur entrée, du côté gauche ou du côté droit de la chemise. À gauche, on trouve des appréciations, des rapports, des lettres et des résumés rédigés par le Service des pénitenciers et le Service des libérations, ainsi que les décisions antérieures de la Commission. À droite, on trouve la correspondance adressée au détenu par sa famille, ses amis, d'éventuels employeurs et par les diverses personnes qui recommandent sa libération conditionnelle. Nous avons également trouvé du même côté des permissions d'absence temporaire et des formulaires concernant les transferts d'un pénitencier à un autre.

Dans certains dossiers, on trouvait aussi du côté droit des documents relatifs à des libérations conditionnelles antérieures, notamment des rapports de surveillance, des rapports rédigés par l'établissement de détention, etc. Les documents et renseignements relatifs à des peines et à des libérations conditionnelles antérieures portaient la mention «classé» dans certains dossiers⁹⁸.

(ii) *Contenu du dossier du SNLC*

Dans presque tous les cas, les documents que nous décrivons dans les pages suivantes se trouvaient du côté gauche du dossier. Nous commençons par les documents les plus anciens.

1. *Le bordereau d'admission au pénitencier*

Comme nous l'avons déjà signalé, ce bordereau est rempli chaque fois qu'un délinquant est envoyé dans une prison fédérale. Cet acte administratif a lieu à l'occasion d'une nouvelle condamnation et aussi dans le cas d'une déchéance ou d'une révocation de la libération conditionnelle. Les formulaires que nous avons examinés sont conçus de manière à fournir des renseignements de base sur le délinquant⁹⁹. Ainsi, on a prévu des espaces pour inscrire le classement en fonction du niveau de sécurité, toutes les admissions précédentes et les réductions de peine applicables, méritées ou statutaires. Des cases sont également réservées à une brève description de

l'infraction commise par le détenu, au nom du juge qui a prononcé la peine et à l'indication du tribunal qui l'a imposée ainsi que du corps policier qui a mené l'enquête.

Puisque le bordereau contient des précisions sur la peine imposée au détenu, le personnel de la Commission et les fonctionnaires du Service des libérations s'en servent pour calculer la date d'admissibilité à la libération conditionnelle et prévoir la date de l'audience. Le bordereau est la source des renseignements sur la peine du prévenu que l'on retrouve habituellement sur le formulaire de décision de la Commission, c'est-à-dire celui sur lequel est rédigée la décision concernant la libération conditionnelle.

2. Le rapport diagnostique¹⁰⁰

Ce rapport renferme les résultats des examens que les psychologues du Service des pénitenciers font subir au détenu lors de son arrivée au Centre de réception régional, notamment du contrôle des connaissances, du test d'intelligence, de l'examen des aptitudes professionnelles et divers tests psychologiques. Nous avons remarqué que l'on avait prévu des cases sur le formulaire de rapport pour qu'on puisse y recommander d'autres tests ou des consultations psychiatriques.

3. Le rapport présentenciel

Le juge qui prononce la sentence peut, à sa discrétion, demander qu'un agent de probation prépare un rapport présentenciel afin d'aider le tribunal à déterminer la peine ou à statuer sur l'opportunité d'un élargissement absolu ou conditionnel¹⁰¹. Par conséquent, à la différence de la plupart des autres pièces contenues dans le dossier du Service des libérations, le rapport présentenciel n'est présent dans le dossier qu'occasionnellement. Nous n'avons trouvé que trente-cinq rapports présentenciels dans les cent quarante-deux dossiers examinés. Des allusions dans d'autres documents signalent cependant l'existence d'un tel rapport dans certains cas où il n'en figure aucun dans le dossier du Service des libérations.

Les rapports consultés contiennent habituellement des précisions sur la perpétration de l'acte criminel et sur les circonstances qui l'ont entourée, sur les antécédents du détenu, sur son casier judiciaire, sur son attitude générale ainsi qu'une appréciation par l'agent de probation des tendances du prévenu à la délinquance. Comme le rapport décrivait souvent la vie du détenu et son comportement avant la perpétration de l'infraction qui s'est terminée par une peine d'emprisonnement, nous avons trouvé que le rapport présentenciel était un document unique et utile¹⁰².

4. Le rapport consécutif à la suspension de la libération conditionnelle

Comme nous y avons fait allusion plus tôt, la libération conditionnelle peut être suspendue; le libéré conditionnel est alors arrêté et renvoyé au pénitencier. Il s'agit essentiellement d'une décision discrétionnaire, prise pour «empêcher la violation d'une modalité de la libération conditionnelle ou pour la réhabilitation du détenu ou la protection de la société»¹⁰³. Dans un tel cas, il est prévu que l'agent du Service des libérations qui a effectué l'enquête sur les circonstances ayant entraîné la suspension, interroge le détenu, et rédige un rapport et fait des recommandations¹⁰⁴. Ce rapport est habituellement versé au dossier à la suite des documents relatifs à une libération antérieure et porte quelquefois la mention «classé». Nous avons noté que c'est le même agent qui signe à la fois le mandat de suspension, document qui confère l'autorité nécessaire pour l'arrestation¹⁰⁵, et le rapport consécutif à la suspension.

Les rapports que nous avons parcourus étaient accompagnés parfois de rapports de surveillance¹⁰⁶. Nous avons appris que chaque surveillant de libération soumet régulièrement de tels rapports au représentant de district du Service des libérations¹⁰⁷. Si une suspension est intervenue, le dossier du détenu contiendra des renseignements supplémentaires sur ses activités, son attitude, ses progrès et son comportement général. L'existence de plusieurs rapports consécutifs à des suspensions démontre habituellement une tendance à violer les modalités de la libération conditionnelle et une inaptitude à respecter les conditions imposées par la surveillance.

5. La fiche du service des empreintes digitales de la GRC¹⁰⁸

Cette fiche contient habituellement des renseignements sur le degré et la durée de la participation du détenu à des activités criminelles, dans la mesure où elle est connue. Puisqu'il semblait être fondé sur les actes d'accusation, les jugements des tribunaux et la comparution du détenu devant eux¹⁰⁹, nous avons considéré ce document comme un mini-casier judiciaire. C'est la section des archives criminelles de la Gendarmerie Royale du Canada qui établit ces fiches à partir de données transmises par les différents corps policiers du pays. Environ 90 p. 100 des dossiers de notre échantillon ontarien contenaient un tel document.

6. Le rapport de police

C'est habituellement la Commission qui, au moyen d'une lettre-formulaire spéciale¹¹⁰, demande au service de police qui a mené l'enquête, une brève description des circonstances ayant entouré la perpétration de l'infraction. Sur les 142 dossiers examinés, 109 contenaient un tel rapport. La lettre-formulaire de la Commission demande des détails très complets, notamment des renseignements sur la réputation et le comportement du

détenu aussi bien qu'une prédiction sur la réaction probable du public à sa libération éventuelle, ou sur l'appui qu'il peut espérer trouver dans son milieu. Mais nous n'avons trouvé que quelques rapports qui tentaient de répondre complètement à la demande de la Commission.

7. Les commentaires du juge

Parmi les dossiers que nous avons examinés, six contenaient des commentaires du juge qui avait prononcé la peine. Ces documents consistaient soit en un texte intitulé «motifs de la sentence», soit en une lettre où le juge expliquait la méthode qu'il avait suivie pour déterminer la peine; dans certains cas, ils renfermaient des recommandations en faveur de la libération conditionnelle du condamné. Il ne semble pas qu'on se soit fait une règle générale d'inclure dans le dossier du détenu les observations sur la peine et la libération conditionnelle que pourrait avoir faites, dans un jugement écrit ou publié, le juge ayant prononcé la peine. Dans plusieurs dossiers, on faisait allusion aux motifs invoqués par le juge, mais sans que le texte de ces motifs y ait été versé¹¹¹.

8. Le rapport psychologique

Sur les cent quarante-deux dossiers examinés, soixante contenaient un rapport psychologique. Plus ou moins longs et élaborés selon les cas, ces rapports complétaient le rapport diagnostique dont nous avons déjà parlé. On y trouvait une description de l'état psychologique du détenu au moment de son admission au pénitencier. On notera que les détenus ne sont assujettis à ces tests que s'ils y consentent.

9. La lettre concernant la date d'admissibilité du détenu à la libération conditionnelle

Nous avons trouvé une copie de cette lettre dans tous les dossiers¹¹². La Commission nationale des libérations conditionnelles envoie habituellement cette lettre aux détenus environ quatre mois après leur admission. Comme nous l'avons déjà indiqué, le détenu aura déjà été informé de la nécessité de présenter sa demande au moins cinq mois avant la date d'admissibilité.

10. Le rapport psychiatrique

Dans beaucoup de dossiers nous avons trouvé des documents recommandant qu'un psychiatre examine le détenu. C'est ordinairement au Service des libérations conditionnelles que revient l'organisation de tels examens. On les confie soit aux psychiatres appartenant au personnel de ce Service, soit à des praticiens privés¹¹³. Seulement vingt-trois des dossiers examinés contenaient un rapport psychiatrique; sur ce nombre, il n'y en avait que dix où la date de l'examen remontait à moins d'un an. Certaines

pièces, dans les dossiers où nous n'avons pas trouvé de rapport psychiatrique, faisaient allusion à l'existence d'un tel document ou à des problèmes psychiatriques dont on recommandait quelquefois le traitement. Ce genre de recommandations apparaissaient surtout dans les rapports des agents de classification, qui voient le détenu régulièrement.

11. *La demande de libération conditionnelle*

Presque toujours écrites de la main du détenu, les demandes de libération conditionnelle étaient rédigées sur le formulaire spécial fourni par le Service des libérations conditionnelles¹¹⁴. Ce document d'une seule page contient des renseignements sur les projets de sortie du détenu concernant son emploi, son logement, les personnes à sa charge, les soutiens et l'aide dont il disposera. La plupart des demandes étaient brèves et sans précisions à l'appui.

Il n'y avait pas de demande dans huit dossiers sur les cent quarante-deux que contenait notre échantillon. Il s'agissait de détenus pour lesquels la décision avait été différée ou réservée à une audience antérieure, ou encore de détenus purgeant des peines de détention préventive et dont la Commission réexamine automatiquement le dossier une fois par an.

Seulement deux détenus de l'échantillon n'ont pas rédigé personnellement leur demande. Dans un cas, c'est sans doute un autre détenu qui l'a rédigée pour le compte de l'intéressé; dans l'autre cas, la demande avait été rédigée par l'avocat du détenu. Il semble bien que le Service des libérations conditionnelles exige que tout détenu rédige lui-même sa demande¹¹⁵.

Notre examen des dossiers ne nous a pas permis de déceler les demandes tardives¹¹⁶, manquantes, ou les cas où l'on n'a présenté aucune demande¹¹⁷; peut-être était-il impossible qu'il nous les révèle. Ainsi, un détenu qui ne savait pas qu'il pouvait présenter une demande ne pouvait figurer dans notre échantillon. Nous avons cependant découvert une demande que la Commission a reçue trop tard parce que les fonctionnaires du Service des pénitenciers ne l'avaient pas envoyée dès sa réception. Ce détenu a reçu de la Commission une lettre l'informant qu'il avait postulé trop tard pour que son cas puisse être entendu à la date prévue en février 1975. Cependant, le nom du détenu a été par la suite ajouté à la liste des audiences prévues pour février, et il semble bien, de ce fait, qu'il n'ait subi aucun préjudice¹¹⁸.

12. *L'accusé de réception*

Dans tous les cas, la Commission des libérations conditionnelles accepte la requête et en accuse réception par lettre¹¹⁹. Les demandes

envoyées avant les délais prescrits reçoivent le même traitement, mais avec l'annotation «demande prématurée»¹²⁰.

13. *La correspondance diverse concernant la libération conditionnelle*

La Commission et le Service des libérations conditionnelles accusent réception de la correspondance reçue relativement à la libération conditionnelle d'un détenu¹²¹. Cette correspondance est ensuite versée au dossier tenu par le Service des libérations. Ce courrier, comme nous l'avons remarqué, est très disparate. Il peut tout aussi bien contenir une ordonnance d'expulsion que la lettre d'une épouse sollicitant la libération de son mari. Habituellement, il s'agissait de lettres recommandant la libération du détenu et provenant de sa famille ou de ses amis, ou encore d'offres d'emploi, d'admission au sein de programmes spéciaux, de relevés de notes ou d'appréciations délivrés par des maisons d'enseignement, ou encore de lettres de l'avocat du détenu. On trouvait également les lettres adressées par le détenu à la Commission et concernant ses projets de sortie au moment de sa libération, la fixation de sa date d'admissibilité ou les motifs d'une décision rendue à son endroit.

Soixante et un dossiers sur les cent quarante-deux que nous avons analysés contenaient le genre de correspondance que nous venons de décrire. Dans plusieurs cas, nous avons relevé que les fonctionnaires du Service des pénitenciers faisaient allusion à des lettres absentes du dossier et concernant une offre d'emploi à la libération, ou l'admission dans un programme de désintoxication alcoolique ou de thérapie anti-narcotiques.

Les réponses versées au dossier par la Commission ou le Service des libérations conditionnelles consistaient généralement, dans les dossiers que nous avons examinés, en accusés de réception laconiques sur un formulaire à cette fin¹²². Dans certains cas, la réponse témoignait d'une rédaction attentive et d'un souci de compréhension¹²³.

14. *Le formulaire «Partie I» du Service des pénitenciers*

C'est le service de classification de l'établissement de détention qui, au moment de l'admission ou de la réadmission du détenu, remplit ce formulaire de trois pages intitulé «Synthèse du cas — Partie I» (souvent appelée simplement «Partie I»¹²⁴). On inscrit sur ce formulaire des renseignements détaillés sur le détenu, surtout en ce qui a trait à certaines «données historiques» telles que la séparation ou le divorce des parents, les manifestations antérieures de délinquance, le comportement criminel de ses frères et soeurs, l'usage de stupéfiants ou la consommation d'alcool. On y indique également tant la version officielle que celle du détenu sur l'infraction qui a mené à l'emprisonnement, y compris ses conséquences

pour la victime et les manifestations de regret de la part du délinquant. D'autres rubriques de ce formulaire sont consacrées à l'expression par les agents de classification de leur jugement général sur le détenu et de leur estimation de ses besoins pendant l'incarcération, de sa capacité d'assumer sa situation et de ses perspectives de redressement.

A la fin du formulaire, l'agent de classification doit exposer le programme qu'il préconise pour le détenu et ses recommandations quant à la formation et au traitement du détenu. Celui-ci peut y ajouter ses observations sur le programme projeté. On a prévu des espaces pour trois signatures: celles du détenu, de l'agent de classification et du supérieur hiérarchique de ce dernier. Nous n'avons trouvé dans notre échantillon que six dossiers dont la Partie I était absente.

15. *Le formulaire «Partie IIA» du Service des pénitenciers*

Dans la Partie IIA, appellation courante du formulaire intitulé, «Rapport de l'établissement antérieur à la libération conditionnelle», le Service des pénitenciers procède à une évaluation du détenu¹²⁵. Ce document est rédigé après que le détenu a rempli sa demande de libération conditionnelle ou encore, si nous avons bien compris, s'il doit être libéré sous surveillance obligatoire ou si sa peine vient à expiration. Nous avons relevé 102 formulaires «Partie IIA» dans les 142 dossiers examinés.

Tous les formulaires «Partie IIA» que nous avons examinés décrivaient les projets de sortie du détenu et en commentaient les possibilités de réalisation. On y résumait également la carrière du détenu au pénitencier et ses réalisations.

On a prévu dans ces formulaires des espaces pour les observations des agents de classification sur les conséquences de la réclusion, les progrès accomplis au sein de l'établissement et les perspectives de redressement; sur les deux derniers points, on envisage particulièrement le degré de surveillance nécessaire, la formation professionnelle, les visites, la correspondance et l'adaptation psycho-sociale. Apparemment, ces observations sont censées représenter la synthèse de celles du personnel de l'établissement: directeur, aumônier, psychologues, psychiatres, surveillants de traitement, responsables de la formation professionnelle et censeurs. Mais il nous a été en général impossible de le vérifier dans les dossiers que nous avons analysés.

La Partie IIA se termine par les prévisions de l'agent de classification sur le comportement du détenu une fois libéré et sa recommandation sur la libération conditionnelle. La plupart des agents, dans les rapports que nous avons lus, s'efforçaient de prévoir ce que le détenu ferait une fois «sorti», et par conséquent les chances de succès de la libération conditionnelle.

Comme on l'a prévu sur le formulaire, la Partie IIA portait la signature de l'agent de classification qui l'avait rédigé et du surveillant du service de classification. A l'occasion, nous avons remarqué que l'agent de classification rédigeait des rapports spéciaux qu'il annexait au document. Il y développait ses observations sur certains aspects du comportement du détenu et sur les progrès qu'il avait accomplis depuis son incarcération. Il nous a semblé que ces observations étaient fondées sur des renseignements provenant d'autres fonctionnaires de l'établissement.

16. *Le formulaire «Partie IIB» du Service des libérations conditionnelles*

Dès la réception de la demande de libération conditionnelle, l'agent de libération remplit le formulaire intitulé «Enquête et examen provisoires» (appelé couramment «Partie IIB»)¹²⁶. Ce formulaire permet de mettre à jour et de corriger l'information contenue dans la Partie IIA. On y trouve également un résumé des observations faites par les services de police et les juges et qui présentent un intérêt du point de vue de la libération conditionnelle du détenu. On y signale également les interventions de personnes ayant manifesté un intérêt à l'égard du détenu, interventions qui peuvent prendre la forme d'une lettre, d'un appel téléphonique ou d'une démarche auprès des fonctionnaires de la Commission ou du Service des libérations conditionnelles.

La Partie IIB exige également que l'agent des libérations examine et apprécie le comportement du détenu à l'occasion de libérations conditionnelles antérieures. Avant de remplir le formulaire, l'agent interviewe le requérant et inscrit, dans la case réservée à cet effet, ses impressions sur l'attitude du détenu pendant l'entrevue. Dans la plupart des Parties IIB que nous avons analysées, l'agent évaluait de façon critique les projets de sortie en signalant les problèmes éventuels. A ce stade, s'il le juge utile ou nécessaire, l'agent demande qu'on procède à une évaluation communautaire.

17. *La Partie III: l'évaluation communautaire*

L'évaluation communautaire était rédigée, dans les dossiers que nous avons examinés, sur le formulaire du Service des libérations conditionnelles constituant la Partie III de la Synthèse du cas¹²⁷. Ces évaluations avaient été effectuées, dans 107 cas sur les 142 que comptait notre échantillon, par les fonctionnaires du Service des libérations ou par des organismes privés comme la *John Howard Society* ou l'Armée du Salut. Souvent, l'auteur de l'évaluation communautaire était par la suite chargé de surveiller le détenu une fois celui-ci libéré.

Il nous a semblé que les évaluations communautaires cherchaient à déterminer les chances de succès des projets de sortie du détenu placé en liberté conditionnelle. Elles comportaient habituellement une appréciation sur les relations que le prisonnier entretenait avec les principaux membres de sa famille et avec ses amis. Elles comprenaient également une évaluation des possibilités de réalisation des projets de sortie sous l'angle de l'hébergement, du travail, de la formation et des moyens financiers. Elles envisageaient aussi l'éventualité que le détenu revienne à des activités susceptibles de l'entraîner à un comportement criminel. L'examen des réactions du milieu à l'égard du détenu est l'un des principaux aspects de l'évaluation communautaire. Puisque le libéré doit se présenter périodiquement à l'agent de surveillance des libérations et à la police locale, il faut aussi déterminer au moyen de l'évaluation communautaire, si la surveillance du détenu est possible à l'endroit où il a choisi de s'établir une fois libéré. L'évaluation tient également compte de la conception que peuvent avoir la famille et les amis du détenu des conditions de la libération conditionnelle, de la nécessité d'une surveillance et de la possibilité d'obtenir rapidement de l'aide lorsque surgissent des difficultés.

Les évaluations que nous avons examinées se terminaient par une appréciation globale des projets de sortie du détenu; si la conclusion était favorable, on y indiquait une personne disposée à assurer la surveillance du libéré; on y précisait également à quelles modalités devrait être assujettie la libération conditionnelle. On a aussi prévu sur le formulaire «Partie III» des espaces pour inscrire une liste des personnes consultées ainsi que les conditions dans lesquelles elles avaient été consultées.

Nous avons remarqué que les évaluations communautaires en vue d'une absence temporaire autorisée par le Service des pénitenciers étaient plus brèves et moins élaborées que celles effectuées pour les candidats à la libération conditionnelle¹²⁸.

18. La Partie IV: l'appréciation et la recommandation du Service des libérations conditionnelles

C'est sur le formulaire «Partie IV» que l'agent des libérations conditionnelles inscrit son appréciation du cas étudié et sa recommandation relativement à la libération conditionnelle¹²⁹. A la différence des autres pièces du dossier, la Partie IV est considérée par la Commission et le Service des libérations conditionnelles comme un document secret. Par conséquent, on ne trouve la Partie IV que dans le dossier du Service des libérations conditionnelles, alors qu'une copie de toutes les autres pièces figure dans les autres dossiers¹³⁰. Seulement 12 des 142 dossiers que nous avons compulsés ne comportaient pas de Partie IV.

19. *Le formulaire de décision*

Le formulaire de décision est habituellement le dernier document versé au dossier du Service des libérations conditionnelles¹³¹. Il est considéré comme l'attestation officielle de la décision de la Commission¹³². Apparemment, la rédaction de cette pièce était jusqu'à tout récemment confiée au Service des libérations conditionnelles. A la suite du remaniement administratif de la Commission et du Service des libérations conditionnelles, on a assigné cette fonction au bureau de district de la Commission¹³³.

20. *Le sommaire du dossier*

L'examen des dossiers du Service des libérations nous a confirmé que l'abondance des renseignements qu'ils renferment et l'agencement de leurs pièces en gênent considérablement la consultation, que l'on soit ou non familier avec les formulaires, la terminologie et les procédures du Service des libérations conditionnelles. Nous avons noté que, pour aider les commissaires à surmonter cet obstacle lors de l'examen du dossier, on avait ajouté un document connu sous le nom de Sommaire du dossier¹³⁴. C'est souvent le personnel du bureau régional de la Commission qui rédige cette pièce. Ce sont quelquefois, cependant, les commissaires eux-mêmes. Ce document s'efforce de résumer l'ensemble des renseignements contenus dans le dossier du détenu¹³⁵.

Les sommaires des dossiers que nous avons parcourus énonçaient en un mot ou en une courte phrase les conclusions auxquelles les fonctionnaires du Service pénitentiaire et ceux du Service des libérations en étaient arrivés dans leurs rapports et dans l'évaluation communautaire, ainsi que les projets de sortie et les principales difficultés prévues. De brèves descriptions des infractions que le détenu avaient commises, de ses antécédents criminels, de l'historique de ses libérations conditionnelles antérieures, de sa vie familiale et de sa situation conjugale figuraient également dans ces sommaires.

Les commissaires ont jugé ces sommaires utiles. Nous avons remarqué pendant les audiences que les questions qu'ils posaient correspondaient à la présentation des données dans le sommaire du dossier. En fait, la somme de travail que les commissaires ont à fournir les obligeait sans doute à se fier davantage à ce document qu'ils ne s'en rendaient compte.

(iii) *Vue générale du contenu des dossiers du Service des libérations conditionnelles*

Le tableau XVI indique la fréquence de la présence de certains documents dans les dossiers que nous avons examinés. Il donne également une idée du nombre de documents sur lequel se fonde la description que nous venons de faire et l'analyse qui va suivre.

(iv) *Conclusions préliminaires sur l'information contenue dans les dossiers du Service des libérations conditionnelles*

Aucun dossier ne contenait tous les documents énumérés au tableau XVI. Cependant, le nombre total des pièces nous donne une idée de la somme des renseignements accumulés dans les dossiers du Service des libérations conditionnelles et du travail nécessaire pour la préparation d'une décision.

Bien entendu, il y avait une bonne part de répétition dans les dossiers compulsés. Le même renseignement était souvent repris ou formulé d'une façon différente. En fait, on pourrait réduire substantiellement l'épaisseur du dossier en exigeant que les données n'apparaissent qu'une seule fois à un endroit déterminé sur un formulaire déterminé. On ne devrait pas éprouver le besoin de résumer ou de reprendre des renseignements que l'on a déjà consignés brièvement.

La répétition contribue à rendre fastidieuse la lecture du dossier. Notre méthode de travail nous prédisposait sans doute en partie à porter ce jugement, puisque nous avons cherché à consulter toutes les pièces et non

TABLEAU XVI

Fréquence de la présence des documents dans les 142 dossiers de l'échantillon

Document*	Échantillon ontarien (65)	Échantillon québécois (77)	Total (142)
Rapport présentenciel	23	12	35
Rapport de police	53	56	109
Rapport psychologique	50**	10	(60)
Rapport psychiatrique	19	4	23
Correspondance (de tout genre)	45	16	61
Demande de libération par le détenu	57	77	134
Partie I	62	74	136
Partie IIA	60	42	102
Partie IIB	63	66	129
Partie III	44	63	107
Partie IV	63	65	128
TOTAL	539	485	1024

*Documents apparaissant au moins une fois par dossier.

**Y compris, pour l'Ontario seulement, les tests subis à l'admission.

pas à fixer notre attention sur certains renseignements en particulier, comme le feraient sans doute un grand nombre des gens qui consultent ces dossiers.

Cependant, si l'objectif poursuivi dans la constitution du dossier est de fournir le plus de renseignements disponibles aux décideurs, notre méthode de travail devait sans doute ressembler à celle des commissaires.

Idéalement, lorsque les commissaires se préparent à l'audience, ils devraient examiner tous les renseignements disponibles. Et pourtant, d'après nos constatations, il semble que ce fut rarement le cas. Les nombreuses tâches qu'ils doivent accomplir leur laissent peu de temps pour se préparer aux audiences. L'ampleur, l'agencement et la complexité des dossiers du Service des libérations, ainsi que la nature de leur contenu, tout concourt à ce que les commissaires en viennent à se fier à un document tel que le sommaire du dossier ou aux recommandations et aux résumés les plus récents. Cette façon d'agir soulève des questions importantes non seulement sur l'influence exercée par les personnes qui préparent le dossier, mais aussi sur la rigueur avec laquelle sont rassemblés et utilisés les renseignements dont il se compose. La Commission voudra sans doute examiner ces questions lorsqu'elle envisagera l'amélioration de ses mécanismes d'information.

Le degré d'utilité que les commissaires reconnaissent aux données contenues dans les dossiers dépend de beaucoup de facteurs. Nous allons maintenant en passer quelques-uns en revue.

(v) Analyse de l'information contenue dans les dossiers du Service des libérations conditionnelles

La lecture et l'examen des dossiers a fait ressortir plusieurs points sur lesquels des améliorations pourraient accroître l'utilité de la documentation. L'analyse qui suit prend pour acquis que des rapports rédigés clairement, des dossiers uniformes préparés de la même manière pour tous les détenus, faciliteraient beaucoup la tâche des commissaires.

1. La clarté

Dans les dossiers que nous avons lus, au moins une douzaine de personnes s'efforçaient de communiquer des faits et des opinions aux Commissaires. Ces communications étaient très souvent difficiles à comprendre¹³⁶.

Par exemple, un agent de probation écrivait, sans autre forme d'explication, dans son rapport présentenciel:

Nous avons constaté chez le délinquant un certain éveil de sa conscience.

Un rapport psychologique ne disait que «faible ego». Un agent de classement déclarait, sans preuve à l'appui:

(Il y a) plusieurs choses (auxquelles le détenu a été) incapable de faire face.

Un rapport préalable à la libération conditionnelle contenait simplement l'affirmation suivante:

Compte tenu des antécédents de cette femme et de son mode de vie avant l'incarcération, sa conduite et sa réaction aux programmes limités auxquels nous l'avons fait participer ne sont pas entièrement négatives¹³⁷.

D'autres rapports concluait sans recommander l'octroi ou le refus de la libération conditionnelle:

Ce n'est pas un cas où la libération conditionnelle semble particulièrement indiquée.

Les prévisions ne sont pas très optimistes, et il n'est pas prêt à tirer des leçons de ses échecs antérieurs¹³⁸.

Que faut-il retenir du fait qu'un agent de classification ait à plusieurs reprises qualifié l'épouse d'un détenu de «narcomane»¹³⁹ et d'une mention du fait qu'un détenu ait «consommé de la marijuana»¹⁴⁰, même si l'usage de stupéfiants n'avait rien à voir dans ce cas précis?

L'usage d'expressions ambiguës ne facilite pas non plus la compréhension, surtout lorsque plusieurs agents du Service des libérations se servent de la même expression pour décrire des faits différents. C'est par exemple le cas des mots «con-wise», «insight», «usage de stupéfiants» et «comportement criminogène»¹⁴¹.

La manière dont s'exprimaient les agents des libérations conditionnelles pouvait dans certains cas entraîner un malentendu ou faire naître un préjugé. Ainsi dans le cas suivant:

L'usage de drogue par le détenu n'a pas encore dépassé le stade des tranquillisants.

Le style des rapports psychologiques et psychiatriques en diminuait fortement la portée. Nous avons découvert que les rapports psychologiques étaient si brefs et tellement semblables qu'il devenait difficile de les distinguer les uns des autres. Un choix plus judicieux des termes et, si nécessaire, de brèves explications en augmenteraient la pertinence.

D'autre part, les rapports psychiatriques étaient, à certain moment, excessivement imprécis. Certains dépassaient l'appréciation de la santé mentale du détenu. Ainsi, par exemple, après avoir décrit une entrevue qu'il venait d'avoir avec un détenu qui purgeait une peine pour viol, le psychiatre a conclu:

La libération conditionnelle semble présenter des chances raisonnables de succès¹⁴².

Les conséquences néfastes d'un manque de clarté étaient particulièrement visibles et sérieuses dans les rapports préalables à la libération, rédigés par les agents de classification. Dans le tiers de ces rapports, nous avons été incapables de dégager le sens des recommandations de l'agent de classification. Certes, cet agent est dans une situation délicate. Il est vrai qu'il connaît mieux le détenu que n'importe quel fonctionnaire du Service des libérations; mais on lui demande de prédire le comportement du détenu une fois libéré alors que sa connaissance du détenu se limite à la vie carcérale. Ce manque de clarté dans le rapport est peut-être un moyen pour ce fonctionnaire de se protéger au cas où sa prédiction sur la libération conditionnelle se révélerait erronée.

C'était d'ailleurs souvent la recommandation de l'agent des libérations qui avait un caractère décisif. La clarté et la cohérence variaient de façon sensible dans les contributions faites au dossier par cette catégorie de fonctionnaires. Certains d'entre eux ne pouvaient attendre d'être arrivés à l'endroit prévu à cette fin dans la Partie IV (Appréciation et recommandation) avant de consigner leurs recommandations. Par conséquent, l'essentiel de leurs observations ne pouvait être tiré qu'en lisant la Partie II (Enquête et examen).

Les auteurs de nombreux documents semblaient oublier que c'est leur texte et non leur personne que l'on verse au dossier. Dans la mesure du possible, tout document versé au dossier devrait constituer un tout intelligible par lui-même. Ces observations valent autant pour les agents de classification que pour les agents des libérations conditionnelles et pour tous ceux qui contribuent à ce dossier, même s'ils ont l'intention d'assister à l'audience. Ils peuvent être empêchés de donner suite à ce projet, comme nous avons d'ailleurs pu le constater à plusieurs des séances auxquelles nous avons assisté. Certains commentaires dans les dossiers que nous avons lus manquaient de clarté, dans la mesure où il était impossible d'en saisir la portée sans explications supplémentaires. Plusieurs des exemples que nous avons déjà cités témoignent de cette tendance. La déclaration d'un agent de classification nous en fournit un autre exemple: le détenu n'«allait pas à l'église»¹⁴³. A moins que l'on ne situe cette observation dans le cadre d'un modèle de comportement plus large (tel que le retrait global du milieu officiel ou social), la déclaration de l'agent n'était d'aucune utilité, puisqu'il semble bien que l'assiduité aux offices religieux ne soit pas une condition préalable à la libération conditionnelle.

2. La cohérence

Nous avons relevé des contradictions dans un certain nombre des dossiers que nous avons examinés. Sans doute, la plupart des inexactitudes

étaient dues à une rédaction hâtive et à un manque de consultation entre les diverses personnes qui contribuent à la constitution du dossier, notamment les agents du Service des pénitenciers et ceux du Service des libérations conditionnelles. Quelle qu'en soit la cause, ces contradictions portent atteinte à la crédibilité des faits et des opinions sur lesquels les commissaires sont susceptibles de se fonder.

Nous avons remarqué un dossier où le formulaire «Partie I» signalait que le détenu avait entretenu de bonnes relations avec le surveillant des libérations au cours de sa dernière période de libération conditionnelle, alors que la Partie IV qualifiait au contraire ces rapports de «médiocres»¹⁴⁴. Puisque le dossier ne contenait pas de rapports de surveillance, nous n'avons pu tirer cette affaire au clair.

Dans la Partie I d'un autre cas, on disait que le détenu avait divorcé, alors que la Partie IIB relatait que son épouse envisageait le divorce¹⁴⁵. Nous avons vu un dossier où la Partie IIA faisait état, parmi les projets de sortie du détenu, d'une expulsion vers l'Angleterre; par contre, selon la Partie IIB, il s'agissait d'une expulsion vers les États-Unis, où le détenu devait répondre de plusieurs accusations graves¹⁴⁶. Dans un autre dossier, on pouvait lire dans la Partie IIA que le détenu ne recevait aucun soutien de sa famille, alors que l'on retrouvait dans la Partie IIB l'inscription «entretient de bonnes relations avec sa mère». En plus, le dossier contenait des lettres de soutien envoyées par la soeur et le père du détenu¹⁴⁷. Nous avons déjà signalé des contradictions dans plusieurs dossiers où certaines pièces révélaient l'existence de rapports présenticiels ou psychiatriques ou d'un document important que l'on ne pouvait trouver dans le dossier. Les commissaires n'avaient donc pas accès à ces documents, et ont quelquefois suspendu leur décision jusqu'à ce qu'ils puissent les consulter.

3. *L'uniformité*

Une observation assez évidente découle de notre étude: la nature et l'importance de l'information contenue dans le dossier du Service des libérations conditionnelles influencent considérablement la décision de la Commission des libérations conditionnelles. En d'autres termes, la présence ou l'absence de certains renseignements ou documents dans le dossier a, dans certains cas, déterminé le sens de la décision (favorable, défavorable ou réservée) sur la libération conditionnelle. En fait, les commissaires prennent une décision plus facilement et avec plus d'assurance lorsque le dossier du détenu contient une documentation abondante. Mais il nous a semblé que le développement du dossier, et donc les éléments fournis aux agents des libérations pour fonder leur recommandation ou aux commissaires pour étayer leur décision, étaient laissés au hasard. L'ensemble de notre échantillon était caractérisé par un manque total d'uniformité dans la

composition du dossier. La dépendance du Service des libérations conditionnelles et de la Commission à l'égard de sources sur lesquelles ils n'exercent aucun contrôle, explique en partie ce manque d'uniformité. A notre avis, cette carence compromet l'efficacité des décisions et porte atteinte au traitement équitable des détenus admissibles à la libération conditionnelle.

a) *Les commentaires du juge*

Prenons, par exemple, la constatation suivante dégagée par notre enquête: 4 p. 100 seulement des dossiers que nous avons examinés renfermaient les commentaires du juge ayant prononcé la sentence. Étant donné le caractère discrétionnaire de leur pouvoir et leur situation unique, il est surprenant de constater que si peu de magistrats aient exprimé un intérêt ou une préoccupation quant aux mesures que pourraient prendre les commissaires, mesures qui, dans un certain sens, peuvent contrecarrer les sentences imposées par le tribunal¹⁴⁸. Il est également surprenant que seulement le quart des dossiers examinés contiennent un rapport présentiel. Le juge des faits n'avait demandé un tel rapport que dans une petite minorité des cas compris dans notre échantillon. Pourtant, ce rapport peut être utile pour la détermination de la peine et les décisions relatives à la libération conditionnelle.

b) *Le rapport psychiatrique*

Que le détenu ait subi ou non un examen psychiatrique, la présence du rapport dans le dossier était laissée au hasard. Seulement 16 p. 100 des dossiers examinés contenaient un rapport psychiatrique. Et plus de la moitié de ces rapports remontaient à plus d'un an. Nous avons souvent noté, dans d'autres dossiers, des suggestions, des demandes ou des renseignements permettant de penser qu'un examen psychiatrique aurait été nécessaire. Ainsi, on pouvait lire dans une décision de la Commission, remontant à l'année 1971:

(Il s'agit) d'un détenu sérieusement déséquilibré, à tendances suicidaires. L'agent de classification et l'agent de libération nous ont exhortés à ne pas rendre une décision défavorable en ce moment, vu son déséquilibre¹⁴⁹.

