

Les politiques et les pratiques en matière correctionnelle adulte au Québec : 1960-1985

Maurice Gauthier

Volume 19, numéro 1, 1986

Politiques et pratiques pénales. 25 ans de réflexion et d'action

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/017235ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/017235ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Les Presses de l'Université de Montréal

ISSN

0316-0041 (imprimé)

1492-1367 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Gauthier, M. (1986). Les politiques et les pratiques en matière correctionnelle adulte au Québec : 1960-1985. *Criminologie*, 19(1), 239-259.
<https://doi.org/10.7202/017235ar>

Résumé de l'article

To proceed with an account and evaluation of the policies and practices in adult corrections in Quebec from 1960 to 1985 is to cover the period when the most spectacular reforms took place. The article points out that it is only since 1969 that Quebec has a centralized correctional sector under the authority of a director general. Before this date it was the sheriff who, in each of the territorial divisions in which he worked, assumed all correctional responsibility, by law, without any common philosophical basis. Quebec having proceeded with the construction of its adult correctional system step by step, by means of five year plans, the study of the assessment and evaluation of its policies and practices is divided into five year periods. This method has the advantage of furnishing the reader with a detailed view of the entire ascending progression of the correctional sector from 1960 to 1985, as well as its strengths and weaknesses. Above all, it gives the reader an understanding of the philosophical trends that guided its establishment and describes the principal actors and circumstantial events whereby, in the 1980's, the sector has come to function according to a unity of thought, and in a context of complementarity with the other agencies of the criminal justice system.

LES POLITIQUES ET LES PRATIQUES EN MATIÈRE CORRECTIONNELLE ADULTE AU QUÉBEC : 1960-1985

Maurice Gauthier*

To proceed with an account and evaluation of the policies and practices in adult corrections in Quebec from 1960 to 1985 is to cover the period when the most spectacular reforms took place. The article points out that it is only since 1969 that Quebec has a centralized correctional sector under the authority of a director general. Before this date it was the sheriff who, in each of the territorial divisions in which he worked, assumed all correctional responsibility, by law, without any common philosophical basis. Quebec having proceeded with the construction of its adult correctional system step by step, by means of five year plans, the study of the assessment and evaluation of its policies and practices is divided into five year periods. This method has the advantage of furnishing the reader with a detailed view of the entire ascending progression of the correctional sector from 1960 to 1985, as well as its strengths and weaknesses. Above all, it gives the reader an understanding of the philosophical trends that guided its establishment and describes the principal actors and circumstantial events whereby, in the 1980's, the sector has come to function according to a unity of thought, and in a context of complementarity with the other agencies of the criminal justice system.

INTRODUCTION

Procéder au bilan et à l'évaluation des politiques et pratiques en matière correctionnelle adulte au Québec pour les années 1960 à 1985 équivaut à couvrir la période la plus dynamique de l'histoire de ce secteur, la période où les réformes les plus spectaculaires ont pris naissance. Il faut réaliser que, jusqu'en 1969, soit jusqu'à la sanction de la présente Loi de la probation et des établissements de détention (Lois du Québec, chap. 21, 1969), il n'existait pas au Québec un service correctionnel gouvernemental centralisé. L'ancienne législation octroyait aux shérifs la responsabilité administrative et légale des établissements de détention de leur district respectif (S.R.Q., chap. 37, 1964).

* Président de la Commission québécoise des libérations conditionnelles et ex-sous-ministre associé à la Direction générale de probation et des établissements de détention, ministère de la Justice du Québec.

Laissés à eux-mêmes et faute d'une direction éclairée, ils ne partageaient pas entre eux une philosophie correctionnelle de base commune, et dans les circonstances, ne prévoyaient ni innover au plan des idées ni fonctionner dans le cadre d'un programme à long terme. On administrait au jour le jour avec les moyens du bord.

C'est à partir de 1960, soit avec l'avènement de la révolution tranquille qu'une volonté de changement commença à se faire sentir. Est-ce dire qu'il faudrait attribuer à ce seul facteur l'évolution rapide qui s'est effectuée dans le secteur correctionnel adulte jusqu'à nos jours? La réponse apparaît fort plus complexe, surtout si l'on considère qu'à l'époque le secteur juvénile québécois était la scène de réformes spectaculaires depuis la fin des années 1940. Il semble plus plausible de conclure que, jusqu'à 1960, la volonté politique de changement en matière correctionnelle adulte tardait à se manifester.

Si l'évolution dans le secteur correctionnel accuse parfois une certaine lenteur, cela tient aussi à la dualité de juridiction fédérale-provinciale en matière de législation et du fait que la responsabilité de la rédaction des lois en matière correctionnelle relève de l'autorité fédérale. Au Canada donc, la motivation à modifier les lois existantes doit d'abord nécessairement se faire sentir au niveau fédéral, pour que, par la suite, un texte de loi en résulte et qu'enfin les provinces puissent adapter en conséquence leur propre législation à leurs besoins particuliers à l'intérieur des limites qui leur sont prescrites.

Pour les fins du présent document et dans le but de mieux illustrer ce processus, l'étude de l'évolution du secteur correctionnel québécois s'effectuera par période de cinq (5) ans. Il s'avère d'ailleurs que le Québec a procédé à l'édification de son système correctionnel par étapes, au moyen de plans quinquennaux. Seront tour à tour étudiées les périodes suivantes :

- Les années pré-1960
- Les années 1960 à 1965
- Les années 1965 à 1970
- Les années 1970 à 1975
- Les années 1975 à 1980
- Les années 1980 à 1985
- Les perspectives d'avenir

LES ANNÉES PRÉ-1960

De 1867 jusqu'à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, l'évolution du secteur correctionnel adulte québécois est demeurée stagnante. Il fallut attendre la fin des années 1940 pour assister à des initiatives qui allaient préparer les réformes des années à venir.

