

Chronique de criminologie

Actualité de la surveillance électronique des condamnés au Québec et en Belgique

Introduction

Les choix de politique pénale ne se ressemblent pas toujours d'un pays à l'autre. La divergence en la matière est particulièrement intéressante à analyser lorsque des options technologiques nouvelles tiraillent doublement les décideurs : entre séduction et bon sens, d'une part, entre esprit (?) gestionnaire et cohérence politique, d'autre part. Cet article sera consacré à rendre compte des évolutions récentes de la surveillance électronique des condamnés dans deux juridictions qui ont fait des choix diamétralement opposés en la matière, bien que justifiés tous deux par le souci de réduire le recours à l'emprisonnement. L'examen des raisons de ces choix suppose un effort de contextualisation juridique et politique, de la faveur belge accordée à la solution électronique et du refus québécois de s'y laisser aller. L'on verra ainsi comment la Belgique s'engage dans la technologie pénale à la faveur d'une gestion managériale de la sécurité et de la surpopulation pénitentiaire. L'on verra ensuite comment le Québec s'y oppose, en raison d'un souci de cohérence avec les valeurs et les principes adoptés dans sa réforme correctionnelle de 1995.

La surveillance électronique en Belgique

La Belgique a fait le choix non seulement d'expérimenter la surveillance électronique des condamnés (en 1998)¹, mais aussi, dès l'année 2000,

(1) Voir, à cet égard, E. STASSART, «Expérience de surveillance électronique en Belgique», *Vigiles. Revue du droit de police*, octobre 1998, n° 4, 15-25; R. BAS, «Twintig maanden elektronisch toezicht in België. Een eerste kwantitatieve analyse», *Winket*, XXX, 78-89; D. KAMINSKI, «L'assignation à domicile sous surveillance électronique : de deux expériences l'autre», *Rev. dr. pén.*, 1999, n° 5, 626-653; numéro spécial de la revue *Orde van de dag, Criminaliteit en samenleving*, «Voor straf naar huis. Elektronisch toezicht», n° 10, juin 2000.

CHRONIQUE

de lui donner une structure, un programme, des objectifs et une extension². Si le Ministre DE CLERK, dans sa note d'orientation «Politique pénale et exécution des peines» (1996), formulait son vœu de diversifier les sanctions pénales et d'introduire dans ce cadre la surveillance électronique, ce qui n'était qu'une expérience s'est institutionnalisé par la décision prise en Conseil des ministres du 30 juin 2000. Le Centre national de surveillance électronique a été créé au sein du directeur-général des établissements pénitentiaires et 16 personnes y ont été engagées au cours de l'automne 2000. Nous verrons encore que le plan fédéral de sécurité contient des projets d'extension de l'usage de la surveillance électronique.

La circulaire du 12 avril 2001

La surveillance électronique sera donc étendue à toute la Belgique dans la forme définitive qu'elle s'est donnée au fil de circulaires successives. La dernière en date³ formule les termes de la pérennisation et de l'extension du dispositif, mais il ne semble pas que l'on s'inquiète de les formaliser légalement. Les modes d'exécution des peines ne relèvent apparemment pas de choix démocratiques pour lesquels le Parlement aurait à prendre position⁴, cet aspect de la trajectoire pénale des individus relevant d'une compétence toujours administrative (malgré la récente juridictionnalisation de la libération conditionnelle). Il reste que l'extension programmée par le gouvernement, comme on le verra plus bas, n'est pas que quantitative: elle concerne aussi les lieux juridiques d'inscription de la mesure. A ce jour, l'assignation à domicile sous surveillance électronique n'est applicable, pendant une période de minimum quinze jours, qu'aux condamnés,

(2) La note de politique générale du ministère de la Justice pour l'exercice budgétaire 2000 indique que «le Conseil des ministres du 10 septembre 1999 a marqué son accord sur la poursuite de l'expérience en cours en tant que préparation à l'extension prévue après mars 2000. La mise sous surveillance électronique de 100 détenus est prévue pour la fin de l'an 2000, avec une extension systématique à 300 condamnés en 2002». La note de politique générale pour l'exercice budgétaire 2001 précise que «la surveillance électronique a (...) été développée comme modalité à part entière de l'exécution pénale en vue de lutter contre la surpopulation dans les prisons. A cet effet, un crédit de 39,3 millions de francs a été prévu. Dès que l'administration pénitentiaire aura atteint sa vitesse de croisière, environ 300 condamnés pourront quotidiennement subir leur peine sous ce régime. Entre-temps, on s'apprête à passer la vitesse supérieure pour faire passer ce nombre à plus ou moins 1.000 unités».

(3) Circulaire ministérielle (Ministère de la Justice) n° 1727 du 12 avril 2001 concernant la réglementation de la surveillance électronique comme modalité d'exécution des peines.

(4) Ellen STASSART, *op. cit.*, 25, trouvait indiqué «une fois l'expérience terminée, d'y consacrer un débat parlementaire» ...