Malgré cette observation, et bien qu'il se soit écoulé quatre années, aucun rapport n'avait été versé au dossier.

Dans un autre cas, le dossier faisait allusion à un rapport psychiatrique déjà ancien, non versé au dossier, qui décrivait le détenu comme étant «au bord du suicide». En 1970, on signalait que sa mère s'était enlevé la vie. Et là encore, on n'a pu trouver de rapport psychiatrique dans le dossier¹⁵⁰.

A une autre occasion encore, le psychologue du pénitencier et le préposé au classement avaient tous deux recommandé fortement que le détenu subisse un traitement psychiatrique. Mais nous n'avons trouvé ni appréciation psychiatrique ni la trace d'un traitement qu'aurait subi le détenu¹⁵¹. Si un prisonnier manifeste des troubles psychiatriques, on devrait alors les dépister et les diagnostiquer dès le début de son incarcération de sorte qu'il puisse être traité avant que l'on envisage une forme quelconque de libération conditionnelle. Nous avons été incapables de découvrir pourquoi, lorsque l'on recommandait un examen psychiatrique, certains détenus étaient mis en contact avec un psychiatre et d'autres pas.

Nous avons également remarqué un manque d'uniformité dans les rapports psychiatriques que nous avons parcourus. Certains n'étaient rien de plus que de brefs commentaires sur l'état du détenu. D'autres avaient été préparés avec beaucoup de soin par une équipe d'experts. D'autres encore dépassaient l'appréciation de la santé mentale du détenu et la compétence du psychiatre examinateur: on s'y prononçait pour ou contre la libération conditionnelle. Certains étaient précis, d'autres ne dépassaient pas le niveau des généralités. Nous ne pouvons que conclure que ce manque d'uniformité nuit à l'efficacité des décisions des commissaires et, de surcroît, porte préjudice à de nombreux détenus.

c) La contribution des policiers enquêteurs

Le rapport du service de police ayant mené l'enquête est une autre source d'information qui échappe à la compétence du Service des libérations conditionnelles et de la Commission. Présents dans 77 p. 100 des dossiers que nous avons examinés, ces rapports se bornent à une brève description de l'infraction. Même si la Commission demande à la police de lui procurer un rapport assez détaillé, qui englobe les perspectives de soutien dans le milieu social en cas de libération conditionnelle, la police n'a que très rarement répondu à cette attente.

Cette disparité de traitement n'a peut-être pas nui aux détenus dont les dossiers ne contenaient que des renseignements fragmentaires de cette source. Nous avons remarqué que certains rapports de police étaient rédigés d'une manière qui portait atteinte à la crédibilité des informations données. Par exemple, nous avons trouvé dans un des dossiers, une description fournie par la police qui insistait sur les «tendances extrêmement violentes» du délinquant, appréciation que deux psychiatres ont par la suite qualifiée de «grossière exagération»¹⁵². Un autre rapport de police décrivait une délinquante comme

...une lesbienne (qui) a provoqué beaucoup de méfaits aux établissements (X) et (Y). C'est une prostituée, une toxicomane et une alcoolique. Il est incontestable qu'elle n'accomplira jamais un travail honnête et que la société la considère comme un être indésirable¹⁵³.

D'autres documents dans le dossier de cette détenue étaient inconciliables avec cette appréciation.

D'une façon générale, nous avons eu l'impression que les contacts plus fréquents que le Service des libérations conditionnelles et la Commission entretiennent avec la police ont abouti à de meilleures relations. Les différences d'opinion, qu'elles soient énoncées publiquement ou à l'occasion de contributions à des dossiers, n'ont apparemment pas entravé cette tendance.

d) Les contributions du Service des pénitenciers et du Service des libérations conditionnelles

Un manque d'uniformité apparaissait aussi dans les contributions faites au dossier par les agents du Service des pénitenciers et ceux du Service des libérations conditionnelles. On peut sans doute attribuer ces différences à des variations dans le niveau d'aptitude, de sensibilité et d'expérience.

Certaines différences trouvent leur origine dans les méthodes de travail, qui varient selon les établissements. Ainsi, les agents de classification à la prison de Warkworth ajoutent à la Partie IIA un rapport où l'on retrouve les commentaires et les recommandations recueillis auprès de ce qu'ils appellent la «mini-Commission». Il s'agit des opinions, combinées ou individualisées, du personnel de l'établissement, notamment du surveillant de quartier, du président du comité de formation professionnelle des détenus et, à l'occasion, du chef du service de classification. A Cowansville, nous avons remarqué que l'on remplaçait progressivement la Partie IIB par un rapport élaboré au cours d'une séance réunissant, pour chaque cas, des agents de l'établissement et des membres du bureau de district du Service des libérations conditionnelles.

e) L'évaluation communautaire

Nous avons relevé des différences importantes parmi les évaluations communautaires. Les agents du Service des libérations en préparent un certain nombre, mais les organismes privés et divers particuliers en rédigent la majorité. Ceci explique dans une certaine mesure le manque d'uniformité. Cependant, la pertinence des commentaires dans ces évaluations était souvent douteuse. Dans un cas, par exemple, on critiquait un détenu qui, dans sa demande de permission d'absence temporaire, avait inscrit qu'il voulait voir trois femmes. L'auteur du document notait que le détenu devait «expliquer aux autorités les péripéties de sa vie amoureuse» avant que l'on puisse lui accorder une permission¹⁵⁴. Les auteurs d'évaluations communautaires auraient souvent pu tirer profit de directives ou d'indications de la Commission sur la manière de rédiger ces importants documents.

Comme nous l'avons déjà signalé, on trouvait une évaluation communautaire dans 75 p. 100 des dossiers que nous avons examinés. La décision de demander une telle évaluation dépend de l'agent de libération chargé de constituer le dossier. L'absence de ce document, à notre avis, handicapait les commissaires lorsqu'ils examinaient la portée de la libération conditionnelle. Par conséquent, les détenus dont le dossier était dépourvu de cette pièce étaient placés dans une position désavantageuse lorsque l'on examinait leur cas. Nous en dirons davantage, plus loin dans ce chapitre, sur le rôle que joue l'agent de libération dans la constitution du dossier en vue d'une décision.

f) *L'appréciation des libérations conditionnelles antérieures*

Le rapport du surveillant de libération n'était pas toujours présent dans le dossier des détenus qui avaient déjà bénéficié d'une libération conditionnelle. Cet état de choses nous a paru curieux, puisque les renseignements accumulés sur le détenu au cours d'une libération conditionnelle antérieure devraient constituer, pour les commissaires, une source de renseignements pertinents et utiles.

g) *La correspondance à l'appui de la libération conditionnelle*

Nous n'avons pu établir avec certitude si les commissaires attribuent à la correspondance favorable à la libération conditionnelle d'un détenu la valeur d'une preuve des soutiens que le libéré éventuel trouverait dans son milieu; nous avons eu cependant l'impression que ces lettres augmentent les chances d'une décision favorable. La nature et l'importance de ces lettres étaient analysées en deux endroits dans la plupart des dossiers, sous les rubriques «Interventions» de la Partie IIB et «Visites et correspondance» de la Partie IIA¹⁵⁵. Les Commissaires avaient habituellement conscience de l'importance des lettres récentes; en fait, ce genre de lettres se révèle très utile pour juger des possibilités de réalisation des projets de sortie du détenu.

Cependant, plus de la moitié des dossiers que nous avons compulsés ne contenaient aucune correspondance. Les chances pour un détenu d'obtenir sa libération conditionnelle sont-elles réduites s'il ne bénéficie pas de lettres favorables, simplement parce qu'il n'a pas de famille, d'amis ou de relations dans le milieu social?

4. *La contribution du détenu*

Dans tous les dossiers que nous avons étudiés, le détenu était une source d'information négligée. Dans la plupart des cas, le principal intéressé nous est apparu comme un objet passif. Pourtant, les détenus de notre échantillon ont eu l'occasion d'intervenir. D'abord au moment de l'entrée au pénitencier: il existe une case, dans la Partie I, réservée aux observations

du détenu sur le programme prévu¹⁵⁶. Ce programme était constitué par les propositions de l'agent de classification au sujet du traitement, de la formation générale et professionnelle et des activités sociales pendant l'incarcération. Aucun des dossiers que nous avons examinés ne renfermait les réflexions du détenu.

La deuxième occasion d'intervenir se présente lorsque le détenu demande sa libération conditionnelle. Mais la présentation et les dimensions du formulaire favorisent peu cette initiative¹⁵⁷. La plupart des données demandées sont difficiles ou impossibles à obtenir pour le détenu. Comment le détenu peut-il, étant incarcéré, obtenir à bref délai des offres d'emploi, des précisions sur son hébergement, des engagements de la part de sa famille et de ses amis? La plupart des demandes de libération que nous avons vues étaient donc laconiques et dénuées de tout renseignement utile. Les demandes étaient rédigées dans un jargon puisé dans la terminologie des agents de classification, des psychologues de l'établissement et des agents des libérations. Dans certaines d'entre elles, le détenu déclarait qu'il avait acquis une meilleure connaissance de lui-même, ou modifié l'image qu'il s'en faisait. Il y a quelque ironie dans le fait que les termes employés de façon pourtant peu cohérente par le personnel des pénitenciers et celui du Service des libérations conditionnelles soient ainsi empruntés indistinctement par les détenus, comme si une puissance magique y était attachée.

Une autre voie d'intervention consiste pour le détenu à écrire à la Commission. Ces lettres sont versées au dossier et constituent, du moins en théorie, une source d'information susceptible d'être utilisée par la Commission lors de l'examen du cas. Seuls quelques détenus de notre échantillon se sont prévalus de cette possibilité.

(vi) *Le rôle décisif de l'agent des libérations conditionnelles dans la constitution du dossier*

Notre examen des dossiers constitués par le Service des libérations conditionnelles, ainsi que l'observation des audiences et des décisions concernant ces dossiers, nous ont démontré l'importance du rôle que jouent les agents du Service des libérations conditionnelles dans la préparation des décisions. Comme le chapitre VI le démontrera, les commissaires ont suivi, dans la grande majorité des cas de notre échantillon, les recommandations des agents des libérations conditionnelles.

Dans l'accomplissement de sa tâche, l'agent des libérations possède un pouvoir discrétionnaire considérable. C'est lui qui doit trier et tamiser les faits et les opinions versés au dossier par les différentes autres sources. Il doit se faire une idée de l'aptitude du détenu à la libération conditionnelle même si, normalement, il ne lui a parlé que moins d'une heure.

A partir du moment où les formulaires «Partie I» et «Partie IIA» sont versés au dossier, les résumés et les mises à jour rédigés par l'agent des libérations peuvent couvrir une période échelonnée entre un an et un grand nombre d'années.

Cette tâche peut se trouver simplifiée si, pendant cette période, on a versé au dossier plusieurs demandes de libération conditionnelle ainsi que les décisions de la Commission sur ces demandes. En effet, l'agent déposera alors de la documentation réunie préalablement à ces décisions, notamment des Parties IIA, IIB et IV. Si l'agent utilise cette documentation, son travail sera facilité mais ses renseignements seront peut-être moins précis et moins sûrs. Si, par contre, il décide de ne pas s'en remettre à cette documentation plus ancienne, la nécessité de trouver de nouvelles données augmentera son travail. Sa recommandation sera alors fondée sur des renseignements plus récents et sera donc plus valable. La décision de l'agent des libérations à ce stade de la constitution du dossier détermine quels seront les renseignements accessibles à la Commission au moment où elle devra se prononcer.

Si, par exemple, l'agent décide de ne pas demander d'évaluation communautaire, notre recherche permet de penser que les chances du détenu d'obtenir sa libération conditionnelle se trouvent réduites. Les commissaires, c'est bien compréhensible, hésitent à accorder la libération conditionnelle en l'absence d'évaluation communautaire; ils l'ont tout de même fait dans 10 p. 100 des cas de décision favorable dans notre échantillon. Même lorsque l'agent des libérations décide de commander une évaluation, le choix de l'enquêteur chargé d'étudier les aspects les plus importants des projets de sortie influera considérablement sur l'appréciation qui en sera finalement faite.

Le pouvoir discrétionnaire de l'agent à ce stade est déjà conditionné par l'opinion qu'il est en voie de se former pour ou contre la libération, opinion fondée sur une brève entrevue avec le détenu et sur la consultation du dossier. Si l'agent avait déjà pris parti contre la libération¹⁵⁸, il ne s'attardait guère à remplir la Partie IIB et consignait immédiatement dans la Partie IV sa recommandation de refuser la libération conditionnelle. Il semblait aussi que l'agent ne veillait pas à la préparation d'un rapport psychiatrique, alors qu'il l'aurait fait s'il avait recommandé l'octroi de la libération. Dans de telles circonstances, les commissaires qui sont en désaccord avec la recommandation de l'agent de libération doivent décider sans bénéficier d'un dossier vraiment complet.

Le pouvoir discrétionnaire de l'agent s'applique également à la liste et au résumé des interventions «notables» en faveur du détenu. Il en va de même quant aux impressions que lui a laissées son entrevue avec le détenu.

Celles qu'il versait au dossier correspondaient à ce qu'il jugeait pertinent et utile pour les commissaires, mais aussi à ses préférences personnelles et à la décision qu'il favorisait.

Même si, de façon générale, l'intégrité et la sincérité des fonctionnaires du Service des libérations conditionnelles nous ont paru remarquables, nous ne devons pas sous-estimer l'influence décisive que ces agents exercent sur la décision en matière de libération conditionnelle.

(vii) *Les retards dans le dépôt des renseignements*

Notre examen de la constitution des dossiers comportait l'établissement d'une chronologie du dépôt des documents et formulaires dans les dossiers du Service des libérations conditionnelles. Nous avons remarqué que tous les documents versés au dossier portaient une estampille avec la date de dépôt et l'indication du bureau de district du Service des libérations conditionnelles qui avait émis le document. En comparant la date de dépôt avec celle de l'audience, nous avons obtenu un intervalle qui présente un triple intérêt. Tout d'abord, il permet une estimation sommaire du temps nécessaire par la confection de tel ou tel document. Ensuite, il indique de combien de temps disposaient au maximum les commissaires pour prendre connaissance des renseignements contenus dans ce document. Et enfin, cet intervalle permet d'apprécier la crédibilité des documents, crédibilité que réduit sensiblement le vieillissement des données produites par enquête ou par toute autre recherche.

La crédibilité, surtout celle de documents tels que l'évaluation communautaire, semblerait exiger que la collecte des données ait lieu à une date aussi proche que possible de celle de l'audience. Par contre, les commissaires ont besoin de temps pour lire et analyser cette documentation. On devra donc s'efforcer d'atteindre un équilibre. En effet, un gain de crédibilité obtenu par une constitution «tardive» du dossier ne présente aucun avantage si les membres de la Commission ne disposent pas d'une période suffisante pour en prendre connaissance.

Nous avons établi pour les dossiers que nous avons examinés, une corrélation des dates de dépôt des Parties IIA, III et IV de la Synthèse du cas. Nous avons exclu la Partie IIB, puisqu'elle est versée au dossier presque toujours au même moment que la Partie IV. Dans les tableaux XVII et XVIII, les dates de dépôt de ces documents sont rapprochées de celles des audiences, pour chacune des deux parties, ontarienne et québécoise, de notre échantillon. Le tableau XIX combine les résultats obtenus pour dégager une vue d'ensemble de notre échantillon.

TABLEAU XVII

Échantillon ontarien: Retard dans le dépôt des documents

Date de dépôt (Intervalle jusqu'à l'audience)	Documents		
	Partie IIA	Partie III*	Partie IV
Aucune (document absent)	5	42	2
Moins d'une semaine	0	5	12
Moins d'un mois	3	11	20
Plus d'un mois	57	18	41

*Ne comprend que les évaluations demandées au moment où les dossiers ont été examinés.

TABLEAU XVIII

Échantillon québécois: Retard dans le dépôt des documents

Date de dépôt (Intervalle jusqu'à l'audience)	Documents		
	Partie IIA	Partie III*	Partie IV
Aucune (document absent)	33**	12	20
Moins d'une semaine	2	3	21
Moins d'un mois	10	4	36***
Plus d'un mois	30	56	8

*Comprend toutes les évaluations communautaires effectuées dans les six mois précédant la date de l'audience.

**Pour Cowansville, une séance d'étude du cas remplace la Partie III.

***Comprend douze rapports spéciaux préparés dans des cas où la libération avait été reportée.

TABLEAU XIX

Ensemble de l'échantillon: Retard dans le dépôt des documents

Date de dépôt (Intervalle jusqu'à l'audience)	Documents		
	Partie IIA	Partie III	Partie IV
Aucune (Document absent)	38	54	22
Moins d'une semaine	2	8	33
Moins d'un mois	13	15	61
Plus d'un mois	87	74	49

1. Commentaires et suggestions sur les retards

Pour 62 p. 100 des dossiers examinés, le rapport de l'établissement (Partie IIA) était préparé et versé au dossier plus d'un mois avant la date d'audience. Il est plausible qu'un tel rapport nécessite une mise à jour afin d'offrir le maximum d'aide aux commissaires.

Certes, on a tenu compte de la nécessité de cette mise à jour en réservant une case, sur le formulaire Partie IIB, aux «Corrections aux parties précédentes». Mais même si l'agent de classification, qui connaît bien le comportement du détenu au sein de l'institution, a rempli la Partie IIA, c'est un agent du Service des libérations conditionnelles qui apporte les corrections prévues à la Partie IIB. On peut penser qu'une consultation entre ces deux fonctionnaires permettrait de mettre à jour de façon satisfaisante le rapport de l'établissement pénitentiaire.

Cependant, nous avons découvert que les consultations de cette nature sont très peu fréquentes, en partie à cause de la lourde charge de travail de ces fonctionnaires.

On pourrait sans doute améliorer la situation en favorisant ces consultations ou en demandant aux agents de classification de déposer la Partie IIA à une date ultérieure. Dans certains cas, un retard pourrait se révéler avantageux: si les décisions sont reportées ou réservées, l'agent de classification devrait mettre à jour la Partie IIA initialement déposée, au plus tôt un mois avant la date de l'audience.

Le dépôt des évaluations communautaires (formulaires «Partie III») est sans doute difficile à prévoir, puisque la rédaction en est parfois confiée à des fonctionnaires d'un autre district ou à des organisations privées. Effectivement, beaucoup de ces évaluations avaient été déposées plus d'un mois avant l'audience, ce qui pouvait rendre une mise à jour nécessaire. Si l'on accordait cependant à tous les candidats à la libération conditionnelle le bénéfice d'une évaluation communautaire, le ralentissement qui en résulterait entraînerait le dépôt de la plupart des formulaires «Partie III» deux à trois semaines seulement avant l'audience.

Le fait de déposer ce document plus tard peut en augmenter la crédibilité, mais laisse trop peu de temps aux commissaires pour revoir le dossier. Environ 20 p. 100 des dossiers de notre échantillon n'ont été prêts à être soumis aux membres de la Commission que dans la semaine précédant l'audience. Un certain nombre n'ont été prêts qu'un jour ou deux avant l'audience. Certains n'ont pas été complétés à temps. Dans ce cas, le retard vient compliquer singulièrement le plan de travail des commissaires.

Il est, bien sûr, impossible à l'agent des libérations de déposer son rapport et ses recommandations (Partie IV) avant que la Partie II et, le cas

échéant, la Partie III, n'aient été versées au dossier. C'est sans doute ce qui explique le dépôt tardif de ce document dans les dossiers que nous avons examinés.

Le retard dans le dépôt des documents n'était pas le seul obstacle à la préparation suffisante de l'audience par les commissaires. Notre recherche a indiqué qu'ils n'ont pas suffisamment de temps pour se préparer. Comme nous le décrirons plus loin dans cette étude, le calendrier des audiences et ses autres tâches imposent à un commissaire consciencieux de consacrer plusieurs soirées à lire les dossiers la veille des séances. Et même si le dépôt d'un document au dossier d'un détenu survient trois jours avant l'audience, un commissaire astreint à plusieurs journées d'audience n'a souvent pas le temps de l'examiner en profondeur.

2. L'ajournement de la décision à cause des retards dans la constitution du dossier

Puisque les retards dans le dépôt de certains documents entraînent parfois l'absence de certains renseignements au moment de l'audience, les commissaires ont quelquefois choisi de reporter ou de réserver leur décision. Par conséquent, le détenu ne pouvait plus espérer être libéré à sa date d'admissibilité, même si son dossier justifiait une décision favorable.

L'absence des documents que nous avons utilisés pour analyser le problème des retards n'a pas entraîné, dans la majorité des cas, l'ajournement de la décision. La présence à l'audience de l'agent de classification et de l'agent du Service de libérations responsables du dossier a permis de fournir aux commissaires les renseignements manquants.

La plupart des décisions réservées l'ont été en raison de retards dans la rédaction et la transmission des rapports psychiatriques et les évaluations communautaires. Il faut reconnaître qu'une grande partie de ces documents sont préparés par des personnes qui ne relèvent pas du Service des libérations conditionnelles ou de la Commission. Cependant, nous avons remarqué des retards importants dans le dépôt des rapports psychiatriques rédigés par le personnel du Service des pénitenciers.

c) Conclusions

(i) La nécessité de préciser les principes directeurs

Nous pensons que l'imprécision du seul objectif expressément assigné à la recherche et à la consignation des faits pour le dossier du détenu pourrait

bien être la cause des insuffisances que nous avons relevées dans le présent chapitre: obscurité, incohérence, manque d'uniformité, répétitions inutiles. Il semble que cet objectif soit l'accumulation du plus grand nombre possible de données sur le cas à l'étude. Ainsi, on trouve les instructions suivantes dans le Manuel de procédure du Service national des libérations conditionnelles:

Afin d'en arriver à une décision, la Commission examine d'abord tous les renseignements possibles qui lui aideront à déterminer si le délinquant est prêt à être libéré et si la société est prête à le recevoir. Cela exige une étude de toutes les données relatives aux antécédents sociaux du détenu et à l'évolution de son comportement, à la motivation profonde de sa conduite criminelle, à son adaptation et aux changements importants de sa compréhension et de son attitude en ce qui concerne l'amélioration de ses connaissances et de sa compétence pendant qu'il est dans l'institution, ainsi qu'un régime satisfaisant de libération conditionnelle pour son retour dans la société où les possibilités de résidence et d'emploi sont favorables¹⁵⁹.

Le Manuel de procédure poursuit en décrivant l'agent des libérations comme:

...un analyste expérimenté qui peut séparer les données importantes et pertinentes de celles qui ne le sont pas¹⁶⁰.

Ce sont là les seules indications que nous avons pu trouver, à l'intention de ces fonctionnaires et des autres sources de renseignements versées au dossier, sur ce qui est important, pertinent ou utile pour ceux qui sont appelés à statuer sur la libération conditionnelle. Le fait que la Commission nationale des libérations conditionnelles se soit abstenue d'énoncer des critères de libération explique en partie cet état de choses. Sans de tels critères, il est difficile d'élaborer des principes directeurs à l'intention des différentes sources de documents. Et sans principes directeurs précisant ce qui doit être versé au dossier du détenu et ce qu'il faut en exclure, la décision sur ce point est laissée au pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires chargés de la constitution du dossier¹⁶¹.

Nous avons remarqué que, de façon générale, ces fonctionnaires font tout en leur pouvoir pour colliger des données qui seront utiles aux commissaires. Ils tiennent compte de l'opinion des personnes qu'ils jugent bien informées. En dehors de leurs préférences personnelles, la pertinence de l'information semblait être déterminée en fonction du genre de données qu'ils croyaient avoir été utiles aux commissaires lors de décisions antérieures.

A notre avis, l'utilité des renseignements contenus dans les dossiers serait beaucoup plus grande s'il existait des principes directeurs indiquant en termes assez précis la nature et les sources des renseignements utiles à la décision. La subordination de l'existence de tels principes directeurs à celle de critères de libération conditionnelle est évidente. Nous développerons d'ailleurs cette question d'une façon plus systématique au chapitre VIII.

(ii) *Le contrôle de la qualité*

On pourrait réduire les problèmes posés par le manque de clarté, l'incohérence et le manque d'uniformité en exerçant un contrôle plus serré sur la constitution du dossier, en préparant mieux à leur tâche les différentes personnes appelées à contribuer au dossier et en multipliant les consultations entre elles. Le contrôle qu'exercent le représentant de district et le personnel du siège de la Commission, ainsi que le nouvel agent préposé au contrôle de qualité au sein du Service des libérations sont des mesures utiles en ce sens¹⁶². Mais il faut envisager un effort plus global et plus systématique.

On pourrait réduire les répétitions en se servant de formulaires mieux conçus. On devrait former les différents collaborateurs à rédiger des rapports plus clairs et plus objectifs, à distinguer les renseignements nouveaux de ceux qui sont déjà connus et à se prononcer sans ambages sur la crédibilité des renseignements obtenus indirectement. La constitution du dossier devrait être présentée à tous ceux qui y participent comme un travail d'équipe, et les formulaires devraient correspondre à cette conception. Par conséquent, la Partie IV et les recommandations qu'elle contient, ne devraient plus être confidentielles.

On devrait insister sur la nécessité de tenir à jour les dossiers. Pour empêcher que des données superflues ne s'y glissent, on devrait exiger que tous les participants tamisent rigoureusement leurs contributions. Les contributions d'origine extérieure devraient être assujetties à un contrôle non seulement sur la forme, mais aussi sur le fond. Les données accessibles auprès de sources extérieures et que l'on juge utiles pour les commissaires devraient être recherchées pour chaque détenu, et peut-être même faire l'objet d'un rapport obligatoire. Dans les cas où l'on suggère d'obtenir des rapports spéciaux, ou lorsque la nécessité de tels documents est manifeste, ces rapports devraient être transmis et versés au dossier au moins plusieurs jours avant l'audience. Enfin, l'exécution d'opérations telles que l'examen et le rapport psychiatriques devrait être régie par une procédure uniforme.

L'absence d'évaluation communautaire dans le dossier ne devrait pas porter préjudice au détenu dont on envisage la libération conditionnelle. L'évaluation communautaire devrait être une pièce obligatoire dans tous les cas, quelle que soit l'opinion exprimée par le juge ou la recommandation de l'agent des libérations chargé de la constitution du dossier.

(iii) *La participation du détenu*

Le détenu, principal intéressé, était une source d'information constamment négligée, dans notre échantillon. Le détenu est informé pour la première fois de quelques aspects de la libération conditionnelle le jour de

son entrée au Centre régional de réception, dans un contexte où ses préoccupations immédiates sont tout autres qu'une libération encore lointaine. Le deuxième contact a lieu au cours d'une entrevue avec l'agent des libérations chargé de la constitution du dossier. Le détenu se limite alors à fournir à l'agent des libérations les données fondamentales nécessaires à l'examen de son cas. Le jour de l'audience est le dernier contact; la plupart des détenus, dont la participation à la constitution du dossier a été réduite, qui ignorent jusqu'à quel point les commissaires sont au fait de leur situation, et qui connaissent mal le processus et les critères de la décision qui va être rendue, attendent ce moment avec une certaine anxiété.

Puisque l'un des objectifs de l'incarcération et de la libération conditionnelle est d'accroître la responsabilité sociale du délinquant, on s'attendrait à ce que le détenu ait une large possibilité de participer à la constitution du dossier sur lequel les commissaires devront statuer. Parfois, le détenu est manifestement la personne la mieux placée pour garantir l'exactitude des renseignements versés au dossier. Et pourtant, il est dans l'impossibilité de contester un renseignement le concernant, à moins qu'il n'en ait connaissance indirectement ou pendant l'audience.

Cette étude nous a convaincus que les détenus devraient avoir une plus grande possibilité de participer à la réunion des renseignements soumis à l'examen des commissaires. Une participation effective exige cependant que le détenu soit mieux informé sur la libération conditionnelle, qu'il connaisse les critères appliqués par la Commission dans ses décisions, qu'il soit plus familier avec les rouages du système correctionnel, et enfin, qu'il sache ce que contient le dossier du Service des libérations conditionnelles. Les détenus de notre échantillon n'étaient jamais au courant de ce que leur dossier contenait, même s'il leur est arrivé de le pressentir. Quel que soit son désir d'intervenir, le manque de connaissances et le manque de ressources pour utiliser ce qu'il connaît condamnent le détenu à s'en remettre au ouï-dire et le place dans un état de dépendance à l'égard des commissaires et des fonctionnaires, dont la démarche et le raisonnement lui échappent. Nous reviendrons, au chapitre V, sur la question de l'accès du détenu à son dossier.

Une autre façon d'encourager la participation du détenu consisterait à lui fournir l'aide de personnes bien informées et impartiales pour soumettre à la Commission des représentations écrites. On peut s'attendre à ce que le calibre et la pertinence de ces représentations varient beaucoup, mais nous pensons que cette démarche présenterait, en certaines occasions, des avantages à la fois pour les commissaires et pour le détenu. Celui-ci serait peut-être obligé de se rendre compte des points faibles de sa demande de libération.

(iv) Pour l'affectation de moyens accrus à la constitution des dossiers

L'une des impressions qui s'est dégagée de notre recherche est qu'à long terme, l'affectation de moyens accrus à la constitution du dossier entraînerait des économies. La portée de cette étude exclut toute appréciation du succès qu'ont connu les décisions de la Commission d'accorder la libération conditionnelle. Mais en examinant les renseignements dont disposent les commissaires pour prendre leurs décisions et la manière dont ces renseignements sont obtenus, nous en sommes venus à la conclusion que le fonctionnement de la Commission est astreint à des normes d'exactitude et de rigueur inférieures à celles qu'appliquent les tribunaux qui imposent les peines. Nous ne voulons pas proposer par là que la Commission ait recours, pour rechercher les faits et apprécier les opinions, à des méthodes apparentées à celles des tribunaux. Toutefois, la Commission nationale des libérations conditionnelles devrait envisager le moyen d'améliorer la qualité des renseignements sur lesquels elle fonde ses décisions¹⁶³.

Certains membres de la Commission sont d'ailleurs peu satisfaits des méthodes de constitution des dossiers et de la qualité des renseignements recueillis à leur intention. Certains d'entre eux considèrent l'audience comme une bonne occasion de vérifier l'exactitude des données contenues dans les dossiers des détenus. Quelle que soit l'efficacité de la procédure d'audience à cette fin, il reste qu'elle ne saurait faire apparaître certains types de données qui, pourtant, seraient utiles, voire même essentielles, à la décision. L'amélioration de la procédure de constitution du dossier, notamment par des directives plus précises à l'intention des divers participants, ne peut qu'améliorer la qualité des décisions.

CHAPITRE V

La première phase: Observations sur la constitution du dossier par le Service des libérations conditionnelles

Comme nous l'avons signalé au cours du chapitre précédent, les personnes dont proviennent les différents documents versés au dossier du détenu par le Service national des libérations conditionnelles influent de façon notable sur la décision. Le présent chapitre tente de mesurer, pour les cas compris dans notre échantillon, l'influence exercée par ces divers collaborateurs sur les décisions de la Commission. Nous examinerons ensuite un certain nombre d'influences qui s'exercent sur les principaux de ces collaborateurs, et leur incidence sur la constitution du dossier.

a) L'influence des participants à la constitution du dossier sur la décision

Beaucoup de gens ont collaboré, directement ou indirectement, à la documentation comprise dans les dossiers de notre échantillon. Il s'agissait notamment de fonctionnaires du Service national des libérations conditionnelles, d'agents de classification relevant du Service des pénitenciers, de membres de la Commission, de membres du personnel des prisons, de policiers, de juges, de parents et d'amis du détenu, d'employeurs éventuels, d'organisations privées d'aide aux détenus, de simples citoyens et, en quelques rares occasions, du détenu lui-même.

Même si c'est aux commissaires qu'incombe la décision de libérer ou non le détenu, toutes ces personnes apportaient quelque chose à l'élaboration de cette décision. Certains de ces apports ne concernaient qu'un petit nombre d'éléments de fait, les uns pertinents, d'autres non.

Certains prenaient la forme d'une intervention ponctuelle et sans formalités: un appel téléphonique à un agent des libérations ou une lettre spontanée à la Commission. D'autres apports, plus visibles, prenaient la forme de rapports officiels et obligatoires. Certains avaient une portée générale: par exemple, une opinion sur le comportement du détenu. D'autres au contraire avaient un objet précis: résumer les données permettant de juger l'aptitude du détenu à la libération conditionnelle, apprécier le comportement et l'état de santé mentale du détenu, ou recommander la poursuite de l'incarcération ou la mise en liberté. Bien entendu, nous avons concentré notre attention sur ce dernier type de documents. Chacun d'eux renfermait en effet un avis, plus ou moins explicite, invitant la Commission à statuer dans tel ou tel sens.

Certains de ces documents, de ces «interventions prédécisionnelles», comme nous les avons appelés, reposaient sur une base d'informations plus étroite. Ainsi, un rapport psychiatrique repose sur diverses observations concernant l'état de santé mentale du détenu. Par contre, l'intervention prédécisionnelle de l'agent des libérations avait une base plus solide, parce qu'elle reposait sur des renseignements de plusieurs sources comme rapport présentiel, appréciations de l'établissement pénitentiaire, évaluation communautaire et entrevue avec le détenu.

Certains types d'interventions prédécisionnelles figuraient dans presque tous les dossiers. Les agents de classification du Service des pénitenciers et les agents du Service des libérations conditionnelles doivent verser, à ces titres, plusieurs pièces au dossier. D'autres interventions avaient un caractère spontané, comme par exemple une lettre du juge ayant prononcé la sentence.

(i) Les interventions prédécisionnelles dans l'échantillon

Nous avons analysé, dans notre échantillon, 148 dossiers, dont 73 en Ontario et 75 au Québec, afin de relever le nombre et la nature des interventions. Nous avons ensuite rapproché ces données de la décision de la Commission dans chaque cas. Pour être retenu comme intervention prédécisionnelle, le document devait comporter, sous forme de résumé, d'appréciation ou de recommandation, une indication assez précise de la décision que l'auteur du document souhaitait voir prendre par la Commission.

Le tableau XX indique la source des interventions prédécisionnelles, ainsi que leur nature et leur forme. Les interventions ont été classées en ordre décroissant selon notre évaluation de leur influence, selon leur fréquence et selon leur degré de précision.

