

RAPPORT

du

Général R. B. Gibson

Commissaire nommé en vertu de
l'arrêté en conseil C. P. 1313,
pour enquêter sur le
système des pénitenciers du Canada

□



OTTAWA
EDMOND CLOUTIER, C.M.G., B.A., L.P.R.
IMPRIMEUR DE SA TRÈS EXCELLENTE MAJESTÉ LE ROI
CONTRÔLEUR DE LA PAPETERIE
1947

RAPPORT

du

Général R. B. Gibson

Commissaire nommé en vertu de
l'arrêté en conseil C. P. 1313,
pour enquêter sur le
système des pénitenciers du Canada

□

Au très honorable JAMES L. ILSLEY, C.P., C.R., député,
Ministre de la Justice,
O T T A W A.

Conformément aux termes de l'ordre de renvoi énoncés à l'article 4(A) de la Loi de 1939 sur les pénitenciers, édictée en décembre 1945, ainsi qu'aux dispositions de l'arrêté en conseil C.P. 1313 du 5 avril 1946, me nommant commissaire pour les fins suivantes:

- a) Etudier les diverses recommandations contenues dans un certain rapport d'une commission royale d'enquête sur le système pénal du Canada présenté le 4 avril 1938, autres que celles concernant les sujets mentionnés au paragraphe 2 de l'article 5 de la Loi de 1939 sur les pénitenciers (c'est-à-dire la prérogative royale et le recours en grâce);
- b) Faire enquête, sous réserve des instructions du ministre, sur les questions relatives aux recommandations susdites;
- c) Faire connaître les résultats de toute étude de cette enquête et recommander au ministre ce qu'il importe ou convient de faire pour donner suite aux recommandations précitées; et
- d) Remplir toutes les autres fonctions que le Ministre peut assigner.

J'ai l'honneur de présenter le rapport qui suit:

1. Après être entré en fonctions comme commissaire, mon premier devoir fut d'étudier en détail le Rapport de la commission royale d'enquête sur le système pénal du Canada et de me familiariser avec les attributions de la Division des pénitenciers, c'est-à-dire avec le fonctionnement et l'administration de ces institutions pénales.

2. J'ai aussi profité de l'occasion fournie par cette étude, pour examiner les rapports, la correspondance et les mémoires émanant des directeurs des pénitenciers et des fonctionnaires de la Division des pénitenciers qui se trouvaient dans les archives et qui avaient trait à plusieurs questions soulevées dans le rapport de la Commission royale d'enquête, et pour me rendre compte jusqu'à quel point on avait donné suite aux recommandations contenues dans le rapport depuis sa publication.

3. Au cours de la période qui a suivi, j'ai fait l'inspection de chacun des pénitenciers fédéraux ainsi que de plusieurs institutions provinciales, surtout dans l'Ouest du Canada. J'ai eu des entretiens officieux avec les autorités des provinces visitées sur des questions d'administration et de programme d'ordre pénal, ainsi qu'avec des juges, des magistrats, des personnes intéressées aux questions sociales, des officiers de police et des représentants de sociétés d'aide aux prisonniers. J'ai aussi eu l'occasion de participer à la Conference of Social Workers tenue à Halifax en juin, ainsi qu'au Canadian Penal Congress tenu à Windsor en octobre.

4. Au cours des six derniers mois, par suite du décès prématuré de M. P. M. Anderson, C.R., du ministère de la Justice, j'ai dû assumer la direction de l'administration des pénitenciers pour le ministère de la Justice et j'ai pu ainsi observer l'administration quotidienne des pénitenciers et y participer.

5. Grâce à l'expérience ainsi acquise et à la connaissance des conditions réelles qui règnent présentement, j'ai étudié en détail les recommandations de la Commission royale d'enquête et j'indique plus loin dans le présent rapport les mesures prises pour donner suite à ces recommandations.

6. En général, les recommandations de la Commission royale d'enquête peuvent être groupées sous huit rubriques principales:

- a) réorganisation de l'administration;
- b) revision des méthodes de classement et de ségrégation;
- c) réorganisation des services de réforme et de traitement, y compris les méthodes disciplinaires, le travail dans l'institution et la rémunération;
- d) recommandations précises pour l'amélioration des pénitenciers.

Ce groupe de recommandations s'applique particulièrement aux conditions qui existent dans les pénitenciers mêmes:

- e) centralisation du contrôle de toutes les institutions pénales;
- f) établissement de maisons de correction pour les jeunes délinquants;
- g) expansion des cours juvéniles et des tribunaux familiaux et du système de mise des adultes en liberté surveillée (probation);
- h) responsabilité de l'Etat en matière d'aide aux organismes qui collaborent à la réhabilitation des prisonniers libérés.

Ces recommandations ont trait à des questions qui ne tombent pas sous la juridiction exclusive du gouvernement fédéral, mais qui relèvent partiellement et, dans bien des cas, primordialement des administrations provinciales et municipales sous le régime de la loi actuelle.

7. La réorganisation de l'administration des pénitenciers recommandée par la Commission royale d'enquête n'a pas encore été entreprise. L'ancien surintendant a quitté le service en 1938 et ses fonctions ont été remplies provisoirement par l'inspecteur senior, M. G.-L. Sauvart. Durant l'absence de M. Sauvart, en service actif, de 1943 à 1945, les fonctions de surintendant ont été remplies par le major W. S. Lawson, l'ingénieur en chef des pénitenciers. Depuis 1944, un seul inspecteur était disponible en plus du surintendant suppléant. En dépit de la pénurie de fonctionnaires supérieurs, des progrès considérables ont été faits dans la mise à exécution des recommandations formulées par la Commission royale d'enquête relativement aux propositions particulières portant amélioration des conditions dans les pénitenciers. Le personnel de la division a été augmenté dernièrement à la suite de la nomination d'un directeur des fermes des pénitenciers dont les fonctions consistent à diriger les opérations agricoles, à conseiller les instructeurs et à leur venir en aide en vue d'augmenter la production et de donner plus de chance de former les détenus aux travaux de la ferme. Un directeur des économes a aussi été nommé pour prendre charge des méthodes de préparation des aliments, des régimes alimentaires, les menus et l'efficacité générale des cuisines.