CHRONIQUE

qui ne sont pas exclus du bénéfice de la mesure⁵, qui sont en possession d'un titre de séjour valable, qui marquent leur accord préalable à la mesure, qui peuvent justifier d'un emploi du temps précis⁶, qui disposent d'une habitation et d'une ligne téléphonique, qui ne présentent pas de contre-indication⁷. Les condamnés entrent en ligne de compte immédiatement pour bénéficier de la mesure, si le total des peines d'emprisonnement principal effectif n'excède pas trois ans; si ce total excède trois ans, ils entrent en ligne de compte si la conférence du personnel a rendu un avis favorable dans le cadre de la procédure de libération conditionnelle ou s'ils se trouvent à six mois du terme de leur peine.

La procédure d'octroi de la mesure diffère selon que le total des peines d'emprisonnement principal excède ou n'excède pas trois ans. Selon ces hypothèses, une enquête interne est ou peut être demandée au service psychosocial de l'établissement pénitentiaire où est écroué le détenu et une enquête externe est réalisée par le Centre national de surveillance électronique. Lorsque le total des peines n'excède pas trois ans, s'ajoute à ces enquêtes un avis de la direction de l'établissement; dans le cas contraire, un avis favorable de la conférence du personnel est nécessaire. Les dossiers ainsi constitués doivent parvenir au Service des cas individuels qui prend une décision motivée et communiquée dans un délai de dix jours à la direction de l'établissement où le détenu est incarcéré et à la direction du Centre national de la surveillance électronique.

Une faveur sans succès?

Au moins deux paramètres sociaux et administratifs entrent en ligne de compte pour atténuer «de fait» la faveur que l'actuel ministre de la Justice accorde à la surveillance électronique. Le premier problème est relatif au personnel mobilisé pour l'application de la mesure. La création du Centre national de surveillance électronique et l'engagement de son personnel constituent incontestablement, comme c'est trop rarement le cas, les

(5) Sont exclus les condamnés qui subissent une peine pour des faits visés aux articles 372 à 386ter du Code pénal s'ils ont été commis sur des mineurs ou avec leur participation; les condamnés pour trafic de stupéfiants sauf s'il ressort clairement des faits qu'il ne s'agissait pas d'un trafic organisé, à but lucratif; les condamnés qui subissent une peine pour des faits visés aux articles 1^{er} à 6 de la loi du 13 avril 1995 contenant des dispositions en vue de la répression de la traite des êtres humains; les condamnés faisant l'objet d'une demande d'extradition.

(6) «Il peut s'agir notamment d'une activité professionnelle, de tâches ménagères, d'une formation, d'une thérapie ou (de) la préparation de ces activités» (Circulaire ministérielle n° 1727 du 12 avril 2001, 3).

(7) Les contre-indications peuvent porter sur les éléments suivants: la possibilité de reclassement du condamné, sa personnalité, son comportement en détention, le risque de le voir commettre de nouveaux faits constitutifs d'infractions, le risque de le voir menacer l'intégrité physique de tiers, l'incompatibilité du contexte familial avec la mesure de surveillance électronique, l'attitude du condamné vis-à-vis de sa (ses) victime(s).

CHRONIQUE

conséquences logiques, en termes de moyens, d'une volonté politique. Cependant, la création de quelques emplois externes aux établissements pénitentiaires cache mal la surcharge «interne» de personnels qui n'ont bénéficié récemment que d'une trop légère augmentation de cadre, compte tenu des missions croissantes d'expertise qui leur sont demandées. Les «enquêtes internes» dont il vient d'être question ont constitué un des éléments déclencheurs, dès la fin du mois de novembre 2000, d'un mouvement de grogne, en front commun syndical, du personnel des services psychosociaux des établissements pénitentiaires⁸. Celui-ci a fait savoir au ministre de la Justice son refus d'accomplir toute nouvelle mission, en ce compris celles relatives à la surveillance électronique, sans octroi de moyens supplémentaires. Après les pressions et menaces individuellement adressées par le ministre à l'encontre du personnel, la directive du 12 avril 2001 a tout simplement renvoyé l'enjeu du conflit social à la responsabilité des chefs d'établissement.

Le second paramètre de blocage tient à la procédure elle-même. Ainsi, selon les termes mêmes de la circulaire, le service des cas individuels, service-clé du processus de décision de placer des détenus en surveillance électronique, doit rendre et communiquer sa décision dans les dix jours de la réception du dossier, faute de quoi la décision est considérée comme défavorable à l'octroi de la surveillance électronique. Ce type de réglementation donne évidemment à la lenteur ou à la surcharge d'un service surmené le pouvoir «passif» de limiter l'accès à la mesure d'assignation à domicile sous surveillance électronique.

Ces deux facteurs cumulés ont un effet de réduction du nombre de personnes effectivement soumises au régime de la surveillance électronique. On ne peut paradoxalement que s'en réjouir puisque ce petit nombre bénéficie de la sorte d'un encadrement social maximal, dont nous pensons qu'il constitue le seul bénéfice et la seule variable rendant compte de l'efficacité de la mesure, l'effet propre du dispositif électronique ne constituant qu'un artefact.