Ainsi, dans le secteur fédéral, la mise en place de nouvelles ressources annonce pour la première fois une volonté politique de se diriger graduellement vers un système plus humanitaire. Dans les pénitenciers, on assiste à l'arrivée des premiers spécialistes en sciences humaines. De son côté, le Service fédéral des pardons (l'ancêtre de la présente Commission nationale des libérations conditionnelles) ouvre un premier bureau en 1949 à Montréal et peut ainsi compter au Québec sur ses premiers agents de surveillance rémunérés à même les fonds publics.

Dans le domaine communautaire, la John Howard Society et l'Armée du Salut étendent et développent les services d'assistance postpénale. À Montréal, en 1945, l'Aide aux prisonniers voit le jour et s'incorpore en 1948 pour devenir la «Société d'orientation et de réhabilitation sociale» (S.O.R.S. — Montréal). À Québec, le Service de réadaptation sociale (S.R.S. — Québec) est créé en 1946. Le secteur juvénile québécois, de son côté, vit des années d'effervescence. Un article de Marie-Andrée Bertrand décrit bien le climat intellectuellement stimulant qui y régnait à l'époque¹.

Dans les pénitenciers fédéraux, par contre, les changements s'effectuent de façon plus timide. L'arrivée récente des premiers agents de classement, des psychologues et des psychiatres favorise certes une plus grande humanisation du système, mais l'aspect sécuritaire prime toujours. Les prisons provinciales de leur côté, sauf celles de l'Ontario et de la Colombie britannique, où l'on remarque quelques initiatives heureuses, vivent encore au Moyen Âge avec emphase sur la sécurité, ce qui est le cas du Québec. C'est dans ce contexte qu'en 1953, le ministre de la Justice du Canada du temps crée un comité avec mandat de faire enquête sur le fonctionnement du Service des pardons.

1. BERTRAND, M.A., *La criminologie au Québec de 1949 à 1981. Petites histoires des personnes clés et revue de quelques courants de pensée*, Annexe B dans A. Normandeau, *Justice pénale et sciences humaines au Québec : Le cas de la criminologie 1935-1985*. Colloque de la Société royale du Canada, Mont-Gabriel, octobre 1981.

Le comité produira le Rapport Fauteux^{1a}, du nom de son président, l'honorable Gérard Fauteux, juge à la Cour suprême du Canada. La recommandation 31 de ce rapport est particulièrement à retenir. Il y est suggéré que la juridiction provinciale soit responsable de l'administration des établissements de détention pour les personnes sentencées à six (6) mois et moins alors que les personnes sentencées à plus de six (6) mois soient confiées aux institutions sous direction fédérale. Il est intéressant de mentionner que cette recommandation à l'époque ne soulève aucun tollé au Québec. Elle est même acceptée avec un certain soulagement par les autorités gouvernementales, puisqu'elle propose le transfert au fédéral d'une population difficile à gérer et, surtout, elle permet une épargne appréciable des deniers publics québécois.

Il ne faut donc pas s'étonner qu'à la fin des années 1950, rien ne bouge au Québec dans le secteur correctionnel adulte. On vit tout simplement dans l'attente de l'application de la recommandation 31 du rapport Fauteux.

LES ANNÉES 1960-1965

De 1960 à 1965, suite aux recommandations du rapport Fauteux, le secteur correctionnel adulte fédéral vit ses heures d'effervescence. La nouvelle Commission nationale des libérations conditionnelles, créée en 1958, et qui remplaçait l'ancien Service des Pardons, prend son envol (S.R.C., chap. 38, 1956). Par ailleurs, la sanction de la Loi sur les pénitenciers en 1960 (S.R.C., chap. 53, 1960) vient mettre une emphase évidente sur les efforts à consacrer à la réinsertion sociale des personnes incarcérées. Pour la première fois la notion d'absence temporaire apparaît dans un texte de loi. Le commissaire des pénitenciers se voit octroyer le pouvoir légal de permettre à un détenu de quitter l'établissement pour des raisons d'ordre humanitaire, médical ou de réinsertion sociale.

Si le secteur correctionnel adulte fédéral bouillonne d'activité, les provinces, elles, marquent le pas, contraintes qu'elles sont d'œuvrer dans le cadre du texte de loi qui est le leur. La

1a. CHOQUETTE, J., *la Justice contemporaine*, Éditeur officiel du Québec, 1975.

2. Rapport Fauteur, *Rapport du comité institué pour faire enquête sur les principes et les méthodes suivis au Service des pardons du ministère de la Justice du Canada*, Imprimeur de la reine, Ottawa, 1956.

recommandation numéro 31 du rapport Fauteux suggérant le transfert de la compétence de tous les sentencing à plus de six (6) mois au fédéral fait sentir ses effets paralysants.

En effet, faute de consensus de la part des provinces, le fédéral peut difficilement amender la Loi sur les prisons et les maisons de correction (S.R.C., chap. 163, 1952) en même temps que la Loi sur les pénitenciers, de sorte que durant les années 60, les provinces ne peuvent légalement se prévaloir du privilège d'accorder des absences temporaires pour les détenus de leurs établissements. Ce n'est qu'en 1970 (S.R.C., chap. P-21, 1970) que le fédéral, dans un texte de loi, décide en faveur du statu quo et décrète que les provinces vont continuer de s'occuper des sentences de moins de deux (2) ans alors que le fédéral maintiendra sa responsabilité sur les plus longues sentences. Avec la loi de 1970, les juridictions provinciales se voient enfin octroyer pour les personnes incarcérées les mêmes privilèges que ceux octroyés aux détenus fédéraux.