8. Au nombre des changements apportés au traitement des détenus et mis en vigueur à la suite du rapport de la Commission royale d'enquête, se trouvent les suivantes:

- a) la perte du privilège de recevoir des visiteurs et des lettres a été abolie comme punition;
- b) la perte du privilège de fréquenter la bibliothèque n'est infligée comme punition qu'à la suite d'abus de ce privilège;
- c) des privilèges plus généreux sous le rapport des visites et de la correspondance ont été accordés. Des mesures ont été prises pour l'utilisation d'un papier à lettre qui ne laisse pas voir que l'envoyeur est détenu dans un péniten-

cier. On permet l'usage de stylographes. Prolongation de la durée des visites lorsque les parents viennent de loin. Des parloirs grillagés pour visiteurs ont été aménagés dans six institutions pour permettre les visites au comptoir par catégories de visiteurs permises par les règlements;

- d) les détenus se douchent et se rasent plus fréquemment. Dans plusieurs pénitenciers, des bains douches ont été installés dans les ailes à cellule individuelles;
- e) un meilleur système d'éclairage a été installé dans les cellules;
- f) des briquets sont maintenant fournis aux détenus aux frais de l'Etat;
- g) on a augmenté la période quotidienne pour les exercices à mouvements libres. Il est maintenant permis de fumer durant les périodes de repos et les détenus peuvent converser durant les périodes d'exercices et de récréation, ainsi que dans leurs cellules durant les périodes déterminées;
- h) des émissions radiophoniques sont maintenant données aux frais de l'Etat;
- i) des dispositions ont été prises pour la représentation de films sur la formation éducative et professionnelle en plus de la représentation périodique de films récréatifs;
- j) des subventions plus considérables sont accordées aux bibliothèques ainsi que pour l'achat de manuels d'ateliers, de livres instructifs sur les travaux industriels, culinaires et agricoles et de magazines traitant de métiers;
- k) le droit de gagner une remise de peine commence maintenant avec la date d'incarcération au lieu de six mois après, comme par le passé;
- l) une remise de peine est maintenant accordée pour les jours de congé et les périodes de maladie;
- m) pour les fins de la remise de peine, les sentences qui chevauchent sont maintenant considérées comme une seule;
- n) les détenus qui doivent être appréhendés de nouveau lors de leur libération ou qui doivent être expulsés ont droit à la rémunération qu'ils ont gagnée alors qu'ils purgeaient leur sentence.

Plusieurs modifications de moindre importance à la procédure ont été effectuées, ce qui augmente la portée de l'autorité du directeur. En tout, plus de cent modifications au Règlement des pénitenciers ont été mises en vigueur depuis la date du rapport.

9. Des progrès considérables ont été réalisés pour donner suite aux recommandations de la Commission royale d'enquête concernant les fermes des pénitenciers. La superficie des terrains utilement employés à des fins agricoles a été portée de 3,127 acres en 1937, à 4,918, en 1946. Presque tous les légumes consommés dans les pénitenciers proviennent de nos fermes, et au cours de plusieurs années passées, un surplus d'au delà de deux millions de livres a été remis aux forces armées et aux autres ministères du Gouvernement. Des troupeaux de bovins de boucherie sont maintenant établis aux pénitenciers de Dorchester, de Collin's-Bay et du Manitoba, ainsi que des troupeaux de vaches laitières aux pénitenciers de St-Vincent-de-Paul, Dorchester et du Manitoba. On se propose d'en établir un également au pénitencier de la Saskatchewan dès que l'étable sera terminée. On a entrepris l'élevage de la volaille et la production des œufs à six pénitenciers. Des bâtiments additionnels pour l'emmagasinage des légumes racines et autres ont été construits. Une conserverie de légumes existe maintenant au pénitencier de Kingston et, à deux autres institutions, des quantités considérables de légumes sont mises en

conserve en exécution de contrats passés avec des maisons commerciales. Une inspection détaillée de toutes les fermes a été faite par des techniciens du ministère de l'Agriculture, en 1942, et leurs recommandations en matière de rotation des récoltes, de drainage et de fertilisation ont été suivies dans la préparation du programme d'opérations agricoles. La valeur de la production agricole est passée de \$68,232.20 qu'elle était le 31 mars 1936, à \$223,947.88 pour la dernière année financière.

10. A la demande du ministère de la Justice, une inspection des ateliers et des industries des pénitenciers a été faite en 1942 par les directeurs régionaux de la formation professionnelle relevant du ministère du Travail. Des rapports détaillés ont été soumis par ces inspecteurs sur le travail exécuté, les installations disponibles pour la production et la formation, la compétence des instructeurs et les résultats obtenus dans chaque institution. Ces enquêtes indiquent qu'en général, les aménagements des ateliers sont convenables et que les conditions de travail sont satisfaisantes sauf dans un ou deux pénitenciers, durant la période d'emploi maximum à l'intérieur, au cours des mois d'hiver. Les inspecteurs ont déclaré que les ateliers étaient bien outillés mais qu'une bonne partie de l'outillage, tout en étant en bon état de service, était désuet et avait besoin d'être remplacé par des machines modernes, afin que les détenus puissent se familiariser avec les pratiques industrielles modernes. Un programme systématique de remplacement et de modernisation a été recommandé. Les inspecteurs ont signalé que les instructeurs des divers métiers possédaient la compétence voulue, une bonne expérience pratique pour la formation individuelle des hommes confiés à leur direction, mais qu'ils connaissaient insuffisamment les méthodes modernes d'enseignement. Ils ont recommandé de fournir de temps à autre aux instructeurs, l'occasion de visiter des établissements industriels modernes en vue d'améliorer leur connaissance des méthodes d'enseignements et des conditions de travail à l'extérieur. Ils ont constaté qu'on s'était efforcé, en matière de production, de répondre aux besoins de l'institution et de remplir les contrats du Gouvernement. Ils ont fait des suggestions en vue de l'expansion du programme de formation professionnelle pour les détenus jugés aptes à en profiter et désireux de s'y soumettre séparément et en plus du travail ordinaire de production. Les inspecteurs ont reconnu qu'il faudrait à cette fin plus d'espace pour les ateliers, de machines, de moniteurs et de matériel.