Un succès sans faveur

L'argument critique ne surgit pas ici qu'à la faveur de problèmes d'organisation, de manque de personnel ou de circonstances locales; des raisons de nature politique et éthique sont en cause, que les auteurs de cet

(8) Ce personnel est composé, en décembre 2000, de 122 psychologues, 138 assistants sociaux et 6 psychiatres, chargés d'exécuter des missions d'aide et d'expertise «au profit» de 9.000 détenus. Les missions d'expertise ont augmenté, au détriment de l'aide, en raison des dispositions prises par le ministre de la Justice dans la foulée de l'affaire DUTROUX.

CHRONIQUE

article ont développées dans leurs travaux respectifs⁹. A cet égard, un rapport commandité par le Parlement européen¹⁰, qui traite notamment de la surveillance électronique, recommandait, entre autres choses, que ce Parlement adopte une résolution visant à encourager les Etats membres de l'Union, qui ont recours à la surveillance électronique: 1) à mettre en place des mécanismes démocratiques de vigilance (veiller à entourer la décision de placement sous surveillance de suffisamment de garanties légales et judiciaires et assurer le suivi et le contrôle de la surveillance par une commission adéquate); 2) à abandonner de manière progressive la pratique de la surveillance électronique au profit de mesures *humaines* de surveillance (développement de sanctions alternatives). D'autre part, la résolution devrait décourager la mise en place de pareils mécanismes par les Etats qui, bien qu'au stade de l'expérimentation, ne pratiquent pas encore la surveillance électronique de manière systématique. Il est aussi suggéré que le Parlement européen adopte une déclaration visant à prendre position politiquement contre le recours sans cesse grandissant à des mesures de contrôle telles que la surveillance électronique qui bafouent certaines des libertés publiques les plus élémentaires et constituent une menace de régime de surveillance maximale¹¹.

Le plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire

Quoi qu'il en soit, l'expérience belge présentait jusqu'ici, faute de qualités, au moins une absence de défaut; organisée comme modalité d'exécution de la peine, en anticipation de la libération provisoire ou conditionnelle, elle ne présentait que faiblement le risque d'extension du filet pénal. Il importe de signaler que ces garanties déjà minimales sont loin d'être protégées par les projets du ministre de la Justice que le gouvernement et le parlement ont adoptés sous le nom de «plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire»¹². En effet, outre l'extension quantitative projetée, une diversification des contextes juridiques d'usage de l'assignation à domicile sous surveillance électronique est envisagée, à l'égard de laquelle toutes les critiques émises dans la littérature scientifique trouvent

(9) D. KAMINSKI, *op. cit.*; J.-Cl. DALLAIRE et P. LALANDE, *Surveillance électronique: solution ou panacée*, Rapport de la Direction générale des Services correctionnels, ministère de la Sécurité publique, Québec, 2000. Le rapport peut être découvert sur le site du ministère québécois de la Sécurité publique: <http://www.msp.gouv.qc.ca/index.asp>. Voir également P. LANDREVILLE, «La surveillance électronique des délinquants: un marché en expansion», *Déviance et Société*, 1999, vol. 23, n° 1, 105-120.

(10) L. MAMPAEY et J.-Ph. RENAUD, *Technologies dans les prisons (Une évaluation des technologies de contrôle politique)*, Rapport final. Document de travail pour le STOA Panel, Parlement européen, juillet 2000, 11-12. Ce rapport est disponible sur le site suivant: www.grip.org.

(11) MAMPAEY et RENAUD, *op. cit.*

(12) Daté du 31 mai 2000, ce plan peut être lu sur le site du ministre belge de la Justice à l'adresse suivante: www.just.fgov.be.

leur pleine pertinence. La logique – économique (bien qu'onéreuse) et mâtinée d'idéologie réparatrice¹³ – selon laquelle un investissement doit se généraliser (quantitativement) pour se légitimer, non dans sa valeur mais dans son coût, se voit donc redoublée par la diversification (qualitative) de cet investissement technologique. Deux «déplacements» juridiques de la surveillance électronique sont d'ores et déjà programmés.

Ainsi, le sous-projet 91.3 du plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire, qui concerne le nouvel esprit de réparation que le ministre veut voir réaliser dans tous les recoins de l'action pénale, indique l'éventualité de faire de l'assignation à résidence sous surveillance électronique une peine à part entière et non seulement une modalité d'exécution de la peine: «Dans le même esprit de réparation, la surveillance électronique sur une base volontaire peut offrir une alternative à part entière à la peine d'emprisonnement. Tant que la sécurité de la société peut être garantie, la surveillance électronique permet à la fois de limiter les effets néfastes de la détention, de réparer les préjudices éventuels causés à la victime et de rétablir la relation entre l'auteur et la société».

De même, le sous-projet 90.1 du plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire consacré à la détention préventive exprime les espoirs déçus de la loi du 20 juillet 1990 en matière de réduction de l'incarcération des inculpés. Le plan précise que «(d)ifférentes possibilités pour parvenir à une utilisation responsable du moyen que constitue la détention provisoire doivent encore être étudiées par rapport à leur faisabilité. On envisagera également l'opportunité d'accorder une place à l'assignation à résidence (électronique ou non) dans l'instruction et on étudiera comment la liberté sous conditions peut être appliquée comme on le souhaite». Il nous apparaît difficile d'imaginer comment la surveillance électronique pourrait éteindre la déception structurelle que produit toute diversification des mesures offertes aux juridictions d'instruction face au souci politique de limiter le recours à la détention préventive.

