

DEUXIÈME AVIS
DE L'ASSOCIATION DES SERVICES DE
RÉHABILITATION SOCIALE DU QUÉBEC
(ASRSQ)



DÉPOSÉ AU
CONSEIL DU TRÉSOR

**« DES COMPRESSIONS QUI MENACENT
LA SÉCURITÉ DU PUBLIC »**

DÉCEMBRE 2002

Face aux nouvelles coupures budgétaires qui ont été annoncées dernièrement aux Services correctionnels du Québec, l'Association des services de réhabilitation sociale du Québec (ASRSQ) a pris la décision de réitérer ses inquiétudes au Conseil du Trésor. En l'an 2000, l'Association lui avait déjà fait part de ses préoccupations quant au financement inadéquat des SCO. Deux ans plus tard, la situation ne s'est pas améliorée, bien au contraire. En plus de sous-financer les SCO et d'imposer des coupures de plus en plus conséquentes au milieu communautaire, le Conseil du Trésor, par les compressions budgétaires qu'il proclame, compromet sérieusement l'implantation de la nouvelle loi sur le système correctionnel du Québec. Dans un tel contexte d'incohérences où l'écart entre la volonté initiale du gouvernement d'assurer la protection du public et ses actions ne fait que se creuser davantage, il est inévitable que les interrogations et les craintes de l'ASRSQ se fassent de plus en plus pressantes.

Avant toute chose, une brève présentation de notre organisme permettrait de bien saisir les raisons de notre intervention auprès du Conseil du Trésor.

L'ASRSQ : sa mission et ses membres

L'ASRSQ a pour mission d'encourager et de supporter la participation des citoyens dans l'administration de la justice pénale, la prévention de la criminalité et la réhabilitation sociale des contrevenants adultes. Elle regroupe plus de 50 organismes communautaires au Québec, qui desservent annuellement plus de 20 000 contrevenants adultes ayant des démêlés avec la justice et qui peuvent être sous juridiction fédérale ou provinciale. Ces derniers bénéficient de programmes très diversifiés adaptés à leurs besoins, tels que les programmes de travaux compensatoires, de surveillance des personnes en sursis, de réhabilitation, de toxicomanie ou encore de santé mentale.

Depuis plus de 40 ans, l'ASRSQ est un témoin privilégié des pratiques correctionnelles fédérales et provinciales et participe activement à la mise en place de solutions novatrices en matière de prise en charge des problèmes de criminalité. C'est pourquoi nous estimons qu'il est de notre devoir, étant donné le contexte actuel, d'intervenir auprès du Conseil du Trésor afin de l'informer de notre vision quant à l'avenir du système correctionnel du Québec, vision qui découle directement de notre expérience dans le milieu.

Un contexte alarmant

Ce n'est pas la première fois que le ministère de la Sécurité publique du Québec fait les frais de compressions budgétaires. Ces dernières sont de plus en plus systématiques et conséquentes. Et les choses ne vont pas en s'améliorant puisque ces derniers mois, les coupures tombent tel l'effet d'une bombe, à un rythme effréné (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Évolution des coupures budgétaires¹

ANNÉES	MONTANT DES COUPURES (en dollars)
1994-1995	3 337 millions
1995-1996	5 919 millions
1996-1997	16 859 millions
TOTAL	<i>26 115 millions</i>
Juillet 2002	4 millions
Octobre 2002	2,7 millions
Novembre 2002	2,8 millions
TOTAL	<i>9,5 millions</i>

Si les données présentées dans le tableau 1 sont alarmantes, elles ont, néanmoins, le mérite d'être claires : en 3 ans, de 1994 à 1997, ce sont près de 27 millions qui ont été coupés aux services correctionnels. En 1999, le Conseil du Trésor menaçait de procéder à une nouvelle compression budgétaire de l'ordre de 14 millions, menace qui a incité l'ASRSQ à lui formuler son premier avis sur l'impact de ces coupures. L'Association estimait déjà, à l'époque, que l'entrée en vigueur de cette décision serait néfaste aussi bien pour les contrevenants eux-mêmes que pour la sécurité du public. Aujourd'hui, trois vagues de compressions successives totalisant 9,5 millions, dont 500 000 dollars affectent plus particulièrement les maisons de transition du Québec compromettent la capacité des SCQ à accomplir leur mission. Ces compressions interviennent au moment même où l'ancien ministre de la Sécurité publique, Normand Jutras, reconnaissait le profil plus lourd de la clientèle correctionnelle québécoise. Les cas de Mario Bastien (meurtrier d'Alexandre Livernoche), et plus récemment d'Hugo Bernier (préssumé meurtrier de Julie Boisvenue) et de René Michaud (préssumé meurtrier du couple résidant dans l'Outaouais) témoignent de cet alourdissement.

Ces compressions se sont traduites, notamment, par des suppressions de programmes de réhabilitation, d'importantes réductions (20%) des sommes allouées au programme de travaux compensatoires (passant de 2,3 millions à 1,9 millions), de la fermeture d'établissements de détention et de réduction d'effectifs. Alors qu'en 1993 la Direction générale des services correctionnels (DGSC) comptait 3 165 personnes à temps complet, ce nombre est passé à 2 782 en 1998, soit une diminution de plus de 13 % en 5 ans (cf. annexe 1).

