



Solicitor General
Canada

Solliciteur général
Canada

A SUMMARY AND ANALYSIS OF SOME MAJOR
INQUIRIES ON CORRECTIONS – 1938 to 1977

44625



NCJRS

JAN 12 1978

ACQUISITIONS

A SUMMARY AND ANALYSIS OF SOME MAJOR
INQUIRIES ON CORRECTIONS - 1938 to 1977

Published under the authority of the
Hon. Francis Fox,
Solicitor General of Canada

May 1977

CONTENTS

	<u>Pages</u>
Summary	i-iv
1. Archambault Report (1938)	1-5
2. Fauteux Report (1956)	5-9
3. Ouimet Report (1969)	9-15
4. Mohr Report (1971)	15-18
5. Swackhamer Report (1972)	18-21
6. Criminal in Canadian Society (1973)	21-26
7. Vantour Report (1975)	26-28
8. Farris Report (1976)	28-29
9. Law Reform Commission (1976)	29-31
10. Federal Corrections Agency Task Force Report (1977)	31-37

SUMMARY

Since the 1930s there has been a definite movement in correctional philosophy, caused, in large measure, by the teachings of experience. Archambault (1938), Fauteux (1956) and Ouimet (1969) - the three major inquiries into the corrections system - all focussed on the rehabilitative and treatment role of the penal system. All saw it as central, all defended it for the same reasons, all perceived a failure in application, and all assumed the situation to be correctable.

The stress on rehabilitation grew stronger with each report, although the areas of concentration changed. Archambault perceived an almost complete lack of programs to bring about rehabilitation, and recommended importation of British programs which they viewed as successful. Fauteux suggested that these reforms, many of which had been implemented in the intervening two decades, were either incomplete or inadequately applied in practice, and recommended more of the same, again looking to the British for working examples.

With Ouimet, the principal focus on rehabilitation continued, but the expert consensus perceived by Archambault and Fauteux had begun to display cracks. While expressing some nagging doubts about the suitability of prisons as rehabilitative centres, Ouimet seemed to submerge these questions in stressing the systems approach to criminal justice and urging still more efforts in the field of rehabilitation. If Archambault and Fauteux were concerned at the lack of programs, and confident about the workability of such programs, Ouimet was concerned about the application of such programs as had been introduced. The emphasis on the importance of attitudes and on staff training was great.

The thrust to implementation of more and more treatment in the prisons continued into the 1970s, and reports such as Swackhamer and Mohr expressed growing dissatisfaction with the application of programs and principles, and stressed the need for more sophisticated training, staff and programs.

In 1973, the Solicitor General's "Perspectives" Paper, however, seemed to carry the other theme of Ouimet further, in emphasizing the systems approach, stressing the need for more prevention and diversion, and viewing prisons as a sanction of last resort--as expressions of the failure of prevention and diversion. The Community was infinitely

preferable as a milieu for rehabilitation, prisons were artificial societies, and for that reason not well-equipped to facilitate the re-adjustment of offenders to the community where they would eventually return.

This theme was carried much further still by the Law Reform Commission, which came to the conclusion that prisons had failed as deterrents and as rehabilitators, and that society ought therefore to re-adjust its idea of the very purposes of sentencing to incarceration. The prison, and criminal law as a whole, must be employed with great restraint, and be seen as the last resort for the reaffirmation of basic values.

The community was key, and, as much as possible, it must be the focus for dealing with the conflicts which bring offenders into the system in the first place. We should not try to "treat" prisoners in prisons as much as we should try to deal with them in an atmosphere as close as possible to that in the community, with the least possible restriction on freedom and the greatest possible encouragement of the acceptance of responsibility by the offender.

From the belief expressed by Archambault and Fauteux that the "treatment" of offenders required sufficiently lengthy periods of imprisonment, we moved to the Law Reform Commission's blunt assertion that "rehabilitation does not justify resort to imprisonment." (Sentences Report, p. 26)

So, from the 1930s and 1950s, when there seemed to exist a consensus both on goals and on the methods which could be employed to reach those goals, efforts to implement earlier recommendations throughout the 1960s and 1970s led, first, to disappointment with their result in practice and, secondly, to a more fundamental questioning of goals and objectives themselves.

With respect to implementation of specific recommendations, Ministerial records state that 70 of the 88 Archambault recommendations had been wholly or partially implemented by 1969, and that 10 of the remaining 18 had either been overtaken by events or were matters of provincial concern. Of Fauteux's 44 recommendations, 31 were fully or

partially implemented by the federal government as of 1969. Of the 118 Ouimet recommendations, 1973 reports indicated that 58 had been implemented through legislation or practice, 11 were under Law Reform Commission consideration, another 11 had been the subject of federal-provincial consultation, and that the remaining 38 were under active consideration. Forty-eight of the 55 Swackhamer recommendations were recorded as implemented as of 1973.

This record helps to illustrate the point that the problems which were defined, and the solutions which were suggested with such optimism earlier, proved to be much more intractable than had been thought. One reaction was that not enough effort or resources had been devoted to rehabilitation. But another reaction was that there is something more fundamentally at issue than had earlier been thought, and that, in order to accomplish our goals, we might have to think through from the beginning what we are trying to accomplish. Perhaps the prison, as an institution, is really not suitable to the fulfilment of the objectives which had been set for it, and we should therefore rethink those objectives and their implications.

But this points out the possibility that we have not fully assimilated the lessons we have learned; that we are treating new problems with old solutions and outdated rhetoric. Archambault, for example, divided offenders into three categories: the accidental, the reformable and the habitual. Assuming without much question that all three types would be dealt with in prison he, and Fauteux after him, argued for a rehabilitative, treatment-oriented set of programs. With Ouimet, the trend to treatment continued, but doubt was expressed at the same time about the appropriateness of prison for the first two of Archambault's three inmate-types. Here, the two paths began to diverge.

The divergence, however, may not have been given appropriate attention. Since Ouimet, the thrust has been to get those offenders who are in Archambault's first two categories out of prison. They should be dealt with by prevention, by diversion, by alternatives to incarceration - but, above all, outside prison as much as possible. And these offenders are the most "treatable".

Yet, at the same time, Ouimet, Swackhamer, Mohr and others have been urging more attention to treatment in prison, and the question must be asked: are these treatment programs assuming an inmate profile valid in Archambault's

day and Fauteux's day, but less valid now? In other words, are they assuming treatment of an inmate who, more and more, is not in prison? And, if so, what ramifications does that have?

If our prisons are to contain fewer, but ever more difficult, inmates, what programs and facilities should be implemented within them? On the one hand, the hopeful recommendations concerning the prison as "an educational centre in the widest sense of the word, in which not only inmates but staff are being constantly re-educated" (Ouimet, p. 321) expresses our fundamental belief in the "salvagability" of most, if not all, individuals. On the other hand, growing evidence exists that, as educational centres, our prisons have been most effective in educating less experienced, less hardened offenders to be more difficult and professional criminals.

One attempt at resolving the dilemma has been made in the recent Federal Corrections Agency task force report, in which the hints in Ouimet, the concerns in the "Perspectives" paper and the findings of the Law Reform Commission are built upon, and the conclusion reached that the "treatment" model in favour since 1938 or before should be shelved in favour of a "correctional opportunities" model. This model would recognize that no one who does not want to be rehabilitated can be rehabilitated, and replaces the assumption that corrections can "cure" the offender by a program of "treatment" with the assumption that corrections can only provide opportunities, an environment, in which offenders who wish to change their behaviour and attitudes can be given incentives requiring them to make increasingly responsible, and always accountable, choices. This shift, argues the report, allows corrections to be rid of the unrealistic public expectation that it can "magically" transform individuals, an expectation all the more unattainable when the trend is to keep out of prisons those who are most "rehabilitatable" in the traditional sense.

That this shift in goals will be controversial is undoubted. That it provides a thoughtful approach to a difficult problem is surely to be welcomed. For there is a fundamental problem at issue, as experience over almost four decades has taught us, and the assistance of groups and individuals in society in defining solutions to the problem is essential. That is why the report of the sub-committee on Penitentiaries is anticipated with such eagerness. It represents the most recent in a long series of attempts to come to grips with these difficult and vital issues of freedom and justice in society generally, and within corrections in particular.

1. ARCHAMBAULT REPORT (1938)

Since the Legislature of Upper Canada commissioned a report recommending the construction of Kingston Penitentiary in 1832, studies, investigations and inquiries on prisons and corrections in Canada have come thick and fast. Just 17 years later, in 1849, another committee was asked to look into conditions at the Kingston prison, and, in 1876, a federal commission investigated prison labour and the remuneration of officers.

The "1913 Commission" and the "1920 Committee" were two more major attempts to come to grips with the continuing questions of philosophy and management which plagued the prison system, and they were the forerunners of the Archambault Commission, which was appointed in 1936 "to inquire into and report on the penal system of Canada...." This report, published in 1938, was a landmark in Canadian corrections, making 88 recommendations in the course of its 364 pages of text. Much of its philosophy remains influential today.

The Commissioners admitted early in their Report that "the difficulty in laying down principles on penology is increased by the fact that it is still the subject of profound and scientific inquiry, and of much controversy, and that, at the present time, many of its problems appear to be practically insoluble." (pp 7-8)

Despite this difficulty, the Archambault Report did lay down some principles, arguing that "we are on safe ground in stating that no system can be of any value if it does not contain, as its fundamental basis, the protection of society". (p.8)

Furthermore, "in seeking this fundamental basis, the following principles should be observed:

- I. means should be devised, and adequate policies adopted, which would tend to prevent crimes from being committed;
- II. a system should be evolved, and put into force, which would prevent the repetition of crime, bring about the reformation and rehabilitation of those who have committed crimes, and take care of those who have been released from prisons;

III. measures should be enacted that would debar habitual criminals from the opportunity to continue the commission of crimes". (p.8)

This emphasis on prevention and rehabilitation, and this concern about what to do with "habitual" criminals, has echoed down through the years, and has found approval and repetition, as a statement of principle, in several reports since 1938. As will be seen, however, it was one thing to state the aim, quite another to develop the policies to accomplish it. And an examination of what this repeated frustration led to in subsequent years, and subsequent reports, tells us some interesting things about corrections.

Speaking of rehabilitation, the Archambault Commissioners went all the way back to the 1851 and 1869 Canadian legislation in an attempt to demonstrate the state's self-acknowledged responsibility to ensure that inmates released from prison are not worse than when they entered it. They also make a common sense argument for rehabilitation, an argument which is often heard today. "Entirely apart from humanitarian grounds," they argued, "and from a purely economic point of view, and for the eventual benefit of society, the task of the prison should be, not merely the temporary protection of society through the incarceration of captured offenders, but the transformation of reformable criminals into law-abiding citizens, and the prevention of those who are accidental or occasional criminals from becoming habitual offenders." (9)

The Commissioners observed that this responsibility to reform and rehabilitate, although recognized for nearly a century, had not been effectively carried out, and their recommendations were designed to make up for this deficiency.

Their diagnosis of the ills of the penal system revealed an underlying optimism that the system was curable, its maladies identifiable, and that specific remedies could be prescribed.

Firstly, Archambault submitted the management of the penal system to a scathing indictment. Many of the

problems which had befallen the system since 1932, they found, were directly traceable to the Superintendent of Penitentiaries, who has been appointed in that year. Among other faults, the Superintendent was "arrogant" and "neglectful", he employed "extreme dictatorial methods" and "displayed a callous attitude and a clear neglect of duty." His annual reports to the Minister of Justice had been "gravely misleading in important matters affecting penitentiary management." (pp 26, 27, 46, 49)

In a system containing only seven institutions, the Superintendent insisted on exercising "a centralized control of minor and even trivial matters of administration in individual penitentiaries", thus "destroying the authority, the power of initiative, and the effectiveness of the wardens and inspectors." (26) The staff was subject to arbitrary and unexplained dismissal, and, in fact, 303 of the 767 staff in the service in 1932 had been released five years later. (38)

So, if one major cause of the malaise in the system was the man at the top, the solution was evident and simple, and the Archambault Commissioners recommended the "immediate retirement" of the Superintendent for the "good management of the penitentiary service." (51)

Secondly, there was a series of specific policies which could be implemented in the effort to have the penitentiary system fulfill its mandate of correction. If there was insufficient trade training and satisfying work, if there was an unsatisfactory education regime within the system, if there was inadequate recreation in order to offset the depressing effects of too much cell-time, all of these programs could be improved, and the systems then in effect in the United Kingdom were seen by the Commissioners as providing an excellent example.

If the classification of inmates was done with "very little intelligence or effectiveness" (104) despite repeated stress on its vital role in regulations made in 1889, and reports made in 1909, 1913, 1920 and 1933, then principles for classification could be outlined, and (again) the British practice emulated. Insane prisoners should not be in prison, habitual offenders should be kept apart from the rest in a separate institution, those under 23 should be given special attention, apart from older inmates, the

mentally deficient should be segregated and treated, intractable and incorrigible inmates should be segregated in one institution so as not to adversely affect the rest. As for inmates who fell into none of these categories, they should be classified on the basis of their previous record, their social habits, their physical condition, their education, and their training for future employment. (105)

The Commissioners were concerned about the growing crime rate, the increasing recidivism rate and the 20 more or less serious disturbances which had taken place in institutions since 1926 (16 of them since 1932). This record, and especially, the recidivism rate, demonstrated that the system was neither reforming the inmate nor protecting society. But here again, Archambault believed a solution was at hand, and here again the British system offered a model. Recidivism was the result of five, correctable, faults: the absence of an adult probation system, the failure to properly emphasize reformation, inadequate staff training for other than "mere custodial duties" and the antagonistic attitude of society toward the ex-offender, and the jailing of young offenders alongside "degenerate and experienced criminals." (217)

Reforms in all of these areas were recommended. The penal system, jurisdictionally divided between the provincial and federal governments, should come under one, central authority, in Ottawa. "There should be a thorough and complete revision of the penitentiary rules and regulations based on the principles contained in this report, with special regard to (a) the protection of society, (b) the safe custody of inmates, (c) strict but humane discipline and (d) the reformation and rehabilitation of prisoners." (355) With regard to staff, there should be a "complete reconstruction of personnel on entirely new lines." Training standards should be raised to the British level (or that of the RCMP), salaries should go up, arbitrary hiring (and firing) should be eliminated, and university students should be recruited in an attempt to improve morale and attitude of staff in accordance with the British system (where it was reported that 12,000 applicants went after 120 available posts). Within the institutions, "wardens should be reinvested with the authority of executive management of the penitentiaries in conformity with the provisions of the Penitentiary Act." (354)

Rights of staff and inmate alike should be upgraded, the former against arbitrary dismissal, the latter against arbitrary punishment. A Board of Visitors should be appointed by the central Prison Commission and should report to it, as in Britain, in order "to eliminate the veil of secrecy and provide the necessary outlet for prisoners' grievances." (340)

In summary, the Archambault Commission was asked to look at a prison system they found not to be working. They were confident, however, in recommending specific measures which they felt would enable that system - a victim of mismanagement - to fulfill its acknowledged goals. The program examples were available, in use in Great Britain, and could be imported and applied to the Canadian system. Insufficient attention had been paid to rehabilitation, and evidence of the Commissioners' optimism that rehabilitation was possible is contained throughout the Report. Speaking of young offenders in particular, the Report recommended that those sent to prison should be incarcerated for at least three years, since any sentence shorter than that would not provide a "sufficient term to ensure proper treatment." (197)

2. FAUTEUX REPORT (1956)

While many of the Archambault Commission's recommendations had been adopted, by December of 1953, the government felt the need for another investigation of the correctional system. It appointed the Fauteux Commission to "inquire into the principles and procedures followed in the Remission Service of the Department of Justice," in connection with the exercise of clemency. The Commissioners, however, put a very broad interpretation on their mandate, and, in April 1956, submitted a 90 page report containing 44 recommendations on everything from the philosophy of corrections, to the goals of the court at one end of the system right through to parole at the other.

In citing the seven reports on penal management which had been commissioned in Canada between 1933 and 1954 the Commissioners did not seem to be overly alarmed at any

lack of progress. Indeed, they appeared to take Archambault as their starting point, and worked from there to push Canada further along the fairly well-lighted path to reform. Fauteux and his colleagues, like Archambault and his colleagues, travelled widely in Canada and abroad, and found "a remarkable uniformity of informed opinion throughout the country." (3)

They soon settled on a basic definition of the goal of the system - "correction" - which is the "total process by which society attempts to correct the anti-social attitudes or behaviour of the individual" by means of the punishment, treatment, reformation and rehabilitation of the offender. (5)

Like the Archambault Commissioners before them, the Fauteux Commission were optimistic about their ability to define the principles of the system, and to find (mostly in Britain) examples of how the goals could be achieved. They acknowledged that some programs may not be easily importable across national or cultural boundaries, but were nonetheless confident that "there are other features...based on sound principles that are applicable to any country, including Canada." (87) These sound principles were eight in number, and consisted in the need for:

- "a) a high degree of integration between all parts of the correctional system;
 - b) a well developed and extensive system of adult probation;
 - c) a concentration of effort on treatment by way of training, rather than the mere imposition of punishment....;
 - d) specialization of institutions and...methods of treatment, with a concentration of professional staff in the areas where it is most needed;
 - e) the development of small, open, minimum security institutions;
 - f) a planned policy of recruitment and training of professional staff, and;
 - g) a willingness to make full-scale experiments in all phases of the correctional system."
- (87)

Punishment still had its place, but there was no room for punishment based on retribution. Instead, punishment was to perform two tasks: the reformation of the offender and the deterrence of others. The offender was to be reformed by either or both of the following

methods: changing his outlook on himself, his life, and society; and/or making him fearful of further punishment.

While revenge as the basis for punishment is still accepted "in some measure in the public mind," there has been quite a turnabout in public thinking, and "those who have spent a lifetime in prisoner rehabilitation work have informed us that public opinion has never been more understanding than it is at present. The people of Canada are beginning to realize that the penal reforms of the past decade in this country have been worthwhile." (78) Indeed, "society appears to realize that if it is to be protected to the greatest possible extent, an increasing number of offenders must receive such treatment in the institutions as will promote their reformation and rehabilitation. Such a process assists the offender to resume a normal, self-directed, law-abiding life in free society." (46)

The Fauteux Commissioners wanted it understood that "in general terms, it may be said that persons who violate the criminal law are persons who have been 'damaged' in life process of growing up." (71) Hence the need for treatment.

But we must be wary of the penal system as well, because experience has taught us that "something additional happens to them in the penal institutions that sears them and leaves upon them, ultimately, the stigma of 'ex-convict.'" These persons are "doubly damaged". (71)

Having laid this foundation, the Commissioners moved to an examination of the edifice - the correctional system - which then rested upon it. They found some structural flaws, some unfinished wings, and many repairable cracks.

The system, jerry-built and split as it was - and is - between levels of government, may have been unsightly, but the Commissioners did not recommend its complete demolition and replacement by a new, modern, unified federal system, as did Archambault. They did suggest, however, that the provinces be moved off into a smaller section, and that

the federal government, presently responsible for inmates serving sentences of two years or more, be charged with all those serving six months or more.

Prisons would not simply be for custody ("human storage") but should be places of "worthwhile and creative activity," with programs focussing on the "attempt to change the basic behaviour attitudes and patterns of the inmate." (47)

Since there was to be such emphasis on treatment within the prison, it followed that there should be more specialized and flexible institutions, greatly extended vocational training facilities, pre-release and after-care programs and, above all, more and better-trained professional staff to make all these programs work. With regard to staff training, the Fauteux Report noted that Archambault's recommendations had not been implemented, and stressed again the need for professional, pre-service training at the university level in such fields as social work, psychology and psychiatry, criminology and law. They recommended a federal government-sponsored conference to prod university officials in this direction, and federal and provincial funding as a follow-up. (85-6)

Pre-release and parole, then handled by the Remission Service, should be recognized as an integral part of the rehabilitative process, and an independent, quasi-judicial Parole Board was recommended. For purposes of integration, a consolidation of the various legislative and administrative provisions should be undertaken, certainly at the federal level at least.

In summary, the Fauteux Report seemed to be basically optimistic and hopeful. It perceived a widespread consensus among experts, and a growing support among the public at large, for a series of principles focussing on treatment and rehabilitation. It thought these principles were achievable, and suggested the application of programs then operating in other countries to the Canadian system. In short, it agreed with the basic thrust of Archambault some twenty years earlier, and, while pleased that some progress had been made in implementing the Archambault philosophy, pressed for more speedy and more thorough application of those fundamental principles.

While recognizing as inevitable the continuing presence of crime and recidivism, Fauteux concluded on a hopeful note: "The failure of a relatively few offenders to respond to the hopes of the courts, the penal institutions, the Remission Service, and after-care agencies affords no justification for a failure by society to attempt to salvage, reform and rehabilitate the majority of those who have offended the laws of the country. In the achievement of such a purpose we think that our recommendations, if implemented, will be of assistance." (90)

3. OUIMET REPORT (1969)

If the Archambault and Fauteux Reports shared a sense of optimism about the prospects for rehabilitation within the prison system, the Ouimet Report showed the first signs of doubt about its possibility. Many of the recommendations of the previous reports had been implemented, in full or in part, and some problems associated with their implementation had begun to surface. It was not simply a matter of taking working programs from Britain and other countries and applying them to Canada, as Archambault and Fauteux seemed to assume.

