



Syndicat de professionnelles et professionnels
du gouvernement du Québec

**MEMOIRE DU SYNDICAT DE PROFESSIONNELLES ET PROFESSIONNELS
DU GOUVERNEMENT DU QUEBEC (SPGQ)**

**AVANT-PROJET DE LOI
LOI SUR LE SYSTEME CORRECTIONNEL DU QUEBEC
DEPOSE PAR SERGE MENARD, MINISTRE DE LA SECURITE PUBLIQUE, 2001**

Le 5 février 2002

RÉSUMÉ

Le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) représente près de 16 000 professionnelles et professionnels œuvrant dans le secteur public québécois. De ce nombre, plus de 300 sont agentes et agents de probation et conseillères et conseillers spécialisés en milieu correctionnel à la direction générale des Services correctionnels du ministère de la Sécurité publique.

Le SPGQ estime qu'en toutes circonstances, les préoccupations liées à la sécurité et à la protection de la société, de même que celles liées à la responsabilité et à l'imputabilité du ministre de la Sécurité publique, devraient être au cœur de la réforme proposée par l'avant-projet de loi. Il reconnaît également l'importance du volet de la réinsertion sociale dans le régime correctionnel ainsi que la grande contribution que les agentes et les agents de probation ont apporté depuis longtemps à l'atteinte de cet objectif.

Il considère cependant que l'atteinte des objectifs de l'avant-projet demeure conditionnelle au fait que les institutions publiques continuent d'exercer un rôle de premier plan dans la gestion du régime correctionnel du Québec et que le rôle et les responsabilités de chacun des intervenants soient clairement définis. Le respect des sentences, la protection de la population, la fluidité de l'information et la réinsertion sociale en dépendent.

Dans cette optique, il revient aux Services correctionnels du Québec, par l'intermédiaire de son personnel, d'assumer pleinement les responsabilités légales et cliniques relatives à toutes les mesures correctionnelles et à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes.

De plus, tout en reconnaissant la possibilité de mettre les organismes communautaires à contribution dans les démarches de réinsertion sociale, le SPGQ est d'avis que le rôle de ceux-ci devrait être strictement complémentaire et ne devrait chevaucher d'aucune façon le rôle des Services correctionnels du Québec.

TABLE DES MATIERES

Avant-propos	2
Introduction	3
Des fonctions essentielles de l'État mises en péril	4
• <i>Le personnel des services correctionnels : des standards élevés d'éthique et de probité</i>	
Un grand potentiel de confusion dans les mandats et responsabilités	7
• <i>Complémentarité mais non substitution</i>	
• <i>L'application de l'ordonnance de sursis : au cœur de la sécurité</i>	
• <i>Une meilleure définition des rôles du personnel des Services correctionnels</i>	
• <i>L'encadrement du Conseil des pratiques correctionnelles du Québec</i>	
Conclusion	11

AVANT-PROPOS

Le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) représente près de 16 000 professionnelles et professionnels œuvrant dans le secteur public québécois. De ce nombre, plus de 300 sont agentes et agents de probation et conseillères et conseillers spécialisés en milieu correctionnel à la direction générale des Services correctionnels du ministère de la Sécurité publique. À titre de représentant de ces professionnelles et professionnels, nous sommes heureux d'avoir l'opportunité de soumettre à la Commission des institutions nos commentaires sur l'avant-projet de loi concernant le système correctionnel du Québec.

INTRODUCTION

Le ministère de la Sécurité publique est appelé à contribuer à la réalisation d'une mission fondamentale de l'État, qui est d'assurer aux citoyens du Québec un milieu de vie sécuritaire permettant l'exercice des droits et des libertés individuels ainsi que le développement des individus et des collectivités.

Il nous apparaît évident que les rédacteurs de cet avant-projet de loi avaient l'intention, comme objectifs de départ, d'assurer un meilleur respect des sentences rendues par les tribunaux ainsi que d'accorder priorité à la protection de la société. Il nous apparaît également évident que le ministre souhaite une plus grande fluidité de l'information entre les divers intervenants appelés à faire une recommandation ou à prendre une décision au regard d'une personne contrevenante. Le SPGQ souscrit entièrement à ces objectifs.

Le SPGQ reconnaît également l'importance du volet de la réinsertion sociale dans le régime correctionnel. Nous profitons de l'occasion pour souligner la grande contribution que les agentes et les agents de probation ont apporté depuis longtemps à l'atteinte de cet objectif. Leur rôle est d'ailleurs reconnu formellement à l'article 13 de l'actuelle Loi sur les Services correctionnels.

DES FONCTIONS ESSENTIELLES DE L'ÉTAT MISES EN PÉRIL

Nous considérons que l'atteinte des objectifs de l'avant-projet demeure conditionnelle au fait que les institutions publiques continuent d'exercer un rôle de premier plan dans la gestion du régime correctionnel du Québec et que le rôle et les responsabilités de chacun des intervenants soient clairement définis. Le respect des sentences, la protection de la population, la fluidité de l'information et la réinsertion sociale en dépendent.