Face à ce désolant constat, ce n'est pas le discours du gouvernement qui nous rassurera. Déjà dans le *Discours sur le budget 2000-2001* prononcé par monsieur Bernard Landry le 14 mars 2000 à l'Assemblée nationale, la Sécurité publique y brillait par son absence, les priorités étant données à la Santé, l'Éducation et l'Économie. Aujourd'hui encore et jusqu'en 2005, le Parti québécois ne prévoit rien pour ce secteur dans son plan d'actions qui vient d'être rendu officiel. De même, dans le budget 2002-2003, les SCQ avaient estimé leurs dépenses à 198,7 millions (dépenses incluant la masse salariale, mais non les frais d'immobilisation), mais le Conseil du Trésor ne leur a accordé que 163,5 millions. Il s'agit pourtant d'un secteur fondamental dont l'octroi de ressources adéquates est d'une nécessité absolue.

¹ Le Protecteur du citoyen. *Rapport du Protecteur du citoyen sur les SCQ*. (1999), p.6.

Lors de sa première intervention, en l'an 2000, auprès du Conseil du Trésor, l'ASRSQ dénonçait le sous-financement des SCQ. Deux ans plus tard, la situation connaît une détérioration sans précédent. Si rien n'est fait sous peu, le sort des contrevenants, tout comme la sécurité des citoyens seront gravement menacés car le contexte actuel ne permet ni aux SCQ de mener correctement leur mandat, ni à la nouvelle loi sur le système correctionnel d'entrer en vigueur.

I La protection du public menacée

La mission des Services correctionnels consiste à assurer la protection de la société en agissant sur trois plans : éclairer les tribunaux pour déterminer les sanctions appropriées, surveiller et garder les personnes contrevenantes et favoriser la réinsertion sociale. Considérant la situation actuelle, il est clair que les SCQ ne peuvent remplir comme il se doit aucun volet de leur mission.

1.1 Mission impossible

À l'heure actuelle, demander aux SCQ d'accomplir leur mission est une demande totalement dénuée de bon sens. Les coupures budgétaires pratiquées ces dernières années ont entraîné des répercussions tellement majeures et néfastes que si rien n'est fait prochainement, on court tout droit vers un grave dérapage du système correctionnel québécois qui mettra inévitablement en péril la sécurité du public.

1.1.1 Détenus en surpopulation et personnel en voie de disparition

En réaction à l'ensemble des compressions, différentes mesures ont été prises par les autorités, dont la fermeture d'établissements de détention. Cette mesure donne lieu à des situations peu recommandables, voire dangereuses : bien que 3 400 places soient disponibles en détention au Québec, nos établissements carcéraux comptent actuellement 3 800 détenus, ce qui signifie qu'ils sont remplis au-delà de leur capacité maximum d'accueil (cf. annexe 2). Dès lors, il est clair que cette surpopulation ne peut être que source de problèmes, la pratique de l'occupation double étant alors de mise. À cela, s'ajoute le fait que les coupures entraînent automatiquement une réduction des moyens d'intervention (cf. annexe 1). La combinaison est alors explosive et la porte est ouverte aux tensions, tensions qui inévitablement conduiront aux émeutes.

Dans les conditions actuelles, la plupart des problèmes de sécurité surgissant dans le milieu carcéral doit être attribuée au manque de ressources. Il est inacceptable que la vie de personnes, mêmes incarcérées, ne puisse être protégée simplement en raison de ressources insuffisantes, d'autant plus que le Canada, en acceptant *l'Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus*, s'était engagé à répartir les détenus de telle sorte que les plus dangereux ne représentent pas un risque pour les autres. Étant donné les faibles moyens dont disposent les SCQ pour remplir leur tâche de surveillance, l'État est en train de violer littéralement un de ses engagements.

1.1.2 Des programmes de plus en plus rares et de sérieux besoins

Les compressions budgétaires ont eu pour autre conséquence désastreuse d'entraîner la réduction, voire la suppression, de bon nombre de programmes destinés aux contrevenants. Ce résultat est déplorable à plus d'un titre. Rappelons, à ce sujet, les coupures qui ont été effectuées, relatives au traitement des cas de violence familiale. Une fois encore, nous constatons, à regrets, que ce sont les coupures qui sont à l'origine du non-respect de ses engagements par le gouvernement.

De plus, il faut savoir que les programmes sont loin de représenter une mesure futile pour les contrevenants. Il s'agit là, en effet, d'une clientèle en proie à de sérieux et divers problèmes. Pour se convaincre de l'absolue nécessité des programmes dans ce milieu, il suffit de se reporter au *Portrait de la clientèle correctionnelle*² qui a été dressé en 2001 par la Société de criminologie du Québec pour la DGSC. Une étude similaire avait déjà été réalisée en 1993 par le ministère de la Sécurité publique lui-même. S'il n'est pas possible d'avancer de sérieuses conclusions quant à l'évolution du profil de cette clientèle en raison, notamment, d'importantes différences méthodologiques qui rendraient toute comparaison erronée, il est, en revanche, possible de dégager les principaux problèmes qui caractérisent cette clientèle en 2001. Bien que celle-ci soit condamnée à de courtes sentences (deux ans moins un jour), elle présente toute une série de problèmes non négligeables.