Ces rapports ont fait l'objet d'une étude soignée par les fonctionnaires de la Division des pénitenciers de même que les recommandations de la Commission royale et les rapports d'inspections régulières faites par les fonctionnaires de la Division. Un programme a été élaboré en vue du remplacement du matériel et de la machinerie démodés. Son application a été quelque peu restreinte par suite des priorités de guerre, de la disette de matériel et de fonds disponibles à cette fin. En dépit des obstacles résultant de la guerre, le niveau du travail dans les pénitenciers a augmenté de façon appréciable. Les recettes provenant de la production industrielle sont passées de \$54,266.47 qu'elles étaient le 31 mars 1936, à \$187,412.43 pour la dernière année financière, soit une augmentation de 300 p. 100. Au cours de la dernière année financière, la valeur totale de la production industrielle a atteint \$436,038.22. Des ateliers spéciaux ont été ouverts dans certains pénitenciers pour la formation de jeunes détenus dans les métiers suivants: mécaniciens d'automobiles, machinistes, cordonniers, imprimeurs et relieurs. Il sera question plus loin dans le présent rapport de ce que l'on compte faire pour améliorer le niveau et la qualité de la formation industrielle dans les pénitenciers.

11. En ce qui concerne les bâtiments, des additions et des améliorations considérables ont été apportées depuis la publication du rapport de la Commission royale. A Dorchester, la nouvelle aile cellulaire a été terminée et elle est maintenant prête à être occupée. Une partie de cet édifice est déjà utilisée. Une nouvelle chapelle catholique a été construite et la chapelle actuelle a été retransformée et

meublée à neuf. Elle est mise à la disposition des protestants. La réserve du pénitencier fournit maintenant un service d'eau satisfaisant et suffisant. La classe et la bibliothèque ont été remodelées et on y a installé des cloisons mobiles. Des aménagements supplémentaires ont été placés dans la cuisine et on a commencé à rénover les maisons des fonctionnaires. La construction d'une étable et d'une laiterie a été autorisée et commencera dès que les matériaux seront disponibles.

A St-Vincent-de-Paul, on a terminé la construction d'une étable moderne pour vaches laitières ainsi que d'une remise à outils. Un nouvel aménagement a été installé dans la cuisine. La nouvelle chaufferie est maintenant terminée; on a aussi aménagé de nouvelles cellules de ségrégation et des réparations considérables ont été apportées au système de ventilation. On a entrepris récemment de compléter l'installation de cinq nouveaux ateliers dans le grand immeuble des ateliers qui se trouve sur le terrain Laval attenant au pénitencier. Dès que cette installation sera terminée, la situation de la production industrielle et de la formation sera grandement améliorée à cette institution.

Au pénitencier de Kingston, les cuisines ont été rénovées; on y a posé un plancher en tuiles et installé des appareils supplémentaires. La bibliothèque a été transportée dans un autre bâtiment où l'espace et la lumière sont satisfaisants. La chapelle protestante a été décorée de nouveau. On est à installer une salle de psychiatrie dans l'aile cellulaire nord-ouest et l'on prépare des plans pour la construction d'une nouvelle aile cellulaire de ségrégation.

On vient de compléter à Collin's Bay l'aménagement d'une nouvelle cuisine moderne. Un étage de l'édifice de l'administration a été transformé en hôpital avec tout l'espace voulu pour lits, solarium, salle d'opération, salle de clinique et autres aménagements sanitaires. On a construit une nouvelle chapelle catholique et l'ancienne chapelle mixte a été mise à la disposition des protestants. Dans l'édifice de l'administration, un nouvel auditorium sera bientôt terminé et prêt à être utilisé. Des plans ont été préparés pour la construction d'un nouveau garage et d'un édifice pour les mécaniciens d'automobiles et aussi pour l'érection d'un nouvel immeuble moderne pouvant loger 100 détenus de plus dès que les matériaux de constructions et les fournitures seront disponibles.

Au Manitoba, une nouvelle étable pour vaches laitières a été terminée et on est à parachever la construction du nouvel édifice de l'administration, une partie étant déjà occupée par le service des magasins. La construction d'une nouvelle aile cellulaire de ségrégation a été autorisée et les travaux sont en marche. Les anciennes chapelles ont été transformées en école, et on a construit un immeuble pour la bibliothèque et les nouvelles chapelles.

En Saskatchewan, aucun important projet de construction n'a été entrepris au cours des dernières années, bien qu'on ait poursuivi les travaux d'entretien et que des changements de moindre importance aient été effectués. On projette d'y construire, au cours de la prochaine année, une étable pour vaches laitières et une laiterie.

En Colombie-Britannique la nouvelle aile cellulaire a été terminée et occupée en 1939. La chapelle catholique a été occupée l'année suivante. L'aménagement d'un plus vaste terrain d'exercice a été terminé récemment.

Dans toutes les institutions, les travaux ordinaires d'entretien ont fourni du travail aux détenus. Une grande quantité de travaux de réparations qui avaient dû être retardés durant la guerre par suite de la disette de matériaux, sont en voie d'achèvement.

12. A la suite du rapport de la Commission royale on a entrepris un relevé du personnel et, en 1939, un groupe choisi de fonctionnaires a été envoyé au British Training School, à Wakefield. Malheureusement, la guerre a mis fin à cette innovation et durant le conflit, l'établissement d'une école de formation au Canada a été retardée. On a poursuivi jusqu'à un certain point la formation au cours du service et les résultats dans un ou deux pénitenciers ont été considérables. Il existe néanmoins un besoin réel de programme précis de formation dans tout le service. La création d'une école de formation pour les fonctionnaires, comme on le propose plus loin, permettra d'établir une norme uniforme de formation et procurera les moyens de formation des fonctionnaires actuels et des nouvelles recrues suivant les principes et les méthodes de traitement correctif et réformateur qui constituent la base du programme recommandé par la Commission royale.