Nous avons exclu de notre analyse la correspondance spontanée, à moins qu'elle n'ait été envoyée à la Commission ou au Service des

libérations conditionnelles par une source figurant au tableau XX. Les lettres de parents, d'amis, d'employeurs éventuels étaient difficiles à apprécier; d'ailleurs, elles étaient souvent trop imprécises ou trop partiales pour exercer une influence. La case «Interventions» sur le formulaire de la Partie IIB attirait habituellement l'attention des commissaires sur la correspondance importante contenue dans le dossier.

En général, le nombre des interventions prédécisionnelles variait beaucoup d'un dossier à l'autre. Parfois, la seule intervention était la recommandation dans la Partie IV, remplie par l'agent des libérations. Dans d'autres cas, il y en avait tellement que nous avons dû limiter notre relevé aux interventions les plus récentes et les plus importantes. Le plus souvent, dans les dossiers que nous avons examinés, le nombre d'interventions concernant les décisions prises en février 1975 ne dépassait pas neuf ou dix.

Notre classement par ordre d'importance des différents types d'interventions prédécisionnelles ou d'«avis exprimés par les auteurs de documents» appelle quelques précisions. Ainsi, nous avons classé les interventions émanant de la police en assez bonne place (7^{ème} sur 16) à cause de leur fréquence. La Commission n'avait pas, dans les dossiers que nous avons examinés, demandé officiellement à la police de lui présenter des recommandations ou des appréciations dans l'optique de la libération conditionnelle¹⁶⁴. Cependant, comme nous l'avons mentionné auparavant, plusieurs interventions de la police militaient nettement en faveur d'un refus de la libération conditionnelle.

Puisque les rapports établis à la suite d'une suspension de la libération conditionnelle fournissaient des renseignements sur le comportement du détenu pendant sa dernière période de libération, nous avons considéré ces documents comme des interventions prédécisionnelles, bien qu'ils n'aient pas été rédigés en fonction de la décision à prendre lors des audiences de février 1975. Il en va de même pour les décisions antérieures de la Commission et leurs motifs, parce que les commissaires s'y référaient souvent au moment de statuer sur les cas de notre échantillon. En fait, les commissaires se servaient souvent de décisions précédentes (refus ou décision réservée) comme point de comparaison pour juger des progrès accomplis par le détenu, surtout s'ils avaient pris part à la décision. La régionalisation de la Commission nationale des libérations conditionnelles et la motivation écrite des décisions rendront vraisemblablement cette pratique plus fréquente.

En dépit de leur fréquence relativement faible, les interventions du juge ayant prononcé la sentence figurent assez bien dans le classement des interventions prédécisionnelles (8^{ème} sur 16) parce que les juges étaient habituellement très précis dans leurs recommandations sur la libération conditionnelle.

TABLEAU XX
Avis exprimés par les auteurs de documents versés au dossier (interventions prédécisionnelles)

Ordre	Source	Nature	Forme
1.	Agent des libérations conditionnelles	Recommandation	Partie IV
2.	Agent de classification	Recommandation	Partie IIA
3.	Membres de la CNLC	Appréciation et/ou recommandation	Décision antérieure
4.	Agent des libérations conditionnelles ou organisation privée	Résumé ou appréciation	Partie III (Évaluation communautaire)
5.	Agent de probation	Appréciation	Rapport présentenciel
6.	Psychiatre	Appréciation	Rapport psychiatrique
7.	Service de police	Appréciation ou recommandation	Rapport de police (Service local ou régional)
8.	Juge	Recommandation	Rapport ou lettre

TABLEAU XX (Suite)

Ordre	Source	Nature	Forme
9.	Agent des libérations conditionnelles ou Représentant de district de la CNLC	Appréciation	Rapport consécutif à une suspension
10.	«Mini-Commission» (responsable de la formation professionnelle, surveillant de quartier, etc.)	Recommandation	Observations de la Mini-Commission (Partie IIA)
11.	Psychologue	Appréciation	Rapport diagnostique
12.	Procureur de la Couronne	Recommandation	Lettre
13.	Agent de classification	Appréciation	Partie I
14.	Aumônier et/ou Directeur d'établissement	Recommandation	Lettre
15.	Organisation privée	Appréciation	Rapport d'entrevue
16.	Agent des libérations conditionnelles	Appréciation	Partie IIB

Bien que l'on n'ait pas conçu la Partie IIB de la Synthèse du cas à des fins d'appréciation et de recommandations, nous l'avons considérée comme une intervention prédécisionnelle parce qu'elle contenait parfois des appréciations, utiles à la décision sur la libération conditionnelle, sur le comportement et les attitudes du détenu, appréciations que l'on avait omis d'inclure comme prévu dans la Partie IV. La rareté de cette pratique explique la position peu importante (16^{ième} sur 16) que cette intervention occupe dans le tableau XX.

A l'avant-dernière place au classement des interventions figurent les rapports provenant d'organisations privées. Ce classement s'explique par le caractère général de leur contenu et la fréquence relativement faible de ces documents dans les dossiers. Il s'agissait habituellement d'une entrevue que le détenu avait sollicitée auprès du représentant d'une organisation spécialisée dans le domaine correctionnel. Le document résumait l'entretien et donnait une appréciation personnelle du détenu, allant parfois jusqu'à suggérer l'octroi de la libération conditionnelle.

(ii) *Les interventions prédécisionnelles des fonctionnaires du Service des libérations conditionnelles*

La contribution de l'agent des libérations au moyen de la Partie IV est de loin l'intervention la plus importante¹⁶⁵. Il n'est donc par surprenant que les commissaires, lors de l'examen du dossier, le considèrent comme le document clé dans la plupart des cas.

Il faut remarquer que la procédure interne du Service des libérations conditionnelles prévoit expressément que

Lorsque la Commission approuve la recommandation sans donner aucune explication, les motifs de la décision se trouveront dans le mémoire qu'on lui a présenté¹⁶⁶.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les agents des libérations que nous avons rencontrés disposaient d'un pouvoir discrétionnaire considérable pour décider quelle serait l'ampleur du travail de documentation et de recherche à effectuer avant que la demande ne soit en état d'être examinée par les commissaires. Nous avons remarqué que les recommandations faites à ce stade par l'agent des libérations déterminaient souvent les mesures d'instruction auxquelles il serait procédé par la suite¹⁶⁷. Si ces mesures étaient réduites, les commissaires pouvaient être éventuellement forcés d'accorder encore plus d'importance à l'intervention prédécisionnelle de l'agent des libérations. Le souci, que nous avons observé chez beaucoup d'agents des libérations, de prévoir la réaction que certains types de cas ou certaines techniques d'instruction déclenchent chez tel ou tel commissaire, tend au même résultat¹⁶⁸.

En substance, cependant, l'apport de l'agent des libérations dans la Partie IV était compatible avec la plupart des autres interventions prédécisionnelles, dans les dossiers de notre échantillon. La recommandation de l'agent quant à la libération conditionnelle correspondait généralement aux autres appréciations et suggestions contenues dans le dossier du détenu. Ce fut le cas dans 83 p. 100 des soixante-treize dossiers où nous avons effectué cette comparaison.

Le tableau XXI met en regard les décisions de la Commission et les recommandations de l'agent des libérations, dans la Partie IV, pour les 172 cas de notre échantillon, dont 73 en Ontario et 99 au Québec. Les commissaires ont suivi dans 80% des cas les recommandations de l'agent des libérations ajoutant certaines modalités dans seulement 15% des cas. Dans seulement 15% de l'ensemble des dossiers que nous avons examinés, la Commission est allée à l'encontre des recommandations contenues dans la Partie IV. Comme l'indique le tableau XXI, on constate des différences importantes entre les commissaires de l'Ontario et ceux du Québec, quant à la fréquence avec laquelle ils modifient ou rejettent les recommandations des agents des libérations.

b) Les influences qui s'exercent sur les participants à la constitution du dossier

Notre examen des facteurs qui influencent les participants à la constitution du dossier se concentrera sur les agents des libérations et les

TABLEAU XXI

Comparaison entre la décision de la Commission des libérations conditionnelles et les recommandations de l'agent des libérations conditionnelles

	172 décisions de la Commission		
	Recommandations dans la partie IV		
	Adoptées intégralement	Adoptées avec modifications	Pas adoptées
Ontario	36 (50%)	26 (35%)	11 (15%)
Québec	74 (75%)	1 (1%)	24 (24%)
Total	110 (65%)	27 (15%)	35 (20%)

agents de classification. Nous considérerons quatre zones d'influences: la charge de travail; l'expérience et les antécédents; les conflits de rôles et de fonctions; et le contexte carcéral.

(i) *La charge de travail*

Un même fardeau afflige les agents des libérations, les agents de classification et les commissaires: une charge de travail contraignante et parfois excessive. A première vue, les tâches des agents des libérations semblent légères. Cependant, après avoir relevé petit à petit une liste de leurs fonctions nous avons corrigé cette impression. Chaque mois, l'agent des libérations doit:

- préparer ses entrevues avec les détenus,
- interviewer les détenus deux mois avant la date de l'audience,
- donner chaque semaine une conférence introductive sur la libération conditionnelle aux détenus admis dans les centres de réception régionaux,
- assister et participer aux audiences de la Commission dans divers établissements,
- assister et participer aux réunions où l'on discute les demandes de libération conditionnelle de jour,
- consulter les agents de classification,
- répondre aux appels téléphoniques et au courrier, recevoir les personnes s'intéressant à un détenu dont il constitue le dossier,
- lire les dossiers à l'étude,
- obtenir des renseignements auprès de sources extérieures (par exemple par évaluation communautaire),
- rassembler et vérifier les renseignements devant fonder ses appréciations et ses recommandations,
- participer à des réunions où l'on examine les projets de sortie des détenus, dans le cadre de la constitution d'un dossier ou de la mise en vigueur d'une décision de la Commission,
- réagir aux événements imprévus qui touchent les détenus dont il a la responsabilité,
- remplir les formulaires de la Synthèse du cas,
- assurer le suivi d'une décision à la demande des commissaires,
- lire et assimiler les modifications apportées aux règlements et aux directives et

- assurer la surveillance de détenus libérés sous condition.

La diversité des tâches de l'agent des libérations s'explique en partie par la responsabilité continue qu'il exerce à tous les stades de la constitution du dossier. Ainsi, à une date quelconque, un agent des libérations s'occupera simultanément de commencer la constitution du dossier de détenus admissibles à la libération quatre mois plus tard, de poursuivre la constitution de dossiers à soumettre à la Commission dans le courant des deux mois suivants, de mettre la dernière main à d'autres dossiers dont l'examen est imminent, et d'assister aux audiences concernant d'autres détenus dont il a eu la charge pendant les mois précédents. Chaque mois, un agent reçoit de nouveaux dossiers, qu'il ait ou non fini de constituer ceux qu'il a reçus trois mois auparavant. Ces fonctionnaires doivent aussi faire face à tous les imprévus qui viennent perturber le cours normal des choses, à la suite des demandes de la Commission, ou à des retards indépendants de leur volonté, comme c'est le cas pour l'évaluation communautaire ou le rapport psychiatrique. Les entrevues que nous avons eues avec les agents de classification nous ont révélé que leur charge de travail était à peu près aussi lourde.

Trois conséquences nous ont paru découler de cette charge de travail trop lourde. En premier lieu, on avait moins de temps à consacrer à la préparation de chaque dossier. La clarté, la cohérence et l'exactitude du dossier en souffraient. Ce travail précipité était la cause d'une présentation peu rigoureuse des projets de sortie et des recommandations. Ces fonctionnaires avaient besoin de beaucoup plus de temps que celui dont ils disposaient pour peser et apprécier les données disponibles. Beaucoup d'efforts consacrés à une constitution méthodique du dossier étaient annulés par la précipitation avec laquelle étaient rédigées l'appréciation et la recommandation finales.

En second lieu, le manque de temps rendait plus difficile pour les agents la lecture et la compréhension des modifications apportées aux règlements et aux directives par les dirigeants de la Commission et du Service des libérations conditionnelles. En fait, nous avons remarqué que si certains appliquaient les politiques récentes, d'autres continuaient à se fier à des directives périmées. Sans aucun doute, cet état de choses est une source d'inefficacité et d'injustice.

En troisième lieu, la lourdeur de la charge de travail et le manque de temps pour la mener à bien sont un obstacle à la consultation. Celle-ci serait pourtant utile, voire indispensable à une préparation convenable de l'audience. La mesure dans laquelle les agents réussissaient à accomplir leurs tâches variait évidemment beaucoup, en fonction des aptitudes, des antécédents et surtout de l'expérience de chacun.

(ii) *Les antécédents et l'expérience*

L'expérience et les antécédents des agents du Service des libérations conditionnelles et des agents de classification que nous avons rencontrés étaient très variés. Certains étaient de jeunes diplômés en psychologie et en sociologie, dont quelques-uns complétaient leur internat. D'autres avaient déjà plusieurs années d'expérience dans leur emploi actuel. Quelques agents des libérations avaient été auparavant agents de classification.

Ce mariage d'antécédents et d'expériences variés est sans doute la source d'une heureuse diversité d'optiques face aux problèmes que rencontrent ces fonctionnaires, mais elle est aussi, à notre avis, à l'origine du manque d'uniformité que nous avons constaté dans la constitution des dossiers. Le pouvoir discrétionnaire attribué aux agents de classification et aux agents des libérations entraînait des différences considérables dans les méthodes de travail.

Nous avons souvent eu du mal à comprendre pourquoi certains détenus avaient eu l'avantage de travailler en étroite collaboration avec leur agent de classification pour mettre au point des projets de sortie réalistes, ou encore de préciser avec eux leurs besoins de formation générale ou professionnelle, alors que d'autres détenus, tout aussi démunis, n'avaient pas eu cette possibilité. Par contre, il était facile de discerner dans un dossier les documents rédigés par les agents les plus expérimentés et les plus compétents. Ces fonctionnaires n'hésitaient pas à se prononcer dans leurs interventions prédécisionnelles. Leurs collègues moins expérimentés, par contre, se montraient souvent, et peut-être pour d'excellentes raisons, incapables de formuler et de justifier des appréciations et des recommandations fermes. Ainsi, un agent a modifié sa recommandation initiale, «libération conditionnelle reportée à neuf mois», pour la remplacer par une autre, «octroi de la libération conditionnelle maximale», au motif «sans cela, le détenu ne ferait que s'aigrir davantage»¹⁶⁹.

Des visites dans cinq bureaux de district, tout comme les observations effectuées sur notre échantillon, nous portent à croire que le dossier est mieux préparé, du point de vue de l'ampleur de la documentation, de la clarté, de la cohérence, lorsque l'agent chargé de la constituer s'attend à être également chargé de la surveillance du détenu une fois celui-ci libéré. Cependant, la pratique administrative qui consiste à muter les agents d'un établissement à l'autre fait que cette éventualité ne se produit pas très souvent.

Quelques agents des libérations nous ont fait valoir que la rotation favorisait une certaine souplesse en exposant l'agent à une multitude de cas. Ils estimaient également que la rotation permettait de vérifier l'exactitude du

dossier, du fait que plusieurs agents intervenaient alors dans un même dossier. Notre recherche ne nous a pas permis de vérifier ces hypothèses. Une solution de rechange consisterait à spécialiser chaque agent dans un domaine particulier. Malheureusement, nos travaux ne nous ont pas donné l'occasion d'évaluer le travail d'un tel spécialiste.

(iii) *Les conflits de rôles et de fonctions*

Des conflits, réels ou imaginaires, nous ont paru survenir entre plusieurs des acteurs du processus de libération conditionnelle, notamment entre les fonctionnaires du Service des pénitenciers, ceux du Service des libérations conditionnelles et les membres de la Commission; toutes ces personnes disposent en effet d'un large pouvoir discrétionnaire dans la constitution des dossiers et l'élaboration des décisions. Ces conflits semblaient attribuables au chevauchement des champs d'action, auquel ne correspond pas la répartition des pouvoirs et des responsabilités. Nous avons conclu qu'ils nuisaient à la constitution des dossiers et à l'élaboration des décisions.

1. *Qui connaît le mieux le détenu?*

Les agents de classification avaient tendance à croire que c'était eux, et non les agents des libérations, qui connaissaient le mieux le détenu. Voyant le détenu chaque jour, ils estimaient qu'ils étaient les plus qualifiés pour apprécier son comportement et faire des recommandations quant à sa libération conditionnelle¹⁷⁰. Et pourtant, comme nous l'avons déjà mentionné, l'opinion de cet agent est souvent colorée par un contexte particulier, puisqu'elle est fondée en grande partie sur le comportement carcéral du détenu. Cette connaissance restreinte du détenu peut expliquer pourquoi le tiers des documents versés aux dossiers de notre échantillon par les agents de classification étaient rédigés en termes vagues et nébuleux, et s'abstenaient de formuler une appréciation ou une recommandation claires. Il reste que le contrôle que les agents des libérations exercent sur l'ensemble de la constitution du dossier ainsi que l'influence prépondérante qu'on leur prête sur la décision, irritaient beaucoup d'agents de classification et cette irritation semblait entraver l'action commune.

2. *Le partage de la compétence sur la libération conditionnelle et l'absence temporaire*

Le Service des pénitenciers peut accorder des permissions d'absence temporaire aux détenus des pénitenciers fédéraux¹⁷¹. Ces permissions ressemblent, en pratique, à la libération conditionnelle de jour, accordée par le Service des libérations conditionnelles. Des principes différents régissent ces deux méthodes, qui permettent toutes deux au détenu de jouir de brèves périodes de liberté. C'est ainsi que certains fonctionnaires du Service des

pénitenciers hésitent à accorder des permissions d'absence temporaire pour permettre au détenu de se chercher un emploi, alors que les agents des libérations considèrent que c'est là un motif valable d'accorder la libération conditionnelle de jour. Nous avons eu aussi l'impression que le choix de la date des absences temporaires et l'intervalle entre ces absences cadrent souvent assez mal avec les motifs invoqués par les détenus pour les demander.

Personne n'exerce une compétence globale dans ce domaine. Les commissaires eux-mêmes n'étaient pas sûrs d'être habilités à recommander au Service des pénitenciers d'accorder une permission d'absence temporaire. Le manque de coordination dans les principes et dans l'exercice des compétences a des effets peu souhaitables¹⁷².

Dans un cas de notre échantillon¹⁷³, l'agent des libérations recommandait, dans la Partie IV, l'octroi de la libération conditionnelle de jour. Cependant, nous avons appris que l'agent aurait préféré l'octroi de la libération conditionnelle de jour «en principe», sous réserve que le détenu obtienne un certain type d'emploi. Pour satisfaire à cette exigence, il aurait fallu que le détenu s'absente plusieurs fois de l'établissement où il était incarcéré. Mais d'après l'expérience de l'agent, les fonctionnaires du Service des pénitenciers dans cet établissement n'étaient pas disposés à accorder des permissions à des dates et à des intervalles convenant à la recherche d'un emploi. C'est pourquoi l'agent recommanda une solution qui s'adaptait à ce partage de compétence, de préférence à celle qu'il estimait répondre aux besoins du détenu.

3. Qui connaît TOUS les critères de libération conditionnelle?

On pouvait attribuer un bon nombre de conflits que nous avons observés à l'inexistence de critères précis et explicites quant à l'octroi de la libération conditionnelle. Les agents qui préparent le dossier sont gênés dans cette tâche par leur ignorance de la totalité des éléments que les commissaires pourraient juger nécessaire de considérer avant de prendre une décision. Cet état de choses ne fait qu'aggraver les conflits, peut-être inévitables, entre les agents et les commissaires au cours des audiences. Nous avons remarqué en effet que les commissaires épluchaient les documents versés au dossier par l'agent et tentaient parfois d'obtenir un complément d'information sur des questions qui, en principe, avaient été entièrement couvertes lors de la constitution du dossier. Le manque de critères a aussi poussé certains agents des libérations à adapter leurs contributions au dossier à ce qu'ils croyaient être les préférences de certains commissaires. Nous allons maintenant examiner de plus près ces deux conséquences de l'absence de critères sur le processus de la libération conditionnelle.

a) *Les désaccords sur la constitution du dossier et la décision*

Étant donné le pouvoir discrétionnaire et la charge dont ils sont investis, il est bien compréhensible que les commissaires ne veuillent rien laisser au hasard lorsqu'ils statuent sur une demande de libération conditionnelle. Cette prudence donne quelquefois l'impression aux agents des libérations que les commissaires ne tiennent pas compte du travail effectué pour constituer le dossier. Ce qui explique, toujours d'après certains agents, que les audiences ont tendance à se prolonger¹⁷⁴ et que les commissaires rejettent ou modifient de plus en plus souvent leurs recommandations. Il s'ensuit une surcharge de travail pour les agents, ce qui, dans une certaine mesure, pourrait expliquer leur insatisfaction.

Nos discussions avec les fonctionnaires du Service des pénitenciers et ceux du Service des libérations conditionnelles, ainsi que l'observation d'audiences, nous ont indiqué que les commissaires étaient parfois hésitants à se fier uniquement aux renseignements consignés dans le dossier du détenu. Le fait qu'on leur soumette fréquemment des dossiers incomplets ou incohérents, ou qu'on les leur soumette tardivement, était l'une des causes de cette hésitation. La lourde charge de travail des commissaires en était une autre; elle expliquait pourquoi ils se contentaient d'utiliser le sommaire du dossier plutôt que de procéder directement à l'examen du contenu du dossier. L'audience devient dans certains cas la seule occasion pour les commissaires d'obtenir des renseignements et des opinions, de les vérifier en posant des questions et de demander un complément d'enquête. Cet état de choses amène, comme on peut s'y attendre, certains agents à penser que les efforts consacrés à la constitution du dossier étaient inutiles.

Pour nous, le problème se résumait de la manière suivante: même si les besoins étaient identiques, on ignorait de part et d'autre quels étaient ces besoins. Peu importe le temps consacré à la constitution du dossier et la qualité du travail effectué, si les responsables de ce travail ne savent pas ce que les commissaires jugent pertinent pour la décision, peu de dossiers sont jugés satisfaisants. Préparer un dossier sans connaître à fond les critères de la décision à prendre est une tâche inévitablement imparfaite. Peut-on se satisfaire de décisions fondées sur une telle préparation?

b) *L'effort de prévision des décisions*

Que les agents aient tenté de prévoir, comme nous l'avons observé, l'accueil que feraient les commissaires à leurs recommandations, c'est bien compréhensible. Il s'agit là en définitive d'un processus normal d'ajustement, par lequel on cherche à se guider, à défaut d'indications précises, d'après les éléments jugés pertinents dans les décisions antérieures de la Commission. Pour les agents, il s'agit aussi d'un moyen de réussir

dans leur travail, en faisant accepter leurs recommandations par les commissaires.

Que le premier souci de l'agent ait été l'intérêt du détenu ou l'estime des commissaires, il ne nous paraît pas douteux que l'absence de critères précis conditionnant la décision ne peut qu'accentuer l'emprise éventuelle de considérations personnelles à l'agent sur le travail de constitution du dossier. Les personnes engagées dans la mise au point du dossier ont besoin de connaître avec précision l'information nécessaire aux commissaires pour que ceux-ci puissent statuer la demande de libération conditionnelle. Et cet énoncé de principes, cette formulation des critères à appliquer par les commissaires aux décisions individuelles, ne peut venir que de la Commission.

4. Le contexte carcéral

Les agents de classification et les agents des libérations que nous avons rencontrés ne sont pas, bien entendu, des contractuels autonomes. Ce sont tous des employés d'organismes étatiques qui exigent d'eux qu'ils se conforment aux objectifs de l'organisme, alors même que ceux-ci vont parfois à l'encontre de leurs préférences personnelles en matière de constitution des dossiers.

Nous avons eu l'impression que des conflits de cette nature surviennent plus fréquemment chez les agents de classification en poste dans les pénitenciers. Ces fonctionnaires voient régulièrement le détenu, tant avant qu'après l'audience. Ils sont au fait des préoccupations de leurs collègues du Service des pénitenciers quant à la discipline carcérale, et ont comme eux tendance à classer les détenus selon l'infraction commise. Bien que notre recherche nous ait permis de déceler un tel état d'esprit, nous n'avons pu mesurer précisément l'influence qu'exerce le contexte carcéral sur les participants à la constitution du dossier. Mais quelle que soit l'ampleur de cette influence, on peut difficilement concevoir comment le processus de libération conditionnelle pourrait en faire abstraction.

c) Conclusion: La nécessité d'orienter et d'encadrer la constitution du dossier

Les commissaires devaient, dans la grande majorité des cas de notre échantillon, s'en remettre pour une large part aux documents versés au dossier par les divers participants. L'influence de ceux-ci sur la décision fut décisive dans 80 p. 100 des cas. Mais, comme nous croyons l'avoir démontré, tant dans le présent chapitre que dans le précédent, le processus

de constitution du dossier doit être repensé si l'on veut améliorer l'efficacité des décisions en matière de libération conditionnelle.

Notre examen de la charge de travail des agents, de leurs antécédents, de leur expérience et des conflits de rôles et de fonctions, notamment entre les agents des libérations et les agents de classification, ne nous permet pas de proposer des solutions simples susceptibles d'améliorer le processus de constitution du dossier. Néanmoins, notre recherche a confirmé la nécessité de disposer de critères de libération explicites et précis, susceptibles de guider les différents participants. Elle a également mis en lumière la nécessité d'un encadrement administratif de la constitution du dossier, ainsi que l'effet bénéfique produit sur cette opération par le fait d'attribuer une responsabilité continue à un même agent des libérations, avant et après la libération conditionnelle du détenu.

Un encadrement administratif serait particulièrement souhaitable pour les participants de peu d'expérience. Il pourrait également favoriser une distribution plus judicieuse des cas et inciter les participants à des consultations plus fréquentes. Enfin, cet encadrement administratif pourrait éviter certaines situations dont nous avons été témoins, notamment l'absence de l'agent de classification ou de l'agent des libérations lors de l'audience, ce qui fait perdre un temps précieux aux commissaires et les empêche peut-être d'approfondir et de vérifier les renseignements disponibles dans le dossier¹⁷⁵.

CHAPITRE VI

La deuxième phase: L'audience et la décision au niveau régional

Ce chapitre est fondé sur les observations recueillies au cours de 180 audiences tenues au Québec et en Ontario pendant le mois de février 1975, ainsi que sur des entretiens avec les personnes ayant assisté à ces audiences ou y étant intéressées à un titre quelconque. Nous décrirons successivement l'audience, l'élaboration de la décision et les contraintes qu'imposent à ce processus les charges de travail actuelles. Nous ferons ensuite sur le rôle du détenu dans le processus de libération conditionnelle quelques commentaires centrés sur l'accès du détenu à l'information et sur l'aide dont il dispose.

a) L'audience

(i) *Observations générales*

La caractéristique la plus remarquable de l'audience est que la Commission n'est pas tenue par la loi de voir ou d'entendre le détenu. En fait, la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* précise même que

La Commission, en étudiant la question de savoir s'il faut octroyer ou révoquer la libération conditionnelle, n'est pas tenue d'accorder une entrevue personnelle au détenu ni à quelque personne agissant au nom de celui-ci¹⁷⁶.

Il n'en demeure pas moins que la Commission a, depuis 1971, accordé à tous les candidats à la libération conditionnelle, incarcérés dans des institutions fédérales, des audiences que président deux membres régionaux de la Commission. Pendant notre recherche, ces audiences ont eu lieu dans les divers établissements où les détenus étaient emprisonnés¹⁷⁷. Les deux membres de la Commission, l'agent de classification, l'agent des libérations

et le détenu participent habituellement aux audiences. Les audiences se déroulent à huis clos¹⁷⁸. Pour assister à ces audiences, nous avons dû obtenir l'autorisation de la Commission nationale des libérations conditionnelles et, dans chaque cas, des deux membres présidant l'audience et du détenu.

Pour les fins de la recherche, nous avons englobé dans la définition de l'audience les délibérations des commissaires et l'examen par eux, du cas du détenu, avant, pendant ou après l'audience proprement dite. L'audience s'est habituellement déroulée en cinq étapes:

- (1) la conférence préparatoire: une discussion sur le dossier entre les divers participants avant l'arrivée du détenu;
- (2) l'audience proprement dite, en présence de tous les participants;
- (3) le délibéré: une discussion sur le cas en l'absence du détenu;
- (4) la décision: les commissaires font part de leur décision au détenu et lui en expliquent les motifs;
- (5) la conférence postérieure à la décision: une discussion entre les divers participants après le départ du détenu.

Les audiences auxquelles nous avons assisté se distinguaient nettement des procédures habituellement suivies lorsqu'il s'agit de statuer sur la liberté d'un particulier. Nos législateurs ont appelé cette procédure «entrevue personnelle»¹⁷⁹. Dans ses Règles, la Commission s'est servie du terme «audition»¹⁸⁰ pour la décrire; nous lui avons préféré celui, plus correct, d'«audience». Cependant, d'après nos constatations, la plupart de ces audiences n'étaient pas des audiences selon l'acception ordinaire du terme. Il s'agissait plutôt d'un genre d'entrevue sans formalisme ou d'une discussion entre les divers participants et le détenu sur la libération conditionnelle de ce dernier.

Le climat des audiences auxquelles nous avons assisté était décontracté et «clinique», et très peu formaliste ou judiciaire. Les commissaires, après avoir, en l'absence du détenu, discuté du cas avec l'agent de classification et l'agent des libérations, profitaient de l'audience proprement dite pour poser des questions au prisonnier; ils s'efforçaient de l'amener à parler de lui-même, des choses qui l'intéressaient, de son travail, de ses problèmes, de son casier judiciaire et ainsi de suite. En général, les deux commissaires posaient des questions et dirigeaient l'entrevue sans que l'un ou l'autre n'y prenne une part prépondérante. Les questions de fond généralement posées étaient du genre: «Quels sont vos problèmes?» ou «Reconnaissez-vous ces points faibles?» A la plupart des audiences, le détenu, bien que visiblement tendu et nerveux et n'ayant pas toujours les idées très claires, parvenait à s'exprimer avec franchise et sincérité. Ce qui n'était sans doute pas toujours

facile, compte tenu d'un milieu quotidien lourd de privations, tant matérielles que psychologiques et affectives. Par la manière dont ils ouvraient l'audience, certains commissaires s'efforçaient de mettre le détenu plus à l'aise, en se présentant et en déclinant quelquefois l'identité des autres personnes présentes. D'autres commissaires ne procédaient pas de la même manière, et en général la participation du détenu s'en ressentait.

Tous les détenus entraient seuls dans la salle d'audience. Beaucoup d'entre eux ne comprenaient pas ce que l'on attendait d'eux ni ce qu'ils devaient faire. Ils étaient incertains de l'objet de l'audience et ne parvenaient pas à établir un rapport entre celle-ci et la décision concernant leur libération conditionnelle. Les commissaires leur ont rarement fourni les explications qui auraient pu dissiper ces incertitudes.

Même si l'audience était de toute évidence un événement important dans la vie du détenu, on n'a conservé aucun procès-verbal du déroulement des audiences auxquelles nous avons assisté. Certes, le dossier du détenu renfermait certains documents témoignant qu'une audience était intervenue: le formulaire de décision, une note résumant les observations des commissaires, la Partie IV de la Synthèse du cas¹⁸¹. Mais ces documents n'étaient jamais communiqués au détenu; en fait, celui-ci ne reçoit jamais de document énonçant par écrit la décision rendue. Rien ne subsistait après l'audience qui permette de connaître les interventions des différents participants, y compris celles du détenu.

Les commissaires n'obéissent à aucune réglementation quant au déroulement des audiences¹⁸², ni d'ailleurs quant aux critères de leur décision¹⁸³. Ces derniers aspects représentent un autre point sur lequel les audiences auxquelles nous avons assisté se différenciaient nettement de toute procédure analogue; il semble d'ailleurs que la situation soit la même pour toutes les audiences en matière de libération conditionnelle¹⁸⁴.

(ii) *La préparation du détenu*

La plupart des détenus avaient reçu avis de la date de l'audience quelques semaines à l'avance. Nous avons appris que quelques-uns «répétaient leur rôle» au point de s'y exercer devant un miroir¹⁸⁵. Toutefois, certains détenus ont appris la date de l'audience seulement quelques jours avant. Au Québec, un détenu a découvert qu'il comparait à l'audience environ une dizaine de minutes avant la séance¹⁸⁶. Il était rare que les détenus connaissent de façon certaine l'identité des commissaires qui présideraient l'audience, la procédure qui serait suivie, la durée de l'audience, etc., même si ce genre de renseignements fait l'objet d'une grande partie des conversations et des rumeurs dans les pénitenciers.

Nous avons remarqué, dans les différents établissements, des variations dans l'efficacité des communications avec les détenus. Bien entendu, aucun détenu n'a eu la possibilité de connaître avec certitude les renseignements dont disposeraient les commissaires lors de l'audience et au moment de prendre leur décision.

(iii) *Les personnes présentes à l'audience*

1. *Le détenu*

La pratique courante et la politique générale en vigueur pendant notre recherche prévoyaient la présence du détenu à l'audience le jour fixé. Cependant, à cause d'un transfert vers d'autres établissements, trois détenus n'ont pu prendre part à l'audience¹⁸⁷. Bien que l'on ait tenté d'améliorer la liaison entre le Service des pénitenciers et le Service des libérations conditionnelles, une défaillance des communications semble en avoir été la cause. Il semble que la pratique actuelle consiste à envoyer aux établissements la liste des détenus convoqués à l'audience cinq à six semaines avant la date prévue¹⁸⁸.

On remarquera qu'on ne donne pas audience aux détenus qui n'ont pas présenté de demande de libération conditionnelle avant la date de leur admissibilité. Dans de tels cas, la Commission rend une décision négative ou reporte sa décision.

Nous avons remarqué que certains requérants qui avaient demandé une libération conditionnelle de jour anticipée assistaient à l'audience, alors que d'autres n'y étaient pas présents. Bien que la politique générale de la Commission consiste à ne pas donner d'audience pour la libération de jour accordée avant la date d'admissibilité, les commissaires du Québec avaient accepté d'entendre cinq demandes en ce sens, et en ont effectivement entendu trois¹⁸⁹.

Chacune des demandes de libération conditionnelle de jour anticipée que nous avons suivies, a été traitée par les commissaires, siégeant en présence de l'agent des libérations et de l'agent de classification, en cinq minutes environ¹⁹⁰. Les demandes de libération conditionnelle de jour à compter de la date d'admissibilité ont été entendues en audience ordinaire, en présence du détenu, comme s'il s'agissait d'une libération conditionnelle ordinaire.

Les raisons pour lesquelles les demandes de libération conditionnelle de jour anticipée sont traitées de la sorte nous échappent. Peut-être cela s'explique-t-il en partie par la distinction que fait la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* et qui permet à la Commission d'octroyer la

libération de jour sans avoir à considérer si le détenu a retiré ou non le plus grand avantage possible de l'emprisonnement, critère dont la signification n'est d'ailleurs pas évidente.

2. *Les participants habituels*

Comme nous l'avons mentionné, et abstraction faite de notre présence, cinq personnes prenaient habituellement part à l'audience. Les commissaires ontariens ne favorisent guère la présence d'un auditoire plus nombreux, de crainte d'entraver la participation du détenu. Effectivement, la présence d'observateurs pendant une éventuelle discussion portant sur des problèmes très personnels du détenu est susceptible d'augmenter son anxiété et sa nervosité.

En Ontario, au cours des audiences que nous avons observées, on n'a autorisé la présence d'autres personnes, en plus des cinq normalement admises, qu'au cours des délibérations préparatoires qui précèdent l'arrivée du détenu¹⁹¹.