Une partie relativement importante de la clientèle s'est livrée à des infractions très sérieuses puisque 34,1% d'entre eux ont commis un crime contre la personne, tel que homicide, voie de fait, vol qualifié, délit sexuel.

Nombreux sont ceux qui ont des antécédents judiciaires à l'âge adulte (68,7%), ce qui nous indique que beaucoup récidivent.

Concernant l'emploi, ils sont là aussi nombreux à avoir exprimé des perceptions qui nous laissent sceptiques et qui demandent à être corrigées avant de pouvoir envisager une réintégration efficace sur le marché du travail. En effet, alors qu'une grande majorité (81,4%) se dit apte au travail, ce n'est qu'une minorité (35%) qui a travaillé de façon continue. Il est aussi à noter que bien que la quasi-totalité (97,3%) considère que leurs employeurs étaient satisfaits de leur travail, cela n'a pas empêché que 35,7% d'entre eux soient congédiés à un moment ou à un autre de leur activité professionnelle.

La violence conjugale est également une problématique assez présente chez cette clientèle puisque près de la moitié y a été confrontée à un moment ou à un autre de sa vie, tout comme la violence sexuelle lorsque l'on sait qu'un homme sur 4 et une femme sur 2 disent avoir été victimes d'abus sexuels au moins une fois au cours de leur vie.

Au niveau de leur santé, même si plus des trois-quarts, soit 87,5%, des sujets se considèrent en bonne santé, 66,3% de ceux qui ont consulté un professionnel ont reçu un

² Ministère de la Sécurité publique. (2001).

diagnostic indiquant un problème d'ordre émotionnel ou psychologique. Et c'est presque 1 contrevenant sur 2 (49,6%) qui a eu des pensées suicidaires et plus du tiers (34,4%) qui est passé à l'acte.

La consommation d'alcool et de drogue est aussi une problématique très présente parmi cette clientèle. Celle-ci constitue un problème pour près de 40% d'entre eux puisqu'elle a déjà nui à leur travail ou à leurs relations. Plus de la moitié (54%) a commis un délit sous l'influence de l'alcool ou de la drogue. Et presque 1 sujet sur 2 a déjà subi une cure de désintoxication au moins une fois.

En plus d'être conscients de leurs problèmes, il faut savoir que près de la moitié d'entre eux estime que des programmes pourraient les aider et apprécierait que des ressources soient mises à leur disposition pour venir à bout de leurs problèmes et dépendances.

Ces quelques chiffres ont le mérite d'avoir attiré notre attention sur les problématiques que présente cette clientèle. Celles-ci ne peuvent être passées sous silence, d'autant plus qu'elles sont plus importantes dans ce milieu qu'au sein de la population en général. C'est particulièrement le cas du suicide, surtout lorsque l'on sait que 60% des suicides survenus dans tous les établissements provinciaux du Canada ont lieu dans les établissements québécois d'après le coroner Anne-Marie David. Les besoins sont réels et, à présent, bien cernés. Réduire les programmes à cause de compressions budgétaires ne permettra pas aux SCQ de favoriser la réhabilitation des contrevenants dans la société, ni d'assurer un retour sécuritaire de cette clientèle dans la communauté. Ce qui a frappé le plus l'ancien ministre de la Sécurité publique, monsieur Normand Jutras, à la lecture de ces résultats, c'est de voir comment ces personnes se trouvent dans un état de détresse psychologique³. Il est extrêmement regrettable de voir qu'au moment où l'on a pris conscience des besoins de la clientèle correctionnelle, le personnel est dépourvu de moyens pour les encadrer adéquatement et leur apporter de l'aide. L'ancien ministre a également reconnu *qu'une meilleure connaissance des personnes contrevenantes se veut essentielle pour mettre en place des programmes de réinsertion adaptés et efficaces*⁴. Et ce n'est pas une sentence plus longue qu'il leur faut, mais bel et bien des programmes pour les aider à régler leurs problèmes afin que leur réinsertion dans la société se fasse de façon sécuritaire pour le public. La suppression aussi bien que la réduction des programmes offerts aux contrevenants ne font qu'augmenter leurs risques de récidive à leur retour dans la communauté, et privent la prison d'une de ses fonctions majeures. L'intérêt d'offrir des programmes aux contrevenants n'est plus à démontrer.

1.1.3 La réhabilitation sociale, une mesure devenue impraticable?

Si l'on s'en donne les moyens, la réhabilitation sociale peut contribuer de façon efficace à la protection de la société. Un jour ou l'autre, presque tous les contrevenants finissent par se retrouver à l'extérieur des murs. C'est une réalité imparable, et mieux vaut s'y préparer. La réhabilitation sociale est une bonne mesure qui, en assurant la transition entre la prison et la société, permet de protéger le public des risques de récidive. L'ancien ministre lui-

³ Charbonneau, J.-P. La Presse, 21 septembre 2002.