Dans notre esprit, les pratiques associées au fonctionnement d'un état moderne ne doivent pas avoir pour conséquence de laisser de côté des principes qui constituent la base de nos démocraties, notamment ceux liés à la responsabilité ministérielle et au respect des décisions des tribunaux. Nous croyons que dans sa rédaction actuelle, l'avant-projet de loi ne garantit pas le respect de ces principes.

Recommandation 1

Le SPGQ recommande que les institutions publiques exercent un rôle de premier plan dans la gestion du régime correctionnel du Québec et en assument l'entière responsabilité.

L'atteinte des objectifs visés dans cet avant-projet de loi nécessite selon nous l'engagement et la concertation de l'ensemble des pouvoirs publics, dont notamment les Services correctionnels du Québec, la Commission des libérations conditionnelles du Québec, les différents corps policiers et les autres ministères ou organismes concernés, tel le ministère de la Santé et des services sociaux. C'est donc à juste titre qu'à l'article 3 les rédacteurs font référence au partage de mission, dans la mesure où le partage envisagé concerne spécifiquement les institutions publiques. Toutefois, sans minimiser la valeur et l'importance des services que peuvent offrir des organismes issus d'initiatives de la communauté, nous estimons que ces organisations ne sauraient être considérées comme des institutions partageant la mission des Services correctionnels au même titre que les différents pouvoirs publics qui sont appelés à répondre de leurs opérations devant la population.

Nous estimons donc que le texte de l'article 3 de l'avant-projet de loi devrait être revu de manière à limiter la notion de partage de mission uniquement aux organismes publics et à y retrancher toute référence explicite ou implicite aux organismes communautaires. Sans ajustements, la référence aux organismes à l'article 3 nous semble créer une confusion avec l'article 103, qui donne au ministre la possibilité de reconnaître des organismes communautaires comme partenaires des Services correctionnels.

Recommandation 2

Le SPGQ recommande que l'article 3 limite la notion de partage de mission uniquement aux organismes publics et y retranche toute référence explicite ou implicite aux organismes communautaires.

Le personnel des services correctionnels : des standards élevés d'éthique et de probité

Pour assumer leurs responsabilités, les différents pouvoirs publics, et notamment le ministre de la Sécurité publique, disposent de moyens législatifs et réglementaires tels que la loi sur la fonction publique, qui soumettent leur personnel à des standards élevés d'éthique et de probité, notamment en matière de loyauté, de discrétion et de conflit d'intérêts.

Nous estimons que confier à des ressources communautaires des responsabilités légales ou cliniques relevant essentiellement du volet coercitif du processus correctionnel, ou concernant le suivi des personnes contrevenantes, mettrait en péril l'atteinte des objectifs de la loi et porterait atteinte aux principes de la responsabilité des pouvoirs publics. À cet effet, il y a lieu de garder à l'esprit que par définition, ces organismes sont des organisations volontaires qui naissent du tissu social. Il s'agit d'organisations sans but lucratif dirigées par des conseils d'administration composés de personnes bénévoles.

Il ne s'agit pas ici de mettre en question l'intégrité ou l'honnêteté de ces organismes ou de leurs dirigeants. C'est plutôt une question de capacité. Uniquement au niveau du personnel, comme il s'agit d'organisations sans but lucratif ayant une faible capacité de payer, a-t-on seulement évalué ou songé à évaluer la problématique que représente le haut taux de roulement de leur personnel ?

De plus, comment s'assurer que les membres du personnel de ces organisations respecteront de hauts standards d'éthique ? La seule garantie à cet effet consistera à l'engagement, somme toute dérisoire, résultant du serment que l'avant-projet de loi prévoit que l'on fera prêter à ces personnes.

À ce chapitre, rappelons entre autres la préoccupation toujours présente des autorités pour assurer la confidentialité des renseignements nominatifs détenus par les organismes publics. L'article 107 de l'avant-projet de loi est à l'effet que chaque organisme communautaire aurait « *accès à tout renseignement dont dispose le ministre sur les personnes contrevenantes auxquelles il fournit des activités ou des services et qui est nécessaire à l'accomplissement de sa tâche* ». Or, le fait de confier à des organismes issus de la communauté des responsabilités à caractère coercitif ou relevant du suivi de personnes contrevenantes exigerait de mettre à leur disposition des informations très confidentielles.

Nous remarquons également, toujours en matière de confidentialité, que l'avant-projet de loi n'attribue à personne en particulier la responsabilité de déterminer ce qui est nécessaire à l'accomplissement de la tâche de ces organismes communautaires. De même, aucune balise n'est fournie pour déterminer les renseignements qui sont effectivement nécessaires.

Nous estimons qu'il est nécessaire de préciser que c'est le ministre qui détermine quelles sont les informations qui seront transmises aux organismes et que cette détermination n'entre en vigueur qu'après l'émission d'un avis favorable par la Commission d'accès à l'information.

Recommandation 3

Le SPGQ recommande que ce soit le ministre qui détermine quelles sont les informations qui seront transmises aux organismes et que cette détermination n'entre en vigueur qu'après