À ce stade, il importe de se demander pourquoi la recommandation 31 du rapport Fauteux n'a pas eu de suite. Plusieurs facteurs l'expliquent. D'une part, les provinces de l'Ontario et de la Colombie britannique avaient toujours laissé voir leur opposition. Ces deux (2) provinces en particulier, en se basant sur le principe que l'administration de la justice est une prérogative provinciale, ne désiraient pas laisser ce champ de compétence au fédéral. D'autre part, avec les années 60, la révolution tranquille débutait au Québec. Sous le vent d'autonomisme qui soufflait, les autorités gouvernementales devinrent sensibles à l'argumentation des deux (2) autres provinces, d'autant plus que des voix compétentes autorisées commençaient à se faire entendre au Québec et invitaient leur gouvernement à prendre ses responsabilités dans le secteur correctionnel adulte.

Il faut se rappeler que des maîtres à penser, tels les Noël Mailloux et Bruno Cormier, dont la compétence était depuis longtemps reconnue au-delà des frontières du Québec et du Canada avaient au cours des années 50 et début 60, préparé intellectuellement le terrain aux réformes qu'allait connaître le

3. Normandeau, A., *Justice pénale et sciences humaines au Québec. Le cas de la criminologie 1935-1985*, Colloque de la Société Royale du Canada, Mont Gabriel, octobre 1981.

Québec dans les années subséquentes³. C'est d'ailleurs parce que le climat intellectuel est propice que, sous l'impulsion du professeur Denis Szabo, l'École de criminologie vit le jour en 1960 à l'Université de Montréal⁴ : une première au Canada.

Le véritable précurseur du secteur correctionnel québécois est cependant le Père Noël Mailloux, o.p., que les autorités gouvernementales appellent à leur aide au début de l'année 1961 suite à une émeute qui avait causé des dommages considérables à la prison de Montréal (Bordeaux). Le mandat que cet éminent spécialiste reçoit consiste à décrire la situation, examiner les causes du désordre et formuler les recommandations qui s'imposent. Pendant près de deux (2) ans, le Père Mailloux travaille à cette tâche. Il ne produira pas de rapport final mais il s'attaque aux problèmes un à la fois et soumet sur chacun d'eux un rapport d'étape avec des recommandations pertinentes.

Il faut se rappeler qu'à l'époque, l'établissement de détention de Montréal accueillait une population fort disparate, composée de malades mentaux, de prévenus, de juvéniles et de détenus sentencés. Les suggestions du Père Mailloux, auxquelles le gouvernement donna suite, favorisèrent, au cours des années 1960, la construction de l'Institut Philippe Pinel (Centre hospitalier pour malades mentaux criminels), du Centre de prévention de Montréal pour prévenus et du Centre Berthelet pour juvéniles, de sorte qu'en 1970, la population de l'institution se limitait aux seuls détenus sentencés à des peines de moins de deux (2) ans.

C'est aussi sur la recommandation du Père Mailloux que le premier travailleur social fit ses débuts en 1962 à l'établissement. Il insista fortement par ailleurs auprès des autorités gouvernementales sur la nécessité de compter au sein du ministère sur un administrateur correctionnel chevronné à qui serait confiée la tâche de jeter les bases d'un système correctionnel adapté aux besoins du Québec. C'est ainsi que le 1^{er} juillet 1964, l'auteur du présent article devint conseiller technique en matière criminologique auprès de l'honorable René Hamel, le Procureur général à l'époque. Le mandat qui lui fut confié consistait à conseiller le ministre, à effectuer une étude de la situation et à élaborer une

4. Rapports annuels des années 1970, 1971, 1972, 1973, 1974, Direction générale de la probation et des établissements de détention, ministère de la Justice, Québec.

philosophie correctionnelle typiquement québécoise qui pourrait éventuellement se concrétiser dans un projet de législation. Le premier jalon était posé.

Donc, à la fin de 1964, la situation n'est guère reluisante au Québec. C'est toujours le shérif qui assume la responsabilité administrative et légale des établissements de détention. De plus, il n'y a qu'un seul professionnel en sciences humaines qui œuvre en milieu institutionnel. Il n'existe pas alors de service de probation adulte. Les agences privées de service social, lorsque demande leur est faite par les tribunaux, suppléent, mais malgré des efforts héroïques, elles ne parviennent pas à jouer un rôle efficace dans le secteur de la probation pour des raisons de financement et de manque de personnels. À la fin de 1964, tout est donc à bâtir. La situation est précaire tant sur le plan des ressources, des idées et des réalisations.

LES ANNÉES 1965 À 1970⁵ et ⁶

Avec l'année 1965, va commencer pour le secteur correctionnel québécois une période débordante d'activité. La volonté politique de changement existe et la nécessité de réformes ne fait plus de doute pour personne. Le Québec pose alors les assises qui vont préparer les réalisations des décennies à venir.

En 1965, un événement d'importance est à signaler, soit la création du ministère de la Justice (S.R.Q., chap. 16, 1965) qui remplace l'ancien ministère du Procureur général. L'honorable Claude Wagner en est le premier titulaire. Dès le 1^{er} juin 1965, le conseiller technique en matière criminologique est nommé directeur du Service des prisons. Cette assignation ne lui confère aucun pouvoir légal, mais, sous l'autorité immédiate du sous-ministre en titre, elle lui accorde l'autorité administrative nécessaire pour mener à bonne fin les tâches qui lui sont confiées. Il devient le patron de tout l'ensemble du réseau et agit comme supérieur immédiat des shérifs qui doivent se rapporter à lui.

À la même époque la formation par le gouvernement fédéral du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle

5. Rapports annuels des années 1967 et 1968, Service des prisons, ministère de la Justice, Québec.

6. Rapport annuel 1969, Direction générale de la probation et des établissements de détention, ministère de la Justice, Québec.

(Comité Ouimet)⁷ et la mise sur pied en 1967 par le gouvernement du Québec de la Commission d'enquête sur l'administration de la justice en matière criminelle et pénale au Québec (Commission Prévost)⁸ vont susciter des discussions animées et provoquer une évolution rapide des esprits en matière de réhabilitation du criminel adulte au Québec.