⁴ Brisson, M. Le Journal de Montréal, 21 septembre 2001.

même, monsieur Jutras, a reconnu et estimé à maintes reprises *qu'avec une réinsertion sociale réussie, on protège mieux la société*.⁵

Toutefois, pour qu'une telle mesure soit efficace, trois éléments doivent être réunis: procéder à une bonne évaluation, favoriser l'accès aux programmes et assurer un encadrement adéquat. Il s'agit de conditions sine qua non. Or, en l'état actuel des choses, il est peu réaliste de penser satisfaire ces conditions, ce qui rend la réhabilitation un objectif difficilement atteignable et donc vide de sens. En effet, sans ressources, il est impensable d'effectuer l'ensemble des évaluations requises et celles-ci sont indispensables pour que les contrevenants reçoivent des sentences appropriées et que la société soit en sécurité. *L'évaluation est la clé d'une intervention ciblée*.⁶ Dans son mémoire⁷ relatif à l'Avant-projet de loi sur le système correctionnel du Québec, l'ASRSQ avait déjà insisté sur le caractère fondamental de l'évaluation. Une bonne évaluation permet de bien cibler les besoins propres à chaque délinquant et de décider du suivi le plus approprié. Ceci est fondamental au niveau de la prévention de la récidive : tel que l'a rappelé dernièrement Guy Lemire dans son rapport⁸, nombreuses sont les recherches qui ont prouvé que les programmes de traitement peuvent donner de bons résultats. Sans ressources adéquates, toutes ces recommandations visant à rendre les évaluations rigoureuses resteront vaines. Avec les compressions budgétaires, le personnel diminue, et le nombre de cas dont chacun a la responsabilité ne cesse d'augmenter. Alors que le profil de la clientèle s'alourdit et que les ressources des SCQ s'appauvrissent, le travail de surveillance et d'encadrement des contrevenants constitue un défi de taille.

De même, les deux autres conditions nécessaires à une réhabilitation sociale efficace ne peuvent être remplies faute de ressources suffisantes. Dans un tel contexte, il est clair que les risques de récidive augmentent sérieusement et que la réhabilitation perd de sa crédibilité. Sans les ressources nécessaires, l'efficacité de cette mesure est automatiquement remise en cause. Le sentiment d'insécurité des citoyens devenant plus fort, ceux-ci vont alors être davantage favorables à la punition au détriment de la réhabilitation sociale. Les compressions budgétaires ont des conséquences telles qu'elles conduisent l'opinion publique à porté un mauvais jugement sur l'efficacité réelle de la réhabilitation sociale. Il devient urgent d'agir aussi bien pour les contrevenants eux-mêmes que pour la protection du public.

Sans les ressources nécessaires, il est impossible de demander aux SCQ d'assurer leur mission comme il se doit. Le manque de moyens les conduit actuellement à toutes sortes de situations incohérentes qui font de la Sécurité publique un ministère bien peu crédible si rien n'est fait sous peu.

⁵ Myles, B. Le Devoir. 21 septembre 2002.

⁶ Direction générale des services correctionnels (DGSC), 1998. P.15.

⁷ ASRSQ. (2002). p.19.

⁸ Lemire, G. (2002). p.6

1.2 Les incohérences du gouvernement

Le manque d'argent et l'insuffisance du personnel conduisent à des situations et des prises de décisions bien souvent incohérentes.

1.2.1 La réhabilitation sociale : une valeur encore d'actualité ?

Bien que très prisée ces dernières années par le gouvernement qui n'hésite pas à dire *qu'en Sécurité publique, le Québec se différencie de ses voisins canadiens et américains par ses mesures avant-gardistes auprès des contrevenants, axées sur la réinsertion sociale et la prévention de la récidive*⁹, on est en droit de se demander si, aujourd'hui, le gouvernement souhaite réellement soutenir la réinsertion sociale. En effet, la contradiction est flagrante entre les mesures prises par le gouvernement au plan budgétaire et sa volonté d'assurer au public une société sécuritaire. D'un côté, on relève une certaine volonté du gouvernement d'encourager la réinsertion. Déjà en 1996, le ministre de l'époque, monsieur Ménard, affirmait que *la meilleure façon de protéger la société, c'est de réinsérer socialement ses membres contrevenants*¹⁰. Mais d'un autre côté, les compressions budgétaires sont telles que cela nous rend sceptiques quant à la volonté profonde du gouvernement. À ce propos, le criminologue André Normandeau¹¹ a déploré à maintes reprises que trop peu d'argent accompagne ces bonnes intentions : seuls 2,5 millions avaient été consentis au communautaire alors que les estimations s'élevaient entre 5 et 6 millions.

Il est certain que d'un point de vue électoral, il est moins populaire d'investir dans la réhabilitation des contrevenants que dans l'Éducation ou la Santé, à moins de procéder à une bonne information de l'opinion publique sur les intérêts, à terme, de la réhabilitation. Mais, il est fondamental pour la protection des citoyens de donner la chance à des mesures de ce genre de se développer correctement et de révéler toute leur efficacité.

Dans le cadre des travaux du Chantier de l'économie sociale, le ministère de la Sécurité publique s'était engagé à reconnaître les organismes communautaires comme des partenaires privilégiés des SCQ. Un des engagements consistait, notamment, à ne pas effectuer des compressions budgétaires en cours d'année fiscale. Or, les compressions décrétées par le Conseil du Trésor ont, entre autres, pour conséquence le non respect de l'Entente du Chantier de l'économie sociale. En ponctionnant de nouveau le budget du communautaire, on se demande comment ces organismes pourraient consolider leurs activités. D'ailleurs, le conseil d'administration de l'Association reconnaît que les organismes communautaires pourraient se retrouver dans une situation difficile en raison de l'incertitude au plan budgétaire alors que la clientèle s'alourdit et que les services doivent reposer sur du personnel compétent et en nombre suffisant. Cette situation est bien regrettable car accorder au communautaire un budget adéquat représenterait, à terme, un excellent investissement. En effet, l'incarcération coûte cher. Dernièrement,

⁹ Ministère de la Sécurité publique. *Rapport annuel de gestion 1999-2000*. p.10.