Furthermore, there had begun to appear some cracks in the facade of expert consensus on goals, and growing public acceptance of rehabilitation, which had been perceived in the 1930s and 1950s. Where Fauteux noted with approval evidence of growing public support for the reforms then in the process of being implemented, Ouimet was forced to express his doubt that "members of the public are fully aware of the issues involved or fully accept modern concepts and services in law enforcement, sentencing and corrections." (32) Where Fauteux had expressed surprise at the extent of expert consensus on principles, Ouimet remarked on the "considerable disagreement among the authorities we consulted as to both the appropriate theoretical base for prison programs and program details" (316), and concluded that "one of the problems facing the corrections field in Canada today is the conflict as to the aims in dealing with convicted offenders. This is paralleled by a disagreement over the purpose of the criminal law itself." (274)

Despite these dark hints, however, Ouimet was very much in the tradition of the two major reports which preceded it. Set up in June 1965 "to study the broad field of corrections, in its widest sense, from the initial investigation of an offence through to the final discharge of a prisoner from imprisonment or parole..." and to "recommend, as conclusions are reached, what changes, if any, should be made in the law and practice relating to these matters in order to better assure the protection of the individual and, where possible his rehabilitation, having in mind always adequate protection for the community" (1), the Ouimet Commission submitted its report in March 1969. The report was 432 pages long and contained 118 recommendations.

Like Archambault, the Ouimet Commission saw the basic purpose of criminal justice as the "protection of all members of society, including the offender himself, from seriously harmful and dangerous conduct." This first principle was followed by seven others. The Committee on Corrections agreed that the "basic purposes of criminal law should be carried out with no more interference with the freedom of individuals than is necessary", that "recognition of the innocent must be assured by proper protection at all stages of the criminal process", that "no conduct should be defined as criminal unless it represents a serious threat to society, and unless the act cannot be dealt with through other social or legal means", that "criminal justice can protect society only by the deterrent effect of sanctions, social rehabilitation, and control over the offender", that "law enforcement, judicial and correctional processes should form an inter-related sequence", that "discretion in the application of criminal law should be allowed at each step in the process: arrest, prosecution, conviction, sentence, and corrections", and that "the criminal process, including the correctional process, must command the respect and support of the public according to prevailing concepts of fairness and justice, and that it should, as far as possible, command the respect of the offender." (pp 11-18)

From this it can be seen that the Ouimet Commission was as concerned with the limitations of the law, as it was with the scope of the law. The criminal law was a powerful force, with widespread effects, not all of them beneficial. Because of this, the sanction of criminal law should "be applied only as an unavoidable necessity." (13)

Rehabilitation was, in the end, the best means of affording protection to society, but "it cannot be assumed that such treatment methods are necessarily more humane and more effective in practice than moderate penalties."

(15) Thus those who, in following the recommendations of Archambault, would sentence youthful offenders to a minimum term of three years in order to provide sufficient time for treatment to be carried out, or who would follow Fauteux in suggesting that no sentence under six months was of sufficient length to enable treatment programs to have their effect, had better keep in mind the principle that these rehabilitation measures should not go beyond the bounds of justice, that they should not be more punitive than other, explicitly recognized "punishments".

The system must be rationalized, and recognition must be given to the fact that it is a system. Previously, the criminal law aimed at retribution, deterrence, segregation, denunciation of evil and support for moral principles, whereas corrections aimed at rehabilitation. This split in purpose masked the overall, jointly shared aim of protection of society, and recognition of that fundamental goal requires that the "necessity for (the law enforcement, judicial and correctional) processes to work in harmony will be accepted." (16)

This was not to say that punishment was not justified, in some cases, as a sanction for those persons "so dangerous as to justify their segregation from the community for periods up to the whole of their lives." (18) But, "where punishment is imposed for deterrence reasons, penal facilities must be made available. If correction rather than punishment is to be the goal, then both institutional and community-based correctional agencies must be created and maintained." (19)

Having traced some "impressive" progress in the field since Archambault and Fauteux, the Ouimet Committee still felt it necessary to say: "The greatest obstacles to the development of a unified system of criminal law and corrections have been the absence, to date, of any clearly articulated sentencing policy and the inadequacy of the services and facilities available to a judge responsible for the key operation in the whole process." In order to help along this process of articulating a sentencing policy, the Committee summarized its view: "segregate the dangerous, deter and restrain the rationally motivated professional criminal, deal as constructively as possible with every offender as the circumstances of the case permit, release the harmless, imprison the casual offender not committed to a criminal career only where no other disposition is appropriate.

In every disposition the possibility of rehabilitation should be taken into account." (185) The Committee recommended the establishment of a sentencing code, that reasons for specific sentences be given by the Court, that absolute and conditional discharges be available, that imprisonment not be used for inability to pay fines, that intermittent sentences be established, that corporal punishment be abolished, that more use be made of pre-sentence reports, and that judges hold sentencing conferences and visit penal institutions on a regular basis.

Where Archambault and Fauteux took pains to assure the reader that rehabilitation and correction were, and had been for a century, central purposes of the prison system, Ouimet was not so sure that acceptance of this fact was widespread enough. "There can be little doubt that the emphasis on correction, rather than punishment, is of comparatively recent origin. Any attempt to assess early positions on sentencing policy can only result in the conclusion that it was vindictive, retributive, or at the best, negative." (186)

Now, they stressed, the purposes of the prison system should be seen to be twofold: 1) to carry out the sentence of the court and to hold the inmate in custody, and 2) to take "whatever course of action is calculated to return the individual offender permanently to the normal community as a contributing member of society, according to the limits of sentence, law, and professional practice, and according to guides." The guides to be applied again stressed the nagging doubt that prison was not a particularly good place for rehabilitation to be carried out: the inmate should be rehabilitated within the community unless there were valid reasons to the contrary. Situations which would require the imprisonment of the offender would be limited to those where "the safety and security of the community is seriously threatened by the presence of the offender, where the offender himself needs help to control dangerous impulses, or where sanctions are needed to support the community treatment services such as probation or parole." (274, 307, 278)

Further, the Committee noted "mounting evidence that treatment in the community may frequently be much more effective" than the old philosophy that prisons (more exactly, "penitentiaries") existed in "order to provide an opportunity for reform", for penitence. (187)

A good example of the adjustments in viewpoint made necessary by experience is afforded by a brief look at the question of the dangerous offender. Where Archambault had recommended indefinite sentences for "habitual" criminals, and where Fauteux had generally approved - while expressing some concern about the way the law was being applied - Ouimet saw the need to repeal the habitual and dangerous sexual offender legislation and replace it with provisions dealing with "dangerous" offenders. Thus the experience gained in the three decades since Archambault had proven the problem to be much more difficult than had originally been foreseen.

Since the continued existence of prisons will remain an unfortunate necessity, though, we must look to the treatment and training programs and facilities which should be put into them. For all but the most dangerous and incorrigible inmates, prisons should be small, specialized, community-centered, and professionally-staffed institutions resembling hostels or camps. (308) Prison populations should be kept small, both within individual institutions, and in the system as a whole. Adequate classification techniques and facilities are a priority. Program involvement and social service counselling should be introduced on a much wider scale to reduce tensions. This would have the additional benefit of reducing the desire to escape.

All in all, "treatment and training are closely related and, together, they constitute a series of progressive re-educative experiences for the inmate which promote his identification with non-criminal society and with goals sanctioned by the community." (316) In fact, "a prison should be an educational centre in the widest sense of the word, in which not only the inmates but the staff are being constantly re-educated." (321)

When it came to filling in the details of these general principles, however, the Committee found itself back in the dilemma of unresolved conflicts and unarticulated goals. After expressing general approval of such programs as education upgrading, prison industries, pay for inmates, work release and home leaves, and after recommending much more community program involvement and after-care, the Ouimet report argued that "it is not the function of this Committee to set out in detail what constitutes a good prison treatment and training program. Indeed, there was considerable disagreement among the authorities we consulted as to both the appropriate theoretical base for prison programs and program details." (316)

If staff were to play the crucial role required by the "therapeutic community approach", then training of a very sophisticated and professional nature was required, but, here again, "part of the difficulty in staff development for the correctional services is the lack of a clear-cut statement of the aims and purposes of many of these services. This is particularly apt to happen in prisons, where the conflict between custody and treatment is unresolved." (321, 416)

With these conflicts in mind, the Committee recommended that top priority be given the development of an integrated and comprehensive program, based on good classification and a clearly-stated theoretical position, and subject to routine research and testing, and that adequate treatment facilities be provided to carry out that program. (318) Speaking of staff development, Ouimet recommended that the required training start at the senior, not the junior levels, that staff be trained in a number of settings within the correctional service in order to get a broad view, and that special administrative training for correctional services be set up within the universities.

For the non-professional staff, too, continuous training is important and custodial staff must be trained "to the level where it carries the same competence, status and self-confidence as the instructors and maintenance supervisors" who work to a greater or lesser degree with the inmates directly. Salaries should be adjusted upward to reflect this increasing competence, a training cadre should be installed at every institution, working conditions should be improved to make a correctional career competitive with other career opportunities. The Ouimet Report repeated Fauteux's recommendation that universities be encouraged, and financially assisted, to develop more correctionally-oriented courses for future professionals.

Finally, Ouimet saw a great need for much more research, especially since the research so far carried out had been effective in debunking long-standing assumptions about the value of traditional approaches, but had done precious little to suggest clinical techniques to replace what it had discredited. (426)

In summary, Ouimet marked a change in tone, if not in general philosophy. Where Archambault and Fauteux had seen a consensus on goals, and a failure in practice, and where they had suggested specific, thought-to-be workable measures to fulfill those goals, Ouimet noted a disappointment over the fact that some of the implemented suggestions of the earlier

reports had not proved to be the panaceas they were thought to be. This failure had shaken the confidence of certain of the experts in the field, and Ouimet saw a consequent lack of consensus on goals. Despite this, Ouimet shared most of the same assumptions expressed in the earlier reports, and despite its growing doubt about the efficacy of prisons as treatment and rehabilitation centres, it pressed on with suggestions to carry the philosophy of rehabilitation within the walls to its logical conclusion.

4. MOHR REPORT (1971)

The Mohr committee was asked, in February of 1971, to "determine the needs of inmates that the working group define as maximum security, determine the programs and staffing requirements necessary to satisfy these needs, and finally to determine the ideal institutional design and locations to facilitate implementation of these programs." (7)

This working group, then, was given a fairly limited and specialized job to do, and in their November 1971 report, their 22 recommendations reflected this mandate. Within this context, however, the main thrust of the group's report reflected the overall philosophy of the three major studies of the corrections system commissioned in Canada since 1936.

The Mohr committee agreed that "the primary purpose of prisons has been to carry out the sentence of the court which demanded that the offender be kept in safe custody until his sentence was satisfied." (9) Given this first priority, however, the emphasis within the walls of the maximum institutions had to be rehabilitation, "since the satisfactory return of the offender to the community should be the final outcome, implying the ability to live with a minimum of external controls...." (10)

These basic assumptions dictated the framework within which the Mohr committee could develop principles of institutional design, staffing, and program. They began by defining maximum security inmates as those who 1.a) actively try to escape and will be dangerous to the public if they do, 1.b), those who are actually or potentially dangerous to staff, to other program participants or to other inmates, and 2. those who are not primarily psychiatric cases. (10) Having said this, the Committee admitted that the problem of classification of inmates--key to the whole system--was one which they had grappled with at length, and, ultimately, unsuccessfully.

Compounding the problem within the institutions was the fact that the prison system had no guidelines from the courts as to the reasons a particular sentence was given a particular offender, and, like Ouimet, they urged that the Court "should set out concisely the aim--retribution, incapacitation, deterrence or rehabilitation--that guided the Court in its sentence." (13)

From this it can be seen that the Mohr Committee generally accepted the fundamental statement of principles outlined in reports from Archambault to Ouimet. In making their detailed recommendations as to the functioning of their "ideal" maximum security institutions, they pushed the assumptions to their logical conclusions.

Maximum security institutions should be run in such a way that inmates receive the "greatest possible motivation to work toward transfer to medium, and high on the list of motivations is the availability of release to the community on parole when he is ready, rather than when some arbitrary time period has been served." (14) There is a fundamental contradiction within the philosophy and goal of the maximum security institution, and this poses the stiffest of challenges to the administrators and staff of such institutions. If maximum security inmates are those who have the most difficulty controlling themselves and their own anti-social impulses in the first place, the imposition of maximum external controls in the prison is not helpful in correcting that failing. "Unfortunately, a paradox develops since the imposition of maximum external controls tends to diminish the development of internal ones on the part of the inmate. Almost every consideration of program and design had to be tested in terms of this polarity." (14)

The main thrust of staff and program, then, must be to work with the inmate through "therapeutic community" techniques, in order to help the inmate develop his "concept of self-worth and personal capacity...in his changing role in the relationship to other inmates and society." (15) While, to be sure, community opportunities for maximum security inmates will not be plentiful, the role of the community is essential, and incentives and motivations must be aimed at moving the inmate through the system by gradually reducing external controls, and gradually increasing internal controls, in order to develop his ability to live in society upon release. "The specific techniques available (to carry out this program), according to individual needs, would include individual, group and behaviour therapy." (16)

For programs of this sort to be effective, the stress on security should be on perimeter security, not rigid security within the walls. The Mohr Committee therefore drew a distinction between "static" and "dynamic" security, with the stress being put on making the institutions "escape proof" on the perimeter, and as free as possible on the inside.

Since programs, treatment, "therapy" are key to the success of the whole approach, staff is of vital importance. "Competent staff will work effectively in inferior facilities; incompetent staff will fail even in the midst of abundant facilities." (18) The Committee members saw their suggestions as differing markedly from the traditional approach, and recommended accordingly that staff in their ideal institution "should be selected on a different basis and will require a different kind of training." (18) The maximum size of the institution should be 144 inmates, divided into living unit groups not to exceed 12 in number. Each living unit would have a staff assigned to work closely, personally, individually with it in order to carry out the program.

In all this, "the importance of the Director cannot be overstressed, and the Penitentiary Service should give major attention to developing potential directors for the future. This can best be accomplished by making the Service truly a career service. There should be a system of routine assessments of senior staff with the purpose of upgrading competence. There should also be career diversification, with institutional staff having an opportunity for employment or training in other situations, such as probation or parole or universities." (18) Salaries should go up all down the line, and all positions should be widely advertised and be made "open to the applicant who is best qualified." (18) In all these recommendations, Mohr was following, and elaborating, the recommendations made by Ouimet.

Further, staff should be divided into two groups, "one group being primarily responsible for security, the other primarily responsible for the living-unit program and other duties of a program nature." (19) The division between static and dynamic security has application here, and while "security remains an important responsibility of all staff", the "Security Officer" group would discharge their responsibility "through distant supervision and control", while the "Correctional Counsellor" would work "through direct contact and human relations." (20)

"Recruitment for new correctional officers should be at the highest requirement for the two tasks in matters such as education and personality. Depending on his individual performance and preferences, the recruit would go into one stream or the other, and transfer on either a long-term or short-term basis would be possible." (20) The Committee stressed the need for flexibility in program assignment of these necessarily "highly sophisticated staff", and urged recognition of this need on the PSAC and the Public Service Commission alike.

The institutions, small, sophisticated, and staffed by highly trained professionals, should be located as near as possible to major urban centres, where most of the criminals come from, and where program and staff facilities are more available. The importance attached to staff by the Committee is revealed by the fact that six of their 22 recommendations dealt specifically with the subject.

5. SWACKHAMER REPORT (1972)

The Swackhamer Committee was assigned the task of reporting on the specific causes and effects of the "disturbances" at Kingston Penitentiary and Millhaven Penitentiary between April 14-18, 1971. Appointed just five days after the events, they submitted a 63 page report containing 55 recommendations, a year and a day later. Thus their study overlapped in time the work of the Mohr Committee, and, in putting a "liberal interpretation" on their terms of reference, they came to many of the same conclusions as did Mohr. They dealt with the specific questions they were asked, then moved on to consider the more basic questions they found relevant, in order to "assist the Canadian Penitentiary Service in lessening the frequency and severity of penitentiary disturbances and devising techniques for management, control and settlement of such disturbances when they do arise." (4)

What they found in the course of their exhaustive investigation was that Kingston Penitentiary authorities had placed too much stress on custody, not nearly enough on rehabilitation, and that the penitentiary harboured small cliques and self-contained groups isolated one from the other to the extent that the "twin objectives" of security and treatment came to be regarded as "irreconcilable opposites." (36, 38)

"In the area of treatment and rehabilitation, there was at Kingston a serious 'communications gap' between custodial and non-custodial staff. This meant that the two essential service arms of the institution functioned in isolation one from the other." (40) In addition, "the polarization between inmates and custodial staff, between custodial staff and professional staff, led inevitably to the destruction of the program and deterioration in the life of the institution." (37)

As a result, "few suggestions that can be made for improvement for the life or programs inside the institution, or the security of the inmates and staff will be useful until this formidable obstacle, the apparent traditional schisms and divisions within the prison, are removed or ameliorated. One cannot propose realistically or embark upon any reasonable rehabilitation program if it is suspect or illegitimate in the eyes of certain groups, either administration or inmate, that live or work in the prison environment." (37)

The tragedy of all this, in the eyes of the Committee, is that "various studies indicate, and almost all senior staff who gave evidence agreed, that an aggressive rehabilitation program emphasizing all the potential opportunities of the prison situation effectively reduce the risks posed by custody and security. The so-called 'prison dilemma' created by the presumed inconsistent demands of security, custody and rehabilitation may, in fact, be an illusory dilemma." (42)

That this "dilemma" was allowed to disrupt the working of the institution to such an extent is indication of the fact that the philosophy and principles enunciated in reports from Archambault to Ouimet had not been carried out in practice, even if they were paid homage in theory. And Swackhamer did not question the validity of those principles. Far from it. The report urged that dedication to those principles be re-affirmed, that several un-implemented recommendations dating as far back as Archambault be put into practice, and that those recommendations implemented on paper or in theory be better implemented in practice.

This was essential because the need for custody, and the need for rehabilitation--the "twin objectives" of the penal institution as pointed out by Ouimet--were "each of equal authority and importance." But also, the need for custody and security must be viewed as a function of the rehabilitation program, not as a separate and contradictory goal.

In keeping with this fundamental re-statement of principle, Swackhamer made several observations and recommendations for improvement of the system. A more precise definition of authority and jurisdiction with respect to the duties and obligations of the Regional Director and his departments was seen to be necessary, since the lack of such definition had "led to a substantial degree of confusion in the minds of senior officers of the Penitentiary Service present in Kingston at the time of the disturbances." (11)

Even more importantly, an entire re-alignment of staff functions should be undertaken in order to achieve the twin goals of the Service. The over-emphasis on custody, indicated by the fact that the ratio of custody officers to inmates was triple that in the United States, must be corrected. To do this, the staff and role of what the Committee called a "department of Inmate Training" must be vastly upgraded. This department should have control over work, academic, recreational and social programs, and it should also be responsible for the control of matters "associated with discipline, inmate control, and maintenance of good order within the penitentiary building." (42) The department of custody, on the other hand, like Mohr's "security officers", should be responsible for keeping the inmates inside the institution--in short, for perimeter, or "static", security.

This organizational change would be aimed at ensuring that "internal security and maintenance of good order and discipline is viewed by staff and inmates alike as part of the treatment program, and, generally speaking, a therapeutic function." (43)

The central role of treatment requires professional staff, who in turn require "intensive, full-time training programs to provide an understanding of prison psychology and to equip them in the techniques of group counselling and staff-inmate interactions." (44) In saying this, Swackhammer endorsed Ouimet's contention that the prison be viewed as an "educational centre in the widest sense of the word for both inmates and staff."

The living unit approach was supported, regular staff meetings "of all ranks with full and frank discussion of

programs" were recommended, the abolition of staff uniforms was suggested, and regular refresher training courses urged. It was foreseen that many staff, presently performing custodial duties, could be suitable candidates for training and become inmate training officers.

In fact, "we are confident that if the maximum security prison is re-oriented with a correctional emphasis, it will be able to obtain the services of many persons who are strongly motivated by the desire for community service."
(44)

With this highly-trained staff, improved programs focussing on work, academics, training, physical recreation, non-physical recreation and hobbies can help to "occupy the inmate's time positively and creatively - providing a useful adjunct to the rehabilitation program and reducing the tension which idleness, a sense of hopelessness, and the dehumanizing characteristics of life at Kingston Penitentiary frequently imposed." (60)

Inmate committees, public participation and Visitors' Committees (à la Archambault) should be established and given responsibilities. On this general subject, the Swackhamer report revived, and endorsed anew, several recommendations contained in the Ouimet and Archambault reports. On the subject of Visitors' Committees, however, they differed in detail, recommending that these groups not be charged with hearing appeals from matters of institutional discipline.