13. Bien que des efforts sérieux aient été faits par les directeurs et leurs personnels en vue d'appliquer les règlements qui ont trait aux conseils de classement dans les pénitenciers, et ces organismes ont fait une excellente besogne en choisissant les travaux auxquels les détenus devaient être affectés, il n'a pas été possible d'obtenir leur entière utilité en élaborant des programmes individuels de traitements par suite du manque de locaux pour la ségrégation des détenus.

14. Il semble donc que de grands progrès ont été réalisés en effectuant les changements matériels recommandés par la Commission royale, mais il reste encore beaucoup à faire pour donner une plus grande importance à la formation et au traitement réformateur des détenus qui forment l'essence du rapport de la Commission.

15. Il convient maintenant d'étudier les recommandations de la Commission royale qui n'ont pas encore été appliquées. Pour fins de commodité, je me propose de les passer en revue suivant les principales rubriques dont il est fait mention au paragraphe 6 du présent rapport.

16. *Réorganisation de l'administration*

a) La Commission royale propose la création d'une commission des prisons composée de trois membres et chargée de l'administration du système pénal au Canada. Cette commission relèverait directement du ministre de la Justice. Il est évident qu'en faisant cette recommandation, la Commission avait en vue son autre recommandation voulant que le gouvernement fédéral se charge de l'administration de toutes les institutions pénales au Canada, ce qui centraliserait ainsi le contrôle du système pénal canadien sous le gouvernement du Canada. Comme on le mentionne plus loin, on ne juge pas encore pratique de donner suite à cette recommandation et le Gouvernement a décidé récemment qu'il était préférable à l'heure actuelle de confier l'administration des pénitenciers du Canada à un seul commissaire aidé de deux sous-commissaires, avec un bureau central composé d'inspecteurs et du personnel de la Division des pénitenciers, les inspecteurs étant reclassifiés pour devenir commissaires adjoints.

b) Elle propose que l'un des sous-commissaires s'occupe principalement du choix, de la formation, de l'affectation et de la reconstitution du personnel des pénitenciers; de l'organisation et de la direction d'une école de formation pour les fonctionnaires des pénitenciers. Il aurait aussi la direction des moyens d'éducation dans les institutions qui relèvent du gouvernement fédéral et verrait à leur développement.

c) Elle propose que l'autre sous-commissaire s'occupe principalement de la direction et du développement des services médicaux et de psychiatrie, de la formation physique et des installations de récréation ainsi que du développe-

ment des recherches et des statistiques pour juger de l'efficacité des méthodes actuelles et de celles qu'on propose pour le traitement correctif.

d) Les trois commissaires adjoints seront chargés des inspections faites actuellement par les inspecteurs et chacun aura en outre la direction d'un service particulier de l'administration. L'un agira comme adjoint du commissaire pour les fonctions d'administration générale qui lui seront dévolues; le deuxième aura la direction du programme de formation industrielle et professionnelle appliqué dans les institutions, tandis que le troisième sera chargé de la direction des méthodes de comptabilité et du contrôle des dépenses.

e) Elle propose l'organisation d'une école de formation pour les fonctionnaires des pénitenciers, choisissant en premier lieu les fonctionnaires actuellement en service pour suivre un cours de perfectionnement afin de développer davantage au cours du service les méthodes de formation suivies présentement dans les institutions, avec l'objet ultime que toutes les recrues seront tenues de suivre le cours. Des pourparlers préliminaires entre le commissaire et la Gendarmerie Royale du Canada font prévoir que les installations de la R.G.C.C., aux casernes de Rockcliffe et de Regina, seront mises à la disposition de l'institution pour l'ouverture des cours. Après avoir acquis l'expérience nécessaire des besoins d'une telle école, on croit qu'il sera opportun d'avoir un local ainsi que des installations à proximité de l'un des pénitenciers actuels.

f) Par suite des augmentations de traitements et de l'inclusion de l'indemnité de vie chère dans les traitements des paliers moins élevés, le traitement des gardes s'échelonne maintenant de \$1,704 à \$2,004 par année. Il n'y a pas eu cependant d'augmentation proportionnelle pour les paliers moyens et les hauts salariés et, de l'avis de votre commissaire, une révision des traitements s'impose pour accorder à ces derniers une augmentation proportionnelle et en vue de créer une échelle de traitements attrayante et propre à garder dans le service les fonctionnaires senior, le personnel professionnel, les moniteurs de métiers requis pour la bonne administration des pénitenciers et l'application des réformes prévues par le rapport de la Commission royale. Cette recommandation a déjà été soumise pour étude relative à l'enquête sur les traitements du service civil que poursuivent actuellement les fonctionnaires du Conseil du Trésor.

17. *Classement et ségrégation*

a) Les recommandations faites par la Commission royale à l'égard du classement des détenus portent surtout sur la ségrégation de certaines catégories de détenus dans des institutions séparées. Dans les établissements actuels, et en vertu du présent système d'incarcération dans le pénitencier de la province, il a été difficile, sinon impossible, d'appliquer la ségrégation par institution comme l'a recommandé la Commission. La Loi sur les pénitenciers donne au ministre le pouvoir de transférer un détenu d'une institution à une autre, mais il n'a pas pu exercer ce pouvoir d'une manière efficace sauf en ce qui concerne le cas de transferts de détenus jugés réformables, du pénitencier de Kingston à celui de Collin's Bay, en Ontario.