¹⁰ Normandeau, A. La Presse, 16 avril 1996.

¹¹ Normandeau, A. La Presse, 3 avril 1996.

Statistiques Canada¹² a indiqué que, dans les prisons provinciales, le coût quotidien moyen a augmenté de 7% pour atteindre 137\$ par jour. Dans ses statistiques correctionnelles pour l'année 1999, le ministère de la Sécurité publique du Québec établit le coût moyen de la détention à 149\$ par jour.

En revanche, il est beaucoup moins onéreux pour l'État de faire appel aux organismes communautaires (environ 57,46\$ par jour en centre résidentiel communautaire), pour l'hébergement des contrevenants, qui offrent de surcroît des programmes spécialisés adaptés aux différentes problématiques de cette clientèle (cf. annexe 3). Et que dire de l'économie réalisée à travers le programme des travaux compensatoires. Le coût moyen de ce programme est d'environ 93\$ par personne. Ce programme a été mis en place à titre d'alternative à l'incarcération pour les individus incapables de payer leurs amendes.

Par ailleurs, en cette période de restrictions financières, il est paradoxal que la réhabilitation sociale ne soit pas une mesure davantage développée car celle-ci permet, à terme, de réaliser des économies appréciables. En effet, de nombreuses recherches ont démontré que celle-ci pouvait contribuer à la prévention de la récidive, ce qui n'est pas une mince économie car la criminalité engendre des coûts astronomiques. En plus des frais inhérents à celle-ci, tels que les frais de police ou d'administration de la justice, il existe toute une série de coûts indirects comme les pertes matérielles, la perte de productivité ou les frais d'hospitalisation consécutifs à la violence subie. Plusieurs estimations font état de 46 milliards de dollars par année pour le Canada (à l'exception de la criminalité en col blanc). D'après une étude¹³, la prévention de la récidive permettrait de réaliser au moins quatre types d'économies :

- augmenter les recettes fiscales grâce aux revenus d'emplois plus élevés de ceux qui auront pu se réintégrer sur le marché du travail,
- réduire les dépenses de l'aide sociale grâce à un taux d'emplois plus élevé,
- réduire les dépenses en services de santé,
- réduire les coûts du système de justice pénale.

Nous gaspillons bien souvent le peu de ressources dont nous disposons. Il serait plus sage et plus efficace d'équilibrer nos dépenses entre le contrôle du crime et la prévention du crime et de réaliser de meilleurs investissements.

1.2.2 Orientations politiques et disponibilités budgétaires, deux réalités qui ne riment pas ensemble

En cette période où les compressions budgétaires se multiplient, on peut s'interroger sur l'avenir que le gouvernement réserve à l'appareil correctionnel québécois et à sa clientèle. Par exemple, alors qu'à plusieurs reprises les Services correctionnels ont été encouragés à mieux cerner le portrait de sa clientèle, lequel était destiné à mieux établir les besoins afin d'intervenir plus adéquatement auprès d'elle, les coupures compromettent la capacité de cette organisation à mettre en place les programmes nécessaires au traitement des problèmes de délinquance.

¹² Presse canadienne. 30 octobre 2002.

¹³ Karoly et coll. 1998.

En fait, cela équivaut à passer une radiographie à un individu afin d'établir le diagnostic et, par la suite, à lui nier l'accès au programme favorisant sa guérison !

Dans un autre ordre d'idées, le Québec faisait voie commune avec les autres provinces en réclamant du fédéral la création d'un registre pour les délinquants sexuels. Cette initiative implique de grandes dépenses et pourtant, rien ne garantit son efficacité. Il s'agit d'un mode de pensée à court terme et qui devrait s'avérer, à la longue, réfaste et dangereux. Il serait plus judicieux d'investir dans le traitement de cette clientèle, qui, lui, conduit à des résultats, contribue à prévenir les risques de récidive et donc à protéger la société. Pourtant, les programmes pour délinquants sexuels restent peu disponibles au Québec !

À cela, nous pouvons ajouter d'autres constatations qui nous conduisent à penser que la tête et le corps du gouvernement ne font pas partie de la même entité. En effet, le gouvernement semble exprimer une certaine volonté, mais ses agissements ne sont pas en accord avec sa volonté. Depuis 1996, soit l'époque du virage correctionnel, celui-ci a opté pour un plus grand recours aux mesures de rechange à l'incarcération. Le ministère de la Sécurité publique du Québec procédait à la fermeture d'établissements de détention.

Le ministère misait sur l'utilisation accrue des mesures de rechange à l'incarcération, notamment le sursis à l'incarcération. Malheureusement, les investissements indispensables à cette orientation n'ont pas toujours été adéquats et conséquents. Par exemple, dans le cas du sursis à l'incarcération, on se souviendra que les juges ont dénoncé l'absence de surveillance des individus. C'est d'ailleurs ce qui a été dernièrement rappelé dans un article de la journaliste Claudette Samson¹⁴ : *dès les premières années de son application, les tribunaux ont constaté la futilité de cette peine si les SCQ ne pouvaient garantir une surveillance suivie du détenu par des appels téléphoniques ou des visites impromptues*. Cette pression des magistrats a permis au ministère de la Sécurité publique d'obtenir, semble-t-il, des fonds supplémentaires afin de procéder à l'embauche d'agents de surveillance. Mais aujourd'hui, le budget global des Services correctionnels du Québec est retranché. Doit-on y voir une incohérence ?