In summary, the Swackhamer report thoroughly endorsed the rehabilitative ideal within the walls of the institution, and traced the root causes of the Kingston riot to a failure to implement earlier proposals in this regard. This report seemed to return to the optimism of Archambault and Fauteux, and did not make mention of the doubts concerning the suitability of the prison as a rehabilitative milieu which were expressed, if fleetingly, in Ouimet.

6. THE CRIMINAL IN CANADIAN SOCIETY: A PERSPECTIVE

In December of 1973, the first federal-provincial ministerial conference on corrections in fifteen years was held in Ottawa. In preparation for that conference, the Solicitor General issued a discussion document offering a

"perspective" on corrections, an attempt to situate corrections within the overall framework of the criminal justice system. This report was not a specially-commissioned study of the system, such as Archambault, Fauteux or Ouimet, nor was it a response to a specific area of concern, such as Swackhamer or Mohr. But it does illuminate the thinking of the Ministry on some of the fundamental questions of principle concerning corrections in Canada.

In doing so, the perspective seemed very much in tune with the thinking of the Ouimet Report, published just four years earlier. "The criminal justice system," said the paper, "has one basic aim: to protect individuals and members of society by reducing the level and effects of crime and delinquency. This paper stresses the importance of the social and human value of the individual who comes into conflict with the laws of our society and the need to protect him, and society as a whole, by keeping him from falling into a life of crime. What this means is essentially that the first and most important function of the criminal justice system is to prevent individuals from entering into criminal activity. Second is the diversion of offenders from criminal careers prior to sentencing, third is the reduction in the level and seriousness of recurrent criminal activity." (Preface)

The paper, like Ouimet, stressed the importance of viewing the systems nature of the problem, and suggested that corrections, while essentially concerned with the third of these priorities, has something to contribute to the first two as well. "Correctional activity cannot be looked at in isolation from the total criminal justice system, of which it is an integral part." (4)

Furthermore, correctional authorities are called upon to deal "in large measure with offenders who appear to be entrenched in their commitment to criminal activity." (7) Indeed, the statistics on recidivism suggest that "the federal corrections process is the last resource in the criminal justice system and frequently comes into play only after the collective efforts of other agencies and jurisdictions have failed to divert the offender from criminal to socially acceptable activity." (18)

What this implies is that the job of corrections, as Ouimet had suggested, is a very tough one. In being asked to rehabilitate offenders, the correctional authority is being asked to do a job the other parts of society as a whole, and the criminal justice system in particular, had failed at. Also, since "keeping individuals out of criminal activity is the best way to reduce the level of activity in corrections", we must pay much greater attention to the issues of prevention and diversion than we have in the past. The criminal justice system is a powerful one, and the power must be constrained according to certain principles. Only the most serious acts should be codified as criminal, interference with freedom must be kept to the minimum necessary, discretion should be exercised at every stage, and the system must reflect prevailing concepts of fairness and justice to command the respect and the support of the public. (1) This formulation, as can readily be seen, follows the principles set out by Ouimet very closely.

In looking at sentencing, "the court must take into consideration the need to punish the offender to establish a deterrent that will discourage similar crimes; the need to protect society from the criminal through incarceration; the need to return a corrected individual to society; and the possibility of restitution to the victim." (28)

Like Ouimet, the paper had some questions about the purposes of sentencing, and whether incarceration is a suitable method of achieving some of those purposes. "Improving the effectiveness of sentencing will require a review within the criminal justice system of basic assumptions that impact upon the choice of sentencing alternatives, and a search for answers to many challenging questions. For example:

- In what ways can sentencing better contribute to the correction of the offender?
- Are custodial sentences necessarily more effective than fines or probation in keeping certain kinds of offenders from engaging in further criminal activities?
- Should restitution by the offender to the victim be used more often to replace or augment institutional punishment?

- Are current laws that deal with the habitual criminal, the dangerous sexual offender and the dangerous offender adequate to provide the necessary protection of society?" (28)

Having set out some of these concerns, the paper turned to a consideration of the specific job of corrections, the reduction of "the level and seriousness of recurrent criminal activity", and concluded that the fulfillment of this aim "will require the ongoing commitment of correctional authorities to four priority areas: necessary control, humane treatment, sound correctional programs and a strongly coordinated effort." (29)

Control and custody rank first, both because the job of corrections is to carry out the court's conscious decision "to suspend the full freedom of the individual for a definite period of time" and because you can't rehabilitate somebody who isn't there. (29) Like Ouimet, the report saw the humane treatment of the offender as the second priority of corrections. In third place as the provision of "appropriate correctional opportunities"--of rehabilitation. Again citing Ouimet, the report stated that "experience has shown that some offenders cannot be rehabilitated. However, most offenders appear to have the potential to be corrected, and actions to this end should be encouraged whenever possible. Even partial success with an offender--such as less frequent involvement in crime or the commission of less serious forms of crime--is an end worth pursuing." (29)

The report noted with approval the fact that "in the corrections field the past 15 years have been a period of expansion, experiment and change". New facilities, new institutional rehabilitation programs, the expanded use of parole and probation, and the doubling in the number of residential and community centres were mentioned.

But further advances should be pursued as well. With respect to control and custody, the report mentioned the Mohr and Swackhamer conclusions on static or perimeter security being emphasized to allow programs to function more effectively on the inside. Staff training and the living unit approach were also cited with approval in this connection.

With respect to humaneness, the report pressed for advances in classification techniques, while recognizing that the prediction of individual behaviour has been found to be "no simple task." (33) Still, acknowledgement of the principle that offenders are to be treated as members of society compels correctional authorities to "seek to curtail (inmates') freedom to the minimum degree necessary, and to respect their human dignity to the maximum degree possible." (32) Study must be made of the rights and responsibilities of inmates for this reason, and there is much controversy over the subject. Also, the role of the community in supporting the ex-offender is crucial to the success of treatment, and in pursuit of rehabilitation "correctional authorities should extend their work with the ex-offender beyond the corrections field, and begin to understand and cope with the problems he faces in employment situations and in the community generally." (34)

Like Swackhamer, the report viewed the objectives of control and rehabilitation as being complementary, not contradictory, although, unlike Swackhamer, it viewed custody as clearly outranking rehabilitation on the priority list, not as an "equal" in importance and authority. The importance of rehabilitation was easy to defend on simple grounds of common sense. Since 93% of inmates were on determinate sentences, and even some of the 7% on indeterminate sentences could expect to be released some day, it is obvious that "the correctional process must in large measure be directed towards getting the offender back into society as a responsible citizen, while complying with society's demands for protection, and ensuring that the offender is dealt with humanely." (34)

But, again, it should not be thought that this task is an easy one, one which can be fulfilled by the simple application of well-known techniques and programs. Just as Fauteux saw the offender as "damaged", the Report noted that most inmates have "personal deficiencies which make it difficult for them to function as responsible members of society." (35) For this reason, "institutional programs are tailored, where possible, to correct personal deficiencies and to anticipate the pressures in the individual, and reinforce him against them." (35) This is attempted through counselling, vocational training, alcohol and drug rehabilitation, psychological treatment, academic upgrading, work programs, and so on. But, like Ouimet, the Report sounded a note of caution, if not pessimism, about the prospects for success of this massive dedication to treatment. "These programs, in themselves, will not solve the problems of the offender. A true work environment is hard to maintain within an institution, and released offenders often do not use the job skills they have acquired. A true change in behaviour can in the end be achieved only by the individual himself. The primary purpose of the institutional program is, therefore, to provide an environment for encouraging behavioural change." (35)

While it is "urgent" that work continue on the development of these programs, and on specialized methods to meet the needs of young and young-adult offenders, female and native offenders, it should be recognized that "new correctional programs have... challenged institutional management. In the last five years, revolutionary concepts such as living units, therapeutic groups and separate psychiatric units have been introduced. Planning such programs is in itself a difficult task, and introducing them into a chain-of-command organization is a considerable undertaking. Such concepts must be obtained to implement them effectively." (38)

In summary, the Report set out the thinking of the Ministry of the Solicitor General on corrections, and the role of corrections within the overall criminal justice system. The importance of recognizing the interrelatedness of the elements of the system was emphasized, and the need to greatly increase cooperative efforts both within the fragmented correctional system, and across jurisdictional boundaries, was stressed.

The tone of the report, which was not designed to offer recommendations as were other reports summarized here, seemed very close to that of Ouimet, both in stressing the need for more and better rehabilitative programs, and, at the same time, cautioning those who would believe that the success of rehabilitation programs was merely a matter of implementing existing programs and principles. While it did not overstress the point, the report hinted that some of the high hopes of earlier reports and recommendations in this regard may have been misplaced, and that the realization of those hopes was proving much more difficult to achieve than had been expected.

7. VANTOUR REPORT (1975)

One of a long line of specialized groups on particular matters of concern, the Vantour committee was asked in April 1975 to look at the question of dissociation, as raised by the First Annual Report of the Correctional Investigator, Inger Hansen. It made known its findings in the form of a 98 page report containing 57 recommendations, discussing the usefulness of dissociation as a means of protecting inmates, and the living conditions which existed in both types of dissociation from the point of view of humane treatment and the possible negative effects of prolonged isolation. Added to its terms of reference was a study of the use of administrative dissociation, used widely for the "good order and discipline" of the institution.

The committee visited 13 federal institutions and interviewed 150 staff and 216 inmates before presenting its report in December 1975. In the course of making many detailed recommendations in accordance with its terms of reference, the Vantour group noted that "new regulations alone cannot change the psychological milieu of the dissociation inmate. The philosophy of the Service and the attitudes of individual staff members are not necessarily affected by a change in the regulations." (17)

The report generally supported the need for dissociation, and found that it was not being abused. They expressed concern, however, at the "lack of any substantive rehabilitative or therapeutic value in the concept of segregation." This lack was important because "it must be recognized that almost all of these inmates will eventually be released from prison. This being the case, segregation as it presently exists is not practical. It further enhances the inmate's anti-social attitude and, in general, constitutes a self-fulfilling prophesy". (24) Thus the Vantour Report made the same argument made for rehabilitation in the penal system as a whole, and applied it to the dissociation sub-system. They carried this approach to their whole examination of dissociation, recommending gradual re-introduction of the dissociated inmate into the general prison population, just as prison inmates should be gradually re-integrated into "outside" society before outright release. They suggested that disciplinary hearings regarding dissociation should be chaired by outside, independent, chairpersons, just as other reports recommended improved grievance procedures, or the use of Visitor-Committees for the general inmate population.

Vantour noted that "disciplinary hearings are predominantly security-oriented with little input from classification staff", and suggested that "if the disposition is to be seen as part of a treatment plan and not simply as a punishment for the offence committed, the classification staff should have a greater involvement." (79)

For dissociation units, which the working group agreed would have to continue in existence, specialized staff should be trained and assigned on a full-time basis. This staff should have the benefit of "in-service training covering regulations and theory on social isolation and its effect." (34)

In summary, the report on dissociation fell very much in the main stream of other, more general, reports on corrections, in stressing rehabilitation and treatment, in demonstrating concern for the rights of those affected by decisions, and in stressing the vital importance of well-trained, specialized staff.

8. FARRIS REPORT (1976)

Another very specialized and specific inquiry, the Farris Commission was appointed to investigate "the particular events occurring between June 9th and June 11th, 1975 at the British Columbia Penitentiary." (10) These events concerned the taking of hostages, and the subsequent death of one of the hostages, in New Westminster.

Unlike the Swackhamer committee, however, the Farris Commission placed a very strict and limited construction on its terms of reference, not making the wide-ranging analysis and recommendations made by the committee assigned the task of investigating the Kingston Pen riot.

Even within this fairly narrowly constrained limit, however, Farris made some observations about the B.C. situation which echoed earlier findings about the system in general, and which pointed out that the problems identified in reports such as Swackhamer and Mohr had not been successfully resolved.

The Commission looked at the circumstances surrounding the incident and was forced to the depressing conclusion that, "with these conditions, namely a grossly inadequate physical plant, a largely untrained staff with excessive turnover, a lack of communication and cooperation between the security people and the classification people, an inmate population containing 80 to 90 extremely dangerous men, an inhumane way of controlling such dangerous offenders, it is inevitable that there will be incidents of a like nature to those under investigation." (56)

Again, the concern was with staff, not regulations. While they were talking specifically of the B.C. Pen situation--which was more severe than most in many respects--some of their observations with respect to staff were strikingly familiar. The formal training for correctional

staff, which everyone seemed to agree was vital to the success of a correctional system, was "almost impossible" to carry out in practice, because of the astronomical turnover rate. Classification officers, whose function in rehabilitation and treatment was mentioned through the years as crucial, were untrained before being thrust into the midst of the work situation. The three-week orientation training was, in practice, not carried out because the work backlog was such as to make it an unaffordable luxury.

Worse still, "there is a conflict between the correctional staff and the classification staff of the penitentiary", making it impossible for either group to discharge its responsibilities. (55)

The report came to no conclusions on these questions, and made no recommendations, saying simply that "investigation into the broader aspects of the operation of penal institution and needs for reform are not within the scope or resources of this Commission." (10)

In summary, the Farris Report, while not addressing overall questions of philosophy and purpose, and while not concerning itself with the system as a whole, pointed out clearly in its limited look at a particular incident the fact that the bold promise and optimistic assumptions made by earlier reports had, in practice, proved to be much more difficult to achieve than anyone had thought.

9. THE LAW REFORM COMMISSION (1976)

Ouimet, in 1969, had expressed the first doubts about the suitability of prison as a place for rehabilitation, while at the same time repeating, and elaborating, earlier statements of philosophy that rehabilitation was an essential goal of corrections--almost by definition.

As we saw, the Solicitor General's "perspectives" paper in 1973 elaborated on this change in emphasis, laying great stress on the importance of prevention and diversion, and seeing imprisonment as a sanction of last resort, an expression of the failure of these earlier, and preferable, approaches to the protection of the public.

But nowhere was the doubt about the practical workability of rehabilitation in prison expressed more clearly than in the series of studies, working papers and reports issued by the Law Reform Commission.

Where Archambault, Fauteux and Ouimet were unanimous in stating the goals of the prison system as the "protection of society by way of deterrence, segregation and rehabilitation" (Ouimet, p. 189), and where they were agreed in placing ever-increasing stress on the need for rehabilitative and treatment programs in prison, and in rejecting "vengeance" as a valid reason for sentencing, the Law Reform Commission concluded that the only valid reasons for a sentence of incarceration were separation, denunciation, or a response to a wilful refusal to comply with other court-ordered sanctions. Rehabilitation as a goal of sentence was conspicuous by its absence.

And the reason it was not included was because "experience and research in the social sciences now make it difficult to accept with easy assurance the usual justification for imprisonment. Generally, it is difficult to show that prisons rehabilitate offenders or are more effective as a general deterrent than other sanctions." (Working Paper 11, p. 11)

While criminal law traditionally sought "to deter potential criminals and rehabilitate the actual offender, "unfortunately success is doubtful. Deterrence and reform are not wholly effective. Take deterrence. Some criminals are irrationally undeterrable, some just like to gamble, and some consider crime a worthwhile risk because the chance of being caught is slight. Above all, our society has too much respect for freedom and humanity to make deterrence really bite. Or take reform. It is hard to rehabilitate offenders without being sure what it is to habilitate them. And once again our respect for freedom and humanity rules out mind-altering techniques that operate mechanically and by clockwork-orange methods." (3)

To be sure, prisons will still be necessary. But the Commission wanted everyone to be clear that their necessity is "not because we expect that the offender will be reformed by this measure, not because such a measure will necessarily deter others from committing offences, but because there are cases in which the community has reached the limits of its tolerance." (Report on Sentences, pp. 2-3)

Prisons, like the criminal law itself, should be viewed as a last resort, it should be used with maximum restraint. If, unfortunately, some people must be sent to prison, it is important to remember that someday they will be released. But even this, traditional, argument for rehabilitation and treatment programs was approached shyly and from a different angle by the Law Reform Commission.

The fact of eventual release was not employed as a justification for elaborate, sophisticated "treatment" of offenders in the way often mentioned by other reports. Instead, the fact made it clear that conditions within prisons should impose the minimum restraints necessary, and should approximate as closely as possible the conditions in the community. Work was important, pay was important to enable the offender to support his family and accept responsibilities. A series of gradual steps to increase freedom is essential to facilitate the offender's successful return to the community.

But just as "it is important to remember that rehabilitation cannot be used as a primary reason for imposing imprisonment in the first place," so is it important to understand that "the timing of release and the transition from complete custody to lesser degrees of restricted freedom should ordinarily not be dependent on the offender's reaction to treatment but on his behaviour and acceptance of responsibilities." (Working Paper 11 - pp. 37-8)

The stress is on restraint, the emphasis is on finding other solutions than imprisonment whenever possible, the key is to engage the community which the offender is part of and to which he will eventually return.

10. FEDERAL CORRECTIONS AGENCY TASK FORCE REPORT (1977)

A small task force was appointed in the Fall of 1973 "to develop and implement an integrated Canadian Corrections Service, which would include the Canadian Penitentiary Service and the National Parole Service." The task force made known its views in a 121 page report published in March 1977, and interpreted its mandate as providing a "timely opportunity to examine in depth the traditional roles

and responsibilities of the Federal Government in corrections, to assess the basic assumptions, the underlying philosophy, principles and logic that provide the rationale for what we do." (iv)

The theme of the report reflects the results of a far-ranging consultational process, and represents what amounts to an attempt to come to grips with the problems identified by the Perspectives Paper of 1973, and the Law Reform Commission reports. The dilemma identified in those papers, and, really, since Ouimet in 1969, was faced squarely in the context of an analysis of trends which the task force undertook.

Looking at the situation which had evolved, and was evolving, the task force perceived "four major trends in society which already have and will continue to have an impact on corrections across Canada:

1. Growing public concern about crime and criminal justice;
2. Increasing public awareness about crime and criminal justice;
3. The growth of the crime rate;
4. Changes in society's views of crime." (4)

Elaborating, the report noted "clear signs that major segments of society are moving towards a renewal of emphasis on individual responsibility and on the rewards obtainable through self-discipline and adherence to the work ethic." (4-5) This had two ramifications for public attitudes towards crime and corrections:

- "1. Society appears to be demanding sterner penalties for certain crimes to fulfil both punitive and deterrent functions, and
2. A growing desire for decriminalization of certain acts once regarded as crimes, to reflect changes in public attitudes, is evident." (10-11)

All this was going on within a general framework of priorities and concerns for corrections, which remained much the same as those enunciated by the Perspectives paper, as well as other reports. "Federal corrections must stress first and foremost the protection of the public, including the offender, from criminal conduct and the effects of crime. Within this context, progressive and humane policies must

be pursued, always provided that the risks to the public are minimal--and can be demonstrated as such. The need for good community relations will take on a greater importance in the years ahead, together with the need for an honest and comprehensive program of public education." (7)

These priorities, taken in conjunction with the public desire for sterner penalties for some, most serious crimes, and the simultaneous wish to decriminalize other, less serious behaviour, will likely lead to a "substantial increase in the relative numbers of difficult-to-handle offenders who will be incarcerated for long periods of time. This increased burden of incarceration will, of course, fall heavily on Federal Corrections." (13)

These trend lines also led the task force to project a growing community orientation, a demand for greater involvement on the part of the private sector, increased federal-provincial collaboration on corrections, and a recognition of the need for more effective manpower planning, training and development within corrections." (14)

If all of this sounds familiar in terms of the recommendations and analyses of reports stretching back to Archambault, the task force moved on to outline its belief in the need for a really fundamental shift in emphasis, a shift made necessary by the difficulties encountered over three decades of tough experience in attempting to implement the earlier stress on treatment. The goals of the system may not be so different insofar as they speak of the need to protect society, and of the requirement to return an offender to the community who is not worse than when he entered the system. But, within that shared framework, the task force saw the need for a fundamentally different perception of the role of corrections authorities.

In the past, the stress on rehabilitation made "the assumption that correctional practitioners are able to change or modify the personality of the offenders, which further assumes that criminal behaviour is somehow an expression of some underlying personality disturbance which requires extensive therapy and treatment before the criminal behaviour ceases." This set of assumptions is elsewhere referred to as the "treatment" or "medical" or "coerced cure" model.

But experience has not proven this assumption to be realistic. Indeed, "as a correctional goal, these claims have been challenged as being unrealistic, unsubstantiated and unattainable. Continued emphasis on rehabilitation as the recognized goal in corrections will tend to mislead the public as well as the offender regarding the intent, capacity and capability of corrections." (25-6)

What the task force proposes in place of this unrealistic model is one of "correctional opportunities", one of "facilitated change". "In order to meet the reality of today's correctional environment, Federal Corrections must provide correctional opportunities, opportunities designed to assist the offender in the development of daily living skills, confidence to cope with his personal problems and social environment and the capacity to adopt more acceptable conduct norms. The opportunities principle is based on the assumption that the offender is ultimately responsible for his behaviour." (30-1) As can readily be seen, this approach ties in with the task force's perception in society as a whole of a "renewal of emphasis on individual responsibility and...self-discipline...."