La parution du rapport Ouimet en 1969, en particulier les recommandations qui en résultent, vont marquer profondément les années 70. La législation qui suit entraîne en effet une série de modifications à la Loi sur la libération conditionnelle des détenus (S.R.C., chap. P-2, 1970), à la Loi sur les pénitenciers (S.R.C., chap. P-6, 1970), à la Loi sur les prisons et maisons de correction (S.R.C., chap. P-2, 1970), en plus d'apporter des précisions sur le pouvoir des policiers d'arrêter une personne sans mandat (S.R.C., chap. 2, Article 457, 1970-71) et de modifier la Loi sur les cautionnements (S.R.C., chap. 2, Article 453, 1970-71). Ces changements visent avant tout la réduction au minimum des incarcérations inutiles et favorisent en ce sens un recours plus intensif de tous les partenaires du système judiciaire à l'exercice du pouvoir discrétionnaire.

Le Québec, à l'instar des autres provinces, saisit alors l'occasion pour effectuer une refonte de ses lois et produit en 1969 la Loi de la probation et des établissements de détention (Lois du Québec, chap. 21, 1969) qui va lui permettre la mise en place de programmes institutionnels adaptés aux besoins de la communauté.

Parallèlement aux efforts consacrés à la rédaction de la loi et à sa sanction en 1969, le secteur correctionnel québécois, de 1965 à 1970, déborde d'activité. La création d'un service de probation pour adultes, la création d'un collège de formation pour les surveillants des établissements, la construction du centre de prévention de Montréal, du centre de détention de Québec et du centre de réhabilitation de Waterloo, l'arrivée d'administrateurs plus compétents à la tête de ces établissements, constituent autant de réalisations qui ont marqué les années 1965 à 1970.

7. Rapport Ouimet, *Rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle*, Imprimeur de la reine, Ottawa, 1969.

8. Rapport Prévost, *Commission d'enquête sur l'administration de la justice en matière criminelle et pénale au Québec. Principes fondamentaux d'une nouvelle action sociale*, Éditeur officiel du Québec, vol. 1, Québec 1968.

À l'aube de 1970, le secteur correctionnel québécois possède une loi mais il n'en est encore qu'aux premières étapes et les critiques fusent de toutes parts sur la pénurie de personnel compétent, sur le manque de ressources matérielles, sur l'absence de traitement institutionnel et sur l'ampleur des besoins à rencontrer.

LA LOI DE LA PROBATION ET DES ÉTABLISSEMENTS DE DÉTENTION

Ce qui marque le point tournant et qui couronne bien les efforts de cette période, c'est qu'il fut possible d'arriver à l'élaboration d'une philosophie de base que nous retrouvons inscrite dans la Loi de la probation et des établissements de détention (Lois du Québec, chap. 21, 1969). Cette loi qui met l'accent sur la réinsertion sociale des contrevenants adultes aux lois pénales et criminelles va d'ailleurs servir de guide à la réalisation des réformes ultérieures. La sanction de la nouvelle loi est accueillie avec enthousiasme puisqu'elle propose une refonte complète des lois régissant l'administration des lieux de détention, lois pour la plupart désuètes et qui ne répondent plus aux nouvelles exigences du secteur correctionnel.

La nouvelle loi institue de fait au sein du ministère de la Justice une direction générale qui doit voir à l'application des mesures probatoires et de laquelle relèvent les établissements de détention, le directeur général assumant ainsi la responsabilité administrative du service de la probation et de celui des établissements de détention.

LE SERVICE DE PROBATION

Le Service de la probation pour adultes au Québec avait vu le jour au cours des derniers mois de 1967. Cette initiative s'imposait de façon urgente au Québec, qui, dans ce domaine, accusait un retard sur les autres provinces canadiennes.

Dans le cadre de la nouvelle loi, les pouvoirs et le fonctionnement de ce service sont définis. L'élément essentiel qu'il faut retenir, c'est l'accent placé sur l'obligation pour l'agent de probation, dans son rôle d'auxiliaire des tribunaux, de favoriser l'adaptation du probationnaire aux normes de la société. Alors que la loi fédérale insiste plus particulièrement sur le rôle de contrôle

que doit remplir l'agent de probation, le texte de loi dépasse le cadre tracé par les autorités fédérales en insistant sur l'aide et les conseils devant être apportés aux probationnaires (article 13 de la loi). Cette insistance implique nécessairement que l'agent de probation sera un spécialiste qui possédera la formation nécessaire pour remplir une telle fonction. C'est d'ailleurs pour cette raison que fut exigé de tous les agents de probation de posséder un diplôme universitaire terminal en sciences humaines : criminologie, service social ou autre. La haute compétence du personnel servira de gage à l'application éventuelle intelligente et adaptée de la nouvelle loi.

LE SERVICE DES ÉTABLISSEMENTS DE DÉTENTION

Dans ce secteur, ce qui frappe, en premier lieu, c'est que la nouvelle loi fait relever du directeur général la responsabilité des établissements de détention à travers le Québec, ce qui entraîne nécessairement la disparition des shérifs du champ de l'administration carcérale. La centralisation de l'autorité sous une seule personne permettrait enfin de s'attaquer à l'uniformisation des méthodes d'opération de la part des administrateurs d'établissements de détention, de façon à ce qu'ils puissent diriger selon des critères identiques et selon des idées puisées à la même philosophie de base.

LES ANNÉES 1970 À 1975⁹

Au cours de cette période, les réalisations suivantes méritent d'être soulignées : la publication en 1970 du Règlement numéro 1 relatif aux établissements de détention ainsi que le Règlement numéro 2 sur les absences temporaires; l'implantation, en 1972, du plan d'organisation administrative; en 1973, la mise en place de la régionalisation administrative qui constitue l'un des principes sous-jacents à l'élaboration du plan d'organisation; l'octroi des effectifs correspondant au plan d'organisation et la mise en place d'un plan de carrière pour toutes les catégories d'employés.