b) Comme premier pas, en vue de développer ce plan de ségrégation, on se propose d'incarcérer au pénitencier de Kingston, dans l'est, et à celui du Manitoba, dans l'ouest, les détenus incorrigibles et intraitables dont la conduite et l'attitude antisociale rendent nécessaire leur séparation de la population normale des autres institutions. En ce qui concerne Kingston, la réalisation de cette proposition dépendra de la possibilité d'obtenir des aménagements additionnels dans la prison principale en transportant ailleurs la prison des femmes, comme il en est fait mention plus loin, en vue de recevoir et de classer

les nouveaux venus, de loger les détenus employés à la ferme du pénitencier de Kingston et aussi d'obtenir des aménagements supplémentaires au pénitencier de Collin's Bay, afin de réduire le nombre actuel des détenus à Kingston.

c) En ce qui concerne la prison des femmes à Kingston, la Commission royale a recommandé que les détenues ne soient pas incarcérées dans un pénitencier central, mais que le traitement de surveillance et de réforme devrait se faire dans des maisons de correction plus rapprochées de leur domicile, de leurs familles et de leurs parents. La prison actuelle des femmes peut loger 100 détenues, mais elle n'a jamais abrité plus de la moitié de ce nombre. La proposition de l'utiliser en vue du développement du système de classement et de ségrégation des détenues est jugée judicieuse, et des pourparlers ont déjà été entamés avec les provinces afin de s'assurer si des ententes peuvent être conclues pour la garde et l'entretien des détenues dans leurs provinces respectives.

d) On se propose d'utiliser le pénitencier de Collin's Bay, dans l'est, et celui de la Saskatchewan, dans l'ouest, pour le traitement des jeunes détenus et des détenus corrigibles, et d'installer des aménagements spéciaux dans ces institutions pour la formation professionnelle. Des négociations ont été entreprises avec le ministère du Travail et la Corporation des biens de guerre en vue de l'acquisition du matériel provenant du plan de formation professionnelle du ministère du Travail pour les anciens combattants, lorsque ce plan prendra fin.

e) Dans la province de Québec, la situation doit être envisagée comme problème distinct à cause de la difficulté et de l'inopportunité de transférer des personnes de langue française à des institutions où les fonctionnaires sont de langue anglaise. Il n'est que raisonnable que les détenus de langue française jouissent des mêmes facilités dans leur propre province que celles accordées aux autres détenus dans le reste du pays. Actuellement le pénitencier de St-Vincent-de-Paul a atteint son plein contingent de 1,100 détenus dont 165 sont âgés de moins de vingt et un ans. Une population de 1,100 est trop considérable pour être traitée efficacement, et les installations de cette institution ne sont pas suffisantes pour une telle population. Il est nécessaire que des mesures soient prises en vue de sa réduction, en établissant une institution distincte pour les jeunes détenus corrigibles.

Votre commissaire a porté une sérieuse attention au projet de construction des "édifices Laval", sur le terrain attenant au pénitencier de St-Vincent-de-Paul, comme institution pour le traitement des jeunes détenus et il en est venu à la conclusion que ce projet est inopportun et qu'il ne donnerait pas les résultats attendus.

En conséquence, il recommande que l'autorisation soit accordée d'établir une nouvelle institution dans la province de Québec, distincte de celle de St-Vincent-de-Paul; cette institution pourrait être du genre d'une maison de correction où seraient transférés les jeunes détenus et les détenus réformables condamnés à une détention de deux ans ou plus dans la province de Québec. On s'attend à ce que les principes du système Borstal s'appliquent à cette institution. Sa création permettrait d'utiliser le pénitencier de St-Vincent-de-Paul pour la détention des récidivistes de cette province, et la population s'en trouverait suffisamment réduite pour permettre les travaux bien nécessaires de rénovation ou de remplacement des vieilles ailes cellulaires.

f) Dans les Provinces maritimes, il n'existe pas actuellement d'institutions intermédiaires entre les prisons de comté et le pénitencier de Dorchester, au Nouveau-Brunswick. La Commission royale a recommandé l'établissement

d'une prison-ferme centrale, ce qui fournirait de meilleurs aménagements pour la détention et la réforme de détenus purgeant des condamnations de moins de deux ans, que celles qui existent présentement dans les prisons de comté. Ce projet est en voie de discussion avec les provinces qui ont proposé qu'une telle institution soit régie pour elles par le gouvernement fédéral. Si on peut en arriver à une entente satisfaisante en vue de l'établissement d'une telle institution, avec des locaux séparés pour les jeunes détenus, on améliorera ainsi les moyens de classement et de ségrégation des détenus dans les Provinces maritimes.

g) En plus des mesures de ségrégation proposées dans les alinéas qui précèdent, votre commissaire a étudié les recommandations de la Commission royale pour la ségrégation des détenus aliénés et anormaux et la création d'une institution distincte pour les délinquants habituels. En ce qui concerne les détenus aliénés, le transfert de ces derniers aux institutions provinciales de maladies mentales, sous le régime des articles 53 ou 56 de la Loi des pénitenciers, donne satisfaction. Sous réserve de certains délais occasionnés par le manque d'aménagement dans les institutions provinciales, les provinces ont accepté les cas de maladies mentales véritables qui leur ont été signalés. Le nombre des détenus déclarés véritablement aliénés ne suffit pas pour justifier l'établissement et l'aménagement, par le gouvernement fédéral, d'une institution spéciale pour ces cas. En ce qui concerne les anormaux qui ne sont pas véritablement des aliénés, on est à compléter pour eux, au pénitencier de Kingston, une salle de psychiatrie où ils recevront les traitements. On étudiera les résultats obtenus à Kingston avant d'aménager des salles semblables dans les autres institutions. On a retenu les services d'un psychiatre pour le pénitencier de Kingston et on fera de même pour les autres institutions dès que le besoin s'en fera sentir. On étudiera de nouveau la question de retenir en permanence les services d'un psychiatre pour d'autres institutions dès que nous aurons établi définitivement la procédure concernant le classement recommandée par le rapport. Quant à la proposition de faire adopter des mesures législatives en vue de la détention permanente des récidivistes endurcis, nous n'avons pas actuellement d'institution disponible à cette fin et on est d'avis qu'une étude plus approfondie devrait être faite des résultats obtenus au Royaume-Uni et aux États-Unis par une telle mesure, ainsi que de la recommandation faite dans le rapport au sujet de la ségrégation, avant de recommander qu'une telle institution soit établie au Canada.