The Program Opportunities Model of corrections does three things: it makes the offender responsible for changing his own conduct, it provides Federal Corrections with a realistic goal rather than an unattainable goal of changing the offender's behaviour, and it does not lead the public to believe that Federal Corrections can resolve the problem of crime. (77)

Having restructured our thinking as to the proper role of corrections, we can, following the task force's reasoning, identify six basic principles and a like number of objectives for federal corrections:

PRINCIPLES

- I The offender is ultimately responsible for his criminal behaviour.
- II The sentence of the court constitutes the punishment.
- III The community is a responsible participant in the correctional process.
- IV Federal Corrections is responsible for the provision of an environment with appropriate measures of security, conducive to active participation in program opportunities.

- V Federal Corrections is responsible for the provision of adequate procedural safeguards designed to protect the rights of the offender.
- VI The offender is responsible for earning and maintaining his privileges.

OBJECTIVES

- I To manage and administer the sentence imposed by the court.
- II To confine and control the offender for that period of time designated by the court.
- III To provide program opportunities designed to assist the offender in developing and adopting more acceptable conduct norms.
- IV To manage and control the reintegration of the offender into the community.
- V To promote public awareness, understanding and acceptance of programs and activities within Federal Corrections.
- VI To promote and contribute to the development of an effective criminal justice system in Canada (40)

The model has, of course, ramifications for the organization and management of the corrections system, and the task force goes into some detail in outlining these ramifications. The system must be more and better integrated. The emphasis in the management of the Canadian Corrections Service must be on:

- human resources management
- a sound base of information, relying on sophisticated computer technology
- a structure which clearly delineates roles, authority and responsibility
- a management philosophy or style which includes diversity and innovation, yet where necessary (e.g. security) stresses disciplined control." (111)

Federal corrections must maintain a sensitive balance between essential restrictions of freedom required by the sentence of the court and the need to protect the public, and, accessibility to program opportunities." (55) Further, it is the responsibility of Federal Corrections "to provide opportunities which will allow the offender to demonstrate increasing responsibility through exercising his ability to choose." (56)

The community has a key role to play, and the institution and community must be viewed as two parts of the same continuum, and as sharing a common purpose. Both staff and offender must share, from the very beginning, in the planning of how the sentence will be served, and a "package" approach is favoured, involving work, training, education, privileges, community release and measures of control. (64) This principle of "shared responsibility" involves the offender in the plan and makes him accountable for its fulfillment, while making Federal Corrections accountable for providing the necessary resources for the plan. (65)

The shift from "counselling" to "management" skills, while principally a shift in degree rather than kind, is in accordance with the shift in emphasis from "treatment" to "opportunities", and requires that staff train and develop the living-unit officers responsible for the actual case work, that they monitor the offender's total performance in carrying out the program plans, that they develop community resources and provide accountability for their involvement, and that they communicate with police, courts, and both the public and private sectors of the community. (70)

The opportunities provided must be diversified and relevant to today's society, while also being in accordance with the choices of the offender and the involvement, where possible, of community input. (76)

In summary, the Federal Corrections Agency task force seems to have taken as its starting point the dilemma perceived first in Ouimet, and developed in the Perspectives Paper and the reports of the Law Reform Commission, and to have attempted to synthesize a new emphasis for corrections which takes into account the hard lessons learned in three decades of experience with "treatment" and rehabilitation programs. The report goes out of its way to say that the new "program opportunities model" "is not intended to leave the impression that Federal Corrections is abdicating its responsibility or 'copping out'...It does not constitute an admission of failure; rather it simply suggests that 'we have bitten off more than we could chew'." (28) In shifting the focus to what it thinks is a more realistic, if more modest, conception of what federal corrections can, and therefore should be expected to do, the task force is making

an effort to integrate the lessons of experience with many of the traditional goals and concerns of corrections. As the Solicitor General makes clear in his Preface to the report, the analysis of the task force is part of a continuing process, and "further studies and consultations will be required before firm conclusions can be reached."



RÉSUMÉ ET ANALYSE DE QUELQUES GRANDES ENQUÊTES
SUR LE PROCESSUS CORRECTIONNEL - DE
1938 à 1977

Publié avec l'autorisation de
l'hon. Francis Fox,
Solliciteur général du Canada

mai 1977

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Pages</u>
Résumé	i-v
1. Rapport Archambault (1938)	1-5
2. Rapport Fauteux (1956)	5-9
3. Rapport Ouimet (1969)	9-15
4. Rapport Mohr (1971)	15-18
5. Rapport Swackhamer (1972)	19-22
6. "Le criminel et la société canadienne" (1973)	22-27
7. Rapport Vantour (1975)	27-29
8. Rapport Farris (1976)	29-30
9. Commission de réforme du droit (1976)	30-33
10. Rapport du groupe de travail sur l'Agence fédérale de correction (1977)	33-38

RESUME

Depuis les années 1930, on observe une évolution très marquée des principes fondamentaux du processus correctionnel. Cette évolution est, dans une large mesure, le fruit des enseignements de l'expérience. Les rapports Archambault (1938), Fauteux (1956) et Ouimet (1969), qui sont l'aboutissement des trois principales enquêtes sur le système correctionnel, insistaient, tous les trois, sur le rôle du système pénal en matière de réadaptation et de traitement. Dans les trois cas, on percevait ce rôle comme un rôle de premier plan, on le défendait avec les mêmes arguments, on constatait une faillite de son application et on supposait qu'il y avait moyen de remédier à la situation.

L'insistance sur la réadaptation se faisait toujours plus marquée d'un rapport à l'autre, bien que les secteurs étudiés n'aient pas été les mêmes. Le rapport Archambault avait constaté une absence presque totale de programmes de réadaptation et recommandait l'importation de programmes britanniques qu'il considérait comme efficaces. Selon le rapport Fauteux, ces réformes, dont beaucoup avaient été réalisées dans l'intervalle, étaient soit incomplètes, soit faussées en cours d'exécution; il recommandait d'autres programmes du même genre inspirés encore une fois de l'expérience britannique.

Le rapport Ouimet plaçait, lui aussi, l'accent sur la réadaptation, mais l'unanimité des experts, dont les rapports Archambault et Fauteux faisaient état, commençait à s'effriter. Tout en exprimant certains doutes persistants quant à la valeur des prisons comme foyer de réadaptation, le rapport Ouimet semblait refouler ces remises en question pour préconiser une approche globale du système de justice pénale et exhortait à l'intensification des efforts dans le domaine de la réadaptation. Si les rapports Archambault et Fauteux se montraient préoccupés du manque de programmes et exprimaient leur confiance en la valeur de tels programmes, le rapport Ouimet, lui, s'intéressait surtout à l'exécution des programmes qui avaient été mis en chantier. Il insistait énormément sur l'importance de l'attitude adoptée et de la formation du personnel.

L'implantation de programmes de traitement toujours plus nombreux dans les prisons se poursuit jusque dans les années 70, et des documents tels que les rapports Swackhamer et Mohr exprimaient un mécontentement croissant à l'égard de la réalisation des programmes et de l'application des principes, et faisaient ressortir le besoin d'améliorer la formation, de rehausser le niveau du personnel et de perfectionner les programmes.

Pourtant, en 1973, un document du Solliciteur général exposa une "Vue d'ensemble du processus correctionnel" qui sembla reprendre et approfondir l'autre aspect du rapport Ouimet. Ce document mettait l'accent sur une approche globale du système, soulignait le besoin d'intensifier la prévention et la déjudiciarisation, et considérait les prisons comme le recours ultime en matière de sanction, dans les cas où auront échoué la prévention et la déjudiciarisation. Selon ce document, la collectivité est un milieu beaucoup plus favorable à la réadaptation que les prisons, lesquelles renferment des sociétés artificielles et sont, par conséquent, peu aptes à réadapter les délinquants à la société qu'ils devront un jour réintégrer.

Ce thème a été repris et développé davantage par la Commission de réforme du droit qui aboutit à la conclusion que les prisons avaient failli à leur tâche sur le plan de la dissuasion et de la réadaptation, et que la société devait, par conséquent, rajuster sa conception des buts premiers de la condamnation à l'emprisonnement. Selon la Commission, il ne faut recourir à la prison, et d'ailleurs à l'ensemble du droit pénal, qu'avec la plus grande circonspection et les considérer comme le recours ultime pour l'affirmation de valeurs fondamentales.

La collectivité est la source et, dans la mesure du possible, doit constituer la solution des conflits qui amènent les délinquants dans l'engrenage du système pénal. Au lieu d'essayer de "traiter" les délinquants dans les prisons, il faudrait essayer de régler leurs problèmes en les plongeant dans une atmosphère ressemblant le plus possible à celle de la collectivité, c'est-à-dire en limitant le moins possible leur liberté et en les encourageant le plus possible à assumer leurs responsabilités.

Partis de la conviction exprimée par les rapports Archambault et Fauteux que le "traitement" des délinquants nécessite des périodes d'emprisonnement suffisamment longues, nous en sommes arrivés à l'affirmation catégorique de la Commission de réforme du droit, selon laquelle "la réadaptation sociale ne constitue pas une justification valable du recours à l'emprisonnement". (Rapport sur les sentences et mesures non sentencielles, page 26)

Ainsi, à partir des années 30 et 50, époque à laquelle il semblait exister un consensus quant aux buts à atteindre et aux méthodes qui nous permettraient d'atteindre ces buts, jusqu'aux années 1960 et 1970, au cours desquelles nous nous sommes efforcés de réaliser les recommandations faites précédemment, nous avons connu une évolution qui a conduit premièrement, à un désappointement quant aux résultats pratiques de ces méthodes, et deuxièmement, à une remise en question plus fondamentale des buts et objectifs eux-mêmes.

Pour ce qui est des recommandations précises, les dossiers ministériels nous apprennent qu'en 1969, 70 des 88 recommandations du rapport Archambault avaient été réalisées en tout ou en partie, et que, des 18 autres, 10 étaient devenues caduques ou alors étaient du ressort provincial. En 1969, des 44 recommandations du rapport Fauteux, 31 avaient été entièrement ou partiellement mises en application par le gouvernement fédéral. Quant aux 118 recommandations du rapport Ouimet, des rapports datant de 1973 indiquent que 58 avaient été réalisées par voie législative ou autrement, 11 étaient à l'étude par la Commission de réforme du droit, 11 autres faisaient l'objet de consultations fédérales-provinciales et que l'on étudiait sérieusement la mise en application des 38 restantes. Toujours en 1973, on avait donné suite à 48 des 55 recommandations du rapport Swackhamer.

Ces chiffres aident à démontrer que les problèmes qui avaient été délimités, ainsi que les solutions qui avaient été proposées avec tellement d'optimisme, se sont révélés beaucoup plus difficiles qu'on ne l'avait pensé. La première réaction fut de croire que l'on n'avait pas consacré suffisamment d'efforts ou de ressources à la réadaptation. Mais, dans un deuxième temps, on s'est aperçu que le problème était plus fondamental qu'on ne l'avait d'abord cru et que, pour atteindre nos objectifs, il nous faudrait peut-être commencer par redéfinir ce que nous essayons d'accomplir. Peut-être la prison, en tant qu'institution, n'est-elle pas apte à atteindre les objectifs qu'on lui avait assignés; par conséquent, il y aurait peut-être lieu de repenser ces objectifs et leurs conséquences.

Mais cela nous amène à évoquer la possibilité suivante: peut-être n'avons nous pas pleinement assimilé les leçons que nous avons apprises; peut-être nous attaquons-nous à des problèmes neufs avec des solutions anciennes et une rhétorique périmée. Par exemple, le juge Archambault classait les délinquants en trois catégories: le criminel par exception, le criminel amendable et le criminel d'habitude. Supposant, sans trop se poser de questions, que ces trois types pouvaient être traités à l'intérieur d'une prison, il se prononçait en faveur d'un ensemble de programmes axés sur le traitement et visant la réadaptation. Le rapport Fauteux devait plus tard reprendre les mêmes arguments. Le rapport Ouimet reprend cette notion de traitement, mais en même temps exprime des doutes quant à la valeur de la prison pour les deux premières des trois catégories de délinquants définies par Archambault. C'est ici que les voies commencent à diverger.

On n'a peut-être pas accordé suffisamment d'attention à cette divergence. Depuis Ouimet, on s'est efforcé de maintenir hors de prison les délinquants qui correspondent aux deux premières catégories d'Archambault. Il faut, dit-on, s'en occuper par la prévention, par la déjudiciarisation, par des solutions de rechange à l'incarcération, mais par-dessus tout, il faut, dans la mesure du possible, les éloigner de la prison. Or ces délinquants sont précisément ceux qui bénéficieraient le plus des programmes de traitement.

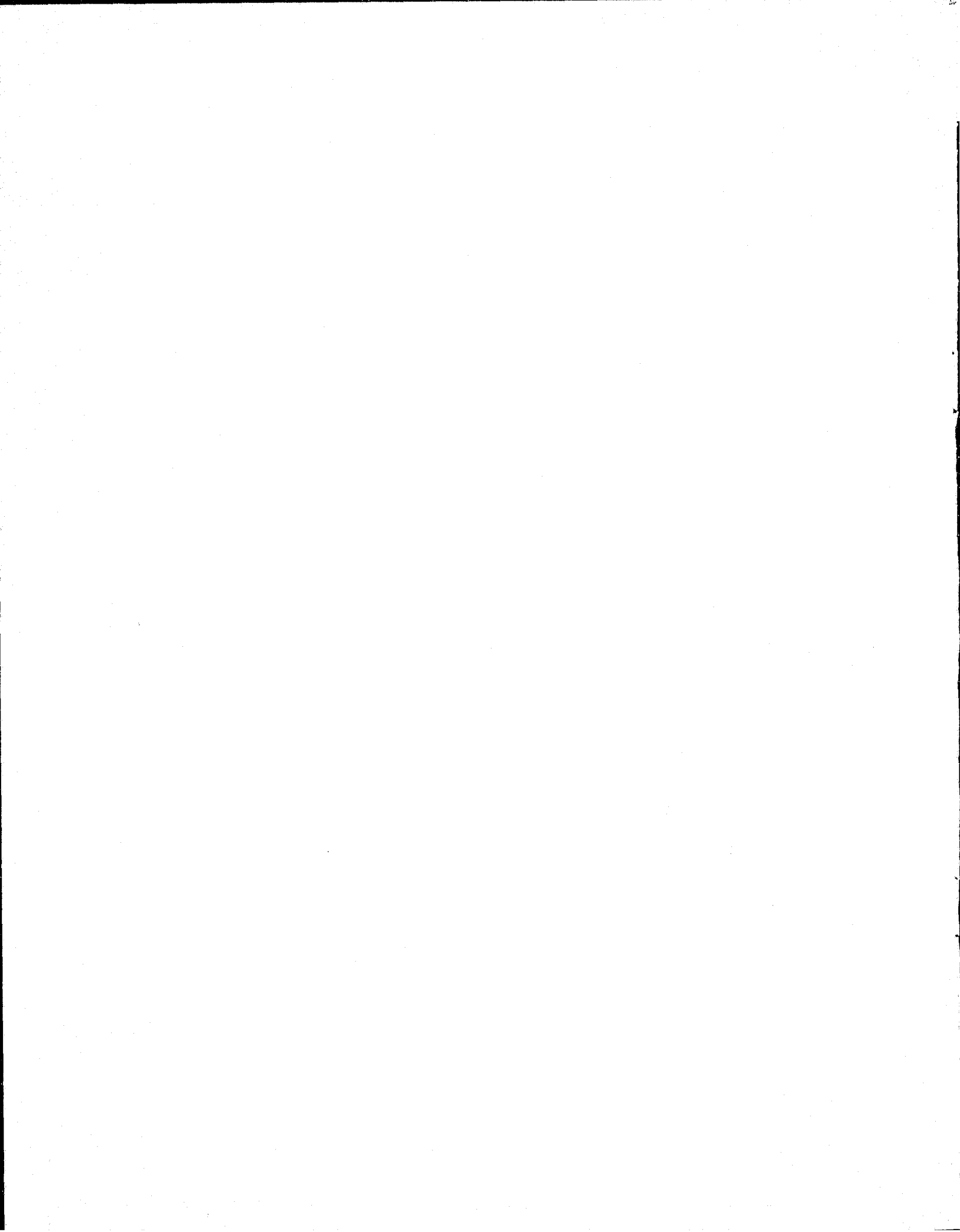
Pourtant, Ouimet, Swackhamer, Mohr et d'autres demandaient d'accorder plus d'importance au traitement en prison. Il faut donc se poser la question suivante: ces programmes de traitement sont-ils fondés sur une catégorisation des détenus qui était valide à l'époque d'Archambault et de Fauteux, mais qui ne l'est plus maintenant? En d'autres mots, ont-ils pour mission de traiter un détenu qui, de plus en plus, n'est pas en prison? Si c'est le cas, quelles sont les multiples conséquences de cette situation?

Si nos prisons sont destinées à abriter des détenus de moins en moins nombreux, mais de plus en plus difficiles à traiter, de quels types d'installations et de programmes devrait-on les doter? D'une part, les recommandations pleines d'espoir décrivant la prison comme "un centre éducatif au sens le plus large du terme où se poursuit sans arrêt la rééducation non seulement des détenus mais aussi du personnel" (rapport Ouimet, page 344) expriment notre foi profonde en la possibilité d'opérer "le sauvetage" de la plupart des individus, sinon de tous. D'autre part, des preuves de plus en plus accablantes démontrent que le résultat le plus notoire de nos prisons, en matière d'éducation, a été d'apprendre aux délinquants les moins endurcis à devenir des criminels professionnels presque irrécupérables.

Une tentative en vue de sortir de ce dilemme a été faite dans le récent rapport du groupe de travail sur l'Agence fédérale de correction. Ce rapport se penche sur les soupçons de la Commission Ouimet, les préoccupations exprimées dans le document "Le criminel et la société canadienne" et les constatations de la Commission de réforme du droit, et aboutit à la conclusion que le modèle de "traitement", en vigueur depuis au moins 1938, devrait être aboli pour être remplacé par un modèle dit "de participation". Ce modèle serait fondé sur la reconnaissance du fait qu'il est impossible de réadapter celui qui ne veut pas se réadapter et remplacerait le postulat selon lequel les services de correction peuvent "guérir" le délinquant à

l'aide d'un programme de "traitement", par un nouveau postulat que l'on pourrait décrire comme suit: les services de correction ne peuvent offrir que l'occasion, l'environnement, permettant aux détenus qui désirent modifier leur comportement et leur attitude d'être placés dans des situations qui les obligent à assumer des responsabilités toujours plus grandes, à faire des choix dont ils doivent rendre compte. Le rapport soutient que ce changement radical permettrait aux services de correction de se débarrasser de l'illusion répandue qui consiste à croire qu'il est possible de transformer des individus comme par magie, illusion d'autant plus irréalisable que la tendance actuelle est de garder hors des murs de la prison ceux qui sont les plus "réadaptables" dans le sens traditionnel du terme.

Il ne fait aucun doute que ce revirement des objectifs soulèvera des controverses. Mais le fait qu'il permette d'aborder de manière réfléchie un problème difficile n'est pas à dédaigner. Car le problème qui est en cause est fondamental, comme nous l'a enseigné l'expérience de presque quatre décennies, et il est essentiel que nous puissions compter sur l'aide des groupes et des particuliers de la société pour trouver des solutions à ce problème. C'est pourquoi le rapport du Sous-comité sur les pénitenciers est attendu avec tant d'impatience. Il représente, en effet, la dernière en date d'une longue série de tentatives pour s'attaquer avec succès à ces questions fondamentales et difficiles que sont la liberté et la justice dans la société en général, et dans les services de correction en particulier.



1. RAPPORT ARCHAMBAULT (1938)

Depuis 1832, date à laquelle un rapport commandé par la Législature du Haut-Canada recommandait la construction du pénitencier de Kingston, études, investigations et enquêtes sur les prisons et le système correctionnel au Canada se sont succédé à un rythme accéléré. Dès 1849, une nouvelle commission fut chargée d'étudier les conditions qui prévalaient à la prison de Kingston, puis, en 1876, une commission fédérale fit enquête sur le travail dans les prisons et le traitement des agents de correction.

La "Commission de 1913" et le "Comité de 1920" constituaient deux autres tentatives importantes pour attaquer les multiples problèmes théoriques et pratiques qui harcelaient le système pénitentiaire. Ces deux enquêtes furent les précurseurs de la Commission Archambault, laquelle fut instituée en 1936 et chargée "de faire enquête et rapport sur le système pénal au Canada..." Son rapport, publié en 1936, fut un événement marquant dans l'histoire du système pénal canadien; il comprenait plus de 380 pages et formulait 88 recommandations. Beaucoup de ses principes sous-jacents font encore autorité aujourd'hui.