Les années 1972, 1973 et 1974 deviennent ainsi, compte tenu du contexte, des années intenses de recrutement et de formation.

9. Rapports annuels des années 1970, 1971, 1972, 1973, 1974, Direction générale de la probation et des établissements de détention, ministère de la Justice, Québec.

Le service de probation qui, en 1970, compte sur vingt-huit (28) agents de probation en totalise cent quarante (140) à la fin de l'année 1974. Dans le secteur de la détention, le nombre de professionnel œuvrant dans les établissements atteint en 1974 le nombre de quarante-deux (42). Dans toutes les régions, la direction générale peut au moins compter sur un embryon d'équipe multidisciplinaire de traitement. Pour l'ensemble du secteur correctionnel, les effectifs passent de deux mille cent quarante-deux (2 142) employés en 1970 à deux mille quatre cent vingt-cinq (2 425) en 1974, soit un accroissement de deux cent quatre-vingt-trois (283) employés.

L'engagement d'un responsable de la participation communautaire au début de 1973 constitue une autre réalisation d'importance. Sa présence permet de préciser et d'élargir la notion de la réinsertion sociale et de faciliter la définition des étapes d'implantation de la participation communautaire dans une perspective de continuité du processus correctionnel. À son arrivée, le responsable initie des démarches concrètes visant à la fois à inventorier les ressources existantes et à établir les contacts avec celles-ci.

En dépit des réalisations nombreuses qui ont marqué cette période, les années 1970 à 1975 n'en constituent pas moins celles sur lesquelles les critiques les plus sévères se font entendre. Le vent de contestation que notre société a connu au début des années 70, aidant le système, est alors soumis à dure épreuve.

Certains événements, reflet de cette période troublée, vont d'ailleurs accaparer la presque totalité des énergies au cours des années 1970, 1971 et 1972. Mentionnons entre autres :

1. La crise d'octobre qui entraîne l'obligation de recevoir dans les établissements de détention un nombre impressionnant de personnes arrêtées en vue de la Loi sur les mesures de guerre.
2. Les critiques sévères qui sont dirigées vers le Centre de prévention de Montréal (Parthenais) inauguré en 1970 et dont les plans avaient été conçus au début des années 1960. Ses détracteurs lui reprochent surtout son caractère moyenâgeux, déshumanisant et très sécuritaire.
3. Par contre, à Québec, avec l'ouverture du nouveau Centre de détention en 1970 (Orsainville), une critique tout à fait contraire se fait entendre. À cet endroit, les détracteurs

s'attaquent au caractère avant-gardiste de l'établissement. La liberté de mouvements à l'intérieur de l'enceinte soulève des reproches acerbes. — Les évasions qui marquent les premiers mois de l'ouverture suscitent une campagne de presse soutenue et sévère qui s'étendit sur une période de (6) mois, soit jusqu'au printemps 1971.

4. Les années 1971-1972 sont les années des crises syndicales. Les soubresauts des affrontements patronaux-syndicaux taxent au plus haut point les énergies des responsables du secteur correctionnel. En 1971, le climat se détériore graduellement pour aboutir en février 1972 au déclenchement d'une grève générale qui s'étend à leur tour en avril 1972. Puis au cours du mois de mai, le Québec traverse une crise sociale très sérieuse qui conduit à l'emprisonnement des trois (3) chefs syndicaux des grandes centrales au Centre de détention de Québec.

Dans les circonstances, il ne faut donc pas se surprendre qu'au cours des années 1970, 1971 et 1972, les autorités correctionnelles québécoises n'eurent guère le loisir de se pencher de façon efficace sur l'atteinte des objectifs principaux que leur dicte la nouvelle Loi de la probation et des établissements de détention. Devant le délai réel à satisfaire aux attentes, les critiques fusent tant de la part des contrevenants que des groupes intéressés de l'extérieur. Le rapport annuel 1972 du Protecteur du citoyen du Québec¹⁰, publié en 1973, donne une excellente idée du climat qui règne à l'époque.

Dans ce rapport, le Protecteur du citoyen, suite à une tournée des établissements de détention, émet une critique très sévère envers les autorités du secteur correctionnel. Il déplore entre autres, l'absence de programmes de traitement, l'oisiveté des détenus, le manque de ressources et, surtout, l'arbitraire des décisions prises par les administrateurs des établissements dans le règlement des plaintes et requêtes que leur adresse la population carcérale. Le Protecteur du citoyen insiste pour que, dans le règlement, des règles régissant le bien-être physique et mental des détenus soient définies, qu'il y soit bien spécifié les droits des détenus en matière de travail, soins médicaux, etc.

10. Rapport Annuel 1972, *le Protecteur du citoyen*, L'éditeur officiel du Québec, Québec.

LES ANNÉES 1975-1980¹¹.

Les années 1975-1980 sont parmi les plus actives de l'histoire du service correctionnel québécois. Elles sont aussi les plus valorisantes car, enfin, les efforts déployés depuis 1965 commencent à porter fruit. Les objectifs visant à favoriser la réinsertion sociale ne cessent de se concrétiser au cours de cette période, ainsi qu'en témoignent les nombreuses réalisations :

1. CRÉATION DE LA DIRECTION DE LA PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE

Cette direction, au sein du secteur correctionnel, voit le jour au début de 1976. L'objectif visé consiste à tisser un réseau de ressources communautaires autour des besoins de cette clientèle afin que les traitements institutionnels et probatoires forment un tout harmonieux avec le traitement communautaire.

2. LES TRAVAUX COMMUNAUTAIRES

En 1976, la direction de la probation reçoit comme mandat d'étudier l'applicabilité de la mesure du travail communautaire en remplacement de l'emprisonnement et, dans l'affirmative, d'en déterminer les mécanismes d'application. L'expérience se déroule dans six (6) régions pilotes à partir du mois d'avril 1977 et se continue au cours des années subséquentes pour finalement s'implanter dans tous les districts judiciaires du Québec en août 1980.