Par ailleurs, l'observation de certaines données (cf. annexe 4) nous indique que progressivement, de 1994 à 1999, il y a de moins en moins de personnes qui séjournent dans les ressources d'hébergement communautaires. Le même constat peut être fait avec le programme de travaux compensatoires. Alors que celui-ci représente une mesure alternative qui devrait être soutenue par le gouvernement si l'on se fie à sa volonté, c'est ce même gouvernement qui, en réduisant de façon considérable les sommes allouées à ce programme, a fait de celui-ci une mesure presque tombée en désuétude.

Ce n'est pas la seule perte d'intérêt de ces mesures, conséquence des coupures budgétaires, qui est à déplorer. L'application de nouvelles mesures sans ressources adéquates peut aussi susciter un réel danger. Et là, le pire est à craindre, comme nous l'a souvent démontré le criminologue André Normandeau dans plusieurs de ses

¹⁴ Samson, C. Le Soleil, 3 octobre 2002.

interventions¹⁵. Ne pas accorder l'argent nécessaire à la concrétisation des différentes mesures adoptées nous conduirait à imiter la malheureuse erreur commise dans les années 80 dans le domaine de la santé mentale : des centaines de patients avaient été remis à l'extérieur, conformément à la volonté de l'époque, mais sans se donner les moyens d'accomplir une telle décision, c'est-à-dire de soutenir ces personnes tout droit sorties d'hôpitaux psychiatriques. Le résultat est qu'il a fallu rapidement procéder à leur réinstitutionnalisation (souvent en détention), et que cela a nécessité des dépenses encore plus importantes. Dans le domaine de la Sécurité publique, c'est la même chose. Pour être crédibles, les sanctions intermédiaires entre la prison et la liberté ont un coût, et elles doivent pouvoir bénéficier de l'argent qui leur est nécessaire pour être de grande qualité.

Les sanctions intermédiaires doivent être soutenues sans quoi, on se retrouve avec un autre problème, celui de la surpopulation carcérale. Dans un tel contexte, le personnel des SCQ est amené à gérer les sentences de façon incohérente, notamment par le biais des transferts. Alors que le transfert doit être, comme nous le rappelions dans notre mémoire (cf. page 28), une mesure de dernier recours, étant donné les impacts désastreux que celle-ci peut causer, mesure qui doit être utilisée à bon escient et non comme un palliatif au manque de ressources, nous constatons que le transfert est bien souvent utilisé pour pallier au problème d'espace. À ce sujet, les plaintes adressées par des détenus au Protecteur du citoyen sont nombreuses. C'est le cas, par exemple, d'un détenu originaire de Chicoutimi qui a été transféré huit fois d'une prison à une autre sur une courte période en raison d'un problème de surpopulation¹⁶. Ce genre de décisions, qui est à bannir, entraîne d'importantes dépenses.

Enfin, on se souvient tous de la pratique des absences temporaires qui a conduit malheureusement aux mêmes incohérences. Nombreux sont les cas où une libération conditionnelle a été refusée à un détenu pour différentes raisons (report d'audiences, demande de renseignements supplémentaires, etc), puis quelques jours plus tard, à ce même détenu, le directeur du centre de détention octroyait une absence temporaire¹⁷ faute de places disponibles. Ce genre de situation est extrêmement déplorable, dangereuse pour la société et prive la peine de tout son sens. Le meurtre d'Alexandre Livernoche en est un exemple marquant.

Le virage correctionnel, que nous avons soutenu et applaudi, n'a pu donner les résultats escomptés faute de moyens.

Par conséquent, il est clair que le budget dont dispose actuellement le ministère de la Sécurité publique est nettement insuffisant pour faire face à sa mission initiale, c'est-à-dire la protection du public. À partir de là, de nombreuses interrogations ne peuvent que surgir quant à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le système correctionnel de la province.

¹⁵ Normandeau, A. *La Presse*. 16 avril 1996.

¹⁶ Le Protecteur du citoyen, *Rapport annuel 1997-1998*, p. 118.

¹⁷ Le Protecteur du citoyen, *Rapport annuel 1996-1997*, p. 47.

II La nouvelle loi sur le système correctionnel du Québec : un projet mort-né

On ne peut nier que le fait que les SCQ ne puissent faire face à leur mission à cause de considérables compressions budgétaires qui sévissent ces derniers temps sur ce ministère soit un mauvais présage pour l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le système correctionnel du Québec. Pourtant, l'intérêt de cette loi ne fait de doute pour personne. Là encore, on se retrouve confronté à une situation paradoxale qui, si elle perdure, risque bien de ne pas permettre à cette loi de voir le jour.