Rappelons que le ministre DE CLERK ayant demandé à ses services une étude d'opportunité en la matière, les résultats de cette étude témoignaient d'une réticence certaine¹⁴. Les deux projets du plan fédéral de sécurité et de politique pénitentiaire mentionnés ci-dessus, s'ils devaient être réalisés, anéantiraient toute chance que la mesure de surveillance électronique ne soit pas néfaste pour la modération dans la distribution des mesures pénales. Les enseignements des expériences anglaises et américaines notamment ne peuvent évidemment pas grand'chose contre le désir de vendre

(13) La question mériterait un article, consacré à elle seule, de savoir quelle peut bien être la plus-value réparatrice de la surveillance électronique par rapport à toute autre forme de supervision d'une mesure pénale alternative à l'emprisonnement ...

(14) K. DE BUCK et K. D'HAENENS, *Electronic Monitoring*, Bruxelles, Institut National de Criminologie et de Criminalistique, 1996.

CHRONIQUE

à la population une illusoire sécurisation et aux délinquants une irrésistible promesse d'amélioration de la répression.

L'avenir nous dira sans doute ce qu'il adviendra de ces projets, mais l'actualité outre-Atlantique mérite aujourd'hui notre attention, tant les positions politiques face à la technologie de surveillance s'avèrent contrastées entre la Belgique et le Québec.

Le Québec et la surveillance électronique

Le ministre de la Sécurité publique de la province de Québec, M. Serge MENARD, a annoncé, ce 18 janvier 2001, qu'il ne lancerait pas son département dans une expérience coûteuse et inutile de surveillance électronique des condamnés. Il a plutôt choisi d'augmenter les contrôles et le support à la réinsertion sociale par une allocation supplémentaire de crédits en vue d'embaucher 66 agents des services correctionnels pour le contrôle en communauté et 46 agents de probation¹⁵ pour améliorer le soutien à la réinsertion sociale (*La Presse*, A-4, 19 janvier 2001).

Pour comprendre la portée de cette décision, il importe, d'une part, de retracer l'historique des événements sur cette question au Québec et, d'autre part, de remonter en 1995, date d'une réforme apportée au régime de détermination de la peine introduisant à l'article 742.1 du Code criminel canadien une peine d'emprisonnement avec sursis.

Le rapport du Comité d'étude sur les solutions de rechange à l'incarcération

En 1986, le Comité d'étude sur les solutions de rechange à l'incarcération, mandaté par le Solliciteur général de l'époque, s'était déjà penché sur l'assignation à domicile sous surveillance électronique. Le comité, dans le cadre de son rapport¹⁶, après avoir analysé les principaux enjeux relatifs à la mesure, a conclu qu'il n'était pas souhaitable d'en recommander la mise en application. Sa conclusion était basée sur les conséquences négatives appréhendées en rapport avec ce que le Comité identifiait comme les trois ordres d'inconvénients de la surveillance électronique: les menaces aux libertés individuelles, les risques d'escalade du contrôle pénal et de transformation du contrôle social.

Au cours des années qui ont suivi, les autorités correctionnelles se sont appuyées sur ce positionnement du Comité d'étude sur les solutions de

(15) Il s'agit plus précisément, dans la terminologie québécoise, «d'intervenants professionnels», ce qui inclut les agents de probation.

(16) P. LANDREVILLE (Prés.), *Rapport du comité d'étude sur les solutions de rechange à l'incarcération*, Québec: ministère du Solliciteur général, Gouvernement du Québec, août 1986.

CHRONIQUE

rechange à l'incarcération pour justifier leur attitude de prudence sur la question. C'est ainsi qu'en 1992, dans une note adressée au sous-ministre en titre, le sous-ministre responsable des services correctionnels faisait part des éléments qui incitaient la Direction générale des services correctionnels à la prudence, à savoir les menaces aux libertés individuelles, les risques d'escalade dans l'utilisation des mesures pénales (surpénalisation des contrevenants) et de modification du contrôle social.

Mais certains événements très médiatisés au Québec au milieu des années 1990 ont ramené la question du besoin ou non de recourir à la surveillance électronique. La question de l'opportunité d'organiser un dispositif de surveillance électronique pour contrôler les délinquants est donc posée en 1997, date à laquelle un premier rapport émanant des services correctionnels du Québec¹⁷ répond négativement, concluant qu'il n'était pas opportun d'organiser un dispositif de surveillance électronique pour contrôler les délinquants. D'ailleurs, dans le rapport publié par le Parlement européen¹⁸ sur la question de la surveillance électronique, on a fait état du courage politique du Gouvernement du Québec de l'époque de ne pas avoir inclus dans sa réforme correctionnelle un programme de surveillance électronique et d'avoir préféré la mise en place de moyens tant financiers qu'humains.