Les commissaires reconnaissaient au début de leur rapport qu' "il est d'autant plus difficile d'établir les principes de cette science (la science pénale) qu'elle fait encore l'objet de profondes recherches scientifiques et de nombreuses controverses et que, actuellement, un grand nombre de ses problèmes semblent pour ainsi dire insolubles".

En dépit de cette difficulté, le rapport Archambault a quand même établi certains principes. Il déclarait notamment ceci: "nous croyons avoir raison de dire que nul système ne peut avoir d'utilité à moins d'avoir pour base essentielle la protection de la société".

Il ajoutait: "dans la recherche de cette base essentielle, il faut s'inspirer des principes suivants:

- I. Trouver les moyens et adopter les lignes de conduite qui soient de nature à empêcher que des crimes soient commis;

- II. Elaborer et appliquer un système qui empêche la récidive, qui facilite le retour à la vie honnête et la réhabilitation de ceux qui ont commis des crimes et qui permette d'assister ceux qui sont libérés de prison;
- III. Adopter des mesures pour priver les criminels d'habitude de toute occasion de commettre d'autres crimes."

Cette insistance sur la prévention et la réhabilitation (sic), ainsi que cette préoccupation au sujet du traitement des criminels "d'habitude", ont suscité des échos au cours des années, et ont été approuvées et réitérées, sous forme de déclarations de principe, dans plusieurs rapports depuis 1938. Comme on le verra, cependant, s'il était relativement facile de fixer le but à atteindre, il en était autrement pour l'élaboration des politiques qui permettaient d'atteindre ce but. Un examen attentif des conséquences de cette frustration répétée dans les années qui suivirent et des rapports subséquents nous apprend certains faits intéressants en matière de correction.

Parlant de ce qu'ils appelaient la réhabilitation, les membres de la Commission Archambault remontèrent jusqu'aux législations canadiennes de 1851 et de 1859 pour tenter de démontrer que l'Etat s'est toujours reconnu la responsabilité de veiller à ce que les détenus qui sortent de prison ne soient pas pires qu'au moment où ils y étaient entrés. Les commissaires apportent également un argument plein de bon sens en faveur de la réhabilitation, un argument qui est fort répandu aujourd'hui. "...abstraction faite des raisons humanitaires, l'emprisonnement devrait, du point de vue purement économique et pour le bien éventuel de la société, viser non seulement à protéger provisoirement la société par le fait de l'incarcération des délinquants appréhendés, mais aussi à transformer les criminels amendables en citoyens respectueux des lois et à empêcher les criminels accidentels ou d'occasion de devenir des délinquants d'habitude."

Les commissaires constataient que cette responsabilité de réformer et de réhabiliter, bien qu'elle fût reconnue depuis près d'un siècle, n'avait pas été pleinement assumée, et leurs recommandations visaient à corriger cette lacune.

Le diagnostic qu'ils portèrent sur l'état du système pénal révélait qu'ils étaient d'avis que la situation pouvait être corrigée, les lacunes repérées et les remèdes appropriés prescrits.

Tout d'abord, la Commission Archambault fit subir à l'administration du système pénal un réquisitoire impitoyable. Elle constata que beaucoup des problèmes qui assaillaient le système depuis 1932 étaient directement imputables au surintendant des pénitenciers, qui avait été nommé cette année-là. Entre autres fautes, le surintendant était "arrogant" et "négligent", il avait recours à "des méthodes extrêmement draconiennes" et certaines de ses mesures "dénotaient une attitude insensible et une négligence manifeste de ses devoirs". Ses rapports annuels au Ministre de la Justice avaient été "de nature à induire gravement en erreur sur des questions importantes concernant l'administration des pénitenciers".

Dirigeant un réseau formé de sept établissements seulement, le surintendant insistait pour exercer "un contrôle centralisé, dans chaque pénitencier, pour des questions d'administration de peu d'importance, voire même triviales", ce qui a "détruit l'autorité, le droit d'initiative et l'efficacité des directeurs et des inspecteurs". Les employés étaient menacés de congédiement arbitraire et non motivé et, effectivement, sur les 767 fonctionnaires attachés au Service en 1932, cinq ans plus tard, 303 avaient été congédiés.

Bref, si le malaise dont souffrait le système était en grande partie imputable à l'homme qui en était à la tête, la solution était évidente et simple, et les membres de la Commission Archambault recommandaient "la mise à la retraite immédiate" du surintendant, dans l'intérêt de la "bonne direction du service des pénitenciers".

En deuxième lieu, le rapport abordait toute une série de politiques précises dont la mise en vigueur était susceptible d'aider le système pénitentiaire à exécuter son mandat en matière de correction. Les pénitenciers n'offraient pas suffisamment de formation industrielle et d'occupations intéressantes, le régime d'éducation incorporé au système pénitentiaire n'était pas satisfaisant, il n'y avait pas assez de loisirs pour contrebalancer les effets déprimants des périodes trop longues passées en cellule, mais tous ces programmes pouvaient être améliorés, et les commissaires considéraient les programmes en vigueur au Royaume-Uni comme un excellent modèle à suivre.

De même, le classement des détenus se faisait de manière "très peu rationnelle ou efficace", bien qu'on ait souligné à de nombreuses reprises toute l'importance de son rôle dans les règlements publiés en 1889, ainsi que dans les rapports de 1909, 1913, 1920 et 1933. Il fallait donc établir

des principes régissant le classement et, encore une fois, les méthodes britanniques pouvaient être mises à profit. Les détenus aliénés ne devaient pas être en prison. Les criminels d'habitude devaient être tenus à l'écart des autres dans un établissement distinct, les détenus âgés de moins de 23 ans devaient recevoir une attention spéciale et être tenus à l'écart des détenus plus âgés, les déficients mentaux devaient être isolés et recevoir des traitements, les détenus réfractaires et incorrigibles devaient être incarcérés dans un établissement distinct, de façon à ne pas exercer une influence néfaste sur les autres. Quant aux détenus qui n'appartenaient à aucune de ces catégories, leur classement devait être effectué en fonction de leurs antécédents, de leurs habitudes sociales, de leur état physique, de leur degré d'instruction et de leur formation pour emploi futur.

Les commissaires se montraient préoccupés par le taux croissant de criminalité, par le taux de récidive à la hausse, ainsi que par les quelque 20 incidents graves qui s'étaient déroulés dans les établissements depuis 1926 (dont 16 depuis 1932). Ces données, et en particulier le taux de récidive, tendaient à prouver que le système n'arrivait ni à réformer le détenu, ni à protéger la société. Mais là encore, la Commission Archambault croyait qu'une solution était toute trouvée et, encore une fois, on se tourna vers le modèle britannique. La récidive était le résultat de cinq carences, toutes corrigibles: l'absence d'un système de surveillance (probation) pour les adultes, l'importance insuffisante accordée à la réadaptation, le personnel ne possédant pas la formation voulue pour accomplir "autre chose qu'un simple travail de surveillance", l'attitude hostile de la société envers l'ex-délinquant, et enfin l'incarcération des jeunes délinquants avec des "criminels dégénérés et endurcis".

La Commission recommandait des réformes dans tous ces secteurs. Le système pénal canadien, dont la juridiction était partagée entre les gouvernements fédéral et provinciaux, devrait être centralisé et placé sous l'autorité du gouvernement d'Ottawa. "Il conviendrait d'apporter aux règlements des pénitenciers une révision complète s'inspirant des principes posés dans ce rapport, en tenant particulièrement compte: a) de la protection de la société; b) de la détention en lieu sûr des prisonniers; c) d'une discipline où la sévérité est tempérée par la miséricorde; d) de la correction et de la réhabilitation des prisonniers." En ce qui a trait au personnel, il faudrait le "réorganiser à partir de données entièrement nouvelles". Les normes de formation devraient être élevées au niveau des normes en usage en Grande-Bretagne (ou de celles en usage à la G.R.C.), les salaires devraient être augmentés, il faudrait éliminer le recrutement et le congédiement arbitraires, et il y aurait lieu d'embaucher des diplômés d'université pour essayer d'améliorer le moral et le comportement des employés, comme l'avait fait le système

britannique (où l'on signalait que 12,000 candidats s'étaient présentés pour remplir 120 postes vacants). A l'intérieur des établissements, "il conviendrait de rendre aux directeurs leurs pouvoirs d'administration exécutive, conformément aux dispositions de la loi des pénitenciers".

Les droits des employés comme des détenus devraient être fortifiés pour protéger, les uns contre le renvoi arbitraire et les autres contre les châtements arbitraires. Une commission de visiteurs devrait être instituée par la Commission centrale des prisons de qui elle relèverait, comme il a été fait en Grande-Bretagne, afin d'obtenir "l'élimination du voile du secret et la création du moyen nécessaire pour que les prisonniers puissent formuler leurs griefs".

En résumé, la Commission Archambault a été chargée d'examiner le système pénitentiaire et a constaté qu'il était inefficace. Les commissaires se montraient cependant confiants et recommandaient des mesures qui, à leur avis, permettraient au système, qui était victime d'une mauvaise administration, d'atteindre les objectifs qu'il s'était fixés. On disposait de modèles de programmes, en vigueur en Grande-Bretagne, qui pouvaient être importés et appliqués au système canadien. L'attention accordée à la réhabilitation avait été jusque-là insuffisante, et l'on sent dans tout le rapport que les commissaires croient en la réadaptation des détenus. En ce qui a trait plus particulièrement aux jeunes criminels, le rapport recommandait que ceux qui sont envoyés en prison devraient être incarcérés pour au moins trois ans, puisque toute peine plus courte ne constitue pas une peine "d'une durée suffisante pour lui permettre de bénéficier d'un traitement adéquat".

2. LE RAPPORT FAUTEUX (1956)

Après avoir adopté maintes recommandations de la Commission Archambault, le gouvernement a jugé utile, vers décembre 1953, de procéder à une autre enquête sur le système correctionnel. Il a nommé la Commission Fauteux "pour faire enquête sur les principes et les méthodes suivis au Service des pardons du ministère de la Justice du Canada" à l'égard de l'exercice de la clémence. Toutefois, les commissaires ont donné à leur mandat une interprétation très large et, en avril 1956, ont soumis un rapport de 90 pages contenant 44 recommandations sur les divers aspects de la question, depuis la philosophie en matière correctionnelle jusqu'aux objectifs des tribunaux et en passant par la libération conditionnelle.

En citant les sept rapports sur la gestion des institutions pénales au Canada qui, de 1933 à 1954, ont fait l'objet de rapports et d'enquêtes par des commissions, les commissaires n'ont pas paru trop alarmés par l'absence de progrès. En fait, ils semblent avoir pris Archambault pour point de départ et de là, s'être efforcés de propulser le Canada sur le chemin éclairé de la réforme. Fauteux et ses collègues, comme Archambault et ses collègues, ont parcouru le Canada et les pays étrangers et ont trouvé "qu'une remarquable uniformité d'opinion existe dans tout le pays".

Ils se sont rapidement mis d'accord sur une définition de base du système "correctionnel", à savoir: "l'ensemble des mesures au moyen desquelles la société essaye de corriger les attitudes antisociales ou le comportement de l'individu" par la punition, le traitement, la réforme et la réhabilitation du délinquant.

Comme la Commission Archambault avant elle, la Commission Fauteux s'est montrée optimiste quant à sa capacité de définir les principes du système et à emprunter (principalement à la Grande-Bretagne) les moyens de réaliser ses objectifs. Elle a admis que certains programmes peuvent difficilement franchir les frontières nationales ou culturelles, mais n'en a pas moins été confiante "qu'il y a d'autres particularités... fondées sur de judicieux principes qui peuvent s'appliquer à tout pays, y compris le Canada." Ces judicieux principes sont au nombre de huit:

- "a) haut degré d'intégration entre tous les éléments du régime correctionnel;
- b) régime bien conçu et complet de liberté surveillée pour les adultes;
- c) concentration des efforts sur le traitement sous forme de formation au lieu de la simple imposition des peines...;
- d) spécialisation des institutions et... méthodes de traitement, et concentration du personnel professionnel dans les régions où elle s'impose le plus;
- e) établissement de petites institutions, sans murailles, où les mesures de sécurité sont réduites au minimum;
- f) programme bien conçu de recrutement et de formation du personnel professionnel; et
- g) empressement à faire des expériences de grande envergure sur tous les aspects du régime correctionnel."

Il y a encore place alors pour la punition, mais pas pour la punition fondée sur la vengeance. Elle est censée avoir deux effets: la réforme du délinquant et la dissuasion chez autrui. Cette réforme du délinquant est censée s'accomplir grâce à l'une des deux méthodes suivantes (ou aux deux): le changement de la conception qu'il a de lui-même, de la vie et de la société; et l'appréhension d'une autre punition.

La vengeance comme fondement de la punition, est encore acceptée dans une certaine mesure par l'opinion publique; néanmoins, il s'est produit chez elle un net revirement et "ceux qui ont consacré leur vie à la réhabilitation des prisonniers nous ont déclaré que le public ne s'est jamais montré plus sympathique qu'en ce moment. Les Canadiens commencent à s'apercevoir qu'il y a eu d'importantes réformes pénales au Canada au cours des dix dernières années." En vérité, "la société semble reconnaître de plus en plus que pour être protégée autant qu'il est possible, un nombre croissant de délinquants doivent recevoir dans les institutions un traitement susceptible d'amener leur réforme et leur réhabilitation. Une telle méthode aide le délinquant à reprendre dans la société libre une vie normale et soumise aux lois, et à diriger lui-même ses actions."

La Commission Fauteux a voulu faire pleinement comprendre que "d'une façon générale, on peut dire que ceux qui enfreignent le droit criminel ont été 'avariés' dans leur jeunesse"; d'où, la nécessité d'un traitement.

Mais il faut aussi se montrer circonspect à l'égard du système pénal, car l'expérience enseigne que "leur séjour dans les institutions pénitentiaires les blesse au point de vue émotif et les laisse marqués du stigmate d'ancien prisonnier." Ils sont "doublement atteints".

Après avoir jeté cette fondation, les commissaires sont passés à l'examen de l'édifice (le système correctionnel) qui reposait alors sur elle. Ils y ont trouvé quelques défauts structurels, quelques ailes inachevées et beaucoup de fissures réparables.

Le système de pacotille, qui était alors (et est toujours) écartelé entre les niveaux de gouvernement, a peut-être offusqué les commissaires, mais ils n'ont pas recommandé pour autant sa démolition et son remplacement par un nouveau système fédéral moderne et unifié, comme la Commission Archambault l'a fait. Toutefois, ils ont proposé de réduire la responsabilité des provinces et de confier aux soins du gouvernement fédéral, qui est actuellement responsable des détenus purgeant des peines de deux ans et plus, ceux qui purgent des peines de six mois ou plus.

Selon eux, les prisons devaient cesser d'être simplement des lieux de détention ("entrepôts d'êtres humains") pour devenir

des centres "d'activité utile et créatrice", avec des programmes axés sur "une tentative de changer le mode de comportement et l'état d'esprit fondamentaux du détenu".

Le fait de placer un tel accent sur le traitement dans les prisons entraîne nécessairement la mise en place d'institutions plus spécialisées et plus souples, un accroissement notable des moyens de formation professionnelle, l'organisation de programmes prélibératoires et postpénaux et, au premier chef, l'accroissement et une meilleure formation du personnel professionnel chargé de leur mise en oeuvre. A propos de la formation du personnel, le Rapport Fauteux a constaté que les recommandations d'Archambault n'avaient pas été appliquées, et a insisté à nouveau sur le besoin d'une formation professionnelle préalable, au niveau universitaire, en matière de travail social, de psychologie, de psychiatrie, de criminologie et de droit. Il a recommandé la tenue d'une conférence sous l'égide du gouvernement fédéral en vue d'entraîner les autorités universitaires sur cette voie, ainsi qu'un financement fédéral et provincial.

Il a aussi recommandé l'admission de la prélibération et de la libération conditionnelle (dont s'occupait alors le Service des pardons) comme partie intégrante du processus de réhabilitation, et la création d'une commission de libération conditionnelle indépendante et quasi-judiciaire, ainsi que la consolidation aux fins d'intégration, de diverses dispositions législatives et administratives, au moins au niveau fédéral.

En résumé, le rapport Fauteux s'est montré fondamentalement optimiste. Il a senti l'accord général des experts et l'appui croissant du grand public pour un certain nombre de principes afférents au traitement et à la réhabilitation. Ces principes, il les a jugés réalisables et a proposé d'appliquer au système canadien, des programmes alors en vigueur dans d'autres pays. En bref, il a suivi l'impulsion de base donnée par Archambault, vingt ans auparavant, et tout en se disant satisfait des progrès enregistrés dans l'implantation de cette philosophie, il a insisté pour que ces principes fondamentaux soient appliqués avec plus de célébrité et de minutie.

Il a admis que la persistance du crime et le récidivisme sont inévitables, mais il a néanmoins conclu sur une note optimiste: "le refus de délinquants relativement peu nombreux de répondre aux espoirs des tribunaux, des institutions pénales, du Service des pardons et des organismes d'assistance postpénale ne justifierait pas la société de s'abstenir de tenter de sauver, réformer et

réadapter la majorité de ceux qui ont enfreint les lois du pays. Nous pensons que nos recommandations, si on y donne suite, aideront à atteindre un tel objectif."

3. LE RAPPORT OUIMET (1969)

Si les rapports Archambault et Fauteux ont eu en commun un certain optimisme quant aux perspectives de réhabilitation offertes par le régime carcéral, le rapport Ouimet fait preuve d'un certain scepticisme à ce sujet. Maintes recommandations des rapports précédents avaient été appliquées, en tout ou en partie, qui avaient eu pour conséquence de faire surgir certains problèmes. Il ne suffit pas d'emprunter à la Grande-Bretagne et à d'autres pays, des programmes satisfaisants et de les appliquer au Canada, comme Archambault et Fauteux semblent l'avoir cru.

En outre, l'accord des experts sur les objectifs à poursuivre et l'approbation croissante du public en matière de réhabilitation, qui étaient de mise dans les années 30 et 50, ont commencé à montrer des fissures. Là où Fauteux constatait avec satisfaction l'appui croissant du public aux réformes en cours, Ouimet se voit forcé d'exprimer le doute que "les citoyens canadiens soient pleinement sensibilisés aux problèmes qui se posent, ni même qu'ils acceptent d'emblée la modernisation des concepts et des services de maintien de l'ordre, du "sentencing" et de la correction". Là où Fauteux exprimait de la surprise devant l'étendue de l'accord des experts sur les principes, Ouimet fait remarquer que "les autorités que nous avons consultées étaient loin de s'entendre au sujet des bases théoriques sur lesquelles doivent se fonder les programmes à mettre en oeuvre dans les prisons et au sujet des détails de ces programmes" et conclut que "l'un des problèmes qu'affrontent ceux qui oeuvrent aujourd'hui dans le domaine correctionnel au Canada est la divergence des objectifs qu'ils poursuivent dans leurs rapports avec les délinquants reconnus coupables. Le même désaccord existe au sujet de la raison d'être du droit criminel lui-même".

Toutefois, après ces propos pessimistes, Ouimet revient aux vues traditionnelles des deux principaux rapports qui l'ont précédé. Créée en juin 1965 "pour étudier tout le domaine de la correction, dans son sens le plus large, depuis la toute première enquête sur une infraction jusqu'à la libération définitive du prisonnier soit de sa détention soit de sa libération conditionnelle..." et "pour recommander, dès que les conclusions sont acquises, les changements estimés désirables à la loi et à la procédure applicables à ces sujets, afin de mieux assurer la protection de

l'individu et, si possible, sa réhabilitation, compte tenu d'une juste protection de la collectivité", la Commission Ouimet a soumis en mars 1969, un rapport de 432 pages contenant 118 recommandations.

La Commission Ouimet, de même que la Commission Archambault, voit comme but fondamental de la justice criminelle "la protection de tous les membres de la société, y compris le délinquant lui-même, des conséquences d'une conduite hautement nuisible et dangereuse." Ce premier principe a été suivi de sept autres. Le Comité de la réforme pénale et correctionnelle admet que "les objets fondamentaux du droit pénal doivent se réaliser sans empiéter plus qu'il n'est nécessaire sur la liberté des individus", "qu'il faut par des mesures de protection adéquates, à tous les stades du processus pénal, faire en sorte que l'innocence puisse être reconnue", "qu'aucune conduite ne doit être décrite comme criminelle, sauf si elle constitue une grave menace pour la société et s'il est impossible de la redresser par d'autres moyens sociaux ou légaux", que "la justice criminelle ne peut protéger la société qu'au moyen de l'effet de dissuasion, de la réinsertion sociale et du contrôle plus ou moins sévère qu'elle exerce sur le délinquant", que "le maintien de l'ordre, le processus judiciaire et les mesures de redressement devraient être étroitement reliées", que "dans l'application des lois pénales, à chaque stade du processus: arrestation, poursuite, condamnation, sentence et mesures correctives, on devrait accorder une certaine latitude" et qu'il faut "que le processus de la justice criminelle, y compris les mesures de redressement, parvienne à commander le respect et l'appui du public, en se fondant sur les concepts courants d'équité et de justice. Il devrait également parvenir à commander autant que possible, le respect du délinquant."