h) En vue d'appliquer un plan plus efficace de classement dans les pénitenciers du Canada, une recommandation a été faite pour la nomination d'un fonctionnaire spécialiste en la matière dans chaque institution; il agirait comme secrétaire du conseil de classement et serait chargé de recueillir les renseignements nécessaires au conseil pour appuyer ses décisions. Jusqu'à présent, les autorités du pénitencier ont eu peine à obtenir des renseignements sur les antécédents du détenu, sauf ceux fournis par ce dernier lui-même au moment de son admission. Le spécialiste devra se renseigner auprès des autorités, des institutions et des organismes d'œuvres sociales qui sont venus en contact avec le détenu, sur ses antécédents et ses habitudes sociales, afin de déterminer d'une façon plus scientifique le traitement et la formation qu'il devra recevoir à l'institution. Il sera aussi de son devoir de collaborer avec les diverses sociétés d'aide aux détenus dans leurs efforts en vue de leur trouver un emploi lors de leur libération.

i) On prévoit qu'il sera possible d'introduire un système de rang et de mérite façonné sur celui de l'Angleterre et recommandé par la Commission royale dès que les propositions de classement et de ségrégation ci-haut mentionnées auront été appliquées.

18. Réorganisation des services de réforme et de traitement

a) La Commission royale a recommandé la réorganisation des services médicaux et éducatifs ainsi que des ateliers dans les divers pénitenciers du Canada. En ce qui concerne les services médicaux et les installations aux pénitenciers de Dorchester, du Manitoba et de la Colombie-Britannique, le Rapport fait mention qu'on en est satisfait, et les inspections conduites par les fonctionnaires du ministère de la Santé nationale confirment cette opinion. Depuis la publication du Rapport, un nouvel hôpital a été ouvert à Collin's-Bay et il donne satisfaction. Aux pénitenciers de St-Vincent-de-Paul et de la Saskatchewan des améliorations ont été apportées au service de l'hôpital, en vue d'appliquer en partie les recommandations de la Commission royale, mais on a encore besoin d'un outillage supplémentaire. L'hôpital du pénitencier de Kingston se trouve dans un édifice très vieux et il a fait l'objet de critiques de la part de la Commission royale. Bien que des efforts aient été faits en vue de le rénover et de remédier aux conditions existantes dans la mesure où la bâtisse le permettait, il est évident qu'il serait peu sage et peu économique d'entreprendre les grandes transformations qui seraient nécessaires pour moderniser ce vieil immeuble. La seule solution satisfaisante serait de construire un hôpital moderne et c'est la recommandation que fait votre commissaire. Le médecin actuel de l'institution mérite de grands éloges pour les excellents services qu'il rend en dépit des conditions existantes. Votre commissaire a recommandé que l'un des sous-commissaires qui seraient nommés soit chargé de faire une étude approfondie des installations médicales dans les pénitenciers, afin qu'on puisse effectuer autant de changements qu'il sera jugé nécessaire.

b) En ce qui concerne les services d'éducation, votre commissaire est d'avis que, bien que des efforts aient été faits pour donner suite aux recommandations de la Commission royale avec un certain degré de succès, et que les locaux scolaires aient été améliorés, qu'un examen complet des méthodes employées dans chaque institution soit entrepris par un éducateur de grande compétence si la chose est nécessaire. Les résultats obtenus dépendent en grande partie du talent, de l'initiative et des ressources de chaque instituteur. Des mesures ont été prises pour obtenir la collaboration du Comité d'éducation des adultes pour conseiller et aider les instituteurs et on se propose d'organiser des conférences avec les universités pour discuter la question des méthodes modernes d'éducation des adultes. De l'avis de votre commissaire, la nomination d'un sous-commissaire pour diriger ce service de traitement réformateur contribuera grandement à obtenir les améliorations attendues.

c) Travail dans les prisons

Il a déjà été question des industries pénitentiaires et du programme de remplacement de la machinerie désuète ou détériorée et du matériel par des machines nouvelles et plus nombreuses, afin d'augmenter davantage la production et la formation dans les pénitenciers. Dans les prévisions budgétaires de la prochaine année financière, un crédit important a été proposé à cette fin. Une partie considérable de cette somme sera nécessaire pour le remplacement des machines et du matériel actuels qui se sont détériorés durant les années de guerre et qui requièrent maintenant un entretien continu pour les garder en état de service. La ligne de conduite de la division est d'utiliser les fonds disponibles pour se procurer des machines, afin de développer les industries qui fournissent la plus grande somme de travail aux détenus. On projette de donner plus d'expansion aux industries qui joignent la production à la valeur de formation, pour que les détenus puissent se procurer un emploi après leur libération. A cette fin, il faudra agrandir nos installations d'atelier et obtenir

un plus grand nombre d'instructeurs et plus de matériel pour la formation des détenus. Au cours de la guerre, les contrats des forces armées ont fourni un travail intensif et utile dans les pénitenciers. C'est à juste titre qu'on a dit qu'un emploi continu et utile est un puissant instrument de discipline et de réforme et le meilleur moyen de faire contracter aux détenus des habitudes qui leur permettront de gagner leur vie une fois sortis de l'institution. C'est un principe reconnu au Canada que les produits fabriqués dans les pénitenciers peuvent être utilisés par les diverses institutions pénales et par les autres ministères de l'Etat, mais qu'ils ne peuvent pas être vendus pour faire concurrence à la main-d'œuvre de l'extérieur. Il est donc de la plus haute importance que, si l'on veut fournir un travail continu et varié, les autres ministères de l'Etat nous accordent leur coopération en nous passant des commandes pour des articles qui peuvent être fabriqués dans les pénitenciers, afin que les contrats nous soient fournis pour de grandes quantités. Ce n'est qu'en fournissant beaucoup de travail utile et instructif qu'on parviendra à bénéficier des pleins avantages des installations industrielles utilisées pour la formation dans les pénitenciers. On est à faire des expériences sur le classement des emplois et des aptitudes, afin de donner un plus grand mérite à chacun dans l'application et la diligence au travail.