La pratique est différente au Québec. Les commissaires québécois ont autorisé la présence d'un plus grand nombre de personnes. Dans la région du Québec, nous avons également observé une plus grande assiduité aux audiences de la part des agents responsables de la constitution du dossier; mais nous doutons que la présence d'un plus large auditoire en soit la cause. Le tableau XXII contient nos relevés de présence aux audiences et le tableau XXIII fournit des précisions sur les personnes présentes.

Bien qu'il y ait sans doute quelque justification aux craintes exprimées par les commissaires de la région de l'Ontario et à leurs efforts pour limiter le nombre de personnes présentes à un strict minimum, nous n'avons pas été à même de juger de l'effet de cette pratique sur le détenu, l'audience et la décision. Bien entendu, notre présence a fort bien pu avoir eu des répercussions sur le processus qui faisait l'objet de l'étude.

TABLEAU XXII

Nombre de personnes présentes aux audiences (A l'exclusion du détenu et du recherchiste)

Nombre de personnes présentes	Québec (100 audiences)	Ontario (80 audiences)
3	1	0
4	39	80
5	33	0
6	23	0
7	4	0

TABLEAU XXIII

Présence aux audiences — échantillon québécois (A l'exclusion du détenu et du recherchiste)

Présence normale	Présence occasionnelle	Fréquence (Nombre d'audiences)
Commissaires (2) Agent de classification (1) Agent des libérations (1)		99 (Dans 39 audiences, aucune autre personne n'était présente, sauf le détenu et le recherchiste)
	Psychologue de l'établissement	4
	Un autre agent des libérations	8
	Deux fonctionnaires du Service des libérations	2
	Un autre agent de classification	28
	Deux autres agents de classification	12
	Un stagiaire	13
	Deux stagiaires	3
	Une autre personne (par ex. psychiatre, aumônier, médecin, professeur, etc.)	6
	Deux autres personnes	1

3. La présence de l'agent de classification et de l'agent des libérations

L'absence pendant l'audience de l'agent des libérations ou de l'agent de classification responsables du dossier a réduit l'efficacité de certaines audiences. Le tableau XXIV indique la fréquence des absences observées sur les 180 cas de l'échantillon. Dans 54 audiences sur un total de 180, on a relevé l'absence soit de l'agent de classification, soit de l'agent des libérations responsables du dossier. En outre, dans deux cas, l'un de ces fonctionnaires n'a pas pris part à la conférence préparatoire, bien qu'il ait été présent à l'audience proprement dite. Dans un autre cas comptabilisé au tableau XXIV, il n'y avait pas d'agent de classification. A une autre séance, un agent responsable de l'unité résidentielle a remplacé l'agent de classification, qui avait pourtant indiqué dans le dossier du détenu son intention de faire rapport verbalement à l'audience, étant donné que son travail de préparation n'était pas terminé.

Les fonctionnaires ayant participé à l'audience à titre de remplaçants ont été habituellement de médiocres suppléants, parce qu'ils n'avaient pas été mêlés à la préparation de l'audience. Les commissaires ont alors manqué d'un appoint important, sinon essentiel, et les intérêts des détenus ont été mal servis.

Bien que les commissaires aient exprimé leur mécontentement de l'absence de ces fonctionnaires, ils n'y pouvaient pas grand-chose n'ayant aucune autorité administrative sur eux. Il est arrivé parfois que l'agent de classification et l'agent des libérations soient absents sans excuse valable; le plus souvent, ils étaient en vacances, vauaient à d'autres tâches, avaient changé d'emploi, étaient malades ou avaient perdu compétence à la suite du transfert du détenu.

TABLEAU XXIV
Présence à l'audience des agents responsables du dossier

	Ontario	Québec	Totaux
Agent des libérations conditionnelles			
Présent	65	96	161
Absent	15	4	19
Agent de classification			
Présent	52	93	145
Absent	28	7	35

(iv) *La participation à l'audience*

1. *Les commissaires*

Nous avons déjà décrit en termes généraux le climat et le cadre de l'audience-type d'après nos observations. Les commissaires qui présidaient les audiences ont, dans une très large mesure, déterminé le déroulement de ce dont nous avons été les témoins. Le comportement des membres de la Commission pendant les audiences conditionnait habituellement la nature et l'importance de la participation des autres personnes présentes.

Il était particulièrement intéressant d'observer le traitement réservé par les commissaires à la documentation préparée à leur intention. Nous avons observé que les commissaires se fiaient largement, dans certains cas, aux renseignements et aux recommandations de l'agent des libérations; par contre, pour d'autres dossiers qui, à notre avis, étaient tout aussi bien préparés, ils ne le faisaient pas. Certains commissaires considéraient les agents responsables de la constitution du dossier simplement comme deux des diverses sources de renseignements disponibles à l'audience. Ils les consultaient pour obtenir des renseignements additionnels, des explications sur le contenu du dossier, ou des éclaircissements et des interprétations que l'on n'y trouvait pas. Ces commissaires considéraient qu'il faisait partie de leur tâche de colliger et de vérifier les données pertinentes et qu'ils ne devaient pas se borner à rendre une décision sur la demande de libération conditionnelle¹⁹². D'autres avaient tendance à se fier aux renseignements et aux appréciations constituant le dossier.

Ces différentes approches aident à expliquer le sentiment que nous avons rencontré chez certains agents des libérations. Ceux-ci considèrent comme un manque de confiance dans leur travail, le fait pour les commissaires de soulever des questions à leur avis inutiles pendant l'audience. Il est bien entendu que les membres de la Commission disposent de moyens plus limités pour rechercher et rassembler les données que les agents des libérations et les agents de classification. Il convient toutefois d'ajouter que certains dossiers avaient manifestement besoin d'une analyse critique et d'un complément d'information avant que l'on puisse en faire le fondement d'une décision sur la libération conditionnelle.

Il nous semble opportun de mentionner ici que tous les avantages qui pourraient découler de la formation pluridisciplinaire de l'ensemble des membres de la Commission sont limités du fait que, dans la majorité des cas, ce sont les deux représentants régionaux qui prennent les décisions. La perspective pluridisciplinaire souhaitée par la Commission Ouimet a plus de chances de prévaloir dans les décisions qui nécessitent au moins trois voix¹⁹³. Cette perspective peut évidemment influencer sur l'élaboration des

politiques de la Commission et sur les consultations que ses membres entretiennent entre eux sur toutes les affaires, y compris sur des décisions individuelles. D'ailleurs, nous avons noté que les commissaires ayant présidé les audiences des détenus de notre échantillon ont admis parfois qu'ils avaient discuté de certains cas avec leurs collègues du niveau national et d'autres régions.

2. L'agent des libérations et l'agent de classification

Comme nous l'avons signalé précédemment, ces fonctionnaires ont joué un rôle important dans la constitution du dossier¹⁹⁴. Leurs appréciations et leurs recommandations exercent une influence notable sur les commissaires et sur la décision éventuelle.

A la plupart des audiences auxquelles nous avons assisté, l'agent de classification et l'agent des libérations ont pris la parole, surtout pendant la conférence préparatoire avant l'arrivée du détenu. Ils sont restés silencieux tout au long de l'audience, sauf pour répondre à des questions précises posées par les commissaires.

A certaines audiences, les agents ont convenu, avant l'arrivée du détenu, de restreindre leur participation et de ne pas intervenir à l'appui de leurs propres recommandations. Cependant, dans plusieurs cas, la procédure prit nettement une tournure contradictoire. A l'une des audiences, un commissaire exigea que l'agent des libérations et l'agent de classification laissent le détenu défendre sa propre cause; leurs tentatives pour convaincre les commissaires de la justesse de leurs recommandations d'accorder la libération conditionnelle avaient jusque-là dominé la séance. A l'une des audiences tenues au Québec, une discussion entre ces fonctionnaires a fourni aux commissaires un exposé détaillé et scientifique du cas, avec les thèses à l'appui des différentes solutions envisagées, ainsi qu'une appréciation de chacune d'elles. Dans l'ensemble, la tendance qui s'est dégagée a démontré que l'agent des libérations et l'agent de classification ont servi de sources de renseignements et d'opinions aux commissaires. Les écarts par rapport à cette tendance ont été attribuables aux préférences et aux personnalités des participants, surtout celles des commissaires, mais aussi celles des agents et des détenus. Ces variations ont permis à certains détenus de bénéficier d'une participation plus importante de la part de l'agent des libérations ou de l'agent de classification, quel qu'ait pu être d'ailleurs le sens de cette participation. Des directives concernant la participation de ces deux fonctionnaires aux audiences pourraient contribuer à mieux équilibrer la procédure, donc à la rendre plus équitable.

3. Le détenu

L'audience a été pour le détenu l'une des rares occasions de prendre une part active au processus de libération conditionnelle¹⁹⁵. A quelques

audiences, la participation du détenu a servi de moyen de vérification de renseignements importants dont disposaient les commissaires. Ainsi, dans un cas, le détenu a décrit un projet de sortie qui manquait totalement de réalisme. D'où l'étonnement non seulement des commissaires, mais aussi de l'agent des libérations, qui avait mis au point avec le détenu un projet de sortie assez raisonnable pour que la Commission l'examine. Bien entendu, la décision fut reportée¹⁹⁶.

Dans quelques cas, les détenus ont effectivement contesté la validité des données figurant dans leur dossier et dont ils avaient pris connaissance à l'audience. La plupart du temps, il s'agissait d'infractions aux règlements des prisons. Plusieurs détenus ont qualifié ces imputations de fausses ou de tendancieuses¹⁹⁷. Dans la plupart des cas, les commissaires ont déclaré qu'ils étaient obligés d'accepter la version des faits présentée par les autorités pénitentiaires et non celle du détenu. Cependant, la contestation élevée par le détenu a soulevé, en certaines occasions, le doute dans l'esprit des commissaires quant à la crédibilité de l'information en question¹⁹⁸.

Pour récuser un fait invoqué à l'audience, les détenus se trouvaient dans une position désavantageuse du fait qu'ils n'avaient pas accès aux documents versés aux dossiers du Service des libérations conditionnelles ou du Service des pénitenciers. La possibilité pour eux de participer au processus en contestant la validité de renseignements contenus dans leur dossier n'était donc que fragmentaire et très limitée. A toutes les audiences auxquelles nous avons eu l'occasion d'assister, nous avons constaté que le détenu avait eu d'assez bonnes chances de s'expliquer. En outre, dans presque tous les cas, à la fin de l'audience, un commissaire demandait si l'intéressé avait quelque chose à ajouter. Cependant, la vivacité des requérants et leur aptitude à répondre aux questions et à présenter un plaidoyer à l'appui de leur requête variaient considérablement. Ne connaissant pas à l'avance et avec certitude l'information dont disposaient les commissaires, les détenus se trouvaient dans l'impossibilité de se préparer pour l'examen de leur cas. Après l'observation de 180 audiences, nous en sommes arrivés à la conclusion que les détenus ont besoin d'une certaine forme d'aide si leur présence à l'audience doit avoir une signification tant pour les commissaires que pour eux-mêmes.

L'utilité d'une telle assistance a été démontrée dans un cas où l'avocat a soumis un mémoire rédigé avec l'aide de son client, dans lequel il apportait des précisions sur la vie que le requérant avait menée pendant cinq années où il s'était trouvé illégalement en liberté¹⁹⁹. Le mémoire concluait que la conduite du requérant pendant cette période prouvait sa réhabilitation. Les commissaires furent nettement impressionnés et aidés par cette intervention. Puisque le détenu ne peut être représenté par une autre personne lors de

l'examen de son cas, nous n'avons pas eu l'occasion d'apprécier les effets qu'aurait la représentation. Mais la nécessité d'un représentant était dans certains cas évidente; les divers participants ont d'ailleurs tenté quelquefois de suppléer à l'absence d'un représentant.

Les requérants n'ont pas été restreints à une participation orale. Bien que les détenus n'aient pas tous su qu'ils pouvaient soumettre un mémoire écrit ou tout autre document, douze l'ont fait²⁰⁰. Les documents produits ont été les suivants:

- une lettre sur les perspectives d'emploi en cas de libération;
- une lettre du directeur de l'établissement recommandant fortement la libération du détenu;
- une lettre exposant les activités des Alcooliques Anonymes dans la région où le détenu souhaitait s'établir;
- des lettres concernant le niveau d'instruction du détenu et les progrès qu'il avait accomplis, ainsi qu'une note de la *John Howard Society* acceptant de se charger de la surveillance;
- la copie d'un diplôme scolaire attestant le niveau d'instruction atteint par le détenu pendant son incarcération;
- une lettre du ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration, relative aux perspectives d'emploi dans la localité où le détenu souhaitait s'établir;
- une lettre indiquant la possibilité que le détenu soit accepté dans une maison de transition;
- des lettres envoyées par un prêtre et un travailleur social, ainsi que des photographies démontrant les aptitudes artistiques du détenu;
- des lettres au sujet d'offres d'emploi et attestant de l'appui offert par la *John Howard Society*;
- une note d'un Centre de main-d'oeuvre attestant que le détenu était inscrit à un cours;
- des peintures devant servir à démontrer le bien-fondé de deux des projets de sortie du détenu.

Dans au moins deux cas, les documents présentés par les requérants ont fortement influencé les commissaires.²⁰¹ Dans un autre cas, l'intempérance du détenu soulevait l'inquiétude des commissaires. Le requérant produisit alors une lettre de la section des Alcooliques Anonymes de la région où il souhaitait s'établir après sa libération. La Commission décida d'accorder la libération conditionnelle, mais elle imposa la sobriété comme une des modalités.

Dans un autre cas, le détenu produisit des lettres et des découpages de journaux, ainsi que d'autres renseignements sur des cours paramédicaux qui menaient au diplôme d'infirmier. L'une des lettres faisait part de l'inscription éventuelle du détenu à ces cours. Visiblement impressionnés par l'intérêt, l'enthousiasme et l'initiative manifestés par le détenu, les commissaires ont reporté leur décision en signalant qu'ils envisageraient une libération conditionnelle de jour l'été suivant, ce qui donnerait l'occasion au détenu de prendre ses dispositions pour suivre le cours à compter de sa mise en liberté. Cette décision est remarquable si l'on tient compte du fait qu'il restait un an avant la date d'admissibilité et que le requérant avait été condamné à quinze ans pour vol à main armée.

4. Les autres participants

Pendant l'audience, les requérants n'ont pas le droit de faire appel à des témoins pour appuyer leur demande de libération. Nous avons appris que les commissaires ont parfois rencontré des personnes qui connaissaient bien le détenu, comme sa femme ou un ami. Mais nous n'avons découvert aucune directive concernant la requête que pourrait introduire un détenu pour qu'une personne vienne témoigner pour son compte soit avant, soit pendant l'audience proprement dite.

Nous avons constaté que les détenus ignoraient que les commissaires pouvaient entendre des dépositions à l'appui de leur demande de libération. Dans deux des audiences auxquelles nous avons assisté en Ontario, on a ainsi entendu un témoin au cours de la conférence préparatoire. Dans un cas, le directeur de l'établissement est intervenu en faveur d'un prisonnier, dans l'autre c'est l'aumônier qui a fourni des renseignements d'ordre général sur le requérant²⁰².

TABLEAU XXV

Durée minimale et maximale des étapes de l'audience

Étape de l'Audience	Durée minimale (en minutes)	Durée maximale (en minutes)
Conférence préparatoire*	2	38
Audience proprement dite	2	45
Délibéré*	0	25
Décision*	¼	5
Conférence après la décision	0	5

*Seulement pour les 80 audiences en Ontario.

Au Québec, dans sept cas sur cent, des personnes que l'on pourrait qualifier de témoins sont intervenues, surtout pour apporter des éclaircissements sur les données contenues dans le dossier. Nous avons noté des interventions du responsable de l'unité résidentielle, d'un représentant du ministère de la Main-d'oeuvre, d'un aumônier et d'un psychologue (à quatre occasions différentes)²⁰³.

Notre recherche a fait ressortir la nécessité de revoir la politique de la Commission concernant les témoins. Sans cela, la plupart des détenus ne sauront jamais que les commissaires acceptent de recevoir des témoignages et des représentations d'autres personnes. En outre, sans une procédure établie, la manière de traiter ces témoignages présentera des variations.

(v) *La durée des audiences*

Les tableaux XXV et XXVI indiquent la durée de l'audience et de ses différentes étapes. La conférence préparatoire a duré entre cinq et dix minutes dans la plupart des 80 audiences que nous avons observées en Ontario; les audiences proprement dites entre quinze et quarante minutes, et les délibérations qui suivent la décision moins de cinq minutes.

Au Québec, sur les cent audiences auxquelles nous avons assisté, 51 ont duré entre dix et vingt minutes. Il y a eu une conférence préparatoire dans 84 cas. Les délibérations à la suite de la décision ont duré en moyenne moins de cinq minutes. Seulement 22 audiences ont dépassé trente minutes.

Nous n'avons pu mesurer la durée des conférences préparatoires pour la partie québécoise de notre échantillon. Il se passait trop de choses qui n'étaient pas directement reliées avec l'audience pour que l'on considère les conférences préparatoires comme partie intégrante de l'examen du dossier.

TABLEAU XXVI

Durée totale des audiences — Échantillon ontarien

Nombre d'audiences	Durée totale (en minutes)
7	Moins de 20
19	20-30
24	30-40
13	40-50
12	50-60
5	plus de 60
80	

Les commissaires présidant les audiences semblaient exercer un contrôle très poussé sur la durée de chacune. Un autre facteur limitatif de la durée des séances fut l'importance des rôles: on avait prévu jusqu'à quinze audiences (dix en moyenne) pour chaque journée passée dans l'établissement par les commissaires. La complexité du cas était le seul autre facteur que nous ayons pu identifier qui ait influé sur la durée de l'audience.

b) La décision

A la fin de l'audience proprement dite, on demandait au détenu de quitter la salle quelques minutes pendant que l'on discutait de son cas et que l'on prenait une décision. Dans 10 p. 100 des audiences auxquelles nous avons assisté, la décision a été réservée jusqu'à ce que soient comblées certaines lacunes du dossier. Notre échantillon contenait dix-neuf décisions réservées, dont neuf attribuables à une insuffisance générale des renseignements versés au dossier, huit au retard des rapports psychologiques et psychiatriques et deux au retard de l'évaluation communautaire. L'agent des libérations et l'agent de classification, lorsqu'ils étaient présents à l'audience, étaient quelquefois en mesure de fournir les renseignements manquants; bien entendu, comme nous l'avons déjà mentionné, il leur était impossible de le faire s'ils n'avaient pas participé à la constitution du dossier concerné²⁰⁴.

Si les commissaires présidant l'audience estimaient disposer de renseignements suffisants pour fonder une décision, ils en discutaient ensuite la teneur. Habituellement, les deux commissaires s'efforçaient d'en arriver à un accord, sachant bien que dans le cas contraire, la procédure de la Commission prévoit que d'autres membres de la Commission se prononcent sur le dossier.

(i) *La procédure de vote*

Comme l'indiquent les tableaux IX et X, les commissaires régionaux ont rendu la décision finale sur les deux tiers des demandes que nous avons étudiées; dans le reste des cas, il a fallu faire intervenir des membres nationaux de la Commission des libérations conditionnelles. La procédure de vote de la Commission est régie par des règles assez complexes, dont l'effet est d'attribuer à chacun des commissaires un large pouvoir discrétionnaire quant à l'issue finale d'une demande de libération.

Cette procédure de vote a été établie en vertu du pouvoir conféré à la Commission par la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* d'«établir des règles visant la conduite de ses délibérations ainsi que l'accomplisse-

ment de ses devoirs»²⁰⁵. Le fondement de cette procédure est le suivant: le nombre de voix nécessaire pour statuer sur une demande de libération conditionnelle dépend de la nature de l'infraction dont a été déclaré coupable le détenu. Chaque commissaire dispose d'une voix.

Les commissaires régionaux ayant entendu une demande peuvent statuer sur tous les cas qui exigent deux voix. Toutefois, s'il y a désaccord au niveau régional sur la décision à rendre, le vote d'un commissaire national tranchera la question. Si la décision requiert plus de deux voix, au vote des deux commissaires régionaux viendra s'ajouter celui d'un certain nombre de commissaires nationaux, jusqu'à concurrence du nombre de voix nécessaire. Tout membre de la Commission peut, à sa discrétion, exiger des voix additionnelles pour les cas dont il a été saisi²⁰⁶. Deux voix défavorables à la libération entraînent automatiquement une décision négative, même si le total des voix nécessaires est de cinq ou sept voix.

Il ressort de notre recherche que la manière dont les commissaires ont exercé leur pouvoir discrétionnaire de demander des voix additionnelles joue un rôle particulièrement important. Nous avons eu l'impression que les commissaires faisaient usage de ce pouvoir lorsqu'ils n'étaient pas sûrs de leur décision ou qu'ils voulaient partager plus largement la responsabilité de la décision²⁰⁷. Dans les cas de notre échantillon, les commissaires régionaux ont demandé des voix additionnelles en deux occasions²⁰⁸, les commissaires nationaux dans trois²⁰⁹. Les deux premiers cas méritent une description plus détaillée, à titre d'illustration.

Dans le premier cas, le détenu, qui purgeait une peine de détention préventive, était un délinquant sexuel dangereux; il bénéficiait d'une libération conditionnelle de jour, temporaire, trois jours par mois²¹⁰. Les commissaires décidèrent de maintenir cette mesure, mais de l'étendre à sept jours par mois. Une telle décision ne demandait que deux voix, mais l'un des commissaires décida de demander une voix additionnelle. Le commissaire national, après examen du dossier, maintint la forme de libération antérieure, mais se prononça contre son extension à sept jours par mois. Par la suite, il demanda deux autres votes additionnels. Les deux voix supplémentaires vinrent confirmer la décision du commissaire national et tel fut le sens de la décision finale.

Dans l'autre cas, le requérant avait demandé la libération conditionnelle pour expulsion; il purgeait une peine de six ans et neuf mois pour tentative d'extorsion²¹¹. Bien que la procédure de vote n'exige que deux voix pour ce genre d'infractions, l'un des commissaires régionaux crut qu'il en fallait davantage, vu que l'infraction avait comporté une menace d'attentat à la bombe contre une compagnie d'aviation, et que l'affaire avait

connu une certaine notoriété. Le commissaire avait classé le cas, comme le permet la procédure de la commission, dans la catégorie «causes célèbres», qui exige cinq voix. Les infractions concernant le terrorisme, l'enlèvement et le détournement de fonds appartiennent également à cette catégorie. Dans ce cas, les voix additionnelles vinrent confirmer la décision des deux commissaires régionaux: la libération conditionnelle pour expulsion fut accordée.

Dans plusieurs cas, il nous a semblé que ce sont des renseignements provenant d'une source extérieure qui entraînaient l'application de la procédure de vote prévue pour les «causes célèbres». Le rapport de fonctionnaires de l'immigration dans un cas, le rapport d'un comité de policiers dans un autre, ont amené les commissaires à exiger cinq voix plutôt que les deux prévues par la procédure normale²¹². Au cours de l'audience d'un détenu qui était également un témoin important dans une enquête publique, il a suffi d'un coup de téléphone pour que l'on demande cinq voix plutôt que deux²¹³. Néanmoins, la décision des commissaires régionaux d'octroyer la libération conditionnelle fut maintenue à l'unanimité.

La décision de recourir à des votes additionnels pour les cas classés comme «causes célèbres» n'était manifestement pas liée à une appréciation quelconque du risque que comporterait pour la société la libération conditionnelle du détenu. Mais le fait d'accorder à certains détenus un traitement particulier et plus sévère, pour des raisons indépendantes de toute appréciation de l'aptitude du détenu à la libération conditionnelle et des chances de succès de cette libération, donne l'impression que la procédure de vote sert à protéger la Commission nationale des libérations conditionnelles plutôt qu'à aider le détenu.

Nos observations ont démontré, du moins à notre avis, que les commissaires jugent différemment de la nécessité de recourir à des voix additionnelles. Et cette divergence d'approche peut signifier, comme nous avons pu le constater dans nos conversations avec les commissaires, qu'un commissaire peut de son propre chef accroître la probabilité d'un refus en demandant des voix additionnelles. A notre avis, non seulement une procédure de cette nature donne-t-elle lieu à des incohérences dans le traitement de cas identiques, mais elle contribue à perpétuer parmi les détenus la croyance que les décisions relatives à la libération conditionnelle sont arbitraires et rendues d'une manière inéquitable.

(ii) *L'effet de la notoriété*

La notoriété d'un cas a certains effets sur la procédure de vote. Si le cas d'un détenu a acquis une certaine notoriété, ou est susceptible d'en acquérir, il est possible qu'il soit classé «cause célèbre» et que la décision nécessite de

ce fait des voix additionnelles. Certes, la notoriété d'une affaire et la publicité qu'elle reçoit peuvent souvent servir de moyens de contrôle sur l'organisme chargé de rendre la décision²¹⁴. Cependant, ces influences peuvent tout aussi bien porter atteinte à l'équité dans le traitement d'un cas. Nous avons relevé trois situations de notoriété pouvant conduire à des différences dans le traitement d'un cas, par rapport à la manière dont il aurait été réglé en l'absence d'une telle publicité.

C'est d'abord le cas des affaires qui ont retenu l'attention de la presse et soulevé la curiosité du public au moment de la condamnation du détenu. Notre échantillon contenait quelques cas de ce genre²¹⁵. Une telle publicité peut porter atteinte à l'objectivité de l'évaluation communautaire, puisqu'il peut encore exister dans le milieu social un sentiment de crainte ou d'hostilité à l'égard du détenu. Et dans ce sens, il se peut que la Commission en tienne compte dans sa décision.

En second lieu, il existe d'autres cas qui connaissent un regain de notoriété au moment où le détenu devient admissible à la libération conditionnelle, lorsque la presse rappelle au public la nature de l'infraction et le danger latent que représente le détenu. Il s'agit habituellement là aussi de cas qui ont connu un certain retentissement au moment de la condamnation. Il peut aussi s'agir d'affaires ayant été portées devant la Cour fédérale ou la Cour suprême du Canada et ayant connu une certaine publicité à ce titre²¹⁶. Enfin, certains cas, qui n'avaient guère attiré l'attention jusque-là, acquièrent une certaine notoriété en raison de l'état de l'opinion publique à un moment donné²¹⁷.

En dernier lieu, il existe des cas qui n'ont reçu aucune publicité au moment de la condamnation ou à la date d'admissibilité, mais relativement auxquels la Commission prévoit souffrir d'une mauvaise publicité dans l'éventualité d'une violation des modalités de la libération conditionnelle. Nous avons constaté que la crainte de la mauvaise publicité peut être un facteur déterminant d'une décision de refuser la libération conditionnelle.

Nous pensons même qu'il est possible de soutenir que les fluctuations dans le nombre des décisions favorables est lié aux répercussions de l'opinion publique et de la mauvaise publicité sur le fonctionnement du processus décisionnel de la Commission. Plus ils craignent une réaction négative de l'opinion publique, plus les commissaires auront tendance à se montrer rigoristes, et plus ils seront enclins à demander des voix additionnelles ou à voter contre l'octroi de la libération conditionnelle²¹⁸.

En fait, l'un des membres de la Commission a émis devant nous, sans doute avec humour, l'hypothèse que le seul principe directeur de la

Commission est peut-être de libérer autant de détenus que l'opinion publique peut admettre d'en voir en liberté. La mauvaise publicité ou la crainte de ses effets, joue donc un rôle important, peut-être même davantage lorsqu'on la redoute que lorsqu'on en souffre effectivement. Son influence sur les commissaires est peut-être plus grande que celle des résultats effectifs des décisions favorables rendues antérieurement, ou que celle de l'accueil fait à ces décisions tel que l'ont perçu les commissaires²¹⁹.

Cette attitude nous semble erronée. Elle empêche la Commission d'évaluer le succès des décisions accordant la libération conditionnelle rendues sur la base de ses critères habituels, parce qu'elle perturbe l'application normale de ces critères par les commissaires. Il s'ensuit également une injustice réelle à l'égard du détenu qui a eu la malchance de devenir la cible des médias d'information.

(iii) *La communication de la décision au détenu*

A toutes les audiences auxquelles nous avons assisté, à l'exception d'une seule, les commissaires ont invité le détenu à revenir dans la salle d'audience et lui ont communiqué leur décision sur-le-champ. S'il y avait lieu de requérir des voix additionnelles, on en faisait part au détenu, tout comme de la décision personnelle des deux commissaires régionaux. Dans un cas, l'incertitude quant à la conduite à tenir amena les commissaires à ne pas communiquer au détenu leur décision²²⁰. Dans tous les cas, les commissaires s'efforcèrent également de donner les motifs de leur décision. Les commissaires québécois étaient plus laconiques et moins précis que leurs collègues ontariens dans l'exposé de leurs motifs. Cette attitude explique peut-être en partie l'incompréhension apparente des décisions et des motifs par certains détenus. Les exposés de caractère général ont donné lieu à de fausses interprétations: tantôt les détenus confondaient la libération temporaire de jour avec une décision négative, tantôt ils interprétaient une décision réservée comme signifiant qu'aucune décision ne serait rendue avant deux mois²²¹.

Nous avons appris que la Commission avait expressément adopté le principe de la communication verbale de la décision à l'issue de l'audience²²². L'objectif de cette pratique est d'«aider le détenu à modifier son comportement, afin qu'il puisse obtenir plus tard sa libération conditionnelle ou se préparer à sa réhabilitation». Néanmoins, les commissaires, ainsi que les agents des libérations et les agents de classification peuvent refuser de motiver une décision défavorable, à moins que la motivation ne soit susceptible d'entraîner une évolution positive du comportement de l'intéressé. Nous n'avons observé aucun cas où cette exception a été invoquée. Cependant, en plusieurs occasions, lorsque les

commissaires n'avaient donné qu'un exposé succinct de leurs motifs, ils ont invité l'agent des libérations et l'agent de classification, présents à l'audience, à fournir des renseignements complémentaires au détenu. En fait, la Commission cherche à encourager les fonctionnaires qui sont en relations étroites avec le détenu, à discuter avec celui-ci de la décision et de ses motifs.

Bien que les commissaires, dans la plupart des cas, aient inscrit les motifs de leur décision et quelques observations complémentaires sur le formulaire de décision, le détenu n'a jamais reçu copie de ce document. Sa connaissance de la décision et des motifs de celle-ci se limitait à ce que les commissaires ou d'autres personnes lui avaient communiqué verbalement.

(iv) La communication de la décision aux tiers intéressés, notamment à la famille et aux amis du détenu

Dans certains cas, les commissaires ont informé de leur décision et de ses motifs, la famille et les amis du détenu. Selon nos informateurs, la pratique de la Commission consiste à communiquer aux tiers intéressés (entre autres, à des parlementaires ou à des policiers) la substance des motifs de la décision, dans tous les cas où cette communication est susceptible de les amener à prendre «des mesures constructives». On a estimé que cette divulgation sélective des motifs était justifiée par les considérations suivantes:

- réconforter les parents et les amis intimes,
- indiquer les domaines où un changement de comportement s'impose et,
- justifier la décision de la Commission²²³.

(v) L'exposé écrit des motifs de la décision

Après avoir communiqué au détenu leur décision et ses motifs, les commissaires inscrivaient ensuite la décision, quelquefois avec un commentaire explicatif, sur le formulaire de décision qui serait éventuellement versé au dossier du détenu. Si les commissaires avaient adopté la recommandation de l'agent des libérations, on prenait pour acquis que leurs motifs correspondaient à ceux qu'avait exposés l'agent dans la Partie IV²²⁴. Cependant, d'après nos observations, même dans un tel cas, les commissaires ajoutaient des commentaires et des justifications additionnelles de leur décision. En fait, en comparant d'anciens formulaires de décision figurant dans les dossiers avec ceux relatifs aux audiences de février 1975, nous avons constaté une tendance à consigner de plus en plus souvent des commentaires écrits. Mais très souvent, ceux que nous avons lus n'énonçaient pas les motifs de la décision des commissaires.

Les annotations faites par les commissaires ne portaient souvent que sur tel ou tel aspect du dossier, et n'étaient donc compréhensibles que si l'on avait une assez bonne connaissance de l'affaire et la possibilité de consulter le dossier. Par exemple, dans un cas de notre échantillon, un commissaire a écrit:

Libération conditionnelle de jour (temporaire) pour visites type TA, discrétion DR pour établir travail et arrangements type CCC pour projet de libération conditionnelle de jour à présenter en principe pour approbation de la Commission dans les six mois²²⁵.

D'autres commentaires fournissent plus de précisions sur le détenu, mais ne renferment pas un véritable exposé des motifs de la décision. Ainsi:

A comparu ce jour devant le panel. S'est très bien comportée. A entièrement reconnu sa participation au «meurtre» ... est allée plus loin que jamais auparavant. Admet l'avoir battu violemment — mais c'est X qui s'est servi du couteau; il était déchaîné. S'est très bien comportée pendant la libération conditionnelle de jour — projette de conserver son emploi près de Kingston et de louer un appartement. Un grand changement depuis ses premiers jours en prison — ne boit plus. Libération conditionnelle accordée²²⁶.

Un autre exemple:

Avons vu monsieur X aujourd'hui. Il n'a rien fait pour mériter la libération conditionnelle, invoque surtout son comportement à Vancouver pendant les deux mois qui ont précédé son arrestation pour demander la libération conditionnelle aujourd'hui. Il a essayé d'obtenir un transfert en Colombie-Britannique, mais n'a fait aucun effort pour se montrer plus ouvert envers la famille Y en leur écrivant. Nous lui avons indiqué qu'il n'y avait aucune raison de lui accorder la libération conditionnelle, mais que l'on pourrait envisager un projet de libération de jour, soit localement soit après son transfert. A beaucoup contesté la décision. Libération conditionnelle refusée²²⁷.

Donc, dans beaucoup de cas, les commissaires n'ont pas fourni ce que l'on pourrait raisonnablement considérer comme un exposé écrit des motifs de leur décision. Les motifs devraient au moins indiquer sur quels critères on s'est appuyé, ainsi que les faits que l'on a jugés décisifs et pertinents. De toute évidence, certains commissaires ne considéraient pas leurs commentaires comme un exposé de leurs motifs. Ils n'y voyaient qu'une simple note, à leur propre usage et à celui des agents des libérations et des agents de classification, sur les mesures décidées ou prévues à l'audience. En tout cas, l'utilité du dossier, dont on cherche manifestement à faire un dossier complet pour le cas de chaque détenu, est sensiblement réduite par l'absence, dans beaucoup de cas, d'un document indiquant de façon complète et précise les motifs de la décision rendue.

c) Les contraintes extérieures

Les commissaires dont nous avons observé l'activité pendant le mois de février 1975 avaient une lourde charge de travail. La lecture des dossiers, la préparation des audiences, la présidence des audiences, l'élaboration des décisions ainsi que la participation à des conférences et réunions ne formaient qu'une partie, la plus visible, de leur tâche. Même avec la régionalisation, les déplacements entre les bureaux de la Commission et les différents établissements prenaient un temps considérable.

La journée type d'un commissaire peut comprendre jusqu'à six audiences dans la matinée et, après une pause d'une demi-heure pour le dîner, huit ou neuf audiences dans l'après-midi. Nous avons assisté à douze journées d'audiences en Ontario et à treize au Québec, et cela nous a paru exténuant. Pour les commissaires, ce cycle se produit chaque mois. Ils consacrent également un jour par mois à examiner les demandes de libération conditionnelle de jour. Nous avons vu deux commissaires siégeant en compagnie de l'agent des libérations et de l'agent de classification responsables du dossier, statuer en une journée sur trente-cinq de ces demandes dans le district de Kingston; dans le district de Peterborough, treize de ces demandes ont été examinées en un jour.