On peut voir d'après cela que la Commission Ouimet se montre tout aussi préoccupée des limites de la loi que de sa portée. Le droit criminel est une arme puissante, aux effets étendus, qui ne sont pas tous bénéfiques. Pour cette raison, la sanction qu'il comporte doit "n'être utilisée qu'en cas de nécessité inéluctable".

La réhabilitation est, en définitive, le meilleur moyen de protéger la société, mais "on ne peut pas présumer que ces méthodes de traitement sont nécessairement plus humanitaires et plus efficaces en pratique que des peines modérées". Donc, ceux qui, se conformant aux recommandations d'Archambault, condamneraient des délinquants juvéniles à une peine de trois ans ou moins, afin de disposer du laps de temps suffisant pour appliquer le traitement, ou qui estimeraient, avec Fauteux, qu'un délai inférieur à six mois est trop court pour permettre aux programmes de traitement de produire leur plein effet, feraient

mieux de tenir compte du principe selon lequel les mesures de réadaptation ne doivent pas dépasser les limites du concept de la justice ni être plus punitives que d'autres expressément reconnues comme des "punitions".

Il faut rationaliser le système et le reconnaître en tant que tel. Auparavant, le droit criminel était axé sur la vengeance, la dissuasion, la ségrégation, la dénonciation du mal et l'appui des principes moraux, tandis que le système correctionnel visait à la réhabilitation. Cette scission masquait l'objectif global poursuivi conjointement par l'un et par l'autre: la protection de la société. Il résultera de l'admission de cet objectif fondamental que l'on reconnaîtra "qu'il est nécessaire que ces trois processus (le maintien de l'ordre, le processus judiciaire et les mesures de redressement) opèrent de concert".

Cela ne veut pas dire que la punition ne se justifie pas dans certains cas à titre de sanction pour un sujet "dangereux au point de justifier sa séparation de la collectivité pendant des périodes pouvant se prolonger jusqu'à la fin de sa vie". Mais, "lorsque l'imposition de la peine s'inspire de l'effet intimidant qui peut en découler, il faut pouvoir disposer d'établissements pénitentiaires. Si l'on veut redresser plutôt que punir, il faut alors créer et entretenir des organismes correctionnels tant dans les institutions pénales qu'au sein de la collectivité".

Après avoir constaté un progrès "impressionnant" dans ce domaine depuis Archambault et Fauteux, le Comité Ouimet juge néanmoins utile de dire que "les principaux obstacles au développement d'un système unifié de droit criminel et de réadaptation sociale ont été jusqu'ici l'absence d'une politique de "sentencing" clairement définie et l'insuffisance des services et des aménagements dont dispose un juge chargé de la fonction-clé de ce processus global". Afin de suppléer à l'absence d'une politique de "sentencing" clairement définie, le Comité résume ses vues sur la question comme suit: "ségrégation des criminels dangereux; dissuasion et contrainte des criminels de profession qui font montre de mobiles rationnels; traitement aussi efficace et individualisé que les circonstances le permettent; relaxation des inoffensifs; emprisonnement des délinquants d'occasion non engagés dans une carrière criminelle, et seulement lorsqu'aucune autre décision ne convient. Chaque disposition devrait tenir compte de la possibilité de réadaptation". Il recommande que l'on établisse un code en matière de sentence; que les tribunaux donnent les motifs des sentences

qu'ils prononcent; que la libération absolue avec ou sans condition soit rendue accessible; que l'emprisonnement ne soit pas imposé pour le non-paiement d'une amende; que l'on prévoie des sentences à purger par intermittence; que la peine corporelle soit abolie; qu'il soit fait un usage plus fréquent des rapports préalables à la sentence; que les juges tiennent des colloques en matières de sentence et visitent régulièrement des établissements correctionnels.

Là où Archambault et Fauteux ont pris la peine d'assurer le lecteur que, depuis un siècle, le système carcéral avait pour principaux objectifs la réhabilitation et le redressement du délinquant, Ouimet n'est pas si sûr que le fait soit suffisamment accepté. "Il n'y a guère de doute que l'importance donnée au redressement plutôt qu'à la punition est d'origine relativement récente. L'évaluation des principes appliqués à l'origine en matière de sentence ne peut mener qu'à une conclusion: dans les temps anciens, toute sentence devait exprimer la vindicte publique, la vengeance ou être purement négative".

Il souligne ensuite que le système carcéral poursuit en fait un double objectif: 1) exécuter la sentence du tribunal et garder le prisonnier en détention et 2) adopter "compte tenu des limites permises par la sentence du tribunal, de la latitude donnée par la loi et des exigences d'une saine technique professionnelle, toute mesure susceptible d'amener le sujet à occuper pour toujours dans la collectivité normale sa place de citoyen utile à ses semblables". La technique à appliquer met à nouveau l'accent sur le doute lancinant que la prison n'est pas l'endroit idéal pour procéder à la réadaptation, le redressement du délinquant devant s'effectuer dans la collectivité à moins que des raisons valables ne s'y opposent. Les cas où son emprisonnement s'impose doivent se limiter à ceux où "la présence du délinquant met sérieusement en danger la collectivité, lorsque le délinquant lui-même ne peut sans aide contrôler ses impulsions dangereuses, ou lorsque des sanctions sont nécessaires pour épauler les services communautaires de traitement comme, par exemple, la probation ou la libération conditionnelle".

En outre, le Comité note "qu'il est de plus en plus évident que le traitement au sein de la collectivité peut souvent porter plus de fruits" que le vieux concept selon lequel les prisons (plus exactement les pénitenciers) existent "pour donner au délinquant la possibilité de se réformer", de faire pénitence.

Un bref aperçu sur le délinquant dangereux permettra d'illustrer les changements de vue imposés par l'expérience. Là où Archambault recommandait pour les repris de justice des condamnations indéterminées que Fauteux approuvait en règle générale (tout en exprimant quelque souci sur la façon dont la loi était appliquée), Ouimet juge utile d'abroger la législation sur le repris de justice et le délinquant sexuel dangereux et de la remplacer par des dispositions législatives traitant du "délinquant dangereux". L'expérience acquise en trois décennies (c'est-à-dire depuis Archambault) avait démontré que le problème était beaucoup plus complexe qu'on le prévoyait à l'origine.

Puisque la persistance des prisons demeure une regrettable nécessité, il nous faut examiner les ressources et les programmes de traitement et de formation qu'elles doivent comporter. Les détenus, sauf les plus dangereux et impénitents, ont besoin de petits établissements spécialisés, ressemblant à des foyers ou à des camps imbriqués dans le milieu normal et dotés d'un personnel compétent. Il faut réduire le nombre des détenus tant dans les institutions que dans l'ensemble du système. L'organisation de services de classement adéquats vient en priorité. Un régime d'orientation par entretien personnel et de participation aux programmes doit être mis en place sur une bien plus grande échelle, en vue de réduire les tensions. Cette mesure aura comme avantage supplémentaire d'affaiblir le désir d'évasion.

A tout prendre, "le traitement et la formation sont étroitement liés et, ensemble, ils constituent pour le détenu une série d'expériences de rééducation progressive qui l'incitent à vouloir reprendre place dans la société et à tendre vers les objectifs auxquels la collectivité adhère. En fait, "une prison doit être un centre éducatif au sens le plus large du terme, où se poursuive sans arrêt la rééducation non seulement des détenus, mais aussi du personnel".

Toutefois, lorsqu'il en arrive au détail de ces principes généraux, le Comité se retrouve enfermé dans le dilemme des conflits non résolus et des objectifs non définis. Après avoir approuvé de façon générale des programmes tels que ceux relatifs à la revalorisation éducative, à la production industrielle en prison, à la rémunération des détenus, à la semi-liberté et aux congés au foyer, et après avoir recommandé une plus grande participation aux programmes communautaires et une assistance postpénale, le rapport Ouimet déclare "qu'il n'appartient pas au Comité d'énoncer avec précision en quoi consiste un bon programme de traitement et de formation en détention. En fait, les autorités que nous avons consultées

étaient loin de s'entendre au sujet des bases théoriques sur lesquelles doivent se fonder les programmes à mettre en oeuvre dans les prisons et au sujet des détails de ces programmes".

Quant au personnel, s'il doit jouer le rôle capital requis par "la thérapie par l'identification à la collectivité", il convient de lui donner une formation très professionnelle et très complexe, mais là encore: "une partie des difficultés qu'affrontent les services de correction dans la formation de leur personnel vient du manque de définition claire et précise de la raison d'être et des objectifs de plusieurs d'entre eux. C'est ce qui risque de se produire surtout dans les prisons où le conflit entre la conception de la garde et celle du traitement reste souvent sans solution".

Ayant ces conflits en tête, le Comité recommande d'accorder la plus haute priorité à un programme intégré et global, fondé sur un bon classement et une position théorique clairement énoncée et soumis par la recherche à des vérifications de routine, et de fournir les ressources de traitement requises pour son exécution. A propos de la formation du personnel, Ouimet recommande aussi qu'elle commence aux niveaux supérieurs et non pas aux niveaux inférieurs, qu'elle prenne place dans différents milieux au sein des services correctionnels, afin que les sujets acquièrent une vue élargie du secteur, et que les universités offrent une formation spéciale au personnel qui se destine à occuper des postes administratifs dans les services correctionnels.

Il importe aussi que le personnel non professionnel reçoive une formation continue et le personnel de garde, une formation "qui lui permette d'exercer ses fonctions avec la même compétence, la même assurance et sur le même plan que l'instructeur ou le surveillant d'équipes d'entretien", qui travaille plus ou moins directement avec les détenus. L'augmentation de la compétence sera sanctionnée par une augmentation de traitement, et chaque établissement sera doté de cadres de formation. Les conditions de travail seront améliorées pour que la carrière correctionnelle soutienne la concurrence avec les autres carrières. Le rapport Ouimet réitère la recommandation formulée par Fauteux: il faut encourager les universités et les aider financièrement à mettre sur pied à l'intention des futurs professionnels, des cours plus particulièrement orientés vers le secteur correctionnel.

Enfin, il estime nécessaire d'intensifier la recherche, puisque jusqu'à maintenant elle a réussi à démolir les hypothèses enracinées sur l'efficacité des procédés

traditionnels, mais s'est montrée moins heureuse dans la mise au point de techniques expérimentales destinées à remplacer ce qu'elle avait discrédité.

En résumé, Ouimet apporte un changement de ton, sinon de philosophie. Là où Archambault et Fauteux ont vu un consensus sur les objectifs et un échec dans la pratique et ont proposé des mesures précises qu'ils estimaient applicables, Ouimet exprime sa déception devant la constatation que certaines des mesures préconisées par les rapports précédents ne se sont pas révélées les panacées qu'y voyaient leurs auteurs. Cet échec ayant ébranlé la confiance de certains experts du secteur, le Comité Ouimet note alors leur désaccord sur les objectifs. Ceci dit, il partage la plupart des idées exposées par ses prédécesseurs et, tout en doutant de plus en plus de l'efficacité des prisons sur les plans du traitement et de la réhabilitation, il n'en persiste pas moins à proposer les moyens de mettre à exécution jusqu'à sa conclusion logique, la philosophie de la réhabilitation en milieu carcéral.

4. LE RAPPORT MOHR (1971)

En février 1971, on a demandé au comité Mohr d' "établir les besoins des détenus que le groupe d'étude définit comme requérant des installations à sécurité maximale, d'établir les programmes et de déterminer le personnel nécessaire pour satisfaire ces besoins et, pour terminer, d'établir les plans et les emplacements idéaux des établissements qui permettront de mettre ces programmes en pratique".

Le mandat du groupe de travail était donc assez limité et spécialisé, et les 22 recommandations que contient son rapport de novembre 1971 le reflétaient bien. Dans ce contexte, toutefois, l'esprit majeur qui anime ce document était le reflet des principes généraux qui ont stimulé les trois études principales qui ont été subventionnées au Canada, depuis 1936.

Le comité Mohr admet que "les prisons ont... eu pour but principal l'application de la condamnation du tribunal, savoir que le délinquant soit gardé sous stricte surveillance jusqu'à ce qu'il ait purgé sa peine". Etant donné cette priorité, cependant, les établissements à sécurité maximale devaient accentuer la réadaptation sociale, "le but final devant être la réintégration réussie du délinquant dans la communauté, ce qui implique la capacité de vivre avec un minimum de contraintes extérieures..."

Ces prémisses fondamentales forgèrent le cadre dans lequel le comité Mohr pouvait élaborer les principes des plans des établissements, de la dotation en personnel et du programme. Les membres de ce Comité commencèrent par définir comme suit les détenus d'établissements à sécurité maximale: 1. a) ceux qui essaient activement de s'évader et qui seraient dangereux pour le public, s'ils réussissaient; 1. b) ceux qui sont effectivement dangereux, ou qui le sont de manière latente, pour le personnel, les autres participants au programme ou les autres détenus; et 2. ceux qui ne sont pas essentiellement des cas psychiatriques. Ceci dit, le Comité admit que le classement des détenus - l'axe sur lequel pivote tout le système - était un problème auquel il s'était attaqué pendant longtemps, mais en fin de compte, sans succès aucun.

Aggravant la situation à l'intérieur des pénitenciers était le fait que le système carcéral n'avait aucune directive des tribunaux concernant les raisons pour lesquelles une condamnation donnée avait été imposée à un certain contrevenant. A l'instar de Ouimet, le Comité pria instamment le tribunal d' "exposer de manière concise le but qu'il poursuit en rendant une sentence (sic): le châtement, la privation de la capacité légale, la prévention ou la resocialisation".

De tout cela, il ressort que le comité Mohr a accepté dans ses grandes lignes l'énoncé des principes que l'on trouve dans les rapports, d'Archambault à Ouimet. En faisant ses recommandations détaillées sur le fonctionnement des établissements à sécurité maximale qu'il juge "idéal", le Comité a parcouru le chemin qui part des prémisses jusqu'à leurs conclusions logiques.

On devrait administrer les pénitenciers à sécurité maximale d'une façon telle que le détenu y reçoive "la plus grande motivation possible pour progresser vers le transfèrement en sécurité moyenne, et que l'une des motivations principales soit la possibilité d'une mise en liberté conditionnelle dans la communauté quand il est prêt, et non pas quand le moment défini de manière arbitraire est venu". Il existe une contradiction fondamentale dans la doctrine et la finalité de l'établissement à sécurité maximale, et elle pose le plus rude défi aux administrateurs et au personnel de ces institutions. Si, au départ, les détenus qui s'y trouvent sont ceux qui ont le plus de difficulté à se contrôler et à maîtriser leurs impulsions antisociales, l'imposition de contrôles externes dans la prison n'aidera pas à corriger ce défaut. "Malheureusement, il y a ici un paradoxe: si on impose un plus grand nombre de contraintes, le détenu aura tendance à moins développer ses contrôles internes. On doit confronter presque toutes les idées de programme et de design à cette polarité."

L'effort principal du personnel et des programmes doit tendre vers une collaboration avec les détenus, au moyen de techniques "communautaires thérapeutiques", afin de les aider à développer "leur concept de valeur et de capacité personnelles... pour faire face à leur changement de rôles en relation avec les autres détenus et la société". Bien qu'indubitablement, les débouchés qu'offrirait la collectivité aux détenus d'établissements à sécurité maximale ne soient pas nombreux, le rôle de celle-ci est essentiel. En outre, les incitations et les motivations doivent viser à faire progresser le détenu à travers le système, en réduisant graduellement les contrôles externes et en augmentant progressivement les contrôles internes, afin de le rendre apte à vivre en société après son élargissement. "Selon les besoins de l'individu, les techniques particulières possibles comprennent la thérapie de groupe, individuelle et de comportement."

Pour que des programmes pareils soient efficaces, on doit accentuer la sécurité du pourtour et non la sécurité rigide dans l'enceinte des murailles. Le comité Mohr a donc établi la distinction entre la sécurité "statique" et la sécurité "dynamique", en mettant l'accent sur la garantie "antiévasion" au pourtour des pénitenciers et en permettant autant de liberté que possible à l'intérieur.

Etant donné que les programmes, le traitement, la "thérapie" sont essentiels pour le succès de tout le mode d'approche, le personnel est d'importance vitale. "Un personnel compétent effectuera son travail avec efficacité dans des installations de qualité médiocre; un personnel incompetent échouera, même s'il dispose d'installations parfaites." S'apercevant que leurs suggestions différaient sensiblement de la méthode classique, les membres du Comité ont recommandé que, dans leur établissement idéal, "les critères de choix et le mode de formation du personnel soient différents". La population carcérale ne devrait pas dépasser 144 détenus, subdivisés en groupes d'unités résidentielles de 12 membres au maximum. Un personnel serait affecté à chacune des unités résidentielles afin de travailler en étroite collaboration, personnellement et individuellement avec elle, en vue de mettre le programme en application.

"On ne saurait, dans toute cette affaire, trop insister sur l'importance du poste de directeur, et le Service des pénitenciers devrait apporter tous ses soins à la formation de directeurs pour l'avenir. Le meilleur moyen de parvenir à ce résultat est de faire de cette fonction une véritable carrière. Il conviendrait d'établir un régime d'évaluation obligatoire du personnel supérieur, dans le but de promouvoir les compétences.

On devrait également établir une diversification de la carrière, qui fournirait au personnel des établissements des chances d'obtenir des emplois ou de bénéficier d'une formation à d'autres postes, par exemple, dans les services de la probation ou des libérations conditionnelles, ou dans les universités." On devrait augmenter les traitements de la base au sommet de la hiérarchie, faire une grande publicité autour de tous les postes vacants et rechercher "la personne la plus qualifiée" pour remplir chacun d'eux. Pour toutes ces recommandations, le comité Mhr a suivi et élaboré celles qu'avait faites Ouimet.

En outre, le personnel serait subdivisé en deux groupes, "l'un qui aurait pour tâche principale d'assurer la sécurité, et l'autre, qui aurait plus particulièrement à s'occuper du programme des unités résidentielles ainsi que d'autres fonctions se rattachant au programme". La distinction entre la sécurité statique et la sécurité dynamique s'applique ici, et tandis que "la sécurité n'en reste pas moins une responsabilité importante qui pèse sur tout le personnel", le "préposé à la sécurité" s'acquitte de sa tâche en exerçant "une surveillance et un contrôle à distance", alors que l'"agent de réadaptation le fait grâce à un contact direct et à des relations humaines".

"Le recrutement des nouveaux agents des services pénitentiaires devrait se faire en imposant aux candidats les exigences communes aux deux tâches qui sont les plus élevées dans des domaines tels que l'éducation et la personnalité. Selon ses qualifications et ses préférences personnelles, la recrue serait dirigée vers un groupe ou vers l'autre, en lui réservant des possibilités de transfert pour de longues ou de courtes périodes." Le Comité a souligné la nécessité de faire preuve de souplesse dans les nominations relatives au programme d'employés qui soient obligatoirement "de calibre très élevé", et il a encouragé instamment l'A.F.P.C. tout comme la Commission de la fonction publique à reconnaître ce besoin-là.

Les établissements, de dimensions restreintes, perfectionnés et dotés de professionnels bien formés, seraient situés le plus près possible des principaux centres urbains, d'où viennent la plupart des criminels et où l'on dispose de plus de programmes et d'employés. L'importance que le Comité attache au facteur personnel est rendu manifeste par le fait que six des 22 recommandations qu'il a faites traitent précisément de ce sujet.

5. LE RAPPORT SWACKHAMER (1972)

Le comité Swackhamer avait été chargé de présenter un rapport sur les causes immédiates et sur certains autres aspects du soulèvement qui a eu lieu au pénitencier de Kingston et à celui de Millhaven, entre les 14 et 18 avril 1971. Mis sur pied cinq jours seulement après lesdits événements, le Comité réussit à présenter, un an et un jour plus tard, un rapport de 63 pages contenant 55 recommandations. Cette étude rejoignait dans le temps le travail du comité Mohr, et, ayant interprété assez libéralement le mandat qu'on lui avait confié, le groupe de Swackhamer aboutit à maints égards aux mêmes conclusions que celui de Mohr. La commission d'enquête Swackhamer commença par étudier les questions précises qu'elle était chargée d'examiner, puis passa aux questions plus fondamentales qu'elle jugeait pertinentes, afin d'aider "le Service canadien des pénitenciers à diminuer la fréquence et la gravité des soulèvements dans les pénitenciers, et à créer des techniques de gestion, de surveillance et de règlement de ces soulèvements".

Cette Commission a découvert durant son enquête exhaustive que les responsables du pénitencier de Kingston avaient trop accentué la garde des détenus et pas assez leur réadaptation sociale. Cette institution hébergeait dans son sein des petites cliques et des groupes autonomes isolés l'un de l'autre, à un point tel que le "double objectif": sécurité et traitement avait fini par être considéré un but contradictoire.