3. LES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES

Au cours de l'année 1978, le ministère de la Justice dépose deux (2) projets de législation qui apportent des amendements substantiels à la Loi de la probation et des établissements de détention.

a) *Le travail rémunéré*

Un premier projet, intitulé : «La Loi modifiant la Loi de la probation et des établissements de détention» (Lois du Québec, chap. 21, 1978), introduit la possibilité d'instaurer dans les établissements de détention des programmes d'activités rémunérées

11. Rapports annuels des années 1975, 1976, 1977, 1978, 1979, Direction générale de la probation et des établissements de détention, ministère de la Justice, Québec.

à l'intention des personnes incarcérées. La nouvelle loi fournit ainsi un outil qui permettra à la personne incarcérée d'acquérir des habitudes de travail tant à l'intérieur du milieu carcéral que dans des organismes communautaires.

b) Les libérations conditionnelles

En 1977, des amendements à la législation fédérale accordent aux provinces la possibilité de créer des commissions provinciales de libération conditionnelle et d'assumer la juridiction sur les personnes détenues dans les établissements de détention provinciaux (S.C. 1977, 22-26 Élisabeth II, chap. 53).

Ce pouvoir conféré aux provinces répondait aux attentes du Québec qui souhaitait depuis longtemps déjà assumer la juridiction en matière de libération conditionnelle. Le Québec réalise cet objectif par la sanction, le 22 juin 1978, de la Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus et modifiant la Loi de la probation et des établissements de détention (Lois du Québec, chap. 22, 1978).

La Commission québécoise débute ses opérations le 1^{er} avril 1979. Elle exerce son rôle décisionnel sur toute personne détenue dans un établissement de détention du Québec pour une sentence de six (6) mois ou plus selon les modalités inscrites dans le texte législatif.

L'article 21 de la loi établit le mandat de la commission comme suit : «elle peut aux conditions qu'elle détermine accorder au détenu la libération conditionnelle pour faciliter sa réinsertion sociale, à moins qu'il n'y ait un risque sérieux qu'il ne se conforme pas aux conditions de sa libération ou qu'il en résulte un préjudice grave pour la société».

c) Autres modifications à la Loi de la probation et des établissements de détention

Le texte législatif créant la Commission québécoise des libérations conditionnelles entraîne en même temps des amendements correspondants à la Loi de la probation et des établissements de détention, en particulier dans les deux (2) secteurs suivants :

i) *La libération conditionnelle* — L'article 51 confie à l'agent de probation la responsabilité de la surveillance des personnes libérées conditionnellement, alors que l'article 13 du règlement (A.C. 974-79) adoptée en vertu de l'article 49 de la Loi favorisant

la libération conditionnelle stipule que, dans le cadre de la préparation du dossier, le personnel de l'établissement et les agents de probation procèdent, en collaboration, à la cueillette des informations pertinentes auprès des agents des réseaux policiers, judiciaire, communautaire et correctionnel.

ii) *Les absences temporaires* — Une modification aux articles régissant les absences temporaires (Lois du Québec, chap. 22, 1978) s'imposait suite à la création de la Commission québécoise des libérations conditionnelles. Il y est stipulé que le directeur général pourra faire bénéficier la personne sentencée à une peine inférieure à six (6) mois de l'absence temporaire pour fins de réinsertion sociale, alors que la Commission exerce sa juridiction sur les personnes sentencées à six (6) mois et plus.

4. UNE NOUVELLE RÉGLEMENTATION

Les modifications apportées à la Loi de la probation et des établissements de détention entraînent la nécessité de procéder à des amendements à la réglementation déjà en vigueur.

Une révision en profondeur de l'ensemble des règlements est donc entreprise. Le nouveau livre des règlements relatifs aux personnes incarcérées entre en vigueur le 1^{er} juin 1979 (A.C. 1922-79, G.O. II, 3667). Le ministère de la Justice donnait ainsi suite à la recommandation du Protecteur du citoyen en 1972 de procéder à une révision des règlements¹².

LE COMITÉ CONSULTATIF SUR LE SECTEUR CORRECTIONNEL ADULTE

Le ministère de la Justice croit nécessaire en avril 1977, de créer un comité consultatif sur le secteur correctionnel adulte. La présidence en est confiée à Monsieur André Thiffault, un psychologue possédant une expertise longue et variée en matière correctionnelle adulte. Le mandat du Comité consiste à élaborer un plan directeur dans le secteur correctionnel adulte et à soumettre des recommandations précises concernant le développement des directions des établissements de détention, de la probation et

12. Rapport annuel 1972, *le Protecteur du citoyen*, L'éditeur officiel du Québec, Québec.

de la participation communautaire. Le Comité remit son rapport au ministre de la Justice en janvier 1978¹³.

Il s'avérait en effet nécessaire de préparer les étapes à venir. Le Service correctionnel possédait certes les outils, mais on ne pouvait s'empêcher de remarquer que les membres de tous les services qui le composaient, soit ceux de la détention, de la probation et de la participation communautaire, préoccupés qu'ils étaient de mener à bien leurs tâches quotidiennes et d'atteindre leurs objectifs particuliers, fonctionnaient comme s'ils n'appartenaient pas à la même direction générale. Au sein du service correctionnel, entre les années 1975-1980, le cloisonnement était de règle, d'où la nécessité de recourir à des observateurs étrangers pour obtenir une vue d'ensemble de la situation, forcer les intervenants des trois (3) services à s'asseoir autour de la même table, proposer les remèdes et surtout émettre les recommandations propres à favoriser au sein du secteur une unité de pensée, une conjugaison des efforts pour une atteinte encore plus efficace des objectifs de base.