Les autres journées du mois (en considérant février 1975 comme un mois normal) ne sont pas moins chargées. Avec en moyenne chaque mois une centaine d'audiences pour les libérations conditionnelles ordinaires et une cinquantaine pour les libérations conditionnelles de jour, les commissaires sont obligés d'analyser et d'assimiler une masse énorme de renseignements en un temps limité. Il est donc compréhensible que les commissaires s'en remettent souvent dans une large mesure au sommaire du dossier préparé par l'agent des libérations. D'après notre propre expérience, il faut environ une heure pour parcourir pour la première fois un dossier du Service des libérations conditionnelles, en prenant quelques notes. Examiner cent cinquante dossiers par mois constitue évidemment une tâche ardue, même si les commissaires ont déjà eu l'occasion d'examiner certains d'entre eux. Pourtant, dans la majorité des cas observés, les commissaires ont fait preuve d'une bonne compréhension de la situation et des problèmes particuliers du détenu qui comparait devant eux. Il faut supposer que les commissaires régionaux passent un bon nombre de soirées, chaque mois, à préparer les audiences et leurs décisions. Comme nous l'avons déjà mentionné, des insuffisances dans la constitution du dossier et des retards dans le dépôt des documents nécessaires peuvent rendre difficile la planification du travail des commissaires et son exécution parfois impossible.

En plus des pressions qu'engendre leur charge de travail, les commissaires subissent des contraintes découlant presque inévitablement de la nature des décisions qu'ils doivent prendre: le détenu obtiendra-t-il sa mise en liberté ou restera-t-il incarcéré? Sa mise en liberté va-t-elle l'aider à devenir un homme responsable ou va-t-elle porter préjudice à d'autres personnes? L'un des commissaires a fait part de la manière dont il réagissait à ce genre de dilemmes:

Pour remplir correctement sa charge, un commissaire doit dissocier ses sentiments humanitaires des responsabilités qu'il exerce lors de ses décisions, car ces sentiments détruisent son impartialité et son objectivité. Il ne faut pas être philanthrope pour être commissaire²²⁹.

Dans les conversations que nous avons eues avec les membres de la Commission, nous avons obtenu confirmation que leur charge de travail a, de toute évidence, des répercussions sur la qualité de leurs décisions. A cause du grand nombre des cas qu'ils doivent examiner, les commissaires ont rarement l'occasion de réfléchir longuement à leur décision.

Deux commissaires nationaux ont toutefois tenu, depuis plusieurs années, une statistique des décisions auxquelles ils ont participé et de la réussite ou de l'échec des libérations conditionnelles qu'ils ont accordées. Mais ce n'est pas là une pratique courante. D'après nos observations, les commissaires disposent de si peu de temps pour élaborer leurs décisions, qu'il n'est pas question pour eux d'y réfléchir après coup pour les évaluer. Une diminution du nombre de cas à examiner par chacun des commissaires leur permettrait sans doute de faire cette appréciation. Elle leur permettrait également de préparer leurs décisions de façon plus approfondie, ce qui en fin de compte permettrait une économie de temps à l'audience. Les commissaires pourraient s'y concentrer sur les domaines et les problèmes qu'ils auraient préalablement jugés critiques.

S'ils avaient plus de temps à leur disposition, les commissaires seraient à même de consulter plus souvent leurs collègues des autres régions et de confronter leurs expériences, ce qui, à la longue, permettrait peut-être d'atteindre une plus grande uniformité des décisions en matière de libération conditionnelle.

Bien que notre étude ait été limitée au Québec et à l'Ontario, on nous a affirmé que les commissaires de ces deux régions ont une charge de travail beaucoup plus lourde que leurs collègues des trois autres régions. Les commissaires nationaux s'efforcent apparemment de rétablir l'équilibre des charges en venant siéger chaque mois à un certain nombre d'audiences dans ces deux régions. Cette pratique semble cependant contrecarrer plusieurs des objectifs de la régionalisation. Le nombre des commissaires régionaux devrait être fonction du volume des affaires à traiter dans chaque région et d'une répartition optimale des affaires entre les commissaires.

d) Le rôle du détenu

Les audiences auxquelles nous avons assisté nous ont frappés par l'attitude habituellement passive du détenu. Nous croyons que cette attitude provient en partie du fait que le détenu est peu informé sur la libération conditionnelle et sur sa propre situation. Or, ces renseignements constituent pour une bonne part le fondement de la décision. Et, par ailleurs, le détenu pourrait éventuellement en contester l'exactitude et la crédibilité.

L'ignorance de ce que sont les données pertinentes d'une décision peut expliquer pourquoi les détenus ont du mal à se prévaloir, au mieux de leurs intérêts, de l'occasion qui leur est offerte de prendre la parole pendant l'audience. Les commissaires, comme nous l'avons signalé plus haut, ont presque toujours demandé aux détenus s'ils avaient des observations à présenter. Bien entendu, l'aptitude du détenu à s'exprimer dans le cadre de l'audience variait beaucoup. Il en allait de même quant à sa capacité de se préparer efficacement; mais bien entendu, cette capacité dépend non seulement des efforts et de l'initiative du détenu, mais aussi des renseignements dont il dispose.

Les détenus savaient d'ailleurs qu'une décision favorable dépendait dans une large mesure d'eux-mêmes, de leur initiative, de leur attitude et de leur sens des responsabilités. Les commissaires et les agents des libérations le leur ont rappelé à maintes reprises. Les commissaires ont souvent commenté le comportement du détenu à l'audience. Mais sans information, sans aide ou sans les aptitudes nécessaires pour apprécier leur situation, les détenus pouvaient difficilement y faire bonne figure ou même être suffisamment motivés pour accepter une part de responsabilité dans le sort réservé à leur demande. Par conséquent, peu de détenus participaient effectivement à l'audience ou au processus qui y conduisait.

Peut-être en raison de cet état de choses, certains détenus croyaient n'être que de simples pions dans ce processus. A notre avis, leur passivité venait de leur privation de tout moyen d'intervenir activement: ils n'avaient ni les renseignements ni les connaissances nécessaires, ni d'aptitudes à analyser les faits et à s'exprimer.

Dans la mesure où le processus de libération conditionnelle n'encourage guère la participation du détenu, il inhibe à notre avis le développement du sens de l'initiative et des responsabilités; or, ce sont précisément là les traits de caractère que les spécialistes de ce domaine considèrent comme les qualités d'une bonne candidature à la libération conditionnelle. En outre, le détenu qui n'est pas impliqué dans un processus de décision qui le concerne a tendance à le considérer comme arbitraire et

dirigé par des préoccupations étrangères aux chances de succès de sa libération conditionnelle. Comme l'a fait remarquer un observateur en expliquant la nécessité de la participation du détenu:

(M)en in prison will perceive power as fairly exercised when they have participated in the exercise of that power... (Participation) gives men a sense of dignity and a sense of responsibility for their own lives, both values which the prison traditionally has deadened²²⁹.

Mais il existe une autre raison d'encourager la participation des détenus. Les décisions fondées sur des renseignements que l'on n'a pas vérifiés ou que le requérant a acceptés passivement ne sont probablement pas les meilleures décisions, ni pour le détenu, ni pour la société, parce que l'on a négligé, avant de les rendre, de mettre à contribution une source de renseignements peut-être essentiels pour évaluer l'aptitude du détenu à la libération conditionnelle: cette source, c'est le détenu lui-même.

Nos observations nous l'ont démontré, il existe un besoin urgent de participation réelle du détenu au processus de libération conditionnelle. On devrait développer le rôle du détenu à l'audience, de sorte qu'il puisse à la fois apporter un complément d'information et collaborer à la vérification des renseignements sur lesquels les commissaires fondent leur décision. Mais pour en arriver là, il faut d'abord que les détenus aient accès à l'information et qu'ils puissent par la suite recevoir de l'aide pour comprendre, évaluer et utiliser ces renseignements.

(i) *L'accès du détenu à l'information*

Comme nous l'avons déjà mentionné, les détenus qui se sont présentés aux audiences auxquelles nous avons assisté avaient une connaissance variable de la procédure et de ce que l'on attendait d'eux. Cela se comprend si l'on tient compte de leurs contacts antérieurs avec les données du système des libérations conditionnelles.

Pour les détenus de notre échantillon, les séances de familiarisation, organisées par le Service national des libérations conditionnelles, auxquelles ils avaient assisté dans les centres de réception régionaux au début de leur incarcération avaient duré quarante minutes.

En Ontario, la *John Howard Society* organise également des séances de familiarisation où l'on a présenté, entre autres, le système des libérations conditionnelles. Étant donné la durée de ces séances et la complexité du processus qui y est décrit, il est évident que, dans la meilleure hypothèse, il ne peut s'en dégager qu'une idée sommaire de ce processus et aucune information sur l'application du système au cas d'un détenu en particulier²³⁰.

Quelques détenus ont reçu des explications personnelles de la part des autorités pénitentiaires, dans le cadre de l'entrevue préalable à la demande de libération conditionnelle. La nature de ces explications variait beaucoup, et semblait dépendre de la façon dont le fonctionnaire en question percevait son rôle²³¹.

Certains détenus ont peut-être trouvé des renseignements d'ordre général dans une brochure de la Commission, intitulée *Guide de la libération conditionnelle*²³². Mais nous avons constaté que cette source était en partie périmée, trop peu explicite et trop superficielle. On a certes besoin d'un petit manuel de ce genre, mais à notre avis, il doit être assez complet et précis, même si cela doit avoir pour conséquence que certains détenus auront besoin d'aide pour le lire et l'interpréter.

La plupart des observateurs du processus de libération conditionnelle ont conclu que les renseignements fournis aux détenus étaient insuffisants²³³. Nous devons ajouter que certains détenus ont une meilleure chance de se familiariser avec la libération conditionnelle que d'autres, et cela parce que les autorités carcérales et celles du Service national des libérations conditionnelles n'insistent pas toujours sur les mêmes points lorsqu'elles communiquent aux détenus des renseignements à ce sujet²³⁴. L'incompréhension par certains détenus d'éléments fondamentaux du système nous paraît démontrer que de nombreux détenus sont mal préparés à l'audience et à la libération conditionnelle. Dans un cas, par exemple, les commissaires ont dû passer un bon moment à expliquer au détenu les différences pratiques entre les absences temporaires et la libération conditionnelle²³⁵. Comment peut-on s'attendre que les détenus parviennent à comprendre la nature de la libération conditionnelle et les exigences auxquelles ils doivent satisfaire avant d'être libérés sous condition, si on leur fournit aussi peu de renseignements et d'aide?

1. *Les renseignements généraux*

Pour atteindre ce but, il faut au moins leur donner accès à des renseignements généraux sur la libération conditionnelle. La grande complexité de ce processus est attribuable en partie au législateur et en partie aux autorités administratives. Ce genre de renseignements englobe notamment les sujets suivants:

- le rôle et les fonctions des membres de la Commission, du personnel pénitentiaire et du personnel du Service national des libérations conditionnelles;
- l'importance des règlements intérieurs des pénitenciers;

- les services de réhabilitation et de désintoxication des alcooliques et des narcomanes, à l'intérieur et à l'extérieur des établissements de détention;
- la manière de calculer la date d'admissibilité d'un détenu à la libération conditionnelle;
- la signification et le calcul des réductions de peine statutaires et méritées;
- les possibilités d'absences temporaires et leur but, et les différents genres de libérations conditionnelles;
- le rôle, l'importance et la procédure de l'audience;
- la procédure de vote de la Commission;
- les critères effectivement appliqués par les membres de la Commission pour décider de l'octroi ou du refus de la libération conditionnelle;
- l'importance de la demande de libération conditionnelle et le fonctionnement pratique de l'examen automatique de la libération conditionnelle;
- les renseignements et les dossiers conservés sur les détenus, le mode de constitution du dossier et l'usage qu'en font les commissaires;
- la différence pratique pour le détenu entre la libération conditionnelle et la surveillance obligatoire;
- la manière de se préparer à la libération conditionnelle et de mettre au point un régime de surveillance.

Des renseignements de ce genre, exprimés dans une langue claire et à la portée de tous les détenus, aideraient, croyons-nous, à démystifier le processus de la libération conditionnelle et diminueraient l'anxiété du détenu. Ils contribueraient aussi à la préparation du détenu et favoriseraient sa participation à l'élaboration de la décision. Si, par exemple, le détenu sait que les membres de la Commission accorderont une grande importance à l'augmentation de ses connaissances, il commencera alors vraisemblablement à étudier dès le début de son incarcération.

2. Les renseignements particuliers

Les détenus ont également besoin d'avoir accès aux renseignements que l'on a compilés à leur sujet pour servir au cours du processus de libération conditionnelle. Ceci soulève la question épineuse de savoir si l'intérêt de la société et celui du système des libérations conditionnelles sont conciliables avec la communication au détenu du contenu des dossiers que tiennent les établissements pénitentiaires et le Service national des

libérations conditionnelles. En ce moment, la pratique administrative interdit l'accès du détenu au dossier²³⁶ ; la contestation de cette pratique devant les tribunaux a échoué²³⁷.

Étant donné les préoccupations exprimées dans de récents rapports sur la libération conditionnelle, surtout dans le rapport Hugessen²³⁸, nous avons parcouru attentivement quelque cent vingt dossiers de notre échantillon pour déterminer s'ils contenaient des renseignements dont la divulgation serait susceptible de nuire aux intérêts ou à la sécurité du détenu, d'autres personnes, de l'État ou de la Commission nationale des libérations conditionnelles²³⁹. Ce ne fut le cas pour aucun dossier, même en donnant libre cours à notre imagination, à l'exception peut-être de quelques rapports psychiatriques. Notre analyse, que nous qualifions volontiers d'impressionniste, était fondée sur le tableau certainement partiel que peignaient de la réalité ces dossiers, mais nos conclusions, néanmoins, jettent un doute sur la thèse de ceux qui considèrent le secret comme un élément essentiel du processus de libération conditionnelle²⁴⁰. L'un des arguments à l'appui de cette thèse consiste à dire qu'il existe une possibilité que les détenus poursuivent en justice les auteurs de documents versés au dossier ou les membres de la Commission, pour avoir fait des déclarations inexactes ou s'être fondés sur de telles déclarations²⁴¹. Plutôt que de s'exposer à ce qu'une décision soit fondée sur des renseignements inexacts, il semblerait plus sage de donner au détenu libre accès à l'information et d'accorder par voie de législation une immunité aux auteurs des documents versés au dossier²⁴².

Un autre argument consiste à prédire que, si l'on donne au détenu accès à son dossier, les sources de renseignements utiles vont se tarir²⁴³. Les personnes susceptibles de fournir ces données ne s'exprimeront plus aussi franchement ou ouvertement, prétend-on. En privant le détenu de toute connaissance de ces documents on écarte par contre un moyen particulièrement sûr de vérifier l'exactitude des renseignements contenus dans le dossier. En outre, quelle perception le détenu peut-il avoir d'un processus dont le déroulement est conditionné par des informateurs qui, pour lui, restent anonymes? Nous pouvons sûrement nous permettre d'adopter un processus de libération conditionnelle fondamental ouvert et loyal quant aux renseignements concernant les individus et aux critères de décision sur lesquels il se fonde. Il serait d'ailleurs difficile de démontrer que la politique du secret qui est actuellement en vigueur a amélioré la qualité des décisions.

Pour préciser les modalités de la divulgation, il faudra élaborer une procédure donnant au détenu un préavis suffisant de l'existence et de la nature des renseignements qu'on refuse de lui communiquer, obligeant les

autorités administratives à lui donner les motifs de ce refus, et accordant au détenu un délai suffisant pour pouvoir contester ce refus devant les tribunaux²⁴⁴. Ajoutons que, même avec une divulgation totale, les détenus laissés à eux-mêmes auraient sans doute du mal à analyser correctement et rapidement leur dossier. Nous avons constaté que l'ampleur et la complexité de cette documentation n'allaient pas sans causer quelque difficulté aux fonctionnaires et aux commissaires eux-mêmes; c'est d'ailleurs pour cette raison que l'on prépare à leur intention un bref sommaire du contenu des dossiers. Des sommaires plus développés et plus complets seraient sans doute utiles à tous les participants, et surtout aux détenus.

Les fonctionnaires qui rédigent ces sommaires auront toutefois besoin d'un énoncé plus explicite des critères dont se servent les commissaires pour rendre leurs décisions. Il en irait de même pour les détenus, si l'on veut qu'ils comprennent la pertinence des renseignements versés à leur dossier.

3. L'exposé des motifs de la décision

La pratique consistant à ne pas exiger la motivation écrite des décisions ne facilite pas la compréhension du processus de la libération conditionnelle. L'une des conséquences en est que les détenus ne parviennent pas toujours à comprendre les motifs de la décision qui les concerne. Ils ont donc, bien entendu, tendance à considérer dès lors le processus comme arbitraire. En plus, pour les détenus, comme pour les fonctionnaires et les commissaires, les raisons données à l'appui d'une décision servent de guide ou de précédent non contraignant pour les cas semblables.

Des considérations d'efficacité administrative militent également en faveur de la motivation écrite des décisions. Comment, en l'absence d'un exposé écrit des motifs, peut-on vérifier l'applicabilité des critères de décision? Et comment peut-on renseigner exactement les personnes chargées de la surveillance des détenus libérés sur le raisonnement suivi par les commissaires et sur l'importance qu'ils ont attachée à des renseignements peut-être contradictoires dans le dossier du détenu?

L'importance de la décision relative à la libération conditionnelle, pour le détenu, pour d'autres détenus, pour les fonctionnaires impliqués dans le processus, pour les commissaires et pour la société fait de la consignation et de l'accessibilité des motifs des décisions, un principe essentiel de cette procédure comme de tout processus décisionnel concernant la liberté individuelle.

4. *Le préavis d'audience*

A notre grande surprise, nous avons découvert que certains détenus de notre échantillon n'avaient aucun renseignement précis quant à la date de l'audience et à l'identité des commissaires qui la présideraient²⁴⁵. Un détenu a appris qu'il comparait à l'audience à peine dix minutes à l'avance. Inutile de dire que même la participation limitée que les commissaires souhaitent voir de la part du détenu est difficile à réaliser dans de telles conditions. Chez certains détenus, l'absence d'un préavis suffisant a provoqué une tension émotive. Nous avons constaté que de nombreux détenus estimaient avoir besoin d'un certain temps pour «répéter leur rôle»²⁴⁶. La Commission nationale des libérations conditionnelles pourrait avec un minimum d'efforts diminuer l'anxiété et la tension des détenus en s'assurant que les requérants ont été prévenus du lieu et de la date de l'audience et de l'identité des commissaires qui la présideront, aussitôt que l'établissement du rôle d'audience le permet²⁴⁷. En ce moment, la responsabilité de cette démarche incombe au personnel pénitentiaire. Nous avons constaté que ces fonctionnaires n'agissaient pas toujours avec diligence pour informer efficacement les détenus en matière de libération conditionnelle²⁴⁸.

(ii) *L'aide offerte au détenu*

Comme nous l'avons mentionné plus haut, la participation effective de la plupart des détenus au processus de la libération conditionnelle exige non seulement qu'ils aient accès à l'information pertinente, mais aussi qu'ils reçoivent une assistance pour traiter cette information et prendre part à l'audience. Nous avons observé qu'il existe, d'un détenu à l'autre, des différences dans l'aptitude à ordonner ses idées, à distinguer ce qui est pertinent de ce qui ne l'est pas et à s'exprimer clairement, ce qui a pour conséquence que les moins doués, quelles que soient les chances de succès de leur libération conditionnelle, obtiennent des décisions moins favorables. En outre, tous les détenus souffrent de certaines conséquences de l'emprisonnement, notamment de la difficulté considérable de mener à bien les aspects de la préparation à la libération conditionnelle qui supposent la collecte de renseignements ou d'opinions ou la possibilité de prendre des arrangements pour leur vie en dehors du pénitencier²⁴⁹.

Plusieurs observateurs ont reconnu la nécessité pour le détenu d'obtenir aide et assistance, et ont recommandé qu'on lui accorde le droit d'être représenté à l'audience par un non-juriste, pourvu que cette intervention n'empêche pas les commissaires de dialoguer directement avec le détenu²⁵⁰. Les observations recueillies au cours des 180 audiences de notre échantillon vont dans le sens de ces recommandations; nous nous demandons même si

celles-ci vont assez loin, puisqu'elles ne sauraient régler le problème fondamental, qui est de trouver une personne qui aide le détenu à se préparer et à participer au processus de libération conditionnelle. Peut-être la Commission nationale des libérations conditionnelles devrait-elle être chargée de veiller à ce que tous les détenus puissent recevoir l'aide d'une personne indépendante, aussi bien avant que pendant l'audience.

Bien que la pratique actuelle interdise aux détenus de bénéficier de toute représentation ou assistance pendant les audiences, certains détenus de notre échantillon ont reçu de l'aide (par exemple, d'un avocat) pendant la phase de constitution du dossier.

Nous avons remarqué que le fait d'avoir reçu une aide avant l'audience influait très sensiblement sur la décision. Une description, soigneusement rédigée par l'avocat d'un détenu, des activités de celui-ci alors qu'il se trouvait illégalement en liberté a non seulement aidé à comprendre les dispositions du détenu, mais aussi favorablement impressionné les commissaires²⁵¹. Dans d'autres cas, nous avons pu constater l'apport bénéfique qu'une personne indépendante venue de l'extérieur pouvait fournir en aidant le détenu à réunir les renseignements nécessaires ou à préparer des projets de sortie acceptables. Certains détenus ont les connaissances, les relations et les ressources qui leur permettent d'obtenir de l'aide à l'extérieur. D'autres, livrés à leurs propres moyens, n'ont pas cette possibilité; d'où une situation d'inégalité que la Commission nationale des libérations conditionnelles ne saurait tolérer.

L'avocat est une source d'aide particulièrement évidente. Effectivement, la Commission encourage en principe ses fonctionnaires à se montrer coopératifs et respectueux envers les avocats mandatés par un libéré conditionnel ou par toute autre personne ayant des rapports avec la Commission nationale des libérations conditionnelles²⁵².

La pratique du Service national des libérations conditionnelles n'autorise cependant l'intervention d'avocats, alors que le détenu se trouve en liberté, que dans une mesure limitée: ses fonctionnaires sont autorisés à interdire la présence ou la participation d'un avocat à une entrevue avec un libéré conditionnel, quel que soit l'objet de l'entrevue²⁵³.

L'intervention d'un conseil juridique serait utile au détenu à toutes les phases du processus de libération conditionnelle. Par contre, les observations que nous avons faites au cours de 180 audiences nous ont amenés à conclure que l'introduction d'une procédure contradictoire dans ce contexte réduirait l'efficacité de l'appréciation par les commissaires de l'aptitude du requérant à la libération conditionnelle. L'absence de

formalisme et l'ambiance «clinique» nous semblent souhaitables, étant donné la nature des faits et des questions soumis à l'examen des commissaires et la nature des décisions qu'ils doivent rendre. La reconnaissance d'un droit du détenu au ministère d'un avocat aurait, à notre avis, tendance à transformer ce climat en fonction des préférences des hommes de loi pour les procédures de type judiciaire. Cette méthode convient sans doute lorsqu'il s'agit de déterminer l'existence de faits précis; mais les buts de l'audience en matière de libération conditionnelle sont plus larges. Il s'agit essentiellement d'aider les commissaires à juger de la probabilité de certains événements, en fonction de leur appréciation de l'aptitude d'un individu à contrôler son comportement dans un milieu choisi mais imprévisible²⁵⁴. Par conséquent, ce sont peut-être des psychologues ou des travailleurs sociaux, familiarisés avec les aspects juridiques et administratifs de la libération conditionnelle, qui seraient les personnes les plus indiquées pour prêter assistance au détenu pendant l'audience. Il est indispensable, selon nous, que cette assistance ne fasse pas obstacle à la participation directe du prisonnier à l'audience.

Certes, les audiences que nous avons observées ont quelquefois donné lieu à des contestations de certains faits, où l'intervention d'un avocat aurait été utile. Ces contestations portaient souvent sur des événements ayant donné lieu à des mesures ou à des sanctions disciplinaires de la part des autorités pénitentiaires. Actuellement, ces mesures peuvent apparemment être prises sans que l'on établisse d'abord de façon satisfaisante ce qui s'est effectivement passé. Il n'entre pas dans le propos de la présente étude de suggérer des améliorations à la manière dont sont traités les auteurs présumés de violations de la discipline pénitentiaire; selon toute vraisemblance, les autorités responsables devront bientôt en envisager. Une telle réforme devrait réduire sensiblement le nombre de ces contestations de faits lors des audiences, ce qui en facilitera le déroulement. Si l'on y ajoute une amélioration de l'accès du détenu tant à l'information qu'à l'assistance, il s'ensuivra, croyons-nous, une nette amélioration du processus de décision et des chances de succès de la libération conditionnelle.

Une meilleure information des détenus réduirait aussi sous plusieurs rapports le risque d'inégalité de chances entre les détenus: cette inégalité vient du fait que tous les détenus ne sont pas également informés de la possibilité qui leur est offerte de présenter aux commissaires des observations écrites ou des exposés avec documents à l'appui ou de convoquer des témoins en leur faveur. Les observations écrites du détenu ont semblé jouer un rôle décisif dans les douze cas où l'on en a présenté. Le recours à des témoins dans onze des 180 cas observés a sans doute influé sur la décision. Tous les détenus devraient avoir la même possibilité de participer au processus de la libération conditionnelle.

e) Conclusions

Nos suggestions en faveur d'un élargissement de la participation des détenus au processus de libération conditionnelle exigent que le détenu ait accès à l'information, qu'on lui fournisse une aide et enfin que la procédure tienne compte de ces exigences. Une meilleure compréhension et une participation plus active de la part des détenus pourraient, à notre avis, aboutir à des décisions plus satisfaisantes et augmenter les chances de succès de la libération conditionnelle. Si l'on prolonge le temps que les commissaires accordent à l'examen de chaque demande de libération conditionnelle, il en résultera une surcharge financière pour l'administration des libérations conditionnelles, du moins pour une période initiale. Il est naturel que l'on se demande si les avantages apparents de nos propositions compensent les frais additionnels qu'elles supposent. Mais ces frais supplémentaires peuvent s'exprimer en dollars, alors qu'il est impossible de le faire pour les avantages liés à ces dépenses. Il faut en définitive que notre société se demande quel genre de libération conditionnelle elle souhaite instituer, et si elle peut en supporter les frais.

Un accommodage du processus existant pourrait en fait être plus coûteux et plus difficile que la conception d'un nouveau système de libération des détenus, dans le cadre d'un processus global d'imposition et d'application des peines.

Certains verront sans doute dans nos recommandations une nouvelle tentative de «judiciarisation» du processus de libération conditionnelle. Effectivement, on peut être facilement tenté de chambarder un processus qui semble si arbitraire dans sa conception et son fonctionnement. On soupçonne volontiers les réformateurs du droit de proposer automatiquement que tout décideur investi d'un large pouvoir discrétionnaire soit assujéti à une procédure équitable (et donc de type judiciaire)²⁵⁵. Selon nous, il ne s'agit pas ici de réduire les pouvoirs discrétionnaires accordés par la loi, et que les spécialistes de la libération conditionnelle oeuvrant sous la direction de la Commission exercent d'ailleurs très souvent avec compétence et discernement. Il s'agit plutôt d'essayer d'améliorer le cadre dans lequel est prise la décision concernant la libération conditionnelle, notamment en accentuant la participation du détenu.

Certaines des modifications de procédure que nous suggérons rejoignent celles que souhaitaient les détenus qui ont attaqué devant les tribunaux, en général sans succès, des décisions de la Commission²⁵⁶. La jurisprudence a validé depuis plusieurs années la procédure actuelle de la Commission, estimant qu'il s'agissait là de l'exercice normal d'un pouvoir administratif²⁵⁷. D'ailleurs, le législateur a conçu la *Loi sur la libération*

conditionnelle de détenus en fonction de l'état du droit à l'époque, de manière à écarter toute intervention du pouvoir judiciaire dans le fonctionnement de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Mais l'état d'esprit de la magistrature évolue, comme d'ailleurs les critères qui lui permettent de décider si elle doit intervenir et ordonner à un organisme public d'exercer son pouvoir discrétionnaire d'une manière plus équitable. Dans quelques arrêts récents, certains juges de la Cour suprême du Canada ont développé, pour justifier leur désaccord avec la majorité de la Cour, une argumentation extrêmement rigoureuse en faveur de l'assujettissement de la Commission à un cadre procédural minimal favorisant l'information des détenus et leur participation au processus de décision²⁵⁸. On retrouve la même idée dans le Rapport Hugessen, qui préconise que chaque détenu «devrait avoir droit à une audience, avoir accès à cette audience, pouvoir veiller à l'exactitude des renseignements qui y sont étudiés, et avoir l'occasion de participer, dans toute la mesure du possible, à la prise d'une décision qui intéresse directement sa liberté personnelle»²⁵⁹. Étant donné le pouvoir de la Commission d'établir «des règles pour la conduite de ses délibérations»²⁶⁰, il serait sage qu'elle modifie elle-même sa procédure avant que les tribunaux ou le Parlement ne lui imposent des exigences moins compatibles avec le fonctionnement du processus de libération conditionnelle.

Plusieurs autres sujets que nous avons abordés dans ce chapitre appellent quelques observations. La participation et la présence de l'agent des libérations et de l'agent de classification aux audiences que nous avons observées ont beaucoup varié. Parfois, trop souvent à notre avis, les fonctionnaires responsables du dossier étaient absents. Aucune audience ne devrait avoir lieu sans la présence du détenu et de tous les fonctionnaires ayant participé à la constitution du dossier.

Nous avons également observé des variations entre les régions quant au nombre de personnes assistant aux audiences; mais nous n'avons pas été en mesure d'en déceler des conséquences importantes pour la décision. On devrait adopter à cet égard la ligne de conduite qui paraîtra souhaitable et la suivre de façon uniforme.

Enfin, la procédure de vote de la Commission donne à chacun des commissaires une trop grande possibilité de peser sur l'issue de la décision et d'atténuer sa responsabilité personnelle. En outre, en faisant de la notoriété du cas un facteur conditionnant le nombre de voix nécessaires pour statuer, on introduit un élément d'inégalité et un impondérable dans l'élaboration de la décision; par la suite, il devient impossible d'apprécier correctement la rigueur et l'efficacité de cette décision. Nous poursuivrons au chapitre VII notre examen de la procédure de vote au niveau national.

CHAPITRE VII

La troisième phase: La décision au niveau national

Les commissaires nationaux doivent prendre part au vote et statuer sur les cas où la décision exige plus de deux voix. Cet aspect du processus décisionnel en matière de libération conditionnelle fait l'objet du présent chapitre, sous forme d'une description et d'une analyse.

a) Description

La pratique et la procédure de la Commission exigent que certaines demandes de libération conditionnelle faites en vertu du droit fédéral soient soumises au vote des commissaires siégeant à Ottawa après avoir été examinées par les commissaires régionaux²⁶¹. En général, ces votes additionnels sont fonction de la gravité de l'infraction; l'un des commissaires régionaux peut aussi avoir exigé que des voix supplémentaires soient données sur un cas quelconque. Il appert que la procédure de vote de la Commission a été modifiée à l'occasion²⁶². Nous en avons dressé un tableau, telle qu'elle était en novembre 1974 (Tableau XXVII). Cette procédure s'applique aux décisions concernant soit la libération conditionnelle ordinaire, soit la libération conditionnelle de jour. On notera particulièrement que deux votes négatifs emportent la décision quel qu'en soit l'objet. Même si sept voix sont nécessaires, la demande de libération conditionnelle est rejetée dès que deux commissaires ont donné un vote négatif. Si les deux commissaires saisis initialement d'une demande donnent un vote négatif, l'affaire est classée. Si les votes des commissaires régionaux sont contradictoires, ou s'ils favorisent tous deux la libération conditionnelle, le dossier est transmis au niveau national, où l'on recueille auprès des commissaires nationaux le nombre de voix nécessaire pour en arriver à une décision.

TABLEAU XXVII
Procédure de vote de la Commission

Nombre de voix	Situations
7	Délinquants sexuels dangereux Condamnés à perpétuité Repris de justice
5	Participation à la criminalité organisée Cas célèbres (Notamment terrorisme, enlèvement, piraterie) Libération conditionnelle limitée pour condamnés à perpétuité
3	Vol à main armée (quelle que soit l'arme utilisée) Criminalité des cols blancs (\$40,000 et plus) Relibération conditionnelle (auteurs de crimes avec violence) Trafic de stupéfiants (peine de 2 ans et plus) Importation de stupéfiants Possession de stupéfiants aux fins de trafic (peine de 2 ans et plus) Viol Homicide involontaire Libération conditionnelle à titre exceptionnel (pour plus de 3 mois)
1	Déchéance de la libération conditionnelle de jour (sans recommandation concernant la lib. cond.) Déchéance de la libération conditionnelle de jour (temporaire) (sans recommandation concernant la lib. cond.) Décision réservée Déchéance de la surveillance obligatoire Report de la décision — Demande prématurée Décision négative — Demande prématurée
2	Toute autre situation

Quel que soit le nombre de voix nécessaire, deux votes négatifs emportent la décision.

Les dossiers envoyés à la direction nationale de la Commission sont transmis au nombre requis de commissaires nationaux. Ceux-ci examinent le dossier et les observations des commissaires régionaux. Ils peuvent y ajouter leurs propres observations. Habituellement, ils n'auront vu avant de statuer et d'inscrire leur décision sur le formulaire que le dossier du détenu.

Un autre aspect, souvent décisif, de la procédure de vote, est le pouvoir dont dispose chacun des commissaires, qu'il soit national ou régional, de demander des voix supplémentaires pour statuer sur un cas quelconque. Cette requête figure habituellement dans les commentaires que rédige le commissaire. D'après nos observations, la plupart de ces requêtes proviennent des membres nationaux. Comme l'examen du dossier se poursuit jusqu'à ce que l'on ait recueilli le nombre requis de voix, le fait d'exiger des voix supplémentaires réduit les chances d'une décision favorable.

En examinant notre échantillon, on pourra se faire une idée du mode de fonctionnement de la procédure de vote. Nous avons prévu que, sur les 204 cas que comptait notre échantillon, 107 donneraient lieu à l'intervention des commissaires nationaux.

En fait, seulement 41 dossiers furent transmis à Ottawa. Les commissaires régionaux statuèrent dans les 66 autres cas, soit par deux votes négatifs, soit en reportant d'un commun accord la libération conditionnelle, soit en réservant leur décision à la demande de l'un d'eux. Sur les 41 cas envoyés au siège social de la Commission, aucun n'appela un vote additionnel en raison du désaccord entre les commissaires régionaux. Le tableau XXVIII indique à la fois nos prévisions sur le vote et le déroulement effectif de la procédure.

Il a fallu cinq voix pour statuer sur trois cas qui, selon la procédure normale, n'en auraient exigé que trois, parce que le commissaire national qui était appelé à donner la troisième voix a demandé deux voix additionnelles²⁶³. Et dans deux cas où cinq voix ont été données, deux voix auraient en principe suffi²⁶⁴. Dans le premier de ces deux cas, on en est arrivé à exiger cinq voix parce qu'un commissaire régional a demandé une voix additionnelle et le commissaire national ainsi appelé à statuer demanda deux voix supplémentaires²⁶⁵. Dans le second cas, le commissaire national appelé à voter classa l'infraction dans la catégorie des «causes célèbres», ce qui obligeait à réunir cinq voix²⁶⁶.