"Il y avait, à Kingston, un manque total de communication entre les gardiens et le reste du personnel, surtout dans le domaine de la rééducation et du traitement des détenus. C'est dire que les deux principaux "organes" de l'établissement fonctionnent tout à fait indépendamment l'un de l'autre." En outre, "les dialogues de sourds entre détenus et gardes, entre gardes et personnel professionnel ont conduit inévitablement à la destruction du programme et à la détérioration de la vie à l'intérieur de l'établissement". Par conséquent, "rares sont les propositions qui peuvent être faites pour améliorer la vie ou le programme à l'intérieur de l'établissement ou bien la sécurité des gardes et des détenus sera d'une très grande utilité en attendant la disparition ou l'atténuation du terrible obstacle que sont les schismes et les divisions traditionnels. Il est impossible de proposer ou d'entreprendre avec réalisme un programme raisonnable de réhabilitation si ce programme semble suspect ou illégitime aux yeux de certains groupes, Administration ou détenus, qui vivent ou travaillent dans ce milieu".

Le fait que l'on a permis à ce "dilemme" de gêner à ce point la marche de l'établissement montre qu'en pratique on a fait peu de cas de la doctrine et des principes énoncés dans les rapports d'Archambault à Ouimet, malgré les éloges verbaux qu'ils ont connus. Swackhamer n'a pas contesté la validité de ces principes. Loin de là. Son rapport a encouragé une nouvelle affirmation de l'observation de ces principes, la mise en pratique de plusieurs recommandations non effectuées, qui remontent au temps du rapport Archambault, et de celles que l'on n'a exécutées qu'en théorie ou sur le papier.

Il le fallait, la nécessité de la garde et la nécessité de la réadaptation -- ce "double objectif" de l'établissement pénal, comme l'a souligné Ouimet -- étant chacune "d'autorité et d'importance égales". On doit également considérer cette double nécessité comme une fonction du programme de rééducation, et non comme un but distinct et contradictoire.

Conformément à ce nouvel énoncé de principe, la Commission Swackhamer a fait plusieurs commentaires et recommandations qui visent à l'amélioration du système. Elle a jugé nécessaire de donner une définition plus précise des fonctions et des obligations du directeur régional et de ses organismes, vu que cette lacune touchant la définition d'autorité et de compétence "avait semé la confusion dans l'esprit des fonctionnaires supérieurs du Service des pénitenciers qui se trouvaient à Kingston au moment du soulèvement".

Point encore plus important: on devrait redéfinir les fonctions du personnel en vue de réaliser le double objectif du Service. Le trop d'importance accordé à la garde des détenus, un fait que démontre clairement le rapport "gardes-détenus" qui est le triple du rapport existant aux Etats-Unis, doit cesser. Pour y parvenir, il faut rehausser grandement le personnel et le rôle de ce que le Comité a appelé la "Division de la formation des détenus". On devrait confier à cette division le contrôle des programmes scolaires, sociaux, de travail et de loisirs, et la charger aussi des questions "relatives à la discipline, au contrôle des détenus et au maintien de l'ordre dans le pénitencier lui-même". En revanche, la division de la garde des détenus, à l'instar des "préposés à la sécurité" de Mohr, serait responsable de la garde des détenus à l'intérieur de l'établissement; bref, de la sécurité du pourtour, ou sécurité "statique".

Ce changement organisationnel viserait à garantir que "la sécurité interne et le maintien de l'ordre et de la discipline soient perçus par le personnel aussi bien que par les détenus

comme une partie du programme de rééducation et, plus généralement, comme une fonction thérapeutique".

Le rôle central de traitement exige un personnel spécialisé, lequel à son tour aura besoin "d'un programme intensif et à plein temps qui lui permettra de comprendre la psychologie des milieux carcéraux et de se familiariser avec les techniques d'orientation collective et d'interaction personnel-détenu". En faisant cette affirmation, Swackhamer souscrivait à celle de Ouimet, qui envisage la prison comme "un centre éducatif, dans l'acceptation la plus large du terme, tant pour les détenus que pour le personnel".

La Commission a appuyé la méthode des unités résidentielles, a recommandé la tenue régulière de réunions "des employés de tous les échelons, au cours desquelles on discuterait à fond et avec franchise des programmes", a suggéré l'abolition d'uniformes pour les employés et a recommandé instamment des cours réguliers de recyclage. On a prévu que beaucoup de candidats, qui exécutent actuellement des fonctions de gardien, feraient d'excellents candidats à la formation et deviendraient des agents de formation de détenus.

En fait, "nous avons la conviction que si la prison à sécurité maximale réoriente sa politique en mettant l'accent sur la rééducation, elle pourra recruter beaucoup de personnes fortement motivées par le désir de travailler pour la collectivité".

Grâce à un personnel de formation poussée, les programmes améliorés qui sont centrés sur le travail, l'étude, la formation, les loisirs physiques et non physiques, les passe-temps, peuvent aider le détenu "à occuper son temps d'une manière positive et créatrice, en fournissant un utile complément au programme de réhabilitation tout en réduisant les tensions que l'oisiveté, un certain sens du désespoir et l'atmosphère déshumanisante de la vie au pénitencier de Kingston ont fréquemment engendrées".

A l'instar de ce qui prévaut à Archambault, on devrait créer des comités de détenus, des comités de participation publique et de visiteurs (comme à Archambault), et leur confier certaines responsabilités. A propos de ce sujet d'ordre général, le rapport Swackhamer a repris et approuvé plusieurs des recommandations que contiennent les rapports Ouimet et Archambault.

En ce qui concerne les comités de visiteurs, cependant, la commission Swackhamer a faussé compagnie aux deux autres comités sur des points de détail: elle a recommandé que ces groupes ne soient pas chargés de l'audition d'appels découlant de questions disciplinaires à l'établissement.

En bref, le rapport Swackhamer a souscrit sans réserve à l'idéal de réadaptation sociale, à l'intérieur de l'établissement, et il a fait remonter les causes premières de l'émeute de Kingston à la non-exécution des propositions antérieures qui ont été formulées à cet égard. Ce rapport semble partager l'optimisme d'Archambault et de Fauteux, et il n'a pas fait écho aux doutes relatifs à l'aptitude de la prison à servir de milieu réformatrice, qu'on retrouvait, exprimés à la hâte, chez Ouimet.

6. LE CRIMINEL ET LA SOCIÉTÉ CANADIENNE: UNE VUE D'ENSEMBLE

C'est en décembre 1973 qu'eut lieu à Ottawa la conférence ministérielle fédérale-provinciale, la première depuis quinze ans, au sujet du processus correctionnel. En prévision de cette conférence, le Solliciteur général a fait publier un mémoire offrant une "vue d'ensemble" du processus correctionnel afin de le situer dans le cadre global du système de justice pénale. Ce rapport n'était ni une étude spécialement commandée, comme c'était le cas des rapports Archambault, Fauteux ou Ouimet, ni un document consacré à un problème particulier, comme c'était le cas des rapports Swackhamer ou Mohr. Il n'en demeure pas moins que ce document met en lumière les vues du Ministère sur certaines questions fondamentales de principe relativement au processus correctionnel au Canada.

A cet égard, il s'apparente étroitement au rapport Ouimet, publié seulement quatre ans auparavant. "La justice pénale," nous dit-on, "a d'abord pour but de protéger les individus et les corps constitués de la société en diminuant la fréquence et l'incidence de la criminalité. Ce document insiste sur l'importance sociale et la dignité de l'individu qui transgresse nos lois et sur le besoin de le protéger, en même temps que la société en général, en l'empêchant de se livrer à des activités criminelles. En substance, la première et la plus importante des fonctions de la justice pénale est d'empêcher les individus de commettre des crimes. Deuxièmement, il faut pouvoir détourner les délinquants, avant la condamnation et le prononcé de la sentence, des comportements criminels. Troisièmement, il importe de diminuer la fréquence et la gravité de la récidive". (Préface)

Ce document, tout comme le rapport Ouimet, souligne la nécessité de comprendre que le problème ressort du système lui-même. Il propose certains remèdes qui, certes, portent essentiellement sur la troisième de ces priorités, mais qui n'en constituent pas moins une certaine contribution, pour ce qui est des deux premières priorités. "Le processus correctionnel ne peut être ignoré lorsqu'il est question de justice pénale, car il en fait partie de plein droit."

Qui plus est, les services de correction sont appelés à s'occuper (TRADUCTION) "la plupart du temps de délinquants qui semblent retranchés dans leur vocation criminelle". En effet, les statistiques sur la récidive démontrent que "le processus correctionnel fédéral est la dernière ressource de la justice pénale. Les délinquants y arrivent souvent après l'échec des efforts à d'autres paliers pour les détourner de la criminalité et les ramener à une conduite socialement acceptable."

Cela signifie, comme l'a laissé entendre le rapport Ouimet, qu'en matière de services correctionnels le travail est très difficile. Lorsqu'on demande aux services de correction d'entreprendre la réadaptation sociale des délinquants, on leur demande de réussir là où les autres rouages de la société, et en particulier la justice pénale, ont échoué. Par ailleurs, étant donné que le fait d'"empêcher les individus de se livrer à des activités criminelles est le meilleur moyen d'alléger le fardeau des services correctionnels," nous devons nous attacher aux moyens de prévention et de déjudiciarisation, bien plus que nous ne l'avons fait. Justice pénale signifie puissance et cette puissance doit être tempérée de certains principes. Il ne faut porter au Code criminel que les infractions les plus graves, tout empiètement sur la liberté des individus doit être maintenu au strict minimum, l'application du droit criminel doit être souple à toutes les étapes du processus correctionnel et, afin de gagner l'approbation et le respect de la population, le système doit incorporer les concepts actuels d'équité et de justice. Comme on peut sans doute le constater, cette formulation s'apparente étroitement aux principes énoncés par le rapport Ouimet.

Dans le processus sentenciel, "les tribunaux doivent prendre en considération le fait qu'il faut punir le délinquant pour obtenir un effet de dissuasion et décourager la perpétration de crimes semblables; le besoin de protéger la société des criminels en les incarcérant; le besoin de retourner à la société une personne réhabilitée; et la possibilité d'une compensation pour la victime".

A l'instar du rapport Ouimet, ce document s'interroge sur les buts du processus sentenciel et sur la question de savoir si l'emprisonnement constitue une méthode efficace d'atteindre certains de ces buts. "Pour améliorer l'efficacité de ce processus, il faut revoir les hypothèses de base de la justice pénale qui influencent le choix entre les diverses sentences possibles. Il faudra aussi chercher des réponses à plusieurs questions complexes, notamment:

- De quelle façon le processus sentenciel peut-il contribuer à la réhabilitation du délinquant?
- Les peines d'incarcération sont-elles nécessairement plus efficaces que les amendes ou que la probation pour empêcher certains types de délinquants de récidiver?
- La restitution à la victime devrait-elle plus souvent remplacer la détention ou venir s'y ajouter?
- Les lois actuelles qui traitent du délinquant habituel, du délinquant sexuel dangereux et du délinquant dangereux suffisent-elles à assurer la protection de la société?"

Après avoir défini certains de ces problèmes, le document s'attache à étudier le processus correctionnel proprement dit, lequel vise à la réduction de la "fréquence et de la gravité de la récidive" et conclut que "afin d'arriver à ce but, les services de correction devront diriger leurs efforts vers quatre secteurs prioritaires: le contrôle nécessaire, un traitement humain, des programmes de correction valables et un effort de coordination plus grand".

Le contrôle et l'emprisonnement viennent au premier rang, non seulement parce que le travail des services correctionnels consiste à appliquer la décision qu'a prise sciemment le tribunal "de suspendre une partie des libertés individuelles pendant une période déterminée", mais aussi parce qu'il est impossible de réformer une personne en son absence. A l'instar du rapport Ouimet, ce document accorde la deuxième priorité au traitement humain du délinquant dans le processus correctionnel. En troisième lieu se situe la mise en place de "programmes de correction appropriés" - c'est-à-dire la réadaptation sociale. Citons encore le rapport Ouimet qui déclare: "L'expérience démontre que certains délinquants ne peuvent être réhabilités. Toutefois, comme la plupart des délinquants semblent pouvoir l'être, toutes

les initiatives en ce sens devraient être encouragées dans la mesure du possible. Même un succès mitigé, comme le délinquant qui commettrait moins de crimes ou qui en commettrait de moins sérieux, est un objectif valable."

Le document constate avec satisfaction que "dans le domaine correctionnel, les 15 dernières années ont été marquées par l'expansion, l'expérimentation et le changement". Il cite à cet égard les nouvelles installations, les nouveaux programmes de réadaptation sociale dans les établissements, l'usage accru de la libération conditionnelle et de la probation ainsi que la multiplication par deux des centres communautaires et résidentiels.

Mais, souligne-t-il, il faut poursuivre les améliorations. En ce qui concerne le contrôle et l'incarcération, le document mentionne les conclusions des rapports Mohr et Swackhamer qui insistent sur la sécurité statique ou la sécurité du périmètre, destinée à assurer aux programmes un fonctionnement plus efficace à l'intérieur. A cet égard, la formation du personnel et la méthode de l'unité de vie sont également mentionnées avec approbation.

En ce qui concerne le traitement humain, le document réclame de nouvelles techniques de classement, tout en admettant qu'il "n'est pas facile" de prédire le comportement d'une personne.

Du fait de l'acceptation du principe selon lequel les délinquants sont des membres de la société et doivent être traités comme tels les services de correction essaient de "ramener au minimum les restrictions à leur liberté et de respecter au maximum leur dignité humaine". Il faudrait, pour cette raison, entreprendre une étude des droits et des responsabilités des détenus, et cette question est très controversée. Par ailleurs, le rôle de soutien que peut jouer la communauté vis-à-vis de l'ex-délinquant est crucial pour le succès du traitement et, en vue de la réadaptation sociale, "les services de correction devraient sortir du domaine correctionnel et se préoccuper de trouver des solutions à ses problèmes d'emploi et à ses difficultés de réintégration".

A l'instar du rapport Swackhamer, le document voit dans le contrôle et la réadaptation sociale des objectifs complémentaires et non pas contradictoires, même si, à l'encontre du rapport Swackhamer, l'incarcération y a primauté sur la réadaptation sociale et n'en est pas l'"égale" en importance ou en autorité. Il était facile de défendre l'importance de la réadaptation sociale au nom seul du bon sens. Puisque 93 p. 100

des détenus purgeaient des peines déterminées et que même parmi les 7 p. 100 qui subissaient des peines indéterminées, certains pouvaient s'attendre à être libérés un jour, il est évident que "le processus correctionnel doit donc pour une bonne part se préoccuper de rendre à la société un citoyen responsable, tout en répondant aux exigences de cette dernière en matière de sécurité et en assurant au délinquant un traitement acceptable".

Mais, là encore, il ne faut pas penser qu'une telle tâche soit facile ni qu'elle puisse être menée à bien par la simple application de techniques et de programmes bien connus. Tout comme le rapport Fauteux qui a vu dans le délinquant une personne (TRADUCTION) "détraquée", le document constate que la plupart des détenus ont "des problèmes caractériels qui font qu'ils peuvent difficilement agir en tant que membres responsables de la société". Pour ce motif, "les programmes des établissements visent, dans la mesure du possible, à corriger ces déficiences et à prévoir les pressions à venir pour fournir des moyens de défense". Les moyens mis en oeuvre sont la consultation, la formation technique, la réadaptation de l'alcoolique et du toxicomane, les traitements psychiatriques, des études scolaires plus poussées, les programmes de travail, etc. Mais à l'instar du rapport Ouimet, le document est réservé, pour ne pas dire pessimiste, quant aux chances de réussite d'un tel programme massif de traitement. "En eux-mêmes, ces programmes ne régleront pas les problèmes du délinquant. Il est difficile d'établir un vrai milieu de travail à l'intérieur d'un établissement carcéral et les détenus refusent souvent, une fois libérés, d'utiliser les métiers appris en prison. En définitive, seul l'individu peut modifier son comportement de façon sensible. Le but premier des programmes de correction en milieu carcéral est donc de créer les conditions qui favoriseront un changement de comportement".

Bien qu'il soit "urgent" de poursuivre la mise en oeuvre de ces programmes ainsi que des méthodes spécialisées afin de satisfaire aux besoins des jeunes, des jeunes délinquants, des délinquantes et des délinquants autochtones, il faut admettre que "les dirigeants des établissements ont ... dû faire face aux défis posés par les nouveaux programmes de correction. Depuis cinq ans, des concepts révolutionnaires ont été introduits, notamment les unités résidentielles, les groupes thérapeutiques et les unités psychiatriques. Si la planification de tels programmes est fort complexe, il est tout aussi difficile de les intégrer à une organisation hiérarchisée. De tels concepts doivent d'abord être mis à l'essai, l'appui total de tous les membres de l'organisation étant essentiel à leur mise en oeuvre efficace".

En résumé, ce document énonce la position du ministère du Solliciteur général sur la correction et le rôle qu'elle joue au sein du système de la justice pénale. On y souligne l'importance qu'il y a de prendre conscience de l'interdépendance des éléments du système et on insiste sur la nécessité d'accroître les efforts et la coopération tant au sein d'un processus correctionnel morcelé qu'à travers les limites territoriales.

De par son orientation, ce document, qui ne visait pas à faire des recommandations comme c'était le cas pour certains autres rapports mentionnés aux présentes, semble se rapprocher beaucoup du rapport Ouimet en ce sens qu'il insiste sur la nécessité de multiplier et d'améliorer les programmes de réadaptation sociale en même temps qu'il met en garde ceux qui seraient portés à croire que la réussite des programmes de réadaptation sociale tient uniquement à la mise en oeuvre de principes et de programmes existants. Quoique n'insistant pas outre mesure sur cette question, le document laisse entendre que les grands espoirs nourris par les rapports et les recommandations qui ont été précédemment faits à cet égard n'étaient peut-être pas justifiés et que la réalisation de ces espoirs s'avérait beaucoup plus difficile que prévu.

7. RAPPORT VANTOUR (1975)

Comptant parmi les nombreux groupes spécialisés dans des domaines d'intérêt particuliers, le comité Vantour a reçu, en avril 1975, le mandat d'étudier la question de l'isolement des détenus, suite à une recommandation du premier Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel, Inger Hansen. Le comité a réuni ses conclusions sous la forme d'un rapport de 98 pages renfermant 57 recommandations, traitant de l'utilité de l'isolement comme méthode de punition, de l'efficacité de l'isolement comme moyen de protéger les détenus, et des conditions de vie inhérentes aux deux genres d'isolement autant du point de vue du traitement humain que du point de vue des effets négatifs possibles de l'isolement prolongé. Il fut ajouté à son mandat l'étude de l'emploi de la ségrégation administrative utilisée aux fins du "bon ordre et de la discipline" dans l'établissement.

Le comité a visité 13 établissements fédéraux et interviewé 150 membres du personnel et 216 détenus avant de présenter son rapport en décembre 1975. Dans le cadre de nombreuses recommandations détaillées conformes à son mandat, le groupe de travail Vantour a déclaré que les "nouveaux règlements seulement ne suffiront pas à modifier le milieu psychologique de ces détenus en dissociation. Les principes de base du Service

des pénitenciers, pas plus que l'attitude des membres du personnel, ne seront nécessairement affectés par une modification des règlements".

Dans l'ensemble, le rapport reconnaissait le besoin de l'isolement et affirmait qu'il n'en était pas fait un usage abusif. Cependant, on a manifesté une certaine préoccupation du fait "que ce concept de la ségrégation administrative ne semble pas offrir de réelle valeur thérapeutique ou possibilité de réadaptation". Cette lacune revêt une importance du fait qu'"il faut bien se dire que presque tous ces détenus seront un jour libérés de prison. Compte tenu de ce fait, la ségrégation, sous sa forme actuelle, n'a aucune valeur pratique. Elle ne sert qu'à renforcer l'attitude antisociale du détenu et constitue, en général, une sorte de prophétie malheureuse dont le simple énoncé amène à la réalisation." Ainsi, le rapport Vantour appliquait au sous-système de l'isolement le même argument qui avait été invoqué au sujet de la réadaptation dans l'ensemble du système pénal. Cette attitude se traduit dans toute l'étude de l'isolement où l'on recommande que le détenu en dissociation réintègre progressivement la population carcérale générale, tout comme les détenus doivent progressivement réintégrer la société de "l'extérieur" avant leur mise en liberté totale. Le comité a proposé la tenue d'auditions disciplinaires relatives à l'isolement, lesquelles seraient présidées par des membres de l'extérieur indépendants, tout comme les autres rapports recommandaient d'améliorer les procédures de grief ou de faire appel à des comités-invités pour la population carcérale générale.

Le rapport Vantour ajoutait que "les auditions disciplinaires sont essentiellement orientées vers la sécurité et le personnel de classement n'y participe que de façon réduite", et suggérait que "si la mesure disciplinaire doit être considérée comme faisant partie d'un plan de traitement et non pas seulement comme une peine infligée pour l'infraction commise, la participation du personnel de classement devrait être plus importante".