2..1 Consensus sur la pertinence de la nouvelle loi

Il n'est pas vain de rappeler que cette loi fait suite à la terrible affaire Livernoche dans laquelle un petit garçon alors âgé d'une dizaine d'années a dû payer de sa vie la remise en liberté précoce (via l'absence temporaire) de son agresseur. Cette liberté est un bien triste exemple des conséquences désastreuses qu'entraînent les coupures budgétaires dans un tel secteur. Dans un contexte de surpopulation carcérale, ce sont bien souvent les préoccupations administratives qui prennent le pas sur les considérations pénologiques, ce qui est inadmissible.

En réaction à ce douloureux échec, de nombreuses enquêtes ont été menées et ont conduit à d'importants rapports, et notamment le rapport Corbo. Ce dernier a mis en exergue les lourdes lacunes du système correctionnel québécois. Le ministère de la Sécurité publique en a alors pris connaissance et a reconnu l'ensemble de ces lacunes. Pour remédier aux carences du système, toutes sortes d'initiatives ont été prises : des enquêtes ont été réalisées, un avant-projet de loi a été déposé et de nombreuses auditions en Commission des Institutions ont été effectuées. Bien sûr, toutes ces démarches ont nécessité beaucoup d'argent, investissement qui se justifie par la volonté du gouvernement de rendre le système correctionnel québécois plus rigoureux et cohérent, ce que nous encourageons vivement.

Tout le monde s'entend sur le fait que la situation actuelle aux SCQ est déplorable : surpopulation carcérale, réduction, voire suppression de programmes, compressions dans les organismes communautaires.... Ce sont autant de problèmes qui ne feront que s'aggraver si rien n'est fait. C'est la raison pour laquelle le gouvernement a souhaité procéder à l'adoption de cette nouvelle loi. Il faut voir celle-ci comme une réponse aux nombreux problèmes qui ont été soulevés dans la gestion des populations contrevenantes par les SCQ. Cette dernière vise à ce que des évaluations appropriées soient effectuées afin que les agents soient mieux outillés pour octroyer une libération conditionnelle ou une permission de sortir, ceci ayant pour but de rendre leur décisions davantage sécuritaires. Elle crée, entre autres, une obligation de développer et d'offrir des programmes et des services de soutien tout en permettant l'accès à des programmes spécialisés en communauté. Elle a donc pour but de favoriser la réinsertion sociale des contrevenants, qui est une meilleure garantie pour la protection du public que l'allongement des peines d'incarcération, ce qui va bien dans le prolongement de la volonté du ministère de la Sécurité publique.

Nous ne pouvons qu'apprécier et encourager une telle initiative dont le caractère pertinent n'est plus à démontrer. Toutefois, l'ASRSQ demeure préoccupée, à juste titre étant donné les incessantes compressions budgétaires, quant au fait de savoir si cette nouvelle loi pourra être appliquée.

2..2 Négligence de l'importance des moyens d'actions

Ce serait une lapalissade que de dire que la mise en application de cette nouvelle loi implique des coûts, et que sans investissement approprié, la loi restera sans effet. Ce serait une pure utopie que de croire qu'elle réussira par elle seule, juste par ses louables dispositions, à remédier aux graves lacunes que connaît le système actuellement. Sans les ressources adéquates, elle deviendra inévitablement un projet mort-né.

Pourtant, aucune volonté de soutenir financièrement l'entrée en vigueur de cette loi ne semble se manifester. Et lorsque l'on regarde l'argent qui a été dépensé pour rédiger cette loi, que l'on sait que le Conseil du Trésor a donné son aval au ministère de la Sécurité publique dans ce projet et que ce même Conseil ne cesse d'annoncer des coupures budgétaires, on se demande bien où se trouve la logique. Face à cela, l'ASRSQ ne peut qu'être inquiète quant à l'avenir que le gouvernement réserve à cette nouvelle loi car elle sait ces compressions destructrices.

Cette démarche législative a été effectuée dans le but de pallier à toutes les graves lacunes du système correctionnel québécois qui ont éclaté au grand jour à la suite de l'affaire Livernoche. On a promis aux citoyens d'arranger la situation. Le public attend donc beaucoup de l'instauration de cette loi. Mais, on n'investit pas l'argent nécessaire à ce projet. Il faut s'attendre à une immense déception de leur part car, dans ces conditions, aucune promesse ne pourra être tenue. Ce texte législatif a, notamment, pour objectifs de mettre l'accent sur la réhabilitation sociale des contrevenants et sur la protection du public. Nous félicitons une telle volonté, mais regrettons aussitôt que les ressources adéquates ne soient pas attribuées car, sans cela, de tels objectifs sont impossibles à atteindre. Il est clair que si on ne se donne pas les moyens d'agir, cette loi ne parviendra jamais à améliorer notre système correctionnel.

Il semble que le gouvernement n'ait pas conscience du caractère fondamental des ressources nécessaires à la concrétisation de la protection du public. Les conditions nécessaires à la mise en place de la loi ne sont pas réunies actuellement. Pourtant, cet investissement est primordial. Certes, la cause des délinquants n'est pas très prisée au sein de l'électorat. L'Éducation et la Santé sont des secteurs davantage populaires parmi l'opinion publique. Mais, il s'agit là d'une fausse croyance. Il appartient au gouvernement de faire comprendre au public que la Sécurité publique est également une priorité et que couper dans ce domaine entraîne inéluctablement des conséquences désastreuses pour leur sécurité notamment. De surcroît, ce serait une grave erreur que de croire que la Sécurité publique est un secteur dans lequel il n'est pas indispensable d'investir. Il s'agit là d'une vision à très court terme qui ne peut être que très dangereuse. Il faut la bannir. En effet, si on ne dispose pas de l'argent nécessaire pour faire face aux objectifs fixés, on s'expose inévitablement à des échecs, et tout échec, dans ce domaine, coûte très cher. À titre d'exemples, si l'on n'attribue pas les ressources adéquates au traitement des

agresseurs sexuels ou si l'on supprime l'accès des contrevenants à l'hébergement en maison de transition nécessaire à leur réintégration dans la communauté, les échecs dans ces domaines entraîneront des coûts énormes aussi bien en termes budgétaires qu'en termes de souffrances humaines.