Bien que certains commissaires soient des spécialistes de certains types de cas ou qu'ils leur portent un intérêt particulier, il ne semble pas que la spécialisation soit la raison déterminante pour laquelle on transmet au

niveau national certains dossiers en demandant des voix additionnelles. Cependant, la consultation entre les commissaires nationaux permet à la spécialisation d'exercer une certaine influence sur les décisions.

Le tableau XXIX décrit les cas où les commissaires régionaux ont modifié les exigences normales de vote, ainsi que les cas où les commissaires nationaux ont modifié ou infirmé la décision des commissaires régionaux. Il est intéressant de remarquer qu'à cinq exceptions près, dans les 41 cas transmis à la direction nationale de la Commission pour recueillir des voix supplémentaires, la décision des commissaires régionaux a été confirmée. Dans l'un des cinq autres cas, la décision initiale n'a subi qu'une légère modification; seules quatre décisions ont donc été infirmées.

b) Analyse

D'après nos observations, la transmission des dossiers aux commissaires nationaux pour recueillir des voix additionnelles semblait se dérouler sans accroc. Cependant, trois caractéristiques de la procédure de vote de la Commission ont attiré notre attention.

En premier lieu, la décision des commissaires nationaux dans les cas qui exigent des voix supplémentaires est presque toujours fondée

TABLEAU XXVIII
Décisions de l'échantillon ayant nécessité des votes additionnels

	Nombre de décisions	Nombre de voix nécessaires
	107	de 3 à 7
Selon nos prévisions	dont:	
	84	3
	4	5
	19	7
	41	de 3 à 7
En réalité	dont:	
	29	3
	6*	5
	6	7

*Selon nos prévisions, 3 de ces cas ne devaient nécessiter que 3 voix, et 2 ne devaient nécessiter que 2 voix.

TABLEAU XXIX

Description des cas transmis au niveau national par les commissaires régionaux et des cas où les commissaires nationaux ont modifié la décision intervenue au niveau régional

Région	Principale infraction	Nombre de voix		Vote réel	Vote normal	Décision au niveau régional	Décision finale
		Vote normal	Vote réel				
Ontario	Tentative d'extorsion	2	5	5	2	Approbation en principe de la libération conditionnelle pour expulsion	Idem
Ontario	Délinquant sexuel dangereux	2	5	5	2	Reconduction et extension de la libération conditionnelle de jour (temporaire)	Reconduction de la lib. cond. de jour
Ontario	Délinquant sexuel dangereux	7	7	7	7	Approbation en principe de la libération conditionnelle de jour (temporaire)	Décision réservée
Ontario	Repris de justice	7	7	7	7	Libération conditionnelle ordinaire	Décision différée
Québec	Trafic de stupéfiants	3	5	5	3	Libération conditionnelle de jour	Refus de la lib. cond. de jour
Québec	Tentative de meurtre	3	5	5	3	Approbation en principe de la libération conditionnelle progressive	Décision différée
Québec	Trafic de stupéfiants	3	5	5	3	Approbation en principe de la libération conditionnelle progressive	Idem

uniquement sur le contenu du dossier du détenu et sur les commentaires qui ont pu y être consignés par les commissaires régionaux qui en ont d'abord été saisis. Les commissaires nationaux ne voient ni le détenu ni les fonctionnaires chargés de rassembler la documentation versée au dossier. En un sens, les commissaires nationaux ont à leur disposition moins de renseignements que leurs collègues régionaux; et pourtant, leur vote a le même poids. D'une part, une telle pratique introduit un élément de disparité dans le travail des différents membres de la Commission; d'autre part, on peut considérer également qu'elle constitue une violation des règles de la justice naturelle. Le Professeur de Smith a fait allusion à ce genre de problèmes dans les termes suivants:

Must he who decides also hear? In general the answer is in the affirmative. It is a breach of natural justice for a member of a judicial tribunal or an arbitrator to participate in a decision if he has not heard all the oral evidences and the submissions²⁶⁷.

Le risque de contradictions inutiles, de préventions dissimulées ou d'ignorance de renseignements décisifs a amené les tribunaux judiciaires à exiger que les membres de certains tribunaux ou organismes administratifs statuant sur des cas individuels prennent part à l'audience et aux délibérations avant de se prononcer sur une affaire²⁶⁸. Cette exigence paraît pleine de sens. Si parmi les membres d'une juridiction collégiale, les uns se déterminent dans l'isolement alors que les autres le font en présence de l'intéressé, il est manifeste que la démarche de ces deux groupes ne procédera pas des mêmes données. Les répercussions de cette pratique sur la qualité des décisions en matière de libération conditionnelle sont aussi difficiles à apprécier pour nous qu'elles le sont pour les membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles, soucieux de rendre la décision la plus conforme aux intérêts du détenu et de la société.

La Commission nationale des libérations conditionnelles devrait rechercher des mécanismes qui permettraient à tous les commissaires statuant sur un cas de participer également à l'examen de la demande. Ces mécanismes devraient permettre à tous les commissaires prenant part à la décision de voir le détenu et de lui parler.

Notre deuxième préoccupation concerne la pratique qui consiste pour certains commissaires à donner un avis sans participer à la décision. Ainsi, les commissaires régionaux avaient demandé des voix additionnelles dans un cas où l'on demandait la reconduction et l'extension de la libération conditionnelle de jour temporaire²⁶⁹. Sans prendre part au vote, un commissaire national ajouta le commentaire suivant au dossier:

Je demande que ce dossier soit transmis à un autre commissaire. D'abord, à mon avis, il n'aurait pas dû bénéficier d'une libération conditionnelle de jour temporaire. Ensuite, je mets fortement en doute la valeur de ce programme, car

je ne vois guère de possibilité qu'il obtienne la libération conditionnelle, même à long terme.

Le dossier fut alors transmis à un autre commissaire, qui vota mais demanda deux voix supplémentaires.

Certes, les consultations entre les commissaires sur tel ou tel cas sont utiles et d'ailleurs inévitables; mais il nous semble que les observations versées au dossier du détenu par un commissaire qui n'a pas la responsabilité de la décision risquent à la fois d'être superficielles et de peser lourd dans la balance. La Commission devrait avoir pour maxime «Point de vote — point de commentaires».

Le troisième point qui nous semble justifier quelques observations est le suivant. Il arrive que les commissaires nationaux fassent parvenir leurs commentaires et leurs décisions à d'autres commissaires ayant déjà voté sur le cas en question, avec l'intention de favoriser la cohérence entre les décisions. Nous avons remarqué que cela s'est produit pour au moins trois des dossiers que nous avons suivis²⁷⁰.

Parfois, le dossier était ainsi transmis après que le commissaire national y eut versé ses commentaires, mais avant qu'il ait voté. Ce problème de «navette des dossiers» a été envisagé par la Commission, dans le cadre de la réorganisation que connaissent actuellement la Commission et le Service national des libérations conditionnelles; on a alors établi une nouvelle procédure:

Les commissaires sont priés de suivre la procédure suivante:... (c) s'abstenir de la pratique antérieure consistant à communiquer leurs observations à tous les commissaires concernés avant de prendre leur décision²⁷¹.

Nous sommes d'avis qu'il ne devrait y avoir aucune navette des dossiers. Les commissaires doivent apporter à leurs décisions une pensée autonome et toute la gamme de leurs spécialisations et de leurs antécédents; par conséquent, la recherche délibérée de l'unanimité constitue une altération de leur processus décisionnel. Elle est en outre incompatible avec la justification implicite de la méthode des voix additionnelles: cette méthode suppose que la qualité de la décision est dans une certaine mesure proportionnelle au nombre des décideurs, tout en permettant de répartir la responsabilité d'un éventuel échec de la libération conditionnelle, comportant de graves conséquences pour le public.

Enfin, quelques mots d'explication s'imposent à propos du faible taux de modification par les commissaires nationaux des décisions de leurs collègues régionaux (cinq cas sur 41). En fait, un commissaire national avait siégé à titre de commissaire régional dans dix-sept des cas transmis au

niveau national. Cet état de choses découlait de la lourde charge de travail qui incombait alors aux commissaires régionaux de l'Ontario et du Québec. On a également profité de l'occasion pour donner une formation pratique à de nouveaux commissaires régionaux. Dans notre échantillon pris dans son ensemble, sur 200 audiences ayant eu lieu en Ontario et au Québec en février 1975, 106 ont comporté la participation d'un commissaire national siégeant comme commissaire régional. Si cette pratique devient moins fréquente, comme on peut le prévoir, l'apparence d'autonomie régionale peut s'en trouver renforcée.

CHAPITRE VIII

Les critères de décision

a) Introduction

Il sera maintenant évident pour le lecteur que notre recherche n'était pas susceptible de dégager les critères dont les membres de la Commission *devraient* se servir. Nous avons tenté d'identifier les plus apparents parmi les critères dont les commissaires se sont servis dans les décisions de notre échantillon. Il nous a rarement été possible de discerner tous les critères mis en oeuvre dans une décision donnée.

En général, les commissaires n'ont ni énuméré ni classé par ordre d'importance les critères sur lesquels ils fondaient leur décision ou les considérations qu'ils jugeaient déterminantes. Il était cependant possible de se faire une idée de la nature de ces considérations et de ces critères, et de l'importance qu'y attachaient les commissaires, à partir de certains indices. Nous avons tiré ces indices de plusieurs sources: les recommandations formulées par écrit ou verbalement par les agents des libérations conditionnelles et les agents de classification, les propos tenus et les questions posées au cours de l'audience, la délibération des commissaires avant la décision, l'exposé de la décision par les commissaires aux détenus et aux fonctionnaires concernés, ainsi que les explications et les observations qui accompagnaient cet exposé, et enfin les observations écrites jointes au formulaire de décision. Nous n'avons pas interrogé les commissaires pour leur demander de façon précise d'énumérer et de pondérer les facteurs positifs et négatifs ayant influé sur leur décision. Si nous avons cherché à le faire sur-le-champ, alors que les données de l'affaire étaient encore très présentes à l'esprit des commissaires, notre intervention aurait pu, à notre avis, influencer sur le processus de décision que

nous voulions observer et qui comporte à la fois une analyse objective et une appréciation subjective. Nous nous sommes donc bornés à cerner, sur la base de nos observations, les critères qui nous ont semblé conditionner l'examen des cas traités au cours des audiences auxquelles nous avons assisté. Ce sont là les critères que nous désignerons dans la suite de ce chapitre par l'expression "critères dominants". Il ne s'agit pas de nier par là que d'autres facteurs aient pu jouer. Nous voulons simplement mettre en lumière le fait suivant, que nous avons rapidement pu constater: il ressort toujours, de la masse des renseignements fournis aux commissaires sur un cas donné, un nombre relativement restreint de facteurs qui font pencher la balance d'un côté ou de l'autre.

Certes, on pourra considérer que le présent chapitre décrit moins le comportement des commissaires au cours de ces audiences que nos propres impressions à ce sujet. Mais il faut aussi y voir une première tentative d'explicitation d'un processus qui n'a jamais encore été rigoureusement analysé, bien qu'il soit au coeur même de l'activité de la Commission.

Nous avons signalé au cours des précédents chapitres les difficultés découlant de l'absence de critères explicites, clairs, cohérents et largement diffusés. Il suffit cependant de lire quelques dossiers de détenus et d'observer quelques audiences pour se rendre compte que ces critères, quoique indispensables, ne sauraient éliminer le pouvoir d'appréciation discrétionnaire que doivent conserver les décideurs face à l'infinie diversité des situations personnelles et à l'évolution constante du milieu social. On ne pourra jamais, sous peine de leur faire perdre leur sens, graver ces critères dans le marbre: il faut pouvoir les modifier, au vu et au su de tous les intéressés, sans en compromettre la clarté, de manière que l'expérience acquise enrichisse et améliore les décisions à venir.

Les quelques déclarations officielles où la Commission a énoncé les critères en usage sont vagues et laconiques. On n'en peut tirer que des indications très générales à l'usage des acteurs du processus de libération conditionnelle²⁷².

b) Les critères identifiables

L'article 10 de la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus* établit trois critères principaux dont la Commission doit tenir compte avant d'accorder ou de refuser la libération conditionnelle. Ces critères sont les suivants:

- (i) ...le détenu a tiré le plus grand avantage possible de l'emprisonnement,

- (ii) l'octroi de la libération conditionnelle facilitera le redressement et la réhabilitation du détenu, et
- (iii) la mise en liberté du détenu sous libération conditionnelle ne constitue pas un risque indu pour la société; ²⁷³

Le manuel de procédure du Service des libérations conditionnelles donne la description suivante des critères relatifs à la libération conditionnelle:

Afin d'en arriver à une décision, la Commission examine d'abord tous les renseignements possibles qui lui aideront à déterminer si le délinquant est prêt à être libéré et si la société est prête à le recevoir. Cela exige une étude de toutes les données relatives aux antécédents sociaux du détenu et à l'évolution de son comportement, à la motivation profonde de sa conduite criminelle, à son adaptation et aux changements importants de sa compréhension et de son attitude en ce qui concerne l'amélioration de ses connaissances et de sa compétence pendant qu'il est dans l'institution, ainsi qu'un régime satisfaisant de libération conditionnelle pour son retour dans la société où les possibilités de résidence et d'emploi sont favorables ²⁷⁴.

On trouve une autre approche dans une ancienne version du Guide de la libération conditionnelle qui, jusqu'à tout dernièrement, était remise au détenu afin de l'aider à comprendre le sens de la libération conditionnelle:

Voici encore quelques éléments dont la Commission tient compte:

Quelle infraction avez-vous commise? Était-ce votre première infraction? Était-ce une infraction grave?

Quelle était votre personnalité à l'époque de l'infraction? Avez-vous changé depuis, et en quel sens?

Avez-vous cherché à acquérir de nouvelles connaissances? Comment?

Avez-vous de bons rapports avec votre famille et vos amis? Vos difficultés avec eux ont-elles été réglées?

Y a-t-il des gens qui peuvent et qui veulent vous aider, une fois libéré?

La Commission examine également si vous avez un emploi ou si vous êtes capable d'en trouver; si vous pouvez vous loger quelque part; et si vous avez des projets réalistes qui vous permettront d'éviter vos erreurs passées.

La Commission avait élaboré une autre formulation des critères de libération conditionnelle à l'intention des juges, des magistrats et des policiers:

Voici quelques-uns des éléments que la Commission prend en considération avant de prendre une décision:

- a) la nature et la gravité du délit du détenu, et si, oui ou non, il est récidiviste;
- b) le comportement passé et actuel;
- c) la personnalité du détenu;
- d) la possibilité pour le délinquant, une fois libéré conditionnellement, de commettre d'autres infractions et l'effet qu'une telle récidive pourrait avoir sur la société;

- e) les efforts que le détenu a faits pendant son incarcération pour se perfectionner par l'instruction et la formation professionnelle, et comment de tels efforts témoignent de son désir de devenir un bon citoyen;
- f) s'il y a quelqu'un qui consent à aider le détenu mis en liberté conditionnelle;
- g) les projets du détenu; leur valeur pratique quant à sa réhabilitation définitive;
- h) l'emploi qu'a obtenu ou que pourra obtenir le détenu; il faut considérer la continuité du travail comme un des éléments les plus importants de la réhabilitation;
- i) la mesure dans laquelle le détenu est conscient de son problème, de la cause initiale de ses difficultés, ainsi que des moyens à prendre pour corriger ses faiblesses, et jusqu'à quel point il comprend ses propres qualités et défauts.

Le critère principal, dans tout cas de libération conditionnelle, réside dans le changement d'attitude du détenu face au crime; l'intéressé a-t-il vraiment tenté de se corriger? La Commission veut avant tout aider les détenus qui sont disposés à s'aider eux-mêmes et leur donner une autre chance s'ils la méritent vraiment, compte tenu de l'obligation de protéger la société²⁷⁵.

c) Les tentatives récentes d'explicitation des critères

Au cours des deux dernières années, à la faveur d'une évaluation en ce sens au sein de la Commission, certains commissaires se sont efforcés de préciser les critères de leurs décisions. En octobre 1974, un commissaire régional a entrepris une étude pour déterminer les critères dont les agents des libérations se servaient le plus souvent lorsqu'ils recommandaient la libération conditionnelle. Il a demandé à un certain nombre de ces fonctionnaires de classer par ordre d'importance les dix critères dont ils se servaient le plus souvent. Dans les réponses que firent parvenir 107 agents des libérations, on releva 53 critères différents²⁷⁶. Les plus souvent cités, classés par ordre d'importance, étaient les suivants:

- (1) la nature des antécédents criminels connus;
- (2) le risque de comportement social violent;
- (3) la stabilité de la famille du détenu dans son milieu;
- (4) la stabilité du comportement;
- (5) le niveau de motivation du détenu;
- (6) les possibilités d'emploi dans son milieu;
- (7) le niveau de connaissance de soi;
- (8) le degré d'intérêt pour ses projets de sortie;

- (9) l'appui offert par ses amis dans son milieu;
- (10) les aptitudes professionnelles acquises en prison.

A l'automne 1974, on a fait un autre essai de clarification des critères utilisés par la Commission, en diffusant dans les bureaux de district de la région de l'Ontario, une liste de huit critères essentiels²⁷⁷. Voici cette liste:

- (1) le risque de récidive, d'après le casier judiciaire de l'intéressé;
- (2) le tort infligé à la société dans l'éventualité de la récidive;
- (3) les efforts d'amendement consentis par le détenu pendant son séjour en prison;
- (4) son attitude et sa motivation actuelles;
- (5) l'aide qu'il peut attendre de son milieu (famille, amis et milieu social en général);
- (6) les perspectives d'emploi;
- (7) les possibilités d'éducation permanente, de formation professionnelle, d'accès à des traitements médicaux ou psychiatriques ou à tout autre service jugé nécessaire; et
- (8) l'épuisement de l'effet dissuasif de l'incarcération.

Au début de 1975, et en partie à la suite de l'étude, décrite ci-dessus, entreprise en novembre 1974 par un commissaire régional, quatre commissaires nationaux ont dressé une liste de quinze critères de libération conditionnelle; ils les ont classés par ordre d'importance décroissante, selon le poids que chacun d'eux leur accordait dans ses décisions.

On notera que deux de ces commissaires nationaux ont siégé à titre de membre régional dans environ 60 p. 100 des audiences ayant eu lieu en Ontario en février 1975 (et ont donc exercé une influence notable sur notre échantillon). Ajoutons que ces quatre commissaires nationaux ont également été appelés à statuer sur les dossiers provenant de l'Ontario en février 1975 et pour lesquels il a fallu plus de deux voix. Le tableau XXX expose le classement de ces critères selon chacun de ces quatre commissaires nationaux.

Plusieurs autres membres de la Commission nous ont confié qu'ils se servaient de certains critères et indices qui, à bien des égards, ressemblaient à ceux que nous venons d'énumérer.

Ces différentes tentatives indiquent que la Commission est à la recherche d'un accord sur une liste de critères que l'on pourrait adopter pour l'ensemble du pays. Ces initiatives révèlent également l'existence de

certains écarts entre les conceptions des membres de la Commission et entre celles des agents du Service national des libérations conditionnelles. Par ailleurs, ces listes n'établissent pas à partir de quel moment chacun de ces critères fait pencher la balance de la décision dans un sens ou dans l'autre. Il ressort cependant du tableau XXX que quatre commissaires nationaux

TABLEAU XXX

Classement* des critères de libération conditionnelle par quatre commissaires nationaux

Critère	Commissaire	Classement			
		A	B	C	D
Gravité de l'infraction		1	2	1	1
Casier judiciaire (évolution, nature violente des infractions)		2	1	2	2
Conduite en prison		8	8	7	9
Conduite lors d'une libération conditionnelle antérieure		9	5	4	3
Coefficient de prédiction (Tables de Glaser)		10	3	15	15
État civil		11	12	6	10
Age		4	13	8	12
Emploi (antécédents et possibilités d'emploi à la libération)		3	6	9	5
Peine restant à purger		5	11	10	11
Toxicomanie (alcool et stupéfiants)		6	9	3	6
Éducation		12	7	11	7
Émotivité (stabilité psychiatrique)		7	4	5	4
Antécédents sociaux		13	14	12	8
Dettes		15	16	13	14
Utilisation des loisirs		14	15	14	13
Répercussions de la libération** conditionnelle sur le milieu		—	10	—	—

*Par ordre d'importance décroissante, de 1 à 15.

**Ce seizième critère a été ajouté par l'un des commissaires.

s'accordent à considérer la gravité de l'infraction, ainsi que l'évolution du casier judiciaire, lorsqu'elle indique une propension à la violence, comme les deux critères les plus importants. On peut également constater une assez large similitude dans le classement de la plupart des autres critères.

Aucune de ces listes ne reconnaît directement la sensibilité de la Commission aux réactions défavorables de l'opinion publique et l'influence que celle-ci exerce sur le processus décisionnel. Quoique certains membres de la Commission considèrent la réaction du public comme un seul critère important, ainsi que nous l'avons signalé au chapitre VII lorsque nous avons examiné la procédure de vote, elle ne nous a paru exercer aucune influence sur les décisions de notre échantillon.

d) Les critères utilisés dans les décisions que nous avons observées

Nous avons tenté d'isoler, pour chaque décision, les critères qui nous ont semblé dominants. Nous avons énuméré au début du présent chapitre les sources que nous avons utilisées. Rappelons que nous n'avons pas interrogé directement les commissaires sur les critères ou les considérations dont ils auraient pu tenir compte mais dont n'auraient fait état ni les commissaires eux-mêmes, ni les auteurs des documents versés au dossier, ni les personnes présentes à l'audience. Nous avons généralement accordé plus de poids aux critères dont les commissaires se sont donné la peine de faire état dans les observations écrites jointes à leur décision.

TABLEAU XXXI

Critères dominants dans l'échantillon ontarien (Identification et fréquence)

Critère	Nombre de cas
Projets de sortie	23
Problèmes de personnalité	16
Maturité	9
Ressources personnelles	9
Délinquance structurée	9
Dangerosité	4
Conduite en prison	3
	73

(Un tableau analogue pour la région du Québec figure à la page 134.)

TABLEAU XXXII

Critères dominants dans l'échantillon québécois (Type et fréquence)

Critère	Fréquence
Projets de sortie	39
satisfaisants	10
insatisfaisants	5
incomplets	10
encadrement et étapes	14
Délinquance structurée	19
Problèmes de personnalité	14
Dangerosité	12
Ressources personnelles	8
Maturité	5
	<hr/> 97

Nos constatations sont résumées dans les tableaux XXXI et XXXII. Elles constituent un simple relevé des critères qui nous ont semblé les plus importants ou les plus déterminants pour les auteurs de la décision sur chacun des cas de notre échantillon. Nous n'avons retenu pour chaque décision qu'un seul critère dominant, en faisant généralement abstraction des autres considérations soulevées par l'affaire (par ex. la gravité de l'infraction ou le nombre de récidives). Il n'y a donc pas lieu de conclure que ce critère a déterminé à lui seul le sens de la décision. Par conséquent, notre relevé des critères dominants ne présente qu'un intérêt limité pour quiconque voudrait savoir quels critères sont appliqués ou sont déterminants pour tel ou tel type de situations. Il reste que ces critères dominants représentent les considérations les plus apparentes parmi celles qui ont influé sur les décisions de notre échantillon. Or, étant donné l'absence de tout énoncé explicite, clair, cohérent et largement diffusé des critères applicables par les commissaires, ce sont précisément ces considérations apparentes qui représentent pour un grand nombre d'acteurs du processus de libération conditionnelle, et particulièrement pour les détenus, le seul cadre d'analyse et d'appréciation des décisions élaborées au moyen de ce processus.

Puisque nous avons observé les audiences séparément en Ontario et au Québec, nous présenterons séparément nos constatations pour ces deux régions. Les critères utilisés dans chacune d'elles n'étaient pas les mêmes, et même les critères désignés de façon semblable n'étaient pas toujours définis de la même manière. A titre d'illustration de l'application de ces critères, nous avons reproduit quelques passages des observations écrites jointes par les commissaires à leur décision.

(i) *Les critères utilisés en Ontario*

A partir des 73 dossiers que nous avons suivis du début à la fin pour en dégager les critères dominants, nous avons relevé sept grands types de critères²⁷⁶.

1. *Les projets de sortie*

Ce critère était prédominant dans 23 cas. Il a été appliqué à des détenus ayant présenté de bons projets de sortie avec un appui dans le milieu, à d'autres dont les projets étaient insatisfaisants, et à d'autres encore dont les projets nécessitaient un encadrement spécial ou une surveillance stricte de leur application. A titre d'illustrations, nous présentons ici quelques extraits des commentaires joints à leur décision par les commissaires.

O-45 Tous les rapports de l'établissement étaient positifs. Cependant, vu la nature de l'infraction et la publicité qu'elle a reçue lors du procès (il avait tué sa femme 13 heures après leur mariage), la Commission a attaché beaucoup d'importance au sentiment du milieu à l'égard du détenu. Le climat du milieu nous a paru très favorable, la famille, les parents, les amis et même la police étant favorables à la libération et au retour du détenu.

O-73 Nous avons accordé la libération conditionnelle de jour (temporaire) pour lui permettre de gagner suffisamment d'argent pour régler ses dettes et partir pour l'Ouest. De plus, la Commission a voulu donner au détenu la possibilité de faire ses preuves face à son problème d'alcoolisme. Notre principal souci était cependant de faire faire au détenu un premier pas vers la réalisation de ses projets de sortie.

O-18 Il s'agit d'un détenu âgé de 50 ans, purgeant une peine de quatre ans pour vol avec effraction, évasion et déchéance de la surveillance obligatoire. Ce qui nous a paru le plus important était cependant l'absence de projet de sortie sous quelque forme que ce soit. La Commission souhaitait que le détenu réfléchisse plus sérieusement à sa libération, et l'a invité à présenter une nouvelle demande lorsqu'il aura mis au point un projet de sortie valable.

2. *Les problèmes de personnalité*

Le critère «problèmes de personnalité» a servi seize fois. Il est utilisé dans le cas des détenus qui font preuve d'instabilité émotionnelle ou d'une incapacité à résoudre leurs problèmes quotidiens et à régulariser leurs relations personnelles. A titre d'exemples, citons les réactions des membres de la Commission dans les cas suivants:

- O-27 Ce détenu n'a fait aucun effort pour tirer profit des activités ou des services d'orientation que lui offrait l'établissement. Il a exprimé le désir de sortir de l'établissement en disant qu'à son avis, il n'avait pas besoin d'aide. Bien que ce détenu n'ait pas d'antécédents criminels, il s'est drogué à l'héroïne pendant les cinq années ayant précédé l'infraction pour laquelle il est incarcéré. Ses problèmes émotifs l'ont manifestement empêché de réfléchir sur ses difficultés et de se tourner vers d'autres pour obtenir de l'aide.
- O-17 Il s'agit d'un détenu de 27 ans, qui purge une peine de deux ans dans un établissement à sécurité maximale pour attentat à la pudeur. Ce détenu a de graves problèmes d'alcool. Sous l'influence de l'alcool, il perd le contrôle de ses pulsions sexuelles et de ses tendances agressives. Il a tendance à minimiser la gravité de l'infraction et ne semble guère intéressé à obtenir une aide psychologique ou psychiatrique au sein de l'établissement.

L'utilisation du critère «problèmes de personnalité» rejoint dans certains cas celle du critère «dangerosité», comme l'indique le cas suivant:

- O-1 Ce détenu a refusé toute aide psychiatrique offerte par l'établissement, il a fait preuve d'une attitude très médiocre à l'égard des femmes en général, il n'a pas de rapports étroits avec sa famille et ses amis, il s'est montré peu intéressé à la libération conditionnelle puisqu'il allait être bientôt élargi. Les commissaires s'accordent à dire que ce détenu est un «homme très dangereux» et que l'on devrait l'interner dès sa sortie du pénitencier.

3. La maturité

Ce critère semble dominer l'examen du cas de quelque neuf détenus, qui ne cherchaient pas à analyser ou à comprendre leurs problèmes, ou qui étaient incapables d'assumer leurs responsabilités. Par exemple:

- O-13 Ce détenu a manifestement tendance à rationaliser et à excuser son comportement, aussi bien quant à l'infraction qui l'a amené en prison que quant à celles qu'il a commises au sein de l'établissement. Il a fait preuve de peu de compréhension de ses antécédents d'irresponsabilité, notamment du fait qu'il a fait trois enfants à trois femmes différentes.
- O-43 Ce détenu n'a pas de casier judiciaire. Il s'agit d'un étudiant universitaire brillant, qui a essayé d'amasser des fonds pour aller étudier en Angleterre. Bien que le détenu ne fût pas prêt à reconnaître que la marijuana était dangereuse et nocive, nous avons réussi à lui faire admettre qu'il avait enfreint la loi et qu'il ne reprendrait pas ce genre d'activités.

4. *Les ressources personnelles*

Nous nous sommes servis du terme «ressources personnelles» pour décrire l'importance que les commissaires attachaient à l'intoxication du détenu par l'alcool ou la drogue, circonstance qui, à leur avis, pouvait compromettre la réussite de la libération conditionnelle. Ce critère a été appliqué dans neuf cas où les détenus affligés de ces problèmes se sont révélés incapables de les surmonter par eux-mêmes, bien qu'ils en aient admis les conséquences néfastes pour leur famille et pour eux-mêmes. A titre d'illustration:

O-88 Dans ce cas, tous les facteurs semblaient positifs: bonne performance au travail dans l'établissement, appuis dans son milieu, bonnes perspectives d'emploi et des rapports de police favorables à la libération conditionnelle. Toutefois, le détenu connaît un grave problème d'alcoolisme, qui est à l'origine d'une infraction commise dernièrement en prison. La Commission a particulièrement noté le fait que l'alcool était à la source de la plupart des problèmes du détenu et qu'en fait, l'alcool ruinait toute sa vie.

5. *La délinquance structurée*

Ce critère a dominé dans neuf cas où les détenus avaient manifesté un comportement délinquant bien structuré. L'utilisation de ce critère entraînait l'examen de la participation du détenu à la perpétration de l'infraction et des mobiles qui l'avaient poussé à la commettre. Ainsi:

O-51 Ce détenu a un passé lié avec le monde du crime et marqué par la fréquentation des membres du milieu interlope. On l'y considère comme une personne-ressource, dispensant des conseils et des renseignements criminels.

O-46 Femme âgée de trente ans purgeant une peine de quinze ans et trois cent trente huit jours pour vol à main armée et homicide involontaire. La détenue a très bien réussi sa libération conditionnelle de jour et ses projets de sortie sont bien préparés; l'agent des libérations ainsi que l'agent de classification recommandent fortement une décision favorable. Pendant l'audience, la Commission l'a presque exclusivement questionnée sur sa version de l'infraction, pour déterminer le degré de sa participation (puisque il y avait un complice dans les deux infractions). La Commission est convaincue que la détenue n'était ni l'instigatrice, ni l'organisatrice de ces infractions. On a accordé la libération conditionnelle.

6. *La dangerosité*

On aurait pu s'attendre à ce que ce critère constitue en quelque sorte une question préalable à tout examen d'une demande de libération conditionnelle; nous avons cependant observé plusieurs cas où la libération a été, soit refusée, soit accordée à contrecœur, bien que rien n'ait permis de penser que le détenu en question représentait un danger pour la société en raison de ses prédispositions à la violence physique.

Néanmoins, ce critère a servi de façon décisive en quatre occasions. Il s'agissait surtout de cas où le détenu paraissait dangereux en raison de graves problèmes psychiques. Aucun de ces détenus n'était incarcéré dans un établissement à sécurité maximale. Nous devons signaler que nous n'avons pas été en mesure d'assister à six audiences ayant eu lieu au Centre médical régional de Kingston et que nous avons été incapables de nous procurer des renseignements sur ces séances. Une seule illustration de l'utilisation de ce critère suffira:

O-44 Ce détenu, âgé de 27 ans, purge une peine de six ans dans une institution à sécurité moyenne pour vol à main armée et vol qualifié de plus de 200 dollars. Bien que le travail scolaire de ce détenu soit satisfaisant, il avait des antécédents de violation des modalités de la libération conditionnelle, un comportement violent et, en général, aucune connaissance de soi. On le considère comme une personne «dangereuse et imprévisible».

7. *La conduite en prison*

Les commissaires n'ont attaché une importance particulière au comportement et aux initiatives du détenu pendant son séjour en prison que dans trois cas. En voici un exemple:

O-78 La Commission a longuement questionné le détenu sur son besoin constant d'argent. Nous nous sommes ensuite penchés sur la dernière infraction commise par le détenu dans l'établissement (introduction de contrebande), estimant que cette conduite était révélatrice de son attitude générale.

(ii) *Les critères utilisés au Québec*

Dans la population québécoise de notre échantillon, nous avons isolé six grands types de critères dominants dans les quatre-vingt-dix-sept cas que nous avons observés²⁷⁹.

1. *Les projets de sortie*

L'existence d'un projet de sortie *satisfaisant* a été le facteur dominant dans dix cas. On évalue un projet en examinant les garanties de durée qu'il offre et les résultats escomptés.

Q-100 Ce détenu purge une peine de quatre ans pour viol. Réaction favorable de son entourage à son retour dans son milieu. Le rapport psychiatrique est favorable. Il a l'intention de rentrer au foyer, où sa femme a continué à tenir maison pendant son absence.

Un projet de sortie *insatisfaisant*, critère utilisé en cinq occasions, signifie que les projets formulés ne répondent pas à la personnalité du détenu ou du milieu où il s'établira probablement. Exemple:

Q-5 Ce détenu a de bonnes ressources personnelles, mais ne les utilise pas. Purge trois ans pour vol à main armée, tentative de vol et possession de stupéfiants. Il veut travailler dans un terrain de stationnement à Montréal.

Q-9 Purge une peine de vingt ans. Son projet de sortie est bon, mais il est actuellement irréalisable à cause des conditions économiques dans la région. On lui a demandé de présenter une nouvelle demande dès que son projet deviendra viable.

Dans dix cas la présentation de projets de sortie *incomplets* a déterminé la décision des commissaires. Ainsi:

Q-56 Ce détenu refuse d'admettre qu'il a un problème de drogue. Fort sentiment de culpabilité lié à un événement qui s'est passé pendant son adolescence. Nous sommes à la recherche d'un projet qui puisse convenir à un individu affligé d'un tel problème.

Q-99 Nous avons entendu ce détenu en septembre dernier. C'est un introverti qui s'efforce de corriger cette lacune. Il a l'intention de retourner chez son ancien employeur, mais il doit encore s'inscrire dans une maison de transition.

Un projet de sortie qui permet un *encadrement* pendant la Libération conditionnelle et qui se déroule par *étapes* avec réduction progressive de la surveillance a été le facteur déterminant dans quatorze cas. Ainsi:

Q-102 Ce détenu purge une peine de trois ans pour vol avec violence. Il est bien décidé à ne plus fréquenter ses anciens amis. Médicalement, il ne peut plus boire. C'est un joueur invétéré et il a beaucoup de dettes. Il a promis de ne plus fréquenter les champs de course.

Q-65 Ce détenu est un voleur de faible envergure, superficiel mais franc. Il se sent à l'aise dans un cadre déterminé et il a l'intention de poursuivre ses études au niveau du CEGEP. Il a besoin de travailler avant de reprendre ses études. Un séjour dans une maison de transition semble souhaitable.

2. La délinquance structurée

Dans dix-neuf cas, ce fut là le critère dominant. Il s'agissait de détenus présentant des antécédents structurés de délinquance. Dans ce genre de cas, les commissaires exigeaient la preuve de l'aptitude du détenu à se plier aux contraintes du contrôle et de la surveillance, ou un renforcement de son engagement de bien se conduire. Ainsi:

Q-45 Ce détenu a participé au trafic de stupéfiants valant un demi-million de dollars. Il a déjà refusé la libération conditionnelle de jour. Son fils a été libéré et il vit des allocations du bien-être social, malgré ses revenus personnels.