Pour ce qui est des unités de ségrégation qui, selon le groupe de travail, devraient d'ailleurs continuer d'exister, il faudrait former un personnel spécialisé et l'affecter sur une base permanente. Ces membres du personnel devraient être dotés "d'une formation en cours d'emploi afin de maîtriser les règlements ainsi que la théorie de l'isolement social et de ses effets".

En résumé, l'idée principale qui se dégagait du rapport sur la dissociation correspondait beaucoup à celle d'autres rapports

plus généraux sur les services correctionnels du fait qu'il mettait en valeur la réadaptation et le traitement, s'intéressait aux droits des personnes affectées par les décisions, et accentuait l'importance vitale d'un personnel spécialisé doté d'une bonne formation.

8. RAPPORT FARRIS (1976)

Dans le cadre d'une autre enquête très spécialisée et très précise, la Commission Farris a reçu l'ordre d'enquêter "sur les événements particuliers survenus entre le 9 et 11 juin 1975 au pénitencier de la Colombie-Britannique". L'étude portait sur les événements entourant la prise d'otages, et le décès subséquent d'un de ces derniers, à New Westminster.

Contrairement au comité Swackhamer, cependant, la Commission Farris a adopté, dans le cadre de son mandat, une formule très rigide et très restreinte. Son étude et ses recommandations n'avaient pas l'ampleur de celles du comité chargé d'enquêter sur l'émeute survenue au pénitencier de Kingston.

Malgré son mandat relativement restreint, Farris a fait certaines observations au sujet de la situation en Colombie-Britannique qui correspondaient à des conclusions précédentes relatives au système en général et qui démontraient que les problèmes identifiés dans des rapports comme celui de Swackhamer et Mohr n'avaient pas été résolus avec succès.

La Commission a étudié les circonstances qui ont provoqué l'incident et en est venue à la conclusion peu encourageante qui suit: "dans des conditions pareilles, où la construction est grossièrement inadéquate, où la formation du personnel est dans une large mesure inexistante et le roulement excessif, où il y a manque de communication et de coopération entre le personnel de sécurité et le personnel du classement, où la population carcérale compte 80 à 90 hommes extrêmement dangereux qui ne peuvent être contrôlés que par une méthode inhumaine, il ne faut pas se surprendre que des incidents comme ceux qui nous occupent se produisent".

Encore une fois, on se souciait du personnel et non des règlements. Bien que le rapport traitât spécifiquement de la situation au pénitencier de la Colombie-Britannique, laquelle était plus grave que dans la plupart des autres établissements et ce sous de nombreux aspects, certaines de ses observations relatives

au personnel avaient l'effet frappant du déjà entendu. Le programme officiel de formation pour les agents de correction, dont l'importance vitale pour le succès d'un système correctionnel était reconnue de tous, était "presque impossible" à exécuter dans la pratique, en raison du taux excessif de roulement du personnel. Les agents préposés au classement, qui ont toujours joué un rôle crucial sur le plan de la réadaptation et du traitement, étaient plongés dans leur milieu de travail sans formation préalable. Le cours de formation de trois semaines n'était pas dispensé en raison de la charge de travail trop imposante qui faisait de la formation un luxe qu'on ne pouvait se permettre.

Pire encore, "il y a un conflit entre le personnel de correction et les préposés au classement du pénitencier", ce qui empêche chaque groupe de s'acquitter de ses responsabilités.

Le rapport n'a tiré aucune conclusion ni fait aucune recommandation sur ces questions, disant tout simplement que "ni le cadre de l'enquête ni les ressources de la Commission n'autorisaient à enquêter sur les aspects généraux du fonctionnement des établissements pénitentiaires et sur les besoins de réforme".

En résumé, bien que le rapport Farris n'ait pas traité de questions globales de principes et d'objectifs, ni étudié le système dans son ensemble, il a toutefois fait ressortir clairement, dans le cadre de son étude restreinte d'un incident particulier, que la grande promesse et les hypothèses optimistes que renfermaient les rapports précédents se sont avérées en pratique bien plus difficiles à réaliser qu'on ne l'avait cru.

9. COMMISSION DE REFORME DU DROIT (1976)

En 1969, Ouimet exprimait pour la première fois des doutes au sujet de la convenance de la prison comme milieu de réadaptation, tout en répétant et en élaborant des énoncés du vieux principe voulant que la réadaptation soit un objectif essentiel des services correctionnels et ce, presque par définition.

Comme nous l'avons vu, le document "Le criminel et la société canadienne - Une vue d'ensemble du processus correctionnel", publié par le Solliciteur général en 1973, élaborait ce changement d'accent, en insistant beaucoup sur l'importance de la prévention et de la déjudiciarisation, et en

considérant l'incarcération comme une sanction de dernier ressort et comme une expression de l'échec des orientations axées sur la protection du public qui étaient, semble-t-il, plus souhaitables.

Mais ce doute quant à la faisabilité de la réadaptation dans la prison n'a jamais été exprimé plus clairement que dans la série d'études, de documents de travail et de rapports publiés par la Commission de réforme du droit.

Tandis que les rapports Archambault, Fauteux et Ouimet fixaient à l'unanimité les objectifs du système pénitentiaire comme étant la protection de la société par voie de la dissuasion, de la ségrégation ou de la réadaptation" (Rapport Ouimet, p. 204), qu'ils convenaient d'insister de plus en plus sur le besoin de programmes de réadaptation et de traitement dans les prisons, et qu'ils rejetaient la "vengeance" comme motif valable du sentencing, la Commission de réforme du droit concluait que les seules raisons valables pouvant justifier une peine d'emprisonnement étaient la séparation, la dénonciation ou une mesure visant à corriger un refus volontaire de se conformer à d'autres sanctions prescrites par les tribunaux. La réadaptation en tant qu'objectif de l'emprisonnement brillait par son absence.

Et la raison pourquoi elle n'était pas du nombre des objectifs est la suivante: "ces prétendues justifications de l'emprisonnement résistent mal à l'expérience et aux recherches empiriques. Il est de plus en plus difficile d'affirmer que la prison est un endroit de réhabilitation ou qu'elle est plus efficace qu'une autre peine du point de vue de la prévention générale ou spéciale" (Document de travail n° 11, p. 13)

Le droit pénal a toujours cherché "à dissuader le criminel en puissance de récidiver et à assurer la réadaptation sociale du délinquant actuel... Malheureusement, le succès de ces entreprises est aléatoire. La dissuasion et la réadaptation sociale ne réussissent pas toujours. Si on examine l'effet intimidant de la peine, on constate que certains délinquants y sont imperméables pour des motifs tout à fait irrationnels, que d'autres aiment prendre des risques et que d'autres encore considèrent le crime comme un risque favorable puisque les possibilités de se faire prendre sont relativement peu élevées. Le principal problème vient de ce que notre société est tellement imbue de valeurs, telles le sentiment d'humanité et le respect de la liberté, qu'elle refuse d'adopter des mesures suffisamment sévères pour rendre l'intimidation

véritablement efficace. Il en est de même pour la resocialisation. Il n'est pas facile de resocialiser un délinquant si on ne sait pas en quoi consiste le fait de le socialiser. Et là encore, notre respect de la liberté et des valeurs humaines interdit le recours à la modification du comportement par des techniques de dressage mécanique déshumanisantes." (Notre droit pénal, p. 3)

Bien sûr qu'il faudra encore des prisons. Mais la Commission voulait qu'il soit clair dans l'esprit de tous qu'on y aurait encore recours non pas parce qu'elle croyait que c'est un moyen de resocialiser les délinquants, ni parce qu'elle avait foi en son pouvoir de dissuasion, mais parce que dans certains cas la société a atteint son seuil de tolérance. (Rapport sur les sentences, p. 3)

Les prisons, tout comme le droit pénal comme tel, devraient être considérées comme une mesure de dernier ressort, et on devrait y avoir recours avec un maximum de réserve. Si, malheureusement, certaines personnes doivent être incarcérées, il est important de se souvenir qu'un jour ou l'autre elles seront libérées. Même ce point de vue traditionnel relatif à la réadaptation et aux programmes de traitement a été traité sous un angle différent et de façon superficielle par la Commission de réforme du droit.

Le fait d'une mise en liberté éventuelle n'a pas servi de justification à des programmes de "traitement" élaborés et avancés pour les détenus comme il en est souvent fait mention dans d'autres rapports. Bien au contraire, il est expliqué que les conditions au sein des prisons devraient imposer le moins de contraintes nécessaires et rejoindre, autant que possible, les conditions que l'on retrouve dans la société. Le travail était important, la rémunération l'était aussi afin de permettre au délinquant de subvenir aux besoins de sa famille et d'accepter ses responsabilités. L'existence d'une série d'étapes progressives vers la liberté de plus en plus grande est indispensable pour faciliter la réinsertion sociale du détenu dans la communauté.

Mais, tout comme la réhabilitation ne peut justifier l'incarcération, elle ne peut non plus constituer l'un des facteurs qui déterminera les conditions de libération. Il importe également de comprendre que le passage de la privation à une restriction de liberté de moins en moins astreignante ne devrait pas normalement dépendre de la réaction du délinquant à l'égard du traitement, mais de son comportement et de l'acceptation de ses responsabilités." (Document de travail n° 11, p. 40)

L'accent est mis sur la modération; il faut tenter de trouver d'autres solutions à l'emprisonnement lorsque c'est possible. La clé du problème est de favoriser la participation de la collectivité dont le délinquant est membre et dans laquelle il retournera un jour ou l'autre.

10. RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL DE L'AGENCE FEDERALE DE CORRECTION (1977)

A l'automne 1973, un petit groupe de travail a été chargé "d'élaborer et de mettre sur pied un service canadien de correction intégré qui comprendrait le Service canadien des pénitenciers et le Service national des libérations conditionnelles". Le groupe de travail a fait connaître ses points de vue dans un rapport de 121 pages publié en mars 1977, et voyait dans son mandat "une occasion opportune d'examiner en profondeur le rôle et les responsabilités traditionnels du gouvernement fédéral en matière correctionnelle, d'évaluer les hypothèses fondamentales, la philosophie les principes et la logique sous-jacents qui justifient ce que nous faisons".

Le thème du rapport traduit les conclusions d'un processus de consultation d'envergure, et représente ce qui se résume à une tentative de prendre en main les problèmes identifiés dans le document "Vue d'ensemble" de 1973, et dans les rapports de la Commission de réforme du droit. Le dilemme identifié dans ces documents et, en fait, depuis le rapport Ouimet de 1969, fut abordé carrément dans le contexte d'une analyse des orientations exécutée par le groupe de travail.

En étudiant l'évolution passée et en cours de la situation, le groupe de travail a identifié "quatre tendances majeures dans la société qui influent déjà et qui continueront d'influer sur les services correctionnels à travers le Canada:

- "1. La préoccupation croissante du public à l'égard de la criminalité et de la justice pénale;
2. La conscience croissante du public à l'égard de la criminalité et de la justice pénale;
3. La croissance du taux de criminalité;
4. Les changements dans les opinions de la société sur la criminalité."

Développant ces points, le rapport affirme "des signes indiquent clairement que des segments importants de la société sont en train de mettre l'accent sur la responsabilité individuelle

et sur les récompenses à obtenir par le biais de l'auto-discipline et de la conformité à l'éthique du travail." Il découlait de là deux attitudes différentes du public à l'égard de la criminalité et des services correctionnels:

1. La société semble exiger des sanctions plus sévères contre certains crimes afin d'exercer en même temps les fonctions de punition et de dissuasion, et
2. Il est évident qu'on veut de plus en plus décriminaliser certains actes considérés autrefois comme des crimes afin de refléter les changements survenus dans les attitudes de la société."

Tout cela s'inscrivait dans le cadre général des priorités et des préoccupations des services correctionnels qui sont demeurées en grande partie celles qu'énonçaient le document "Vue d'ensemble" et d'autres rapports. "Les services correctionnels fédéraux doivent mettre l'accent, en premier lieu, sur la protection du public, y compris du délinquant, contre la conduite criminelle et les effets de la criminalité. Dans ce contexte, on continuera de rechercher des politiques progressistes et humanitaires, pourvu que les risques encourus par le public soient minimes et qu'on puisse le prouver. Dans les années à venir, le besoin de bonnes relations communautaires prendra donc une plus grande importance en même temps que celui d'un programme honnête et complet d'éducation du public."

Si l'on tient compte de ces priorités et de la société qui exige des sanctions plus sévères contre certains crimes graves, et qui demande en même temps de décriminaliser d'autres infractions moins sérieuses, on assistera vraisemblablement à "une augmentation importante du nombre des délinquants difficiles à traiter qui seront emprisonnés pendant longtemps. Naturellement, le fardeau accru de l'incarcération incombera en majeure partie aux services correctionnels fédéraux."

Ces orientations ont également incité le groupe de travail à prévoir une "orientation communautaire de plus en plus marquée, une demande grandissante d'une participation plus importante du secteur privé, une collaboration croissante des gouvernements fédéral et provinciaux dans l'élaboration des politiques correctionnelles, et une plus grande conscience du besoin d'une planification, d'une formation et d'un perfectionnement plus efficaces de la main-d'oeuvre dans les services correctionnels."

Au risque de reprendre les recommandations et les analyses de rapports remontant à Archambault, le groupe de travail a cherché ensuite à démontrer le besoin d'un changement véritablement fondamental, devenu nécessaire à la suite des difficultés que la mise en valeur de l'aspect traitement avait soulevées au cours des trois dernières décennies. Les objectifs du système ne sont peut être pas si différents puisqu'on parle encore du besoin de protéger la société, et du besoin de replacer dans la collectivité un délinquant dont le comportement n'est pas pire qu'à son entrée dans le système. Cependant, le groupe de travail a vu le besoin d'une attitude fondamentalement différente quant au rôle des autorités correctionnelles.

Dans le passé, l'accent reposait sur la réadaptation sociale et on supposait "que les praticiens de la correction peuvent changer ou modifier la personnalité du délinquant, ce qui suppose en outre que le comportement criminel est en quelque sorte l'expression de certains troubles sous-jacents de la personnalité qui exigent une thérapie et un traitement intensif pour que le comportement criminel cesse." (Rapport de l'AFC, p. 28) Ailleurs, ces hypothèses portent l'étiquette de "modèle de traitement" ou "traitement médical" ou "cure forcée".

L'expérience a toutefois prouvé l'invraisemblance de ces prétentions. En fait, "en tant que but correctionnel, ces prétentions ont été mises en doute comme étant irréalistes, non documentées et irréalisables. Le fait d'accentuer la réadaptation comme l'unique but reconnu de la correction tend à tromper le public ainsi que le délinquant quant à l'intention, aux moyens et à la capacité des services correctionnels."

Ce que le groupe de travail propose en remplacement de ce modèle irréaliste, c'est un modèle de "disponibilité de programmes correctionnels et d'évolution souple. "Pour faire face aux réalités du milieu correctionnel actuel, les services correctionnels fédéraux doivent offrir des programmes de correction qui aideront le délinquant à se préparer à la vie active quotidienne à acquérir la confiance nécessaire pour résoudre ses problèmes personnels et ses problèmes d'adaptation sociale et le mettront en mesure d'adopter des normes de conduite plus acceptables. Le principe de programmes disponibles repose sur l'hypothèse que le délinquant est finalement responsable de son comportement." Comme on peut facilement le constater, cette approche se rattache au point de vue du groupe de travail relatif à la société en général qui veut un changement d'accent qui porte sur "la responsabilité individuelle et l'auto-discipline".

Le modèle des programmes disponibles dans les services correctionnels fait trois choses: il laisse au délinquant la responsabilité de changer son mode de vie; il donne aux services correctionnels fédéraux un but réaliste plutôt que le but impossible de changer le comportement du délinquant et il ne fait pas croire au public que les services correctionnels fédéraux peuvent résoudre les problèmes de la criminalité.

Après avoir réorganisé notre façon de penser quant au rôle qui convient aux services correctionnels, nous pouvons, suivant le raisonnement du groupe de travail, identifier six principes fondamentaux et un nombre semblable d'objectifs des services correctionnels fédéraux:

PRINCIPES

- I Le délinquant est fondamentalement responsable de son comportement criminel
- II La peine imposée par le tribunal constitue la punition
- III La collectivité est un élément responsable du processus correctionnel
- IV Les services correctionnels doivent assurer l'existence d'un milieu conforme aux besoins sécuritaires et favorable à la participation active aux programmes offerts
- V Les services correctionnels fédéraux doivent fournir des garanties de procédure adéquates visant à protéger les droits du délinquant
- VI Le délinquant est responsable de se mériter des privilèges et de les conserver.

OBJECTIFS

- I Administrer avec efficacité la peine imposée par le tribunal
- II Enfermer et contrôler le délinquant pour la période spécifiée par le tribunal
- III Fournir au délinquant des programmes conçus pour l'aider à élaborer et à adopter des normes de conduite plus acceptables
- IV Administrer et contrôler la réintégration sociale du délinquant
- V Favoriser l'intérêt, la compréhension et l'acceptation du public en matière de programmes et d'activités des services correctionnels fédéraux
- VI Promouvoir et contribuer à l'élaboration d'une justice pénale canadienne efficace.

Ce modèle entraîne par ailleurs des changements quant à l'organisation et à la gestion du système correctionnel, et le groupe de travail s'étend en quelque sorte sur ces changements. L'intégration du système doit s'effectuer de façon plus marquée et plus avancée. La gestion des services correctionnels canadiens doit mettre l'accent sur:

- la gestion des ressources humaines
- la planification des programmes
- de bons renseignements de base qui mettent à profit une informatique très avancée
- une structure qui délimite nettement les rôles, l'autorité et les responsabilités
- une philosophie ou un style de gestion qui encourage la diversité et les innovations, tout en insistant, au besoin, sur la discipline et sur le contrôle (par exemple en matière de sécurité)."

"Les services correctionnels fédéraux doivent maintenir un équilibre fragile entre les restrictions essentielles de la liberté exigées par la sentence du tribunal et le besoin de protéger le public et l'accessibilité aux programmes." De plus, il incombe aux services correctionnels fédéraux "de fournir au délinquant des occasions de faire montre d'un meilleur sens des responsabilités en lui permettant de faire des choix".

La collectivité a un rôle clé à jouer, et les composantes établissement et collectivité de la peine doivent être considérées comme deux phases contiguës qui servent le même dessein général. Le personnel tout comme le délinquant doivent, dès le début, planifier la façon dont la peine sera purgée. On devrait fixer un "ensemble" de programmes comportant le travail, la formation, l'instruction, les privilèges, l'élargissement dans la collectivité, et les mesures de contrôle. Ce principe de "partage des responsabilités" exige la participation du délinquant au processus de planification, la responsabilité du délinquant à réaliser le plan, et la responsabilité des services correctionnels fédéraux d'assurer les ressources nécessaires à la réalisation du plan."

Le fait de passer d'une démarche axée sur des aptitudes en "orientation" à une démarche axée sur des aptitudes en "gestion", changement essentiellement de degré plutôt que de nature, cadre bien avec le changement d'accent qui accorde l'importance au programme de "participation" plutôt qu'au programme de "traitement" et qui exige d'assurer la formation et le perfectionnement des agents des unités résidentielles afin que

ces derniers puissent s'occuper des responsabilités principales des cas assignés; de surveiller le rendement global du délinquant lorsque ce dernier exécute les programmes projetés; d'exploiter les ressources communautaires en assumant la responsabilité de sa participation; et de communiquer avec la police, les tribunaux et les secteurs publics et privés de la collectivité.

"Les occasions de participation doivent être diversifiées et se rattacher à la société d'aujourd'hui. De plus, elles doivent être conformes au choix du délinquant et faire appel si possible, à la collectivité.

En résumé, le rapport du Groupe de travail de l'Agence fédérale de correction semble porter, dès le début, sur le dilemme identifié d'abord par Ouimet, puis élaboré dans le document "Vue d'ensemble" ainsi que dans les rapports de la Commission de réforme du droit. Il tente en outre de mettre au point une nouvelle démarche pour les services correctionnels, démarche qui tient compte de l'expérience acquise au cours des trois dernières décennies dans le cadre des programmes de "traitement" et de réadaptation. Le rapport affirme que le nouveau "modèle de disponibilité de programmes" ne devrait pas donner l'impression que les services correctionnels fédéraux se démettent de leur responsabilité de faire face à la situation... Ce n'est pas une admission d'échec; il s'agit simplement d'une suggestion "que nous avons eu les yeux plus grands que le ventre". En mettant l'accent sur ce qu'il croit être une idée plus réaliste sinon plus modeste de ce que les services correctionnels fédéraux devraient être et de ce qu'ils devraient faire, le groupe de travail s'efforce de faire la part des choses entre ce que nous a appris l'expérience et les nombreux objectifs et intérêts des services correctionnels. Comme le Solliciteur général le souligne dans la préface du rapport, l'étude du groupe de travail s'inscrit dans le cadre d'un processus permanent d'étude et de révision, et "d'autres études et consultations seront nécessaires avant qu'on puisse en tirer des conclusions définitives."



END