d) Discipline dans les prisons

On a déjà mis en vigueur un certain nombre des recommandations de la Commission royale touchant les règlements du pénitencier. On a discuté avec les directeurs la question d'une révision générale des règlements et on projette de tenir prochainement à Ottawa une conférence des directeurs, afin que la question de la discipline et des méthodes de traiter les infractions dans les prisons, puisse recevoir toute l'attention que réclame l'application des changements jugés opportuns. A cette conférence, on étudiera à fond la révision et la simplification des règlements actuels, ainsi que la recommandation de la Commission voulant que des conseils de visiteurs soient autorisés. Votre commissaire juge essentiel que les directeurs, auxquels incombe le maintien de la discipline, soient consultés et qu'ils aient l'occasion d'exprimer leur opinion sur les changements de méthodes proposés avant qu'ils soient mis en vigueur.

19. Recommandations particulières à chaque pénitencier

Nous n'entendons pas examiner en détail dans le présent rapport, les nombreuses recommandations concernant chacun des pénitenciers dont il est fait mention à la Partie III du Rapport de la Commission royale. Un grand nombre d'entre elles ont été mises en vigueur et le présent rapport en a déjà fait mention. Quant aux autres, elles entrent dans le domaine des projets d'amélioration générale des conditions prévues par les mesures proposées dans le Rapport. Les commentaires détaillés de la Commission royale ont grandement contribué à faire ressortir les conditions qui requièrent des changements.

20. Contrôle centralisé

a) La Commission royale a recommandé que le système pénal du Canada soit centralisé sous le contrôle du gouvernement canadien, les autorités fédérales se chargeant de la direction de toutes les prisons, les provinces ne retenant que le nombre d'institutions nécessaires à l'incarcération des délinquants qui ont enfreint les lois provinciales, les détenus renvoyés à une autre audience et ceux qui purgent de courtes peines.

b) Sous le régime de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, l'établissement, l'entretien et l'administration des pénitenciers relèvent du Parlement du Canada, tandis que les autorités provinciales ont le pouvoir d'édicter des

lois relatives à l'établissement, à l'entretien et à l'administration des prisons publiques et des maisons de correction destinées aux provinces et établies dans leurs limites. Il semble donc que bien que seuls les législateurs aient le pouvoir législatif de pourvoir aux institutions de correction dans et pour leurs provinces respectives, l'établissement ou l'acquisition d'institutions de correction d'importance nationale ne sont pas exclus du domaine fédéral.

c) La Commission royale a déclaré que la centralisation pouvait s'accomplir de deux manières:

- i) en modifiant le Code criminel, la Loi sur les pénitenciers et la Loi des prisons et des maisons de correction en vue de changer la durée minimum de la peine, afin qu'un délinquant puisse être condamné au pénitencier pour une période inférieure à deux ans;
- ou ii) en concluant une entente entre le fédéral et les provinces pour que le premier se charge de l'administration des institutions pénales provinciales, afin que les personnes condamnées à des périodes d'emprisonnement inférieures à deux ans puissent être détenues dans les institutions fédérales.

d) Il est évident que par suite de la présente loi tout changement important apporté au contrôle des institutions pénales ne peut s'effectuer que par une entente entre le fédéral et les provinces. Les conséquences d'ordre financier résultant d'un tel transfert exigent une soigneuse considération. Les avantages découlant d'un plan coordonné pour le traitement des détenus sont indiscutables. La question de savoir si, dans un pays aussi vaste que le Canada, cette coordination pourra être plus facilement réalisée par la centralisation du contrôle, ou s'il est possible d'obtenir des provinces et du Dominion, relativement aux méthodes de traitement des condamnés à l'emprisonnement, un haut degré de collaboration qui permettra une application uniforme des principes, ne peut, de l'avis de votre commissaire, être résolue qu'après une étude beaucoup plus approfondie du problème et la tenue d'une conférence au cours de laquelle les provinces pourront exposer leur façon de voir. Votre commissaire a constaté qu'il existait sous ce rapport une grande divergence d'opinion entre les provinces et il est d'avis qu'il est nécessaire d'en venir à une entente sur les principes en jeu avant qu'aucune action concertée ne puisse être prise. On recommande donc que chaque province soit invitée à préparer un état complet de sa situation actuelle indiquant la population des établissements, les facilités dont ils disposent ainsi que les frais encourus, après quoi une conférence sera convoquée en vue d'en venir à une entente sur le plan à adopter.

21. *Etablissement de maisons de correction distinctes pour les jeunes détenus*

La Commission royale a longuement étudié les méthodes de traitement des jeunes détenus âgés de 16 à 21 ans, et elle a recommandé l'adoption au Canada des principes du système Borstal établi au Royaume-Uni. Votre commissaire est d'avis que les principes de ce système offrent la meilleure chance connue de réforme et de réhabilitation des jeunes qui ne sont pas encore des criminels endurcis, et il juge que toute institution établie au Canada devrait être conçue de façon à permettre l'application de ces principes, ce qui permettrait de retirer les jeunes détenus réformables des pénitenciers pour adultes. On ne saurait trop insister cependant sur le fait que le succès du système Borstal dépend en premier lieu du personnel expérimenté qu'on pourra obtenir. On a dit que ce système a pour fondement le recrutement du personnel voulu, sa bonne formation et l'entière collaboration de ses membres exercée dans une atmosphère de liberté et de compréhension mutuelle.