Q-37 Purge une septième sentence au pénitencier. Ses ressources personnelles et communautaires sont faibles. A réussi précédemment deux mises en libération conditionnelle. Bonne collaboration.

Q-81 Sentence de dix ans pour vol à main armée. Parle très peu du délit. Son complice est un homme très dangereux. Il se demande s'il pourra résister très longtemps devant un coup facile. Il ne se considère pas comme un professionnel du crime.

3. Les problèmes de personnalité

Ce critère a été appliqué en quatorze occasions. Il concerne à la fois les détenus que le personnel des pénitenciers qualifie de «cas psychiatriques», les détenus ayant des problèmes de personnalité de moindre importance et qui subissent ou ont subi des traitements, ainsi que les détenus ayant manifesté un comportement imprévisible dans leurs rapports avec autrui, soit au pénitencier, soit dans la vie courante. Ainsi:

Q-14 Décision différée il y a deux ans; il a depuis participé aux activités d'un groupe mystique, mais il en est sorti insatisfait. Il vit dans un monde de rêve, estime qu'il est rejeté et a fait des démarches en vue d'un transfert dans un établissement à sécurité maximale. Est profondément convaincu qu'il est un être à part.

Q-55 Jeune détenu; dossier d'infractions avec violence. L'abus des stupéfiants a porté atteinte à sa personnalité. Il n'accorde sa confiance qu'au psychologue de l'établissement. Il voudrait un métier créateur pour aider les gens comme lui.

Q-19 Purge une peine de trois ans pour attentat à la pudeur. Cet homme est un enfant naturel, élevé dans les orphelinats. Il possède peu de ressources, mais il est capable de gagner sa vie. Il a rencontré le psychologue de l'établissement à plusieurs reprises, et devrait continuer ces consultations.

4. *La dangerosité*

Parfois utilisée comme critère secondaire, la dangerosité a été le facteur dominant dans douze décisions. Elle a semblé prendre de l'importance soit à cause de la nature de l'infraction commise par le détenu, soit (contrairement aux cas de l'échantillon ontarien) lorsque le détenu était incarcéré dans un établissement à sécurité maximale.

Q-82 Ce détenu purge une peine de sept ans et neuf cent trent-cinq jours pour complot de vol qualifié et vol à main armée. Personnalité très influençable, il s'efforce de corriger cet aspect de sa personnalité en prison. On a préparé une demande de transfert advenant une décision défavorable.

Q-91 Agressivité verbale. Purge une peine de vingt ans pour enlèvement. Il nie certains faits contenus dans le rapport de police et blâme la Commission pour ne pas être intervenue lors d'une sentence antérieure. Il a prémédité l'infraction pendant trois jours.

Q-98 Ce détenu est un délinquant sexuel dangereux. Son comportement en prison s'est beaucoup amélioré au cours des deux dernières années. Un état névrotique le rend théâtral. Il a des fantasmes sexuels normaux, mais il n'a jamais eu de fréquentations régulières.

5. *Les ressources personnelles*

Ce critère a été appliqué en huit occasions à des détenus qui reconnaissent la présence de problèmes, mais manquaient de motivation pour y remédier; il s'agissait en particulier d'alcooliques qui s'estimaient impuissants face à leur intoxication. Ainsi:

Q-59 Ce détenu n'a pas tiré profit d'une libération conditionnelle antérieure. Il a commis très jeune des infractions mineures. La récidive est probable et il n'a pas l'intention de changer ou de faire le moindre effort.

Q-16 Ce détenu a réduit l'acuité de son problème d'alcoolisme; il ne se considère pas comme un alcoolique. Il veut retourner auprès de son épouse qui a le même problème. L'infraction est liée à ce problème.

6. *La maturité*

Dans cinq cas, les commissaires ont fait porter leur attention sur la connaissance insuffisante qu'avait de lui-même le détenu, ou sur son manque d'intérêt pour toute participation à un projet social. Nous avons regroupé ces situations sous le critère «maturité». Certains détenus auxquels ce critère a été appliqué semblaient incapables de saisir leur responsabilité quant à l'infraction qui les avait conduits en prison. D'autres paraissaient ne consentir aucun effort et ne se donner aucune préparation en vue de leur élargissement éventuel. Ainsi:

Q-68 Sa conduite en prison n'est pas satisfaisante. L'évaluation communautaire révèle un manque de réalisme face à sa situation familiale (une épouse et cinq enfants) et à ses responsabilités.

Q-95 Cette détenue s'est rendue compte qu'elle n'était pas vraiment heureuse au foyer. Elle a commis l'infraction «par amour» afin de sauver son bonheur. Elle invoque ses talents artistiques et accomplit du travail créateur.

(iii) *Classement des décisions selon les critères utilisés*

Toutes les décisions relatives à la libération conditionnelle peuvent être regroupées en quatre catégories:

- élargissement;
- élargissement dans un certain cadre;
- décision différée ou réservée;
- refus de l'élargissement.

Dans les tableaux qui suivent, nous indiquons, pour chacune de ces catégories de décisions, la fréquence d'utilisation des critères dominants que nous avons isolés au cours de nos observations. Le tableau XXXIII, qui présente une vue d'ensemble, doit évidemment être nuancé en fonction de la signification quelque peu différente que certains critères ont reçue au Québec et en Ontario.

TABLEAU XXXIII
Classement des décisions selon le critère utilisé (Ensemble de l'échantillon*)

Critère dominant	Décision				Total
	Élargissement	Élargissement dans un certain cadre	Décision différée ou réservée	Refus de l'élargissement	
Projets de sortie	19	22	14	7	62
Problèmes de personnalité		4	15	10	29
Délinquance structurée	10	3	7	8	28
Ressources personnelles	2	3	7	5	17
Dangerosité	1	6	8	1	16
Maturité	4	2	3	5	14
Conduite en prison	1		2		3
Total	37	40	56	36	169

*Nota: Les critères dominants n'ont pas tous été définis de la même manière pour l'ensemble de l'échantillon.

TABLEAU XXXIV
Classement des décisions selon le critère utilisé (Ontario)

Critère dominant	Décision				Total
	Élargissement	Élargissement dans un certain cadre	Décision différée/ réservée	Refus de l'élargissement	
Projets de sortie	8	7	3/1	4	23
Problèmes de personnalité	-	1	4/4	6	15
Maturité	3	1	3/-	2	9
Ressources personnelles	2	2	3/1	1	9
Délinquance structurée	6	1	2/-	-	9
Dangerosité*	-	1	1/2	1	4
Conduite en prison	1	-	1/1	-	3
Total	20	13	17/9	13	72**

*Le petit nombre de ces cas est sans doute attribuable au fait que nous n'avons pas assisté aux audiences ayant eu lieu au Centre médical régional de Kingston.

**On a omis un cas dans lequel le critère dominant n'était pas apparent.

TABEAU XXXV
Classement des décisions selon le critère utilisé (Québec)

Critère dominant	Décision				Total
	Élargissement	Élargissement dans un certain cadre	Décision différée/ réservée	Refus de l'élargissement	
Projets de sortie	11	15	1/9	3	39
Satisfaisants	6	4	-/-	-	10
Insatisfaisants	-	-	-/2	3	5
Encadrement et étapes	4	10	-/2	-	14
Incomplets	1	1	1/7	-	10
Délinquance structurée	4	2	3/2	8	19
Problèmes de personnalité	-	3	5/2	4	14
Dangerosité	1	5	2/3	1	12
Ressources personnelles	-	1	2/1	4	8
Maturité	1	1	-/-	3	5
Total	17	27	13/17	23	97

(iv) *Observations générales sur les critères*

Bien que nous ayons tenté d'identifier pour chaque cas le critère dominant, il reste que l'importance relative du critère ainsi retenu variait d'un cas à l'autre. Le critère «projets de sortie» était quelquefois le plus utilisé. Par contre, le critère «maturité» est intervenu dans un très grand nombre de cas en même temps que d'autres facteurs. D'ailleurs, même si les critères applicables étaient définis avec précision et classés par ordre d'importance, le décideur devrait encore choisir les critères applicables à un cas donné. Toutefois, si tous les acteurs du processus de libération conditionnelle étaient informés des critères jugés applicables à la plupart des cas par la Commission — mettons qu'il s'agirait d'une liste d'une quinzaine de critères —, et si la nature et le sens de chacun de ces critères leur étaient précisés, il serait possible de condenser et d'organiser les données versées au dossier du détenu de manière à faciliter l'application des critères pertinents.

Nous avons noté que les commissaires qui ont statué sur les cas de notre échantillon n'ont pas essayé de mettre en application un nombre donné de critères, dans un ordre particulier, en fonction d'une gradation prédéterminée. Ils ont tenté plutôt de cerner les circonstances de chaque cas et de s'en faire une idée d'après les renseignements auxquels ils avaient accès et qu'ils avaient eu la possibilité d'examiner, compte tenu d'une lourde charge de travail et d'une pénurie de temps. En fait, il nous a semblé que les commissaires ne retenaient qu'un nombre restreint de facteurs²⁶⁰, ce qui devrait les inciter à verser au dossier un exposé des fondements de leur décision.

Les commissaires semblaient se laisser guider dans leurs délibérations par leur philosophie personnelle de la libération conditionnelle; si bien que leurs décisions dans beaucoup de cas nous ont semblé être dans une très large mesure le fruit de l'intuition. Étant donné leur connaissance du sujet et en supposant que cette connaissance s'acquiert à force de statuer sur un grand nombre de cas, leur intuition est peut-être un guide satisfaisant, voire remarquablement sûr. Mais à moins que chaque commissaire ne tienne un «livre de bord», où il noterait les critères décisifs et les suites de chacune de ses décisions, et que par la suite tous les commissaires étudient ces «livres de bord», les avantages de l'expérience accumulée nous paraissent assez aléatoires. A moins que l'on ne procède à un tel «suivi», il faut se contenter de conjectures ou de suppositions sur la réalité de ces avantages.

Puisque l'expérience semble être le principal moyen de connaître les critères de décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles, il n'est pas étonnant que si peu de gens les connaissent. Observateurs

privilegiés, nous avons dans une certaine mesure acquis cette expérience. Mais elle ne pourra jamais être acquise, ni par un grand nombre des informateurs qui versent au dossier les renseignements sur lesquels repose la décision, ni par les détenus. Par conséquent, la contribution et la participation des uns et des autres ne pourra être que d'une efficacité restreinte, aussi longtemps qu'ils ne seront pas au courant des critères de décision, utilisés par la Commission.

e) La nécessité de critères clairs et cohérents

Nous avons déjà établi, dans les chapitres précédents, la nécessité d'un ensemble de critères clairs, cohérents et explicites susceptibles de servir de base aux décisions en matière de libération conditionnelle. Inévitablement, ces critères seront appelés à évoluer. Cela n'enlève rien aux raisons pour lesquelles la Commission devrait les énoncer. Il ne s'agira là que d'une première étape. Une fois les critères énoncés, il restera à déterminer, sur la base de l'expérience acquise et de recherches ultérieures, quelles doivent être leur hiérarchie et leurs modalités d'application. Mais par lui-même, le fait pour la Commission d'énoncer les critères sur lesquels elle s'efforce de fonder ses décisions présentera un certain nombre d'avantages immédiats.

Pour le détenu, l'existence de critères explicites est indispensable à une participation réelle au processus de libération conditionnelle. La connaissance des critères applicables à son cas lui assurera que les membres de la Commission le traiteront avec équité. La conviction d'avoir été traité équitablement renforce la légitimité de la libération conditionnelle dans l'esprit du détenu. Et ceci peut l'aider à se plier aux restrictions liées à la surveillance et aux normes et modalités auxquelles il est astreint pendant la période de libération conditionnelle.

Pour l'agent des libérations, l'existence de critères explicites facilitera la constitution du dossier. Elle lui permettra de concentrer ses efforts sur les détails, observations et commentaires les plus pertinents. Par conséquent le temps consacré à la constitution du dossier sera utilisé à meilleur escient. Une connaissance des critères dont se sert la Commission atténuera également les hésitations fréquentes chez les agents des libérations et leur propension à répondre à l'avance aux préoccupations probables de tel ou tel commissaire²⁸¹.

La précision des critères aidera les divers collaborateurs qui contribuent à la constitution du dossier, notamment l'agent de classification, la famille et les amis du détenu, les employeurs éventuels, etc. La connaissance de ces

critères donnera aux documents versés au dossier par ces personnes une plus grande pertinence en regard des questions à examiner par la Commission et, par conséquent, une influence et une portée plus importantes sur les décisions rendues. Actuellement, le dépôt d'un document au dossier d'un requérant à l'appui de sa demande de libération conditionnelle est une opération faite à l'aveuglette, comme s'en rendent d'ailleurs compte de nombreux intervenants. Qu'on en juge d'après l'extrait suivant d'une lettre adressée à la Commission par l'avocat d'un détenu:

Nous sommes les procureurs de Monsieur X qui, croyons-nous, a soumis une demande de libération conditionnelle de jour.

Nous voulons par la présente appuyer la demande de cet homme et nous vous prions respectueusement de vous assurer que les personnes qui examineront cette demande prennent en considération les représentations contenues dans notre lettre du 17 janvier 1974, adressée au Service national des libérations conditionnelles à l'appui de la demande de Monsieur X.

Dans cette lettre, nous avons tenté d'établir de façon aussi précise et complète que possible, les éléments qui, à notre avis, étaient pertinents en regard de la question soumise à la Commission à cette époque. Nous estimons que ces arguments sont toujours valables pour la demande de Monsieur X²⁸².

Le grand public aurait également intérêt à connaître les critères de la Commission. La diffusion de renseignements de cette nature faciliterait la démystification du processus de libération conditionnelle, et témoignerait de la volonté de la Commission de rendre compte au public de ses décisions. Une meilleure compréhension s'établira entre la Commission et le public lorsque celui-ci sera mieux informé sur le rôle de la Commission et les difficultés auxquelles le libéré conditionnel doit faire face. Une meilleure compréhension de la part du public devrait faciliter les efforts des agents des libérations et des organisations d'action sociale qui veillent au respect des modalités de la libération conditionnelle.

En dernier lieu, la Commission elle-même peut trouver un avantage substantiel à énoncer clairement ses critères de décision. Si le travail de constitution du dossier et les débats lors de l'audience sont organisés en fonction de ces critères, l'audience permettra un examen beaucoup plus rigoureux du dossier. De même, les décisions de la Commission prêteront moins le flanc au reproche d'arbitraire ou de susceptibilité à des influences extérieures ou à des considérations non pertinentes. On percevra ces décisions comme découlant de l'application de critères formellement énoncés, et non pas comme des manifestations de l'intuition ou des préférences personnelles de certains commissaires²⁸³.

L'adoption par la Commission de critères explicites introduira une plus grande cohérence dans les décisions. Les décisions de la Commission correspondront à ces critères et serviront de guide dans l'examen de cas

semblables. En outre, la Commission sera mieux placée pour évaluer l'efficacité de ses décisions en fonction de la réussite du libéré conditionnel et des considérations jugées particulièrement importantes dans tel ou tel cas.

Au départ, il est certain que les commissaires auront du mal à dresser d'un commun accord une liste de critères ou de principes directeurs clairs et cohérents (encore que la convergence d'idées entre quatre commissaires nationaux soit encourageante: voir le tableau XXX). De même, il leur sera d'abord malaisé de pondérer et d'appliquer tel ou tel de ces critères dans une situation donnée et de mettre en forme leur raisonnement sur cette application. Mais cette période de tâtonnements est indispensable. Elle seule permettra à la Commission d'établir précisément quels critères sont pertinents et significatifs pour tel ou tel type de situations. La liste initiale pourra être progressivement modifiée en fonction de l'expérience acquise. Il n'y aura jamais lieu de la considérer comme immuable ou exhaustive. Mais toute modification de son contenu devra être portée à la connaissance du public, de même que les raisons qui l'auront entraînée. Cela peut paraître exagérément formaliste. Mais étant donné l'importance cruciale de ces critères pour les acteurs du processus de libération conditionnelle et pour la compréhension du régime de libération conditionnelle par le public, nous jugeons essentiel que la Commission des libérations conditionnelles poursuive les efforts qu'elle a déjà consentis en vue de se doter pour la première fois d'un ensemble de critères de décision clairs, cohérents et explicites.

(f) Les autres facteurs influant sur la décision

Dans les chapitres précédents, nous avons décrit les divers éléments, procédures et pratiques qui structurent le contexte dans lequel statuent les commissaires. Dans la mesure où ces éléments agissent sur la décision, on peut les considérer comme des influences ou des critères passifs. Nous voulons, en rappelant ici leur existence, rappeler une fois de plus au lecteur l'effet parfois déterminant qu'ils peuvent avoir sur la décision. Il convient de signaler les suivants.

(i) *La procédure de vote*

Comme nous l'avons déjà mentionné²⁸⁴, on exige pour rendre la décision le vote d'un nombre variable de commissaires, selon la nature de l'infraction ou la situation du détenu. La procédure de vote de la Commission agit directement sur la facilité avec laquelle le détenu peut obtenir la libération conditionnelle. Il est, par exemple, plus difficile

d'obtenir l'approbation de cinq commissaires que de deux. Par conséquent, la procédure de vote augmente la difficulté pour un détenu d'obtenir la libération conditionnelle et accentue l'importance que la Commission attache à l'infraction ou à la situation en question.

(ii) *Les interventions prédécisionnelles*

Nous avons déjà examiné les effets de ces interventions que nous avons définies comme des contributions au dossier du détenu sous la forme d'une recommandation, d'une appréciation ou d'un exposé sommaire sur l'état de préparation du détenu²⁸⁵. Nous avons démontré que ces interventions prédécisionnelles influencent fortement l'examen du dossier par les commissaires. On se souviendra que, parmi ces intervenants, c'est l'agent des libérations qui exerce l'influence la plus grande.

(iii) *Les retards dans la constitution du dossier*

L'échantillon a démontré que les retards dans la constitution du dossier peuvent être un facteur déterminant dans la décision que rendront les commissaires. La Commission a réservé douze décisions en invoquant précisément l'insuffisance du dossier²⁸⁶. Bien que ce sort n'ait pas été réservé à tous les dossiers dans lesquels il manquait des pièces importantes, le fait que la Commission en soit venue à cette conclusion en douze occasions signifie que les retards dans la constitution du dossier exercent une influence importante sur la décision.

(iv) *Le rôle des agents à l'audience*

Nous avons rapporté, dans un chapitre précédent, qu'il existe un manque d'uniformité dans la nature et la forme de la participation de l'agent des libérations et de l'agent de classification à l'audience²⁸⁷. Certains de ces fonctionnaires ont joué un rôle important (parfois décisif) dans la décision de la Commission, soit pendant la conférence préliminaire, soit à l'audience proprement dite. Ceci était surtout vrai pour les cas où il ne manquait aux commissaires qu'un seul élément positif ou négatif au sujet du détenu pour lever leurs dernières hésitations à statuer dans un sens ou dans l'autre sur la libération conditionnelle. L'opinion exprimée par l'agent des libérations ou l'agent de classification à cet instant de flottement a souvent constitué l'impulsion nécessaire pour amener les commissaires à conclure. Il va sans dire que l'absence des agents responsables du dossier pouvait avoir une forte incidence sur l'issue de l'audience; or, il leur est arrivé assez fréquemment d'être absents.

(v) *La fonction de l'audience*

Nous avons déjà signalé que les détenus de notre échantillon avaient eu largement l'occasion d'intervenir à l'audience²⁸⁸. En outre, nous avons

insisté sur l'importance d'une participation effective du détenu à cette étape du processus de libération conditionnelle, notamment pour vérifier l'exactitude des renseignements fournis aux commissaires et pour donner au détenu le sentiment d'être traité avec justice. Enfin, nous avons signalé l'importance des interventions écrites présentées à l'audience par certains détenus²⁸⁹.

Tous ces avantages de la participation du détenu étant admis, il faut encore se demander si le détenu a vraiment exercé une influence sur la décision. En d'autres termes, la phase de l'audience a-t-elle joué un rôle déterminant dans la décision des Commissaires?

Il est remarquable que, sur les 179 audiences auxquelles nous avons assisté, dans cinquante cas au moins, les commissaires en étaient arrivés à une décision provisoire *avant* que le détenu ne pénètre dans la salle d'audience. Du moins, dans ces cinquante cas les chercheurs ont pu, grâce à la discussion qui précéda l'arrivée du détenu, se faire une idée approximative de la décision que les commissaires allaient prendre. Ce «pressentiment» de la décision découlait des propos tenus par les commissaires, les agents des libérations et les agents de classification, par exemple de propos tels que:

- «celui-ci n'est pas très prometteur» ;
- «ce gars-là est un candidat très médiocre» ;
- «nous considérerons cette entrevue comme un contrôle plutôt que comme un examen de la libération conditionnelle» ;
- «il s'agit d'un gars très violent et son cas est plutôt désespéré, compte tenu de ses progrès psychiatriques jusqu'ici» ; et
- «je ne vois aucun facteur négatif».

Des remarques de ce genre nous donnaient une assez bonne idée de la conclusion à laquelle arriveraient les commissaires.

Nous avons simplement noté les propos de cette nature lorsqu'on en tenait avant l'arrivée du détenu. Nous n'avons pas cherché à mesurer dans tous les cas l'influence que pouvaient avoir sur la décision les prédispositions des commissaires. Bien entendu, il est tout à fait concevable qu'un commissaire se soit formé une opinion sur certaines des questions soulevées par le cas d'un détenu, à la lecture du dossier dans les jours précédant l'audience. La même chose se produit pour le juge qui, avant le procès, prend connaissance des plaidoyers versés au dossier par les avocats des deux parties. Lorsque les agents des libérations conditionnelles et les agents de classification sont d'accord au sujet d'un détenu, une prédisposition du commissaire dans le même sens peut fort bien avoir un

effet déterminant; cela s'est d'ailleurs produit lors de certaines des audiences que nous avons observées. De tout cela, il ne s'ensuit pas que l'audience soit de peu de conséquence pour la décision sur la libération conditionnelle. Dans plusieurs cas, nous avons constaté que l'audience jouait un rôle crucial.

La seule constatation que nous puissions rigoureusement faire à propos de l'échantillon est peut-être la présence d'une certaine incohérence dans la portée que les commissaires reconnaissent à l'audience. Cette incohérence est encore aggravée par les écarts entre détenus au plan de l'aptitude à intervenir efficacement dans le cadre de l'audience.

(vi) Les décisions antérieures de la Commission

Ces décisions antérieures exerceront parfois une influence lorsque les commissaires réexamineront un cas. Ainsi, on considérera la libération conditionnelle de jour comme une étape préparatoire à la libération conditionnelle ordinaire.

(vii) Conclusions

Ces facteurs contextuels, bien qu'ils ne soient pas habituellement considérés comme des critères de la libération conditionnelle, ne peuvent être ignorés si l'on veut comprendre comment s'élaborent les décisions en matière de libération conditionnelle. Les spécialistes de cette matière, c'est-à-dire les membres de la Commission et divers groupes de fonctionnaires, sont certainement sensibles à ces facteurs et ils en tiennent compte dans leur analyse des cas qui leur sont soumis.

CHAPITRE IX

L'établissement de principes directeurs par la Commission nationale des libérations conditionnelles

Nous avons décrit précédemment comment la Commission nationale des libérations conditionnelles formule et diffuse des principes directeurs dans son domaine de compétence. Le nombre et la diversité des documents dont fait usage la Commission démontre non seulement l'ampleur de cet aspect de ses activités, mais aussi la nécessité de méthodes plus simples et mieux coordonnées pour la diffusion de ces principes.

On peut trouver des principes directeurs sous forme de règles, de règlements, de notes de service, de directives, de procès-verbaux des séances de la Commission; on en trouve aussi dans le Manuel de procédure du Service national des libérations conditionnelles, dans le Manuel de procédure de la Commission, dans ses rapports annuels, dans les déclarations publiques des commissaires, dans les communiqués de presse de la Commission et dans ceux du ministère du Solliciteur général. Sans parler de la difficulté de rassembler tous ces documents, nous voyons mal pourquoi on retrouverait certains principes directeurs dans telle sorte de documents alors que d'autres, de nature semblable ou connexe, n'y figurent pas.

Nous avons constaté que la Commission ne possède aucun index de ses notes et directives traitant de principes généraux. Cependant, elle conserve un répertoire des procès-verbaux de ses séances, au cours desquelles, nous le supposons, ces principes sont adoptés. Mais seule une partie de ces principes est diffusée par voie de note de service ou de directive. Et, en fait, la Commission aurait du mal à déterminer avec certitude quels moyens ont été utilisés pour la diffusion de telle ou telle de ses décisions de principe.

Un grand nombre des notes et directives de la Commission renfermant des principes généraux présentent un intérêt primordial pour la compréhension du processus de libération conditionnelle. Et pourtant, on ne les considère pas comme des documents publics et, habituellement, ils ne sont accessibles ni aux détenus, ni au grand public. C'est ainsi, par exemple, que la procédure de vote fait l'objet d'une note de service. Il en va de même pour les principes adoptés par la Commission quant à la nature, à la fonction et au but de la libération conditionnelle de jour.

Les difficultés que nous ont occasionnées la recherche et la réunion des textes renfermant les principes directeurs en vigueur nous permettent de prévoir ce à quoi feront face les futurs commissaires et agents lorsqu'ils s'efforceront de comprendre les règles de la Commission, sa procédure et sa pratique, pour se guider dans leur travail. On pourrait certainement concevoir un système plus simple pour la diffusion des principes directeurs de la Commission. Ainsi, il y aurait intérêt à n'utiliser qu'une seule méthode de diffusion, en établissant un index de ces documents et en systématisant les renvois aux documents antérieurs ayant un objet connexe.

Quel que soit le système adopté, nous sommes convaincus que les principes généraux de la Commission, tout comme ses règles et règlements, doivent être connus du public. Pour le détenu qui demande la libération conditionnelle, il lui importe peu qu'on lui applique une politique administrative ou un règlement. Pour le public, l'application par la Commission de principes qui échappent à tout examen critique et continu de la part du public ne facilite pas la compréhension du processus de libération conditionnelle.

Au cours de notre recherche, nous avons eu l'occasion de constater que la Commission était consciente d'un certain nombre de problèmes quant à l'établissement et à la diffusion de ses principes directeurs. La création d'un service chargé de rassembler, de coordonner et d'évaluer ses énoncés de principes marque un pas dans la bonne voie. Néanmoins, ce n'est là qu'un premier pas. Pour que les détenus puissent comprendre et respecter le processus de libération conditionnelle, il faut leur donner l'occasion d'en saisir le fonctionnement. Un système permettant une large diffusion des principes directeurs de la Commission aiderait à satisfaire cette exigence.

Renvois

1. Voir notamment: L. James, *Prisoners' Perceptions of Parole*, Toronto: Centre of Criminology, Univ. of Toronto, 1971; S. Binnie, *Parole and Ontario Reform Institution Inmates*, Centre of Criminology, Univ. of Toronto, 1974; *Rapport du Groupe d'étude sur la mise en liberté des détenus* Ottawa, Information Canada, 1973 (Groupe d'étude Hugessen); *Rapport du Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles sur la libération conditionnelle au Canada*, Ottawa, Information Canada, 1974; Canadian Criminology and Corrections Association, *The Parole System in Canada*, Ottawa: Canadian Criminology and Corrections Association, 1973; K. Jobson, *Fair Procedure in Parole*, (1972) 22 U. of T. L.J. 267; I. Waller, *Men Released from Prison: The Impact of Prison and Parole*, Toronto: Univ. of Toronto Press, 1974; R. Price, *Bringing the Rule of Law to Corrections*, (1974) 16 (No. 3) Can. J. of Criminology and Corrections 209.
2. Voir la *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, S.R.C. 1970, ch. P-2, art. 6.
3. Voir K. C. Davis, *Discretionary Justice*, Chicago, University of Illinois Press, 1973 (p.25):

Discretion is a tool, indispensable for individualization of justice. Rules alone, untempered by discretion, cannot cope with the complexities of modern government and of modern justice. Discretion is our principal source of creativeness in government and in law.

Yet every truth extolling discretion may be matched by a truth about its dangers: Discretion is a tool only when properly used ...
4. Notre échantillon de détenus est analysé au chapitre II.
5. La Commission nationale des libérations conditionnelles se compose d'une direction centrale siégeant à Ottawa et de cinq sections régionales — pour les régions de l'Atlantique, du Québec, de l'Ontario, des Provinces de l'Ouest et de la Colombie-Britannique. Les sections ontarienne et québécoise entendent chaque mois une centaine de demandes de libération, et les autres sections une cinquantaine.
6. La réduction de peine est accordée par le Service des pénitenciers, principalement en fonction de la bonne conduite du détenu pendant son incarcération. Voir la *Loi sur les pénitenciers*, S.R.C. 1970, ch. P-6, art. 22 et 24.

7. *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, art. 15(1):
 - 15.(1) Lorsqu'un détenu à qui la libération conditionnelle n'a pas été accordée est mis en liberté avant l'expiration de sa sentence en conformité de la loi, à la suite d'une réduction de peine, incluant une réduction méritée et que la période de cette réduction excède soixante jours, il doit, nonobstant toute autre loi, être assujéti à une surveillance obligatoire commençant dès sa mise en liberté et se poursuivant pendant la durée de cette réduction de peine.
8. *Idem*, art. 15(2).
9. *Idem*, art. 16(1), 16(4) et 17(1), où sont définies la suspension, la révocation et la déchéance.
10. *Idem*, art. 13(2).
11. Et ceux purgeant consécutivement plusieurs peines, chacune d'une durée inférieure à deux ans mais dont la durée totale est égale ou supérieure à deux ans.
12. *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, art. 10(1)a).
13. *Loi sur les pénitenciers*, art. 13.
14. *Manuel du Service national des libérations conditionnelles* (appelé ci-après «Manuel du SNLC»), 2.00:

A l'article 3(1)a) du *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*, l'expression «après que le détenu a été admis dans une prison» signifie «après que le détenu a commencé à purger sa peine», quel que soit le lieu de détention.
15. Voir le *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*, DORS/60-216, art. 3(1)a).
16. Manuel du SNLC, 2.12.
17. *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, art. 8(1); voir également le Manuel du SNLC, 1.18.
18. Manuel du SNLC, 2.07; voir également les *Règles de la Commission nationale des libérations conditionnelles*, DORS/71-151, art. 6.
19. Ainsi, le Service des libérations conditionnelles ne fera procéder à aucune évaluation communautaire avant d'avoir reçu une demande de libération. L'évaluation communautaire est l'un des documents examinés par la Commission lorsqu'elle statue sur une demande.
20. *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, art. 21(1).
21. *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*, DORS/60-216, mod. DORS/64-475 et DORS/73-298, art. 2(1)a).
22. *Idem*.
23. *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, art. 21(1).
24. *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*, art. 2(1)a)(ii).

25. *Idem*, DORS/60-216, mod. DORS/64-475, DORS/69-306 et DORS 74-97, art. 2(1)b), 2.1(1) et 2.1(2) et *Code criminel*, art. 218(6).
26. *Code criminel*, art. 694.
27. Voir la *Note de service de la CNLC concernant la libération conditionnelle de jour et la libération conditionnelle de jour (temp.)*, n° 6317, 2 avril 1974, Ottawa. La durée maximale d'une période de libération conditionnelle de jour est habituellement de quatre mois. Toute dérogation aux règles d'admissibilité à la libération conditionnelle de jour doit être approuvée par la Commission. Voir également le Manuel du SNLC, 2.08-2.09.
28. *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*, DORS/60-216, mod. DORS/64-475, art. 2(2) et 3(3).
29. On trouvera une analyse plus détaillée de la procédure de vote aux chapitres VI et VII.
30. *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*, DORS/60-216, mod. DORS/64-475 et DORS/74-97, art. 3(1)c).
31. *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, art. 15.
32. *Idem*, art. 3(1). En principe, les commissaires dont le mandat est de dix ans ne sont pas susceptibles de bénéficier d'un renouvellement. On a toutefois fait exception pour un commissaire initialement désigné pour dix ans le 1^{er} octobre 1960, et dont le mandat a été renouvelé, à compter du 1^{er} octobre 1970, jusqu'au 27 novembre 1974, date à laquelle le commissaire a atteint l'âge de 65 ans. Le 18 novembre 1974, son mandat a été renouvelé par décret pour un an.
33. *Idem*, art. 3(3).
34. *Idem*, art. 3(2).
35. *Idem*, art. 4.1 (SC 1973-1974, ch. 48).
36. *Idem*, art. 5(1).
37. On trouvera un exposé de leurs fonctions dans le *Manuel de procédure de la Commission nationale des libérations conditionnelles* (août 1974), appelé ci-après le Manuel de la CNLC.
38. Voir: P. B. Hoffman et L. K. DeGostin, *Parole Decision-Making: Structuring Discretion*, (1974) 38 *Federal Probation* 7:

Parole Board members actually make two types of decisions: individual case decisions and paroling policy decisions. The latter set the framework within which the former are made. In most jurisdictions, however, paroling policy decisions are informal, unarticulated, and generally not well developed. This situation has resulted in criticisms of unfettered discretion, decision inconsistency and disparity.
39. *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, art. 6.
40. S.R.C. 1970, ch. J-3.
41. *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, art. 7(1).

42. Lorsqu'il existe dans ces provinces une commission provinciale des libérations conditionnelles; voir la *Loi sur les prisons et les maisons de correction*, SRC 1970, ch.P-21, art. 44 et 150.
43. *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, art. 10(2).
44. *Règles de la Commission nationale des libérations conditionnelles*, art. 3(1).
45. *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, art. 3(6).
46. Voir le *Manuel de la CNLC*, 1-2.
47. *Idem*.
48. *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, SRC 1970, ch. P-2, art. 22(1), mod. SC 1972, ch. 13, art. 74.
49. Certains bureaux du Service des libérations conditionnelles sont spécialisés dans la constitution des dossiers, d'autres dans la surveillance des détenus libérés. En Ontario, cet état de choses est dû au fait que les établissements de détention sont regroupés dans les régions de Kingston et de Peterborough. Or, les détenus libérés ont tendance à chercher du travail et à s'établir dans les régions très peuplées. Les bureaux situés dans ces dernières régions ont donc principalement pour tâche d'assurer la surveillance des libérés conditionnels, plutôt que de voir à la constitution des dossiers des détenus.
50. En général, dans des établissements fédéraux, sauf dans le cas du *Beaver Creek Correctional Camp*, de l'Institut Pinel et de la Maison Tanguay.
51. On trouvera une analyse de la procédure de vote aux chapitres VI et VII.
52. Des exemplaires de ces formulaires ont été déposés au bureau d'Ottawa de la Commission de réforme du droit du Canada.
53. N'ayant pas été autorisés à photocopier les documents se trouvant dans les dossiers du Service des libérations conditionnelles, nous n'avons pu recueillir pour chacun des détenus la Partie IV de la Synthèse du cas. Voir le *Manuel du SNLC*, 2.20. Ce document renferme une évaluation et une recommandation de la part d'un agent du Service des libérations relativement à la libération conditionnelle du détenu. Il constitue habituellement un condensé des renseignements contenus dans le dossier. Cette partie de la Synthèse du cas fait également office de «motifs de la décision» lorsque la Commission se borne à adopter, sans autre commentaire, la recommandation de l'agent des libérations. Voir le *Manuel du SNLC*, 1.25. La Commission nous a autorisés à photocopier le texte des motifs de sa décision dans les cas où elle avait écarté la recommandation de l'agent des libérations ou ajouté des observations ou des motifs complémentaires. Elle nous a cependant demandé de lui rendre ces photocopies au terme de nos travaux.
54. Les commissaires régionaux de l'Ontario ont exigé que tous les détenus devant être entendus en février 1975 aient la possibilité, avant la date de l'audience, de s'opposer à notre présence à l'audience. Faute de temps, nous avons dû confier au Service national des pénitenciers le soin d'informer les intéressés de notre désir et de recueillir leur accord. Les chefs des services de classification des différents établissements ont été priés de transmettre notre demande aux agents de classification, qui devaient à leur tour la transmettre aux détenus dont ils avaient la charge. Les commissaires étaient particulièrement soucieux d'éviter que les détenus ne soient amenés à consentir à notre

présence sous la pression des derniers moments avant l'audience. A la suite de certains retards, douze détenus n'ont pu être informés à temps de notre requête. Quatre autres détenus s'étant opposés à notre présence, notre échantillon ontarien s'est trouvé réduit de 99 à 83 audiences.