Les principes de détermination de la peine

Le 13 juillet 1995, le Parlement canadien sanctionnait la Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine) et d'autres lois en conséquence (projet de loi C-41). Ces modifications sont entrées en vigueur le 3 septembre 1996. Selon un jugement de la Cour suprême de 1999¹⁹, cette réforme marquait une étape majeure, soit la première codification et la première réforme substantielle des principes de détermination de la peine dans l'histoire du droit criminel canadien (par. 39). La Cour suprême y soulignait de plus que la possibilité de prononcer une condamnation avec sursis, en particulier, modifie le paysage de telle manière qu'elle donne un sens entièrement nouveau au principe du recours à l'emprisonnement dans le seul cas où aucune autre option n'est justifiée dans les circonstances (par. 40).

Il faut rappeler que le projet de loi C-41 était en grande partie une réaction au problème du recours excessif à l'emprisonnement au Canada tant décrié par les spécialistes, les diverses commissions d'enquête et les

(17) J.C. DALLAIRE, *La surveillance électronique a-t-elle répondu aux attentes suscitées?*, Québec, Direction générale des services correctionnels, ministère de la Sécurité publique, 1997.

(18) L. MAMPAEY et J.-Ph. RENAUD, *op. cit.*, 30.

(19) Cour suprême du Canada, *Reine c. Gladue*, n° 26300, 23 avril 1999. Disponible sur le site suivant : <http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/fr/index.html>

CHRONIQUE

comités spéciaux au Canada, depuis la fin des années 60. En effet, déjà avec la publication, en 1969, du rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle²⁰, on suggérait de procéder à un réaménagement du recours à l'emprisonnement et que l'imposition d'une sentence carcérale soit toujours justifiée par écrit. Ce rapport dénonçait alors «l'utilisation excessive des prisons au Canada» (p. 331) et recommandait «que l'on mette tout en œuvre pour diminuer le nombre de détenus au Canada» (p. 332).

En 1987, un autre rapport canadien²¹ dénonçait le taux élevé d'incarcération au Canada et proposait de recourir avec modération à l'emprisonnement et de ne le faire que lorsque cette mesure était nécessaire pour protéger la population contre les crimes violents.

Bref, les modifications de 1996 au Code criminel étaient l'aboutissement d'un débat public et parlementaire et de recommandations de spécialistes sur la question des sanctions pénales et la réponse au recours trop fréquent à l'incarcération comme sanction²². Parmi ces nouvelles dispositions, figuraient notamment les suivantes: 1^o) des mesures alternatives (dites de rechange) sont prévues pour les délinquants adultes; 2^o) l'incarcération est la mesure de dernier ressort pour l'exécution forcée des amendes; 3^o) au niveau du prononcé des peines, on doit tenir compte, entre autres, de [...] l'obligation, avant d'envisager la privation de liberté, d'examiner la possibilité de sanctions moins contraignantes lorsque les circonstances le justifient (art. 718.2, d)²³; 4^o) l'introduction de l'ordonnance de dédommagement (art., 738.1); et, enfin, 5^o) l'introduction de l'ordonnance de sursis qui permet à une personne de purger sa peine (moins de deux ans) au sein de la collectivité (article 742).

En incluant ces dispositions dans le Code criminel, on envoyait ainsi un message clair aux magistrats afin que l'emprisonnement ne soit utilisé qu'avec beaucoup de modération. Cette mesure venait du même coup

(20) Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle, 1969, *Rapport du Comité canadien de la réforme pénale et correctionnelle. Justice pénale et correction: un lien à forger*, Ottawa: Imprimeur de la Reine.

(21) O. ARCHAMBAULT (Prés.), *Réformer la sentence: une approche canadienne*, Rapport de la Commission canadienne sur la détermination de la peine, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services, Canada, 1987.

(22) Cette question a été traitée dans un autre document du ministère de la Sécurité publique récemment publié. P. LALANDE, *Evolution des politiques pénales et du discours à propos de l'emprisonnement au Canada et au Québec: de 1969 à 1999*, Québec, Direction générale des services correctionnels, ministère de la Sécurité publique, 2000. Ce document est disponible sur le site du ministère de la Sécurité publique: <http://www.msp.gouv.qc.ca/index.asp>.

(23) Et plus particulièrement eu égard aux autochtones, on retrouve à l'alinéa suivant: l'examen de toutes les sanctions substitutives applicables qui sont justifiées dans les circonstances, plus particulièrement en ce qui concerne les délinquants autochtones (art. 718.2, e).

CHRONIQUE

s'inscrire parfaitement dans les orientations véhiculées depuis de nombreuses années par la Direction générale des services correctionnels du Québec, à savoir que l'emprisonnement ne devrait s'appliquer qu'en dernier recours et qu'il faut promouvoir davantage les mesures en milieu ouvert pour favoriser la réinsertion sociale des contrevenants²⁴.

La disposition relative à l'ordonnance d'emprisonnement avec sursis signifiait donc qu'un contrevenant condamné à une peine de moins de deux ans²⁵ peut désormais se voir octroyer un sursis, si le tribunal est convaincu que le fait de purger sa peine au sein de la collectivité ne met pas en danger la sécurité de celle-ci. L'ordonnance de sursis, à la condition d'être utilisée et administrée judicieusement comme alternative réelle à la détention ferme, avait donc comme objectif affiché de réduire une partie des peines actuelles d'emprisonnement de moins de deux ans.