L'établissement d'une école de formation recommandée antérieurement dans le présent rapport est le premier pas nécessaire vers la création de nouvelles institutions et l'élaboration de nouvelles méthodes de traitement. Il a déjà été question de créer des institutions séparées pour les jeunes détenus dans le Québec et les Provinces maritimes et de transformer les pénitenciers de Collin's Bay et de la Saskatchewan en institutions pour le traitement spécial des jeunes condamnés au pénitencier. L'Ontario s'occupe actuellement d'élaborer un plan en vue du traitement des jeunes délinquants et des adolescents qui relèvent de sa juridiction, et dans plusieurs provinces de l'ouest on est à étudier des plans en vue de reviser et d'améliorer les aménagements pour les jeunes détenus. Ces projets font ressortir la nécessité d'une conférence des autorités en vue d'établir les obligations respectives du Dominion et des provinces à l'égard de ce problème et de coordonner les mesures à prendre pour éviter le chevauchement ou le double emploi des commodités.

22. *Extension des cours pour jeunes délinquants, des tribunaux familiaux et du système de liberté surveillée pour les adultes.*

Dans l'état actuel de la Loi, les recommandations de la Commission royale à cet égard intéressent tout d'abord les autorités provinciales vu qu'elles sont du domaine de l'administration de la justice. Par sa Loi des jeunes délinquants, le Parlement fédéral a pourvu à l'établissement de cours de jeunes délinquants par les provinces et, en vertu de l'article 1081 du Code criminel, un juge ou un magistrat a le pouvoir de libérer un condamné suivant le système de liberté surveillée (probation) au lieu de le condamner immédiatement à une peine quelconque et il peut imposer des conditions que le condamné devra observer durant la période de liberté surveillée. Deux provinces seulement ont adopté des mesures législatives en vue de la nomination d'agents de surveillance expérimentés pour aider les tribunaux, en fournissant des rapports sur les antécédents, la famille et le passé des adultes et pour exercer une surveillance sur ces personnes durant leur période de liberté et pour leur venir en aide. Etant donné que cette responsabilité appartient en premier lieu aux provinces, votre commissaire évite de faire des recommandations précises sous ce rapport, mais il est convaincu que l'opinion de la Commission royale en matière de liberté surveillée est bien fondée et que son application au Canada avec la surveillance voulue contribuerait grandement à réduire la population des institutions pénales et le récidivisme.

23. *Responsabilité de l'Etat en matière d'appui à accorder aux organismes qui aident à la réhabilitation des détenus libérés.*

La Commission royale a recommandé la création d'une autorité centrale chargée de diriger, de coordonner les mesures visant à la réhabilitation et au soin des détenus après leur libération des pénitenciers fédéraux. La Canadian Penal Association a entrepris, sous la direction de son nouveau président, le major J. A. Edmison, C.R., de coordonner les efforts des Prisoners' Aid Societies dans les diverses provinces, et d'intéresser davantage le public à collaborer à la tâche de trouver des emplois aux détenus libérés. On est à élaborer des plans en vue de réorganiser ces sociétés et de les établir dans les régions qui n'ont pas encore été desservies par elles. Des instructions ont été données aux divers pénitenciers de coopérer le plus possible avec les représentants accrédités de ces sociétés et de leur permettre d'avoir des entrevues avec les prisonniers, bien avant la date de leur libération, pour discuter les plans de leur emploi et de leur réhabilitation. Votre commissaire est d'avis que l'œuvre de ces sociétés devrait être encouragée, reconnue, et il recommande que, lorsque l'une de ces sociétés démontre qu'elle est organisée pour remplir ses fonctions avec un certain degré d'efficacité, des dispositions soient prises pour que le gouvernement fédéral lui accorde une aide basée sur le nombre de détenus libérés auxquels elle est venue en aide et servant de complément aux sommes qu'elle a pu recevoir d'autres sources. Si la Canadian Penal Association

réussit à devenir un organisme assez bien constitué pour représenter les Prisoners' Aid Societies, il serait bon de la reconnaître comme l'autorité centrale recommandée par la Commission royale, par l'entremise de laquelle on pourrait maintenir le contact avec les diverses sociétés et leur accorder l'aide nécessaire.

24. *Libération conditionnelle et sur parole*

La Commission royale a insisté longuement sur la question d'accorder des remises de peines par l'exercice de la prérogative royale et par l'application de la Loi des libérations conditionnelles. Comme ces questions ont été exclues expressément de l'ordre de renvoi de votre commissaire, il ne fait aucun commentaire sous ce rapport.

25. La Commission royale a insisté sur le fait que la revision du système pénal devait s'opérer graduellement et méthodiquement et qu'une action précipitée, sans la préparation voulue, aboutirait à la faillite. Elle a insisté en outre sur l'importance du personnel dans la réalisation du programme. Le rapport n'accorde pas assez de mérite aux fonctionnaires consciencieux au service des pénitenciers qui se sont vraiment appliqués à encourager et aider les détenus commis à leurs soins pour qu'ils puissent profiter de leur période d'incarcération. Votre commissaire a été grandement impressionné par le désir des directeurs et des fonctionnaires supérieurs du service de coopérer entièrement à l'élaboration d'un programme réformateur, et il est convaincu que si les facilités nécessaires et un personnel expérimenté sont accordés de grands progrès seront réalisés dans la mise en œuvre de ce programme.

26. Les propositions contenues dans le présent rapport constituent le premier pas vers l'application des recommandations de la Commission royale. La réorganisation du bureau central de l'administration, l'établissement de la procédure voulue pour le choix et la formation du personnel, l'application de méthodes plus scientifiques de classement et la possibilité d'obtenir plus d'espace pour faciliter la séparation des diverses classes de détenus constituent les mesures préliminaires essentielles à prendre en vue de l'adoption d'un vaste programme qui fera ressortir davantage les aspects du traitement de correction et de réhabilitation appliqué dans les institutions. A mesure de la mise en œuvre de ces propositions, il sera possible, après consultation avec les directeurs, d'appliquer dans chaque institution les recommandations de la Commission royale à l'égard du traitement et de la formation des prisonniers. Votre commissaire est d'avis que la réalisation de ces propositions constituera une base solide pour l'expansion du programme de réforme pénale.

J'ai l'honneur d'être,

Monsieur,

Votre obéissant serviteur,

Le Commissaire,

R. B. GIBSON

OTTAWA, le 5 février 1947.