La décentralisation administrative constituait ainsi une voie de solution aux problèmes auxquels il fallait s'attaquer. À l'époque, la centralisation administrative primait dans le secteur correctionnel comme elle était de règle dans toutes les directions générales du ministère de la Justice et avait d'ailleurs des racines historiques dont faisait état le Livre Blanc de la Justice, publié en 1975¹⁴.

À la page 39, nous y lisons que chaque district judiciaire administrativement parlant, se suffisait à lui-même. Cette organisation décentralisée répondait aux besoins d'une société rurale qui, dans la deuxième partie du vingtième siècle, s'est modifiée rapidement et s'est concentrée dans des centres urbains. Avec l'accroissement des dépenses publiques et l'exigence d'un contrôle plus serré, une centralisation administrative s'ensuivit, d'où la nécessité pour le ministère de la Justice de se doter d'une organisation et de mécanismes appropriés.

Toutefois, comme l'explique le Livre Blanc à la page 40, le désir des autorités du ministère de rendre la justice accessible à

13. Rapport Thiffault, *Rapport du comité consultatif sur le secteur correctionnel adulte*, ministère de la Justice, Québec, 1978.

14. Choquette, J., *la Justice contemporaine*, Éditeur officiel du Québec, 1975.

tous leur fait prendre conscience qu'une centralisation plus poussée ne leur permettrait pas d'atteindre l'objectif visé. Un processus de décentralisation territoriale et de régionalisation des services fut alors amorcé.

Dans le secteur correctionnel, jusqu'en 1969, soit jusqu'à l'adoption de la Loi de la probation et des établissements de détention, le shérif vaquait à ses fonctions dans une structure tellement décentralisée que, dans chaque district judiciaire, on se retrouvait avec une conception différente d'administrer. Avec la sanction de loi en 1969 et la centralisation de l'autorité sous une même personne, une période de développement organisationnel suivit. Les efforts des années 1970-1975 avaient pour objectif l'uniformisation des méthodes d'opérations de façon que chaque unité fonctionne selon des critères identiques et selon des idées puisées à la même philosophie.

Il fallait nécessairement, à cette période, asseoir le tout sur une structure administrative centralisée, de façon à pouvoir, au moment propice, favoriser de nouveau la décentralisation, mais, selon un schéma et dans une perspective qui allaient permettre l'atteinte des objectifs de façon encore mieux adaptée et assurer le succès des programmes à caractère communautaire que les autorités correctionnelles s'employaient à mettre en place et sur lesquels elles désiraient faire porter leurs efforts au cours des années à venir. Dans les circonstances, il apparaissait logique et judicieux d'obtenir une opinion objective sur la planification à moyen et à long terme et sur l'évaluation des programmes, d'où la décision du ministre de la Justice de créer un comité consultatif.

Les principales recommandations contenues dans le rapport du Comité feront, il va sans dire, l'objet d'une attention soutenue de la part des têtes dirigeantes du secteur correctionnel. L'élaboration d'une politique en matière de services correctionnels, le développement de nouvelles mesures alternatives à l'emprisonnement, la décentralisation et la régionalisation de l'administration des services seront au centre des préoccupations à la fin de l'année 1979.

LES ANNÉES 1980-1985¹⁵

Dans la foulée du rapport Thiffault, les principales réalisations de 1980 à 1985 dans le secteur correctionnel québécois se

15. Rapport annuel 1980, Direction générale de la probation et des établissements de détention, ministère de la Justice, Québec.

concentrent sur deux (2) volets principaux. Premièrement, l'emphase est mise sur la consolidation des efforts visant à améliorer et diversifier les services aux contrevenants adultes. L'attention porte principalement sur le développement de différents programmes, comme les activités rémunérées, les absences temporaires, les travaux communautaires, la libération conditionnelle, les services de la santé et les programmes communautaires. Deuxièmement, les dirigeants s'attardent à préciser l'orientation du secteur correctionnel en relation avec certains problèmes auxquels ils étaient confrontés depuis plusieurs années. C'est ainsi que des travaux sont réalisés sur l'emprisonnement à défaut de paiement d'amende ainsi que sur les orientations futures en matière correctionnelle.

En regard de l'emprisonnement pour le non-paiement des amendes, suite à la présentation d'un mémoire aux autorités du ministère dans lequel sont consignés les résultats d'une recherche effectuée sur la question ainsi que des recommandations spécifiques, il en résulte un programme, soit le programme des travaux compensatoires, résultat des modifications apportées à la Loi sur les poursuites sommaires consécutivement à la sanction d'une loi le 23 juin 1982 (Loi modifiant la Loi sur les poursuites sommaires, le Code de procédure civile et d'autres dispositions législatives). L'un des objectifs de cette loi est de favoriser et de rationaliser le recouvrement des amendes en offrant des moyens supplémentaires aux citoyens incapables de payer leur amende. Le programme de travaux compensatoires constitue un de ces moyens.

Pour ce qui est du problème des orientations futures, les efforts aboutissent à la publication d'un document intitulé : «Le mandat, les orientations et les objectifs 1983-1984 de la Direction générale de la probation et des établissements de détention»¹⁶. Il y est clairement explicité que les services correctionnels devront s'actualiser dans le cadre et le respect des principes énoncés par le ministère de la Justice, dans le cadre des fonctions, des responsabilités fondamentales et des objectifs généraux de la Direction générale, en continuité avec les services actuellement prodigués à

16. Québec, *Orientations et objectifs 1983 - 1984, Services correctionnels québécois*, Direction générale de la probation et des établissements de détention, juin 1983.

la clientèle et avec les efforts déployés par les partenaires de l'administration de la justice.

À la fin de 1984, on constate donc que les mesures sont prises et que la volonté des autorités correctionnelles est clairement exprimée pour faire en sorte de favoriser au sein du secteur une unité de pensée et une conjugaison des efforts pour une atteinte encore plus efficace des objectifs de base. La participation de plus en plus active des membres du secteur correctionnel de tous les niveaux tant au sein des tables de concertation que dans le secteur communautaire est un indice de cette volonté.