Par conséquent, un financement adéquat des SCQ est indispensable dans l'intérêt de tous, financement qui permettra au gouvernement de respecter ses engagements, aux SCQ de remplir leur mission, de mettre fin aux multiples situations incohérentes qui ne peuvent perdurer, de procéder à la mise en application de la nouvelle loi et de redonner au public de bonnes raisons d'avoir à nouveau confiance en notre système correctionnel. Mais pour l'heure, le moral n'est pas au beau fixe. Nous restons perplexes quant à la volonté du gouvernement, qui ne semble pas exprimer un réel désir d'améliorer la situation. Comme dernière preuve, la nomination de monsieur Serge Ménard à la tête de ce ministère. Bien que nous reconnaissons volontiers toutes ses qualités en la matière, nous émettons des craintes quant à l'efficacité avec laquelle il pourra chapeauter deux ministères à la fois, la Sécurité publique et les Transports. Faut-il voir là encore un effet des coupures budgétaires ?

Pourtant, la situation n'est pas sans issue. Il existe des solutions, mais elles exigent un engagement véritable du gouvernement et une vision à long terme. Et à l'heure où on ne parle que des coupures, il semble qu'il y ait des décisions plus raisonnables à prendre pour faire des économies. Il est, en effet, risible d'une certaine façon d'entendre que l'on envisage la construction de nouveaux établissements de détention comme solution au problème de la surpopulation carcérale. Il serait préférable de penser, par exemple, à un partenariat avec le fédéral qui, lui, connaît une diminution de détenus dans ses centres de détention, à une utilisation maximale des ressources communautaires pour le suivi des cas de sursis à l'incarcération, ou encore à un recours accru des travaux compensatoires dans le cas du non-paiement d'amende. Mais avant de parler de solutions, il faut d'abord que le gouvernement prenne conscience de l'ampleur du sous-financement des SCQ.

En conclusion, et pour résumer l'ensemble de nos préoccupations qui ont été exposées tout au long de cet avis, nous recommandons :

Que le Conseil du Trésor du Québec reconnaisse le sous-financement du système correctionnel québécois et qu'il revoit son mode de financement en lui allouant les ressources nécessaires qui lui permettront, d'une part, d'assurer une réelle protection du public, et d'autre part, de mettre en œuvre de façon efficace la nouvelle loi sur le système correctionnel, tout en maximisant l'utilisation des ressources communautaires.

C'est, à notre avis, le prix à payer pour pouvoir assurer une réelle protection du public.

BIBLIOGRAPHIE

- ASRSQ. (2002). *Avant-projet de loi sur le système correctionnel du Québec*. 49 pages.
- Brisson, M. *La santé mentale et l'éducation des contrevenants laissent à désirer*. Le Journal de Montréal, 21 septembre 2001.
- Charbonneau, J.-P. *Les prisons provinciales, des refuges de démunis en détresse psychologique*. La Presse, 21 septembre 2002, p. A-6
- Direction générale des services correctionnels (DGSC). 1998.
- Karoly, L .A. et coll. (1998). *Investing in our children : What we know and don't know about the costs and benefits of early childhood interventions*. Santa Monica, CA.
- Lemire, G. (2002). *Un modèle intégré d'intervention différentielle pour les contrevenants en milieu ouvert*. Document préparé pour l'ASRSQ. 13 pages.
- Le Protecteur du citoyen. *Rapport du Protecteur sur les SCQ*. (1999). 70 pages.
- Le Protecteur du citoyen. *Pour recentrer l'administration sur les droits et les attentes du citoyen*. Rapport annuel 1997-1998. 193 pages.
- Le Protecteur du citoyen. *Pour un État responsable*. Rapport annuel 1996-1997. 191 pages.
- Ministère de la Sécurité publique. (2001). *Portrait de la clientèle correctionnelle du Québec*. 128 pages.
- Ministère de la Sécurité publique. *Rapport annuel de gestion 1999-2000*. 67 pages.
- Myles, B. *Les services correctionnels veulent mieux répondre aux besoins de leurs clients : les prisonniers*. Le Devoir, 21 septembre 2002.
- Normandeau, A. *Fermer des prisons au Québec?* La Presse, 16 avril 1996, p. B-3.
- Normandeau, A. *Le criminologue André Normandeau réclame plus de ressources pour la réinsertion sociale*. La Presse, 3 avril 1996, p. A-1.
- Presse canadienne. *Le coût de l'incarcération*. 30 octobre 2002.
- Samson, C. *Les détenus à domicile pris en défaut trois fois plus souvent*. Le Soleil, 3 octobre 2002, p. H-1.