Les conditions de l'obtention de la peine d'emprisonnement avec sursis sont au nombre de quatre: 1) le délinquant doit être déclaré coupable d'une infraction autre qu'une infraction pour laquelle une peine minimale d'emprisonnement est prévue; 2) le tribunal doit infliger au délinquant une peine d'emprisonnement de moins de deux ans; 3) la sécurité de la collectivité ne doit pas être mise en danger par le fait que le délinquant purge sa peine dans la collectivité; 4) le prononcé de l'ordonnance d'emprisonnement avec sursis doit être conforme aux principes de la détermination de la peine visés aux articles 718 à 718.2 du Code criminel canadien.

Ces derniers principes formulent l'objectif essentiel de la «contribution au respect de la loi et au maintien d'une société juste, paisible et sûre» ainsi que les soucis de modération et de proportionnalité de la peine à la gravité de l'acte et à la personnalité de l'infracteur en la série des objectifs que la peine est censée remplir: dénonciation, dissuasion, isolement du délin-

(24) En effet, certains des grands principes et convictions fondamentales véhiculés depuis longtemps par le Québec en matière correctionnelle reflètent en bonne partie l'esprit de la réforme du projet C-41. Ces principes sont les suivants: 1) la réinsertion sociale des personnes contrevenantes constitue le meilleur moyen de protéger la société de façon durable; 2) la communauté occupe une place fondamentale dans la prévention et le traitement de la délinquance ainsi que dans la démarche de réinsertion sociale des personnes contrevenantes; 3) le recours modéré et adéquat aux systèmes pénal et correctionnel, et plus particulièrement à l'incarcération, doit être une préoccupation de l'ensemble des acteurs pénaux.

(25) Au Canada, c'est le Parlement fédéral qui légifère en matière de principes de détermination de la peine et de droit criminel. Ce sont toutefois les provinces qui sont chargées d'administrer les peines d'incarcération de moins de deux ans et les mesures en milieu ouvert (probation et emprisonnement avec sursis).

CHRONIQUE

quant du reste de la société (objectif non requis vu la troisième condition de l'obtention de la mesure sous examen), objectifs correctifs²⁶.

L'arrêt PROULX de la Cour suprême du Canada

Le 31 janvier 2000, après un peu plus de trois ans d'utilisation par les tribunaux canadiens de l'ordonnance d'emprisonnement avec sursis, un arrêt²⁷ de la Cour suprême du Canada est venu, d'une part, préciser les objectifs et les règles d'octroi de l'emprisonnement avec sursis et, d'autre part, affirmer l'exigence de surveillance adéquate des sursitaires. Du même coup, cet arrêt est venu questionner les pratiques correctionnelles en cours dans les provinces canadiennes et, en l'occurrence au Québec, modifier radicalement les attentes des différents acteurs du système de justice pénale, notamment des membres de la magistrature, des procureurs de la Couronne et la population via les média.

La Cour suprême rappelle dans sa décision que le sursis à l'emprisonnement s'inscrit dans le cadre de la justice corrective et *visé à la fois des objectifs punitifs et de réinsertion sociale* (par. 23). Par comparaison, la mesure de probation *est principalement une mesure de réinsertion sociale* alors que le sursis *visé à permettre à l'accusé d'éviter l'emprisonnement, mais non la punition* (par. 35). C'est donc pourquoi *une ordonnance de sursis à l'emprisonnement devrait généralement être assortie de conditions punitives restreignant la liberté du délinquant. Des conditions comme la détention à domicile ou les couvre-feux devraient être la règle plutôt que l'exception* (par. 36).

La conséquence immédiate de l'arrêt PROULX fut que des conditions telles que l'assignation à domicile et les couvre-feux sont devenues la règle et non l'exception dans la grande majorité des peines d'emprisonnement avec sursis²⁸. En corollaire de ces ajustements aux exigences de l'arrêt PROULX, les juges se sont questionnés sur les capacités des services correctionnels du Québec à exercer ces contrôles serrés. Car, de fait, l'arrêt PROULX soulevait le problème des moyens : 256 agents de probation chargés du contrôle de toutes les mesures en milieu ouvert ne suffisaient pas pour assurer la surveillance des conditions d'assignation à domicile et de couvre-feu, notamment la nuit et le week-end.

(26) Par «objectifs correctifs», on entend «la réparation des torts subis par les victimes individuelles et l'ensemble de la collectivité, l'éveil de la conscience des responsabilités, la reconnaissance du tort causé et les efforts de réinsertion sociale ou de guérison du délinquant.

(27) Cour suprême du Canada, *Reine c. Proulx*, n° 26376, 31 janvier 2000. Disponible sur le site suivant : <http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/fr/index.html>.

(28) Fait à noter : en aucun temps, la Cour suprême n'a fait mention de la surveillance électronique à titre de dispositif de surveillance des personnes en assignation à résidence ou en couvre-feu.