Les perspectives d'avenir

Les prochaines années devraient voir le service correctionnel québécois faire partie intégrante d'une équipe que composeront les intervenants du système de justice pénale et criminelle.

L'idée n'est pas nouvelle. En 1970, le directeur général du temps écrivait¹⁷ :

Enfin et à notre avis, c'est l'aspect le plus important, le ministère de la Justice entend infuser aux membres des divers secteurs de l'administration de la Justice l'idée qu'ils doivent oeuvrer selon des critères qui découlent d'une même philosophie de base.

Depuis la création du ministère de la Justice en 1965, il s'agit là d'ailleurs d'un de ses objectifs majeurs. Dès 1966, le sous-ministre de la Justice définissait déjà clairement l'orientation à suivre¹⁸ :

Nous visons tous le même but, soit la protection de la société et la prévention de la criminalité au moyen de l'application intelligente des techniques mises à notre disposition dans chacune de nos disciplines. L'atteinte de ce but implique nécessairement la coordination des efforts des travailleurs de tous les secteurs. Lorsque cette coordination deviendra réalité, le Québec pourrait facilement devenir le théâtre de réformes spectaculaires dans le domaine pénal et servir d'exemple aux autres pays. (p. 20)

17. Gauthier, M., *la Réhabilitation du criminel adulte au Québec. Situation présente et projets d'avenir*, Congrès de la Société canadienne de criminologie, Vancouver, juin 1969.

18. Chouinard, J., *le Rôle de la prison dans le contrôle et la prévention de la criminalité*, Premier congrès de la Société de criminologie du Québec, Montréal, avril 1966.

Dans une conférence récente, le sous-ministre actuel¹⁹ spécifiait que l'humanisation de la justice est un objectif majeur du ministère pour les prochaines années. Il prônait alors une concertation des divers agents de justice et recommandait la mise en place de tables de concertation dans chacun des districts judiciaires autour desquels se retrouveraient : avocats de la pratique privée, de l'aide juridique, substituts du procureur général, le personnel des greffes, les membres de la magistrature, les représentants des corps policiers, le personnel de la probation et de la détention et des autres intervenants impliqués dans l'administration de la justice, de façon à identifier rapidement les problèmes qui peuvent se poser dans l'administration de la justice et à y apporter, suivant les besoins, la solution locale, régionale et même à l'échelle provinciale.

Il insistait aussi sur l'implication des citoyens dans le processus judiciaire. L'implication des citoyens existe déjà sous plusieurs formes. La présence des jurys dans les cours d'assises; la présence de citoyens sur le Conseil de la magistrature; sur le Conseil consultatif de la justice; sur la Commission québécoise des libérations conditionnelles; sur le Comité de sélection de la magistrature; les personnes désignées par le ministre de la Justice dans l'application de la Loi sur la protection de la jeunesse; la prise en main par les citoyens de leur propre cause à la division des petites créances, représentent autant de témoignages de cette implication.

L'orientation du ministère aussitôt exprimée, les tables de concertation firent leur apparition dans les districts judiciaires suivants : Montréal, Montérégie, Québec, Rimouski, Roberval, Amos et Sherbrooke.

Ce n'est en fait, que dans ce contexte de complémentarité, selon une perspective de base que tous les intervenants partagent, que l'action non seulement des services correctionnels mais de tous les secteurs n'a de chance d'être efficace. Si l'ensemble des divers secteurs forme un tout cohérent et uniforme, l'action des services correctionnels ne pourra faire autrement que de devenir efficace et adaptée.

19. Jacoby, D., *l'Humanisation envers tous et contre tout*, Congrès des officiers de justice, Québec, 1981.

Dans un tel contexte, les concepts d'humanisation, de concertation, de décentralisation, de régionalisation ne seront plus considérés comme des vœux pieux, mais serviront de stimulant à des réalisations encore mieux appropriées.

La tâche des services correctionnels dans les années à venir est donc clairement tracée. Elle consistera principalement à la consolidation des structures d'organisation et de fonctionnement en vue d'en arriver à une efficacité encore plus grande et mieux adaptée. Cet objectif devrait être atteint, avec comme base, une réorganisation des ressources et des modes d'intervention et la mise en œuvre des actions de nature à améliorer l'utilisation et la distribution des services correctionnels. Le tout devra s'effectuer dans une perspective de complémentarité et de concertation avec les autres partenaires du système de justice pénale et criminelle, et, en faisant appel au sens de responsabilité de la communauté, par une implication encore plus intensive dans l'élaboration et la prise en charge de certains programmes correctionnels.

En conclusion, il est utile de mentionner que, si le service correctionnel québécois peut s'enorgueillir avec raison de ses réalisations, il n'en demeure pas moins qu'au plan de la réalité, il existe encore des lacunes sérieuses et que certaines situations anachroniques mériteraient une solution immédiate.

Néanmoins, on peut dire qu'au cours des vingt-cinq (25) dernières années, le progrès a été constant et que le secteur, au plan des orientations, semble engagé dans la bonne voie. Le cheminement devrait donc s'effectuer en progression ascendante mais selon un rythme lent avec ses ratés inévitables. Il faut garder à l'esprit que, dans le secteur correctionnel, l'atteinte des objectifs implique plus que la mise en place de structures administratives ou l'addition de ressources humaines ou techniques. Elle présuppose une participation humaine active à tous les paliers de l'administration de la justice et une modification des mentalités. Compte tenu de notre passé récent axé sur le cloisonnement excessif des diverses composantes de l'administration de la justice, il ne faudra pas se surprendre de la lenteur des changements et des soubresauts occasionnels entre partenaires qui commencent à peine à se connaître et à dialoguer.