55. Ce chiffre comprend les détenus ayant déjà atteint la date d'admissibilité, mais pour lesquels la décision avait été différée ou réservée jusqu'en mars 1975.
56. Le partage des responsabilités en matière d'incarcération a été effectué en fonction de la durée des peines. Les pénitenciers relèvent du gouvernement fédéral, les prisons et les maisons de correction des gouvernements provinciaux. Voir l'art. 659(1) du *Code criminel*:
659.(1) Sauf lorsqu'il y est autrement pourvu, une personne qui est condamnée à l'emprisonnement
 - a) à perpétuité,
 - b) pour une durée de deux ans ou plus, ou
 - c) pour deux périodes ou plus de moins de deux ans chacune, à purger l'une après l'autre et dont la durée totale est de deux ans ou plus,doit être condamnée à l'emprisonnement dans un pénitencier.
57. Il s'agissait de détenus du Centre de Portsmouth.
58. L'échantillon ne comporte aucun cas où la demande concernait la libération conditionnelle de jour et n'a pas fait l'objet d'une audience avec participation du détenu.
59. Nous avons attribué un numéro de dossier aux détenus de notre échantillon, de manière à préserver leur anonymat. Dossier O-14.
60. Dossier O-38.
61. Manuel du SNLC, 1.09.
62. *Idem*, 3.02. La période de «libération progressive» fait l'objet d'un certificat provisoire, habituellement délivré pour trois mois au maximum.
63. Cependant, la libération conditionnelle de jour peut restreindre les chances d'un détenu de se préparer à la libération conditionnelle ordinaire, dans les localités dépourvues d'établissement de détention.
64. *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, art. 2. Voir la *Note de service de la CNLC concernant la libération conditionnelle de jour (temp.) dans les établissements à sécurité maximale, moyenne et minimale*, dossier n° 6317, 2 avril 1974, Ottawa. Cette note renferme les exigences suivantes quant au retour quotidien du détenu à l'établissement:

a) *Heure de rentrée*

L'heure de rentrée s'applique du lundi au vendredi et elle entre en vigueur un mois après l'entrée en vigueur du projet ou du programme de l'individu. Elle varie entre 22 h. et 00:30 h. et est permise au plus un soir par semaine dans les établissements à sécurité maximale et moyenne et au plus deux soirs par semaine dans les établissements à sécurité minimale. 23 h. sera considérée l'heure normale de rentrée à l'établissement mais le

représentant de district peut autoriser une permission allant jusqu'à 00:30 h. pourvu que la demande du détenu soit conforme à son projet.

b) *Fins de semaine*

C'est le représentant de district qui déterminera les congés accordés à tout détenu conformément à son programme ou à son plan, et compte tenu de ses progrès en général.

Il peut accorder, au maximum, une fin de semaine après que le projet ou le programme de l'individu aura été en vigueur depuis un mois, et un maximum d'une fin de semaine par mois peut être accordée dans les mois qui suivent.

65. *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, art. 13.
66. Voir la Note de service citée à la note 64.
67. Voir notamment le chapitre VI.
68. Voir la Note de service citée à la note 64.
69. *Idem.* La Note de service fait ressortir une autre différence entre la libération conditionnelle de jour et la libération conditionnelle de jour (temporaire), quant au couvre-feu applicable au retour du détenu à l'établissement. Le couvre-feu ne s'applique pas aux libérés conditionnels de jour (temporaires), puisqu'ils doivent normalement rentrer après leur journée normale d'activité.
70. *Idem.* Les règlements et directives des pénitenciers excluent la possibilité d'autoriser l'absence temporaire des détenus classés comme délinquants sexuels dangereux. Voir la directive C.D. 228.
71. Voir cependant les observations faites au chapitre VIII.
72. *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*, DORS/60-216, mod. DORS/64-475, art. 2(2): si la Commission estime que des circonstances particulières le justifient, elle peut accorder la libération conditionnelle à un détenu qui n'a pas encore purgé la partie de sa peine qu'il doit normalement purger avant de devenir admissible.
73. *Idem.* DORS/60-216, art. 3(3): la Commission peut examiner le cas d'un détenu à tout moment pendant son incarcération.
74. *Idem.* DORS/60-216, mod. DORS/64-475 et DORS/73-298, art. 2(2) et 2(1)a)(i).
75. Note de service de la CNLC: *Re Exception from Regular Time Rules Ordinarily Governing Parole Eligibility*, dossier 62298, 11 août 1970, Ottawa. On notera également que les demandes de libération conditionnelle de jour avant la date d'admissibilité ne font pas partie des exceptions prévues par cette directive.
76. *Idem.*
77. Dossier Q-94.
78. Manuel du SNLC, 1.09.
79. Dossier O-48.

80. Manuel du SNLC, 3.05.
81. *Idem*, 3.01, 3.02.
82. Dossier O-16.
83. Dossier O-28.
84. Dossiers O-65, O-67, O-73.
85. Dossier O-47. On notera qu'en principe, une décision portant «maintien de la libération conditionnelle» est une décision par laquelle la Commission remet en vigueur une libération qu'elle avait suspendue, et annule par le fait même cette suspension. Dans ce cas précis, cependant, tel n'est pas le sens que nous avons donné à cette expression. Voir le Manuel du SNLC, 1.11.
86. *Règlement sur la libération conditionnelle de détenus*, DORS/60-216, mod. DORS/64-475 et DORS/74-97, art. 3(1)c).
87. *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, art. 15.
88. Manuel du SNLC, 1.11.
89. *Idem*, 1.10, 2.10.
90. Dossier O-49.
91. Dossier O-47.
92. L'écart entre ce chiffre et le nombre total de détenus compris dans notre échantillon est dû au fait qu'il nous a été difficile d'avoir accès à certains dossiers, qui étaient alors en voie de constitution. On peut estimer que l'inclusion tardive de certains renseignements dans le dossier du détenu peut en empêcher l'examen et l'appréciation attentifs avant l'audience, non seulement par des observateurs tels que nous, mais par les commissaires eux-mêmes.
93. On tient également à Ottawa un quatrième dossier, très condensé, à des fins de statistique. On n'y trouve que quelques données très précises, ne présentant que peu d'intérêt pour la présente étude. Étude sur la réorganisation du SNLC et de la CNLC, N° 5 (Ottawa, ministère du Solliciteur général, février 1974) 13-14.
94. Pour les détenus des établissements provinciaux, le dossier concernant la libération conditionnelle n'est ouvert que sur réception par la Commission d'une demande de libération.
95. Manuel du SNLC, 2.00:
 A l'article 3(1) (a) du Règlement sur la libération conditionnelle de détenus, l'expression «après que le détenu a été admis dans une prison» signifie «après que le détenu a commencé à purger sa peine», quel que soit le lieu de détention...
 La date d'admissibilité à la libération conditionnelle est celle à laquelle le détenu peut normalement être libéré sous condition.
 Voir également 2.07 et 2.12.
96. *Idem*, 2.00:

La préparation des cas a trait aux mesures qu'il faut prendre en vue de soumettre les cas à l'examen de la Commission et comprend la réunion de renseignements objectifs, une enquête sur les circonstances se rattachant aux cas, des rapports sur les entrevues, l'analyse de toutes les données pertinentes dont on dispose, un sommaire et une recommandation.

Voir également 2.07 et 2.13.

97. *Idem*, 2.01. Pour que l'audience ait lieu durant le mois qui précède celui au cours duquel survient la date d'admissibilité, le détenu doit présenter sa demande cinq mois avant sa date d'admissibilité à la libération conditionnelle.
98. Ces documents sont «classés» dans la mesure où ils sont censés n'avoir aucun rapport avec la peine en cours d'application ou avec la demande de libération conditionnelle. Il est arrivé, cependant, que des commissaires fassent allusion à des renseignements «classés».
99. Un exemplaire de ce formulaire a été déposé au bureau d'Ottawa de la Commission de réforme du droit du Canada.
100. *Idem*.
101. *Code criminel*, art. 662(1):
662.(1) Lorsqu'un accusé autre qu'une corporation plaide coupable ou est reconnu coupable d'une infraction, un agent de probation doit, s'il est requis de le faire par une cour, préparer et déposer à la cour un rapport écrit concernant l'accusé afin d'aider celle-ci à imposer une sentence ou à décider si l'accusé devrait être libéré en application de l'article 662.1.
102. Le Rapport Fauteux, en 1956, soulignait déjà l'importance de ce genre de renseignements. Notre recherche ne nous a pas donné l'occasion d'examiner de rapports postsentenciels. Il s'agit là, semble-t-il, de rapports rédigés par des agents du Service des libérations conditionnelles (du moins en Ontario) entre le moment de la sentence et l'arrivée au pénitencier, en général dans des cas où il n'y a pas eu de rapport présentiel.
103. *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, art. 16(1):
16(1) Un membre de la Commission ou toute personne qu'elle désigne peuvent, au moyen d'un mandat écrit, signé par eux, suspendre toute libération conditionnelle d'un détenu à liberté conditionnelle autre qu'une libération conditionnelle des obligations de laquelle le détenu a été relevé et autoriser son arrestation, chaque fois qu'ils sont convaincus que l'arrestation du détenu est nécessaire ou souhaitable en vue d'empêcher la violation d'une modalité de la libération conditionnelle ou pour la réhabilitation du détenu ou la protection de la société.
104. *Idem*, art. 16(4); voir également le Manuel du SNLC, 4.10.
105. *Idem*, art. 16(2):
(2) Un détenu à liberté conditionnelle arrêté en vertu d'un mandat émis aux termes du présent article doit être amené, aussitôt que la chose est commodément possible, devant un magistrat. Ce dernier doit renvoyer

le détenu sous garde jusqu'à ce que la suspension de sa libération conditionnelle soit annulée ou que sa libération conditionnelle soit révoquée ou frappée de déchéance.

106. Manuel de la CNLC (août 1974), 7-2.
107. Manuel du SNLC, 4.05.
108. Un exemplaire de cette fiche a été déposé au bureau d'Ottawa de la Commission de réforme du droit du Canada.
109. Voir P. Macnaughton-Smith, *La liberté au compte-gouttes* (Ottawa, Commission de réforme du droit, 1976), p. 46:

En général, on y mentionne toutes les infractions au Code criminel (le vol d'un véhicule automobile, bien qu'il ne constitue pas un délit au sens du Code criminel, est souvent mentionné); toutes les infractions contenues au Code de la route, aux lois sur les narcotiques, aux lois réglementant le commerce de l'alcool; enfin, certains délits juvéniles. Une grande partie de cette liste ne fait pas partie de ce que l'on appelle communément «le casier judiciaire»... La liste constitue plutôt une énumération des accusations et des condamnations qui ont donné lieu à la dactyloscopie, qu'un casier judiciaire au sens strict du terme.
110. Un exemplaire de ce formulaire a été déposé au bureau d'Ottawa de la Commission de réforme du droit du Canada.
111. Généralement, cette allusion se trouvait dans les Parties I ou IIA de la Synthèse du cas, rédigées par les agents du Service des pénitenciers; voir plus loin.
112. Un exemplaire de cette lettre a été déposé au bureau d'Ottawa de la Commission de réforme du droit du Canada.
113. Voir le Manuel du SNLC, 2.14.
114. Un exemplaire de ce formulaire a été déposé au bureau d'Ottawa de la Commission de réforme du droit du Canada.
115. Voir le Manuel du SNLC, 2.07:

Une demande adressée en faveur d'un détenu de pénitencier ne remplace pas la propre demande du détenu. Le préposé au classement de l'institution est prié d'avoir une entrevue avec le détenu qui peut avoir cette impression et lui demander de présenter sa propre demande, s'il tient à obtenir la libération conditionnelle.
116. *Idem*, 2.09.01, où est exposé le traitement des demandes tardives.
117. *Idem*, 2.07:

Si la Commission n'a pas reçu de demande du détenu de pénitencier à la date où il devient admissible à la libération conditionnelle, cette dernière est normalement refusée ou différée. Le dossier du détenu est rouvert, si ce dernier adresse une demande, et doit être présenté à la Commission qui doit rendre une décision dans un délai de quatre mois.
118. Dossier O-2. Le détenu était admissible à compter du 14 mars 1975; il a présenté sa demande le 7 novembre 1974, et la Commission l'a reçue le 18

décembre 1974. La lettre de la Commission au détenu portait la date du 9 janvier 1975.

119. Un exemplaire de cette lettre a été déposé au bureau d'Ottawa de la Commission de réforme du droit du Canada.
120. Voir le Manuel du SNLC, 2.09.
121. La Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service national des libérations conditionnelles se font une règle d'accuser réception par lettre de toute correspondance concernant la libération conditionnelle d'un détenu. Voir également les directives de la Commission concernant la communication, plus ou moins complète, des motifs de ses décisions à certaines catégories de personnes: Manuel du SNLC, 1.26-1.28.
122. Des exemplaires de ces formulaires ont été déposés au bureau d'Ottawa de la Commission de réforme du droit du Canada.
123. Sur ce point, nos observations ne concordent pas avec celles de Macnaughton-Smith, *supra*, note 109, p.52: cet auteur affirme à propos des lettres adressées à la Commission: «Toutes recevaient les mêmes réponses guidées, dénuées de sens, d'une blessante froideur.»
124. Un exemplaire de ce formulaire a été déposé au bureau d'Ottawa de la Commission de réforme du droit du Canada.
125. *Idem*.
126. *Idem*.
127. Voir le Manuel du SNLC, 2.17-2.17.02. Un exemplaire du formulaire «Partie III» a été déposé au bureau d'Ottawa de la Commission de réforme du droit du Canada.
128. A l'époque de nos travaux, les autorisations d'absence temporaire relevaient exclusivement du Service canadien des pénitenciers. Voir la *Loi sur les pénitenciers* S.R.C. 1970, ch. P-6, art. 26.
129. Le formulaire «Partie IV» (dont un exemplaire a été déposé à la Commission de réforme du droit à Ottawa) permet également d'indiquer la situation des complices du détenu et l'applicabilité de la libération conditionnelle minimum: voir le Manuel du SNLC, 2.30-2.31, 1.15, 1.17, 2.26-2.29.
130. *Idem*, 2.26.
131. Il existe en réalité deux formulaires de décisions. Un premier formulaire vert est utilisé pour les décisions d'accorder ou de refuser la libération conditionnelle. Un second formulaire bleu sert aux décisions concernant la déchéance, la suspension et la révocation.
132. Voir le Manuel du SNLC, 2.50:
Elle sert de document de base pour la préparation du certificat de libération conditionnelle et à des fins de statistique.
133. Voir le Manuel de la CNLC, 3/9.
134. Un exemplaire de ce document a été déposé au bureau d'Ottawa de la Commission de réforme du droit du Canada.

135. Le sommaire du dossier était auparavant rédigé par le Service des libérations conditionnelles.
136. Dossier O-4.
137. Dossier O-38. Les citations précédentes provenaient de divers dossiers.
138. Dossiers O-38 et O-41.
139. Dossier O-4.
140. Dossier O-25.
141. Au cours de l'une des audiences que nous avons observées en Ontario, l'un des commissaires a relevé des ambiguïtés de ce genre dans un formulaire «Partie IV».
142. Dossier O-20.
143. Dossier O-9.
144. Dossier O-92.
145. Dossier O-4.
146. Dossier O-3.
147. Dossier O-9.
148. *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, art. 6 et 10(1)a). Voir également *R. v. Wilmott*, (1967) 1 CCC 171, pp. 177-179 (C.A. Ont.).
149. Dossier O-44.
150. Dossier O-29.
151. Dossier O-11.
152. Dossier O-41.
153. Dossier O-46.
154. Dossier O-4.
155. Un exemplaire de ces formulaires a été déposé au bureau d'Ottawa de la Commission de réforme du droit du Canada.
156. *Idem*.
157. *Idem*.
158. C'est-à-dire qu'il comptait recommander à la Commission de refuser la libération conditionnelle.
159. Manuel du SNLC, 1.02.
160. *Idem*, 1.05.
161. Voir Macnaughton-Smith, *supra*, note 109, p.42:
Chaque fois que nous nous efforçons de traiter des données inscrites sur un formulaire comme la mesure ou l'appréciation de faits sous-jacents, nous nous heurtons à des problèmes de précision, d'exactitude, de crédibilité et à des

lacunes d'information. Lorsque les données inscrites au dossier relèvent d'une opération routinière, ces problèmes de précision, d'exactitude, de crédibilité et ce manque de renseignements peuvent se révéler insurmontables.

162. Voir Étude sur la réorganisation du SNLC et de CNLC N° 5, ministère du Solliciteur général, février 1974, aux pages 39-40.
163. Le professeur Keith Jobson a commenté le rapport coût-qualité dans la constitution du dossier:

Fact-finding based in the reports (Cumulative Summary Parts) carried its risk of error. The reports have been described by witnesses before the Senate Committee as incomplete and based on second-hand information ... Necessarily, hearsay must be relied on. Cost prohibits a personal visit to the home and community of each inmate. In these cases a local person may be asked to assist, but the quality of the resulting report may be less than professional. Even the transcript of the trial will often not be available to the parole officer in preparing his report, again because of cost. Hence relevant facts may not come to the attention of the men who prepare the reports upon which the application is decided.

K. Jobson, *Fair Procedure in Parole* (1974), 22 Univ. of Toronto L.J. 267, p. 290.
164. Toutefois, la lettre-formulaire adressée à la police porte au verso un certain nombre de suggestions quant au contenu du rapport de police. Un exemplaire de cette lettre a été déposé au bureau d'Ottawa de la Commission de réforme du droit du Canada.
165. Cette contribution représente évidemment l'un des deux principaux aspects de la tâche de l'agent des libérations, l'autre étant la surveillance du détenu libéré sous condition. Voir le Manuel du SNLC, 1.04-1.05.
166. *Idem*, 1.25.
167. Comme le prescrit le Manuel du SNLC, 2.21.
168. D'après nos observations, lorsque les agents avaient appris à bien connaître les critères utilisés par un commissaire, dans la mesure où celui-ci les laissait ressortir de ses décisions, ils avaient tendance à orienter la constitution du dossier et leur propre contribution au dossier en conséquence. Des entretiens avec des agents des libérations conditionnelles ont d'ailleurs confirmé ces observations.
169. Dossier O-27.
170. Notamment les agents de classification que nous avons rencontrés aux établissements de Joyceville, Warkworth et Pittsburgh.
171. *Loi sur les pénitenciers*, art. 26.
172. On fait état, en termes critiques, de ce conflit dans le récent rapport du Comité sénatorial permanent des Affaires juridiques et constitutionnelles, intitulé *La libération conditionnelle au Canada* (Ottawa, Information Canada, 1974), pp. 99 à 102.
173. Dossier O-89.
174. La durée des audiences que nous avons observées est analysée au chapitre VI.

175. Un contrôle administratif devrait pouvoir éviter ce genre de situations dans les cas où l'agent part en vacances. Il n'en va malheureusement pas de même pour la maladie, qui a empêché les agents de classification de prendre part à un certain nombre des audiences que nous avons observées.
176. *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, art. 11. Voir également l'art. 7a) des *Règles de la Commission nationale des libérations conditionnelles*, DORS/71-151, de caractère entièrement facultatif, qui laisse à la Commission le soin de juger s'il y a lieu de faire comparaître à l'audience le détenu dont on examine le dossier. Le récent rapport du Comité du Sénat — *supra*, note 172, p.89 — recommande que la loi reconnaisse le droit d'être entendu aux détenus qui demandent leur libération conditionnelle. Le rapport Hugessen de 1972 allait dans le même sens — *supra*, note 1, p. 63.
177. Nous en sommes venus à la conclusion qu'il est souhaitable que les audiences se déroulent dans les établissements. Les commissaires sont ainsi placés en rapport direct avec les réalités du milieu carcéral. Le cadre matériel et le climat psychologique dans lequel se déroulent les audiences sont de nature à leur rappeler constamment l'importance de leur décision.
178. L'art. 10 des *Règles de la Commission nationale des libérations conditionnelles* précise que les audiences des divisions de la Commission ne sont pas ouvertes au public.
179. *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, art. 11.
180. *Règles de la Commission nationale des libérations conditionnelles*, art. 6.
181. Il est d'usage pour la Commission de considérer que la Partie IV renferme les motifs de sa décision, lorsque les commissaires adoptent la recommandation de l'agent des libérations conditionnelles et n'y ajoutent aucune observation de leur cru.
182. Le rapport du Comité du Sénat — *supra*, note 172, p.93. — recommande que les règles de procédure applicables en matière de libération conditionnelle soient publiées.
183. Voir le chapitre VIII.
184. Cette observation découle également de brefs entretiens avec un certain nombre de détenus de notre échantillon, avant et après l'audience les concernant. Voir également L. James, *Prisoners' Perceptions of Parole: A Survey of the National Parole System Conducted in the Penitentiaries of Ontario, Canada*, (Toronto: University of Toronto, Centre of Criminology, 1971), pp. 178-195; *Curbing Abuse in the Decision to Grant or Deny Parole* (1973) 8 *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Rev.* 419, p. 421; R. Price, *Bringing the Rule of Law to Corrections* (1974) 16 *Can. J. of Criminology and Corrections* 209, p. 217.
185. Selon un certain nombre d'agents de classification des établissements que nous avons visités.
186. Le rapport du Comité du Sénat — *supra*, note 176 — recommande qu'un préavis de sept jours de l'audience soit donné à tous les intéressés.
187. Voir le chapitre II.
188. Entretien avec des fonctionnaires du Service des libérations conditionnelles à Kingston (Ontario).

189. Aucun détenu de la partie ontarienne de notre échantillon ayant demandé sa libération conditionnelle de jour anticipée n'a fait l'objet d'une audience.
190. La Commission a statué sur 35 demandes de libération conditionnelle de jour en une seule journée au bureau de district du SNLC à Kingston. Ce n'est que récemment que la lecture de ces dossiers par les commissaires s'est généralisée. Les agents des libérations et les agents de classification sont présents lors de l'examen de ces dossiers, et peuvent fournir des explications aux commissaires. Ces renseignements sont tirés d'entretiens avec des fonctionnaires du Service des libérations conditionnelles à Kingston.
191. Cela ne s'est produit que dans deux cas: dossiers O-17 et O-47.
192. Ni la loi d'habilitation de la Commission, ni ses directives internes n'excluent cette interprétation de leur rôle.
193. Voir le rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle, *Justice pénale et correction: un lien à forger* (Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969), p. 365:
 ... Jusqu'en janvier 1969, le recrutement des membres de la Commission s'est fait uniquement dans la magistrature et chez les hommes de loi. Le Comité est d'avis que la Commission élargie qu'il propose doit se composer de représentants de diverses disciplines, notamment la magistrature, la police, les services correctionnels, la psychiatrie, la psychologie et le service social.
194. Voir les chapitres IV et V.
195. On peut également reconnaître la possibilité d'une participation du détenu à l'article 31 du formulaire «Partie IIA», au moyen de la demande de libération, et au moyen de lettres diverses.
196. Dossier O-10.
197. Dossiers O-47, O-78 et O-88.
198. Par exemple, dans le dossier O-78.
199. Dossier O-49.
200. Ces mémoires et documents ont été produits à divers stades dans le déroulement de l'audience.
201. Dossiers O-5 et O-79.
202. Dossiers O-48 et O-17.
203. Dossiers Q-54, Q-2, Q-14, Q-13 et Q-16.
204. Voir plus haut, ainsi que nos observations sur l'absence, lors de l'audience, des fonctionnaires responsables du dossier.
205. *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, art. 3(6).
206. C'est là une pratique généralisée de la Commission, dont nous n'avons pu trouver de consécration écrite.
207. Il n'est pas difficile d'identifier les raisons pour lesquelles les commissaires cherchent à répartir plus largement la responsabilité des décisions. Voir l'éditorial du *Montreal Star* du 13 septembre 1974:

Anyone who has spent a few days in a courtroom knows that judges can be arbitrary, inconsistent, even whimsical in their sentencing policies. The difference is that the failures of parole are obvious. Every violation of parole is marked down in the books as a failure. The failures of the judges are hidden, locked away behind bars.

208. Dossiers O-47 et O-48.
209. Dossiers Q-39, Q-41 et Q-44.
210. Dossier O-47.
211. Dossier O-48.
212. Dossiers Q-92 et Q-78.
213. Dossier Q-106.
214. Voir B. Schwartz et H.W.R. Wade, *Legal Control of Government*, London, Oxford University Press, 1972, p. 77.
215. Par exemple dans les dossiers O-19 et O-45.
216. Dossiers O-54, O-62 et O-51.
217. Par exemple, à la suite de la mort d'un policier.
218. Un commissaire nous a déclaré au cours d'un entretien: «Je n'hésiterais pas à sacrifier un détenu dont le cas est douteux pour protéger la réputation du système, si c'est un cas qui pourrait faire beaucoup de bruit.»
219. La crainte d'une réaction défavorable de l'opinion publique s'est faite particulièrement sentir dans le règlement des dossiers Q-92, Q-72 et Q-106.
220. Il s'agissait d'un cas où un commissaire venu d'Ottawa et un commissaire régional étaient en désaccord sur les principes applicables selon les directives internes de la Commission.
221. Par exemple dans les dossiers Q-89 et Q-51.
222. Manuel du SNLC, I.25. Ce texte l'emporte, dans la pratique, sur l'art. 8 des *Règles de la Commission nationale des libérations conditionnelles*, qui n'oblige à donner les motifs de la décision que si celle-ci est négative; et encore la Commission n'est-elle tenue que de donner ces motifs «dans un délai raisonnable» et «en termes généraux».
223. Manuel du SNLC, I.27-I.28.
224. *Idem*, I.25.
225. Dossier O-69.
226. Dossier O-46.
227. Dossier O-68.
228. Entretien en mars 1975 à Ottawa.
229. M. Jackson, *Justice Behind the Walls — A Study of the Disciplinary Process in a Canadian Penitentiary*, (1974) 12 Osgoode Hall L.J. 1, p. 102.

230. D'après notre observation de plusieurs séances d'information. La Commission devrait accorder une importance particulière à la communication de renseignements généraux au détenu et à sa famille. D'après nos informateurs, on s'efforce en ce moment au Québec d'améliorer les méthodes par lesquelles ces renseignements sont actuellement transmis aux détenus. Il y aurait lieu de préciser les objectifs d'un programme d'information et d'y affecter des sommes suffisantes. Il s'agirait de donner à la transmission des renseignements un caractère individualisé et continu, pendant toute la durée de l'incarcération.
231. C'est ce qui est ressorti de conversations avec des fonctionnaires des libérations conditionnelles, à Peterborough notamment.
232. Guide de la libération conditionnelle (Ottawa, Commission nationale des libérations conditionnelles, sans date).
233. Voir notamment le rapport du Comité du Sénat, *supra*, note 172, p. 82.
234. Cette conclusion découle de nos observations et de divers entretiens et conversations avec des détenus et des agents du Service des libérations conditionnelles tout au long de l'étude. Voir également: L. James, *Prisoners' Perception of Parole: A Survey of the National Parole System Conducted in the Penitentiaries of Ontario* (Toronto, Centre of criminology, University of Toronto, 1971), p. 192.
235. Dossier O-79. On notera qu'un certain nombre de détenus de notre échantillon n'avaient précisé, dans leur demande de libération, ni le type de libération conditionnelle qu'ils souhaitaient, ni la date à laquelle ils souhaitaient être libérés. Ils n'avaient qu'une idée très vague de la signification des différentes formes de libération conditionnelle, de la date d'admissibilité, etc. Un grand nombre d'entre eux n'ont pas compris les motifs et les observations que leur ont donnés les commissaires à la fin de l'audience, et n'y ont accordé aucune importance. Une plus large diffusion de renseignements généraux sur la libération conditionnelle les aiderait à comprendre le déroulement de la procédure et augmenterait leurs chances d'obtenir leur libération conditionnelle.
236. Manuel du SNLC, 1.24.02.
237. *Rossi c. R.*, (1974) 1 CF 531.
238. *Supra*, note 1, pp. 43-44.
239. Ce sont là les critères que propose le rapport du Comité du Sénat, *supra*, note 172, p. 90.
240. *Idem*, où sont exposés les arguments à l'appui de cette thèse.
241. Cette possibilité n'est jamais devenue réalité, à notre connaissance, quoiqu'elle ait été envisagée par certains commissaires.
242. Encore qu'on puisse estimer que ce serait là une protection excessive, si elle devait les inciter à ne pas contrôler leurs renseignements et à s'en remettre entièrement de ce soin au détenu.
243. Argument qui a été évoqué par les membres de la Commission lors d'une réunion en octobre 1974. Voir également le Rapport Ouimet, *supra*, note 193, pp. 192-193 et Albert S. Abel, *Administrative Secrecy*, (1962) 11 *Adm. pub. du Canada* 440, p. 446.

244. Comme le recommande le Rapport du Comité du Sénat, p. 90. Il va falloir consacrer un examen très attentif aux mécanismes susceptibles de donner au détenu un accès satisfaisant aux renseignements contenus dans son dossier. Pour certains types de renseignements, un condensé ou une copie, d'obtention facile, suffiront. Pour ce qui est des rapports de certains spécialistes (psychologues, psychiatres, travailleurs sociaux), on ne pourra peut-être pas se borner à en donner copie au détenu. Il serait préférable que l'auteur du rapport en explique lui-même la teneur à l'intéressé. Cela serait utile à des détenus tels que celui du dossier Q-19 de notre échantillon, pour lequel on a reporté la décision de six mois pour permettre au psychologue de mener à bonne fin la thérapie qu'il avait entreprise. Si le psychologue avait expliqué ce programme au détenu, celui-ci aurait su, au moment de l'audience, que le psychologue était sur le point de déposer un rapport favorable. Faute d'une telle explication, le détenu n'a pas été en mesure, lors de l'audience, de commenter l'avancement de la thérapie, la décision a été différée et le rapport du psychologue n'a été déposé que plusieurs jours après. Pour ce qui est des documents de caractère confidentiel (par exemple, ceux dont la divulgation pourrait nuire à la sûreté de l'État; nous n'en avons vu aucun au cours de notre étude) qui ne seraient pas communiqués au détenu, il faudrait informer le détenu de leur nature et de leur teneur générale, et lui indiquer leur importance pour la décision concernant sa libération conditionnelle. Il est possible qu'un détenu qui conteste le caractère confidentiel attribué à un document, ou qui ne juge pas suffisants les renseignements qu'on lui fournit à son sujet, doive disposer des conseils et des services d'un avocat.
245. Entretiens avec six détenus à Kingston, la veille de l'audience. C'était également le cas dans le dossier Q-13.
246. Opinion exprimée par plusieurs agents de classification.
247. Le rapport du Comité du Sénat, p. 90, jugeait qu'un préavis de sept jours serait suffisant.
248. Nos observations nous ont confirmé l'existence de difficultés de communication. Les commissaires régionaux ont exigé que le personnel de classification demande à tous les détenus compris dans la partie ontarienne de notre échantillon s'ils avaient objection à la présence à l'audience d'un chercheur de la Commission de réforme du droit. Dans certains établissements, on a donné suite à cette requête dans un délai de quelques heures; ailleurs, le délai de dix jours prévu pour cette opération n'a pas suffi pour que tous les intéressés soient consultés. Il a donc fallu exclure un certain nombre de cas de l'échantillon.
249. Rapport du Comité du Sénat, pp. 92-93; Rapport Hugessen p. 43.
250. Notamment dans le Rapport du Comité du Sénat, pp. 92-93.
251. Dossier O-49.
252. Note de service de la CNLC concernant le droit des libérés conditionnels d'être représentés par des avocats (dossier 662), 23 mars 1973, Ottawa, à la page 3.
253. *Idem*.
254. Les commissaires ayant une formation juridique et une expérience d'avocat ou de juge ont souscrit à notre conception de l'audience et du rôle d'éventuels représentants du détenu.

255. Voir la note *Curbing Abuse in the Decision to Grant or Deny Parole*, *supra*, note 184, pp. 419-420, note 12.
256. Voir *Howarth c. CNLC* (1976) 1 R.C.S. 453.
257. Le remarquable jugement minoritaire du juge en chef Laskin et des juges Dickson et Spence dans l'arrêt *Howarth* traduit cependant l'évolution des idées au sein de la magistrature.
258. *Idem*.
259. P. 44.
260. *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, art. 3(6).
261. Manuel de la CNLC, 2-1.
262. La procédure de vote peut être modifiée par décision de la Commission, exprimée par un procès-verbal ou une note de service; ainsi, voir la *Note de service de la CNLC concernant la procédure de vote*, 22 octobre 1974, Ottawa.
263. Dossiers Q-39, Q-41 et Q-94.
264. Selon l'actuelle procédure de vote.
265. Dossier O-47.
266. Dossier O-48.
267. *Judicial Review of Administrative Action* (3^{ème} éd., 1973), p. 192.
268. *Idem*, et *Report of the Royal Commission of Inquiry into Civil Rights* (Toronto, 1968), vol. I, p. 220.
269. Dossier O-47.
270. Dossiers O-51, Q-35, Q-94.
271. Manuel de la CNLC, 3-3.
272. *Rapport du Groupe d'étude sur la mise en liberté des détenus* (Ottawa, 1973), p. 41.
273. *Loi sur la libération conditionnelle de détenus*, art. 10(1)a).
274. Manuel du SNLC, 1.02.
275. *Aperçu du régime canadien de libération conditionnelle à l'intention des juges, des magistrats et des forces de police* (Ottawa, CNLC, sans date), p. 7.
276. Cf. *supra*.
277. Dossier O-49.
278. Price, *Bringing the Rule of Law to Corrections*, *supra*, note 1, p. 218.
279. Une documentation sur cette étude a été déposée au bureau d'Ottawa de la Commission de réforme du droit du Canada.
280. Une copie de cette liste a été déposée au bureau d'Ottawa de la Commission de réforme du droit du Canada. Il ne semble pas que cette liste ait été

accompagnée d'une note de service datée, en bonne et due forme, émanant de la direction nationale de la Commission, mais selon plusieurs fonctionnaires du Service des libérations conditionnelles, elle a été expédiée d'Ottawa en octobre ou novembre 1974.

281. Cette liste représente un condensé d'une liste antérieure plus détaillée.
282. *Idem.*
283. Comme l'ont montré les travaux de Wilkinson aux États-Unis, la manière dont les commissaires rédigent leurs décisions tend à confirmer cette conclusion. Cependant, il ressort de nos observations que le texte des décisions n'indique pas nécessairement tous les facteurs dont les commissaires ont tenu compte.
284. Voir les chapitres VI et VII.
285. Voir les chapitres IV et V.
286. *Idem.*
287. Voir notamment le chapitre VI.
288. Voir le chapitre VI.
289. *Idem.*