CHRONIQUE

Les réactions furent particulièrement vives. Plusieurs juges du Québec ont dénoncé publiquement le laxisme du système de surveillance et l'absence de contrôle associant même le processus de surveillance à une véritable mascarade. La critique était sévère à un point tel que, dans le discours de certains membres de la magistrature, était clairement indiquée l'intention de ne plus accorder d'ordonnance de sursis aux contrevenants et de les condamner plutôt à des peines de détention fermes. La Direction générale des services correctionnels du Québec a donc reconnu qu'elle n'avait pas les effectifs et les moyens pour contrôler les conditions d'assignation à domicile et les couvre-feux tandis que certains juges attendaient qu'elle réagisse en proposant des contrôles plus serrés quant au respect des conditions de l'ordonnance de sursis.

C'est donc au printemps 2000, dans la foulée de cet arrêt de la Cour suprême, que le débat sur la surveillance électronique refait de nouveau surface au Québec. La surveillance électronique apparaissait parfois en filigrane dans le discours ou était mentionnée ouvertement par certains intervenants du système de justice, sans compter la faveur que lui témoignaient les différents média québécois. L'enjeu pour les services correctionnels québécois était important car il allait au-delà de la simple réponse à un manque d'encadrement de la personne contrevenante sous ordonnance de sursis. La crainte était grande d'assister à une augmentation du recours à l'emprisonnement – pour des personnes qui ne menacent pas la sécurité de la population – compte tenu des fortes raisons de croire que la magistrature risquait de recourir moins souvent à l'emprisonnement avec sursis. Pour la Direction, il fallait réagir rapidement à l'arrêt de la Cour suprême. Mais si, d'un côté, il lui fallait trouver les moyens de répondre aux exigences du jugement, de l'autre, il lui fallait le faire sans trahir les valeurs de sa réforme correctionnelle.

En effet, la réforme correctionnelle entreprise au Québec en 1995 a réitéré le choix de miser sur la réinsertion sociale tout en rejetant le modèle répressif américain²⁹. Cette réforme vise essentiellement les objectifs suivants : promouvoir d'autres mesures que l'incarcération, limiter la capacité carcérale et faire participer davantage la communauté à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes. En matière correctionnelle, il s'agit donc, pour le Québec, de passer d'un traitement de la criminalité trop axé sur la répression et l'incarcération à un traitement plus axé, entre autres,

(29) Le Québec, malgré son environnement nord-américain, s'est toujours distingué notamment en matière correctionnelle et de justice. Un exemple récent a trait notamment à la question controversée du traitement des jeunes contrevenants. Alors que le Québec a toujours privilégié une politique d'intervention axée sur les besoins des adolescents et la réhabilitation, avec un certain succès d'ailleurs, le nouveau projet de loi fédérale sur le système de justice pénale pour les adolescents continue à mettre l'accent sur la répression. Le Québec demande d'ailleurs d'être soustrait à cette loi.

CHRONIQUE

sur la prévention, la résolution de conflits et un recours à l'incarcération pour les seuls individus qui menacent la sécurité de la population³⁰.

Pendant ce temps, en Ontario, les pressions (des mouvements des victimes jusqu'au procureur général) se font lourdes pour que l'on supprime le régime de l'emprisonnement avec sursis. On voit bien la difficulté des compromis à faire entre les tendances les plus répressives de la société et le souci d'innover en favorisant les mesures pénales exécutées dans la communauté. Ces compromis délicats sont le fruit d'une exigence de sécurité particulièrement bien rendue dans les propos d'Anne-Marie BOISVERT, professeur de droit à l'Université de Montréal: «Les gens voudraient la certitude absolue d'être protégés contre les gens dangereux et, en même temps, la certitude absolue qu'on n'enferme jamais quelqu'un pour rien»³¹.

Dans la foulée de l'arrêt PROULX et sous la pression médiatique, le ministre de la Sécurité publique du Québec, Monsieur Serge MENARD, réagit prudemment en demandant dès avril 2000, à la Direction générale des services correctionnels de son ministère une étude³² sur l'opportunité de l'introduction de la surveillance électronique des condamnés. Suite aux conclusions du rapport, la décision du ministre fut celle de suivre une autre voie que la surveillance électronique, se démarquant ainsi d'autres provinces canadiennes, telles la Colombie-Britannique, le Saskatchewan, l'Ontario et Terre-Neuve.

Les conclusions du rapport québécois sur la surveillance électronique

Les principales conclusions tirées reflètent largement les constats qui émergent habituellement dans la littérature sur la question. L'étude souligne notamment l'ampleur de l'incertitude quant à l'efficacité et à la rentabilité de la surveillance électronique. Cette incertitude porte sur quatre points: 1) la tendance naturelle à la surpénalisation des personnes contrevenantes, qui est inhérente à l'introduction de la surveillance électronique; 2) le faible effet de la mesure sur la diminution des populations carcérales

(30) On peut souligner que des observateurs extérieurs ont vanté les mérites de cette réforme. Selon le professeur Pierre LANDREVILLE: *(L)es solutions proposées, qui s'écartent résolument du «modèle américain» et des pratiques qui semblent pointer à l'ouest du Québec, où l'on mise fortement sur l'incarcération, s'inscrivent dans un plan d'ensemble cohérent. Cette vision globale à long terme rassure et est en contraste avec des mesures pénales réactives et électoralistes qui semblent malheureusement devenues la façon de préconiser des changements dans ce domaine, presque partout en Amérique du nord. Ces solutions sont adéquates et on peut raisonnablement croire qu'elles réussiront à diminuer la population carcérale et à favoriser la réinsertion sociale des contrevenants sans mettre en danger la sécurité de la collectivité* (P. LANDREVILLE, *La réforme du système correctionnel québécois*, Montréal, Ecole de criminologie, Université de Montréal, 1996, 11).

(31) *La Presse*, 11 août 2000.

(32) J.-C. DALLAIRE, et P. LALANDE, *op. cit.*

et sur les problèmes de surpopulation ; 3) le fait que la surveillance électronique n'est pas plus efficace, pour prévenir la récidive et protéger la population, que les mesures traditionnelles basées sur la supervision humaine et 4) la rentabilité financière très incertaine de la surveillance électronique.

Le rapport fait aussi état des dangers que la mesure s'étende, entraînant sans aucun doute une explosion des coûts du système, aux dépens d'une amélioration de la prestation de services à la clientèle correctionnelle. En effet, et en plus d'une préoccupation à l'égard du respect des droits fondamentaux³³, le rapport québécois soutient que l'introduction d'une mesure telle que la surveillance électronique peut mettre en danger les valeurs véhiculées depuis longtemps par les services correctionnels du Québec.

La question fondamentale devient la suivante: jusqu'où est-il possible d'intégrer une mesure essentiellement contrôlante et punitive dans une prestation de services qui se base sur une approche plus humaniste et qui oriente ses actions vers la réinsertion sociale des personnes contrevenantes?

Le choix du Québec: l'humain plutôt que la technologie

L'enjeu était donc majeur, car on craignait que l'introduction de la surveillance électronique, en raison de sa finalité première qu'est le contrôle des contrevenants, viendrait altérer le mode d'intervention axé sur l'équilibre entre le contrôle et la relation d'aide misant ainsi sur la qualité des relations entre l'intervenant et le contrevenant. De même, la réforme correctionnelle mise aussi sur la professionnalisation de l'intervention et de son corollaire, l'assurance d'une qualité de la relation. La technicisation qui aurait inévitablement découlé de l'introduction de la surveillance électronique risquait donc de diluer cet acquis majeur qu'est l'apport des professionnels dans l'intervention³⁴.

C'est pourquoi les Services correctionnels du Québec ont choisi de rebâtir leur programme de surveillance d'emprisonnement avec sursis en misant sur l'accroissement des moyens humains de surveillance. Comme annoncé plus haut, le ministre Serge MENARD a donc opté pour l'embauche de 66 agents des services correctionnels supplémentaires pour assurer le contrôle des assignations à domicile et les couvre-feux et de 46 agents de probation pour le support à la réinsertion sociale.

Ce nouveau programme³⁵ mettra donc l'accent sur des services de qualité aux contrevenants par des mesures d'accompagnement centrées

(33) Voir également D. KAMINSKI, *op. cit.*

(34) Voir J.-C. DALLAIRE, et P. LALANDE, *op. cit.*

(35) Qui sera mis en place au cours de l'année 2001.

CHRONIQUE

sur les besoins de la personne. Il visera à fournir un encadrement et des contrôles adéquats, notamment par des vérifications aléatoires téléphoniques et au domicile, tout en maintenant un équilibre entre les besoins de contrôle et la nécessité de favoriser le processus de réinsertion sociale des personnes contrevenantes soumises à l'emprisonnement avec sursis.

Cette optimisation de l'organisation de cette surveillance ne peut qu'enrichir l'exécution des mesures pénales. Le coup de téléphone aléatoire et la visite à domicile enrichissent qualitativement l'information que la surveillance électronique réduit à sa plus simple expression. En clair, on a préféré l'essentielle contribution de l'humain dans l'entreprise de réinsertion sociale des personnes contrevenantes.

Conclusions

Aux trois mirages de la surveillance électronique des condamnés (réduction de la surpopulation pénitentiaire, salut économique de la répression, accroissement de l'efficacité des mesures alternatives à l'emprisonnement) on l'aura compris, les Etats ne cèdent pas nécessairement. Certains abandonnent même leurs expériences lorsqu'elles ne s'avèrent pas concluantes, comme la Nouvelle-Zélande en 1997.

L'actualité québécoise permet de constater qu'il est encore possible d'affirmer des objectifs à long terme de l'action politique en matière pénale et d'afficher une cohérence résistante à la séduction technologique dont la plus-value ne serait qu'économique (ce qui reste encore à prouver). L'exemple du Québec pourrait informer la Belgique sur la signification de quelques convictions. Ainsi, la surveillance électronique ne vaut et ne vaudra surtout jamais mieux qu'une véritable politique pénale incluant trois objectifs que la surveillance électronique met à mal : la réduction de la sévérité des peines, le développement des mesures alternatives évitant l'entrée en prison et l'accompagnement social de ces mesures, marqué par le respect du droit à la vie privée et familiale et par la promotion d'un réel objectif de réinsertion sociale.

Dan KAMINSKI,

Professeur à l'Ecole de criminologie de l'Université catholique de Louvain

Pierre LALANDE,

Agent de recherche au ministère de la Sécurité publique du Québec

Jean-Claude DALLAIRE,

Agent de recherche au ministère de la Sécurité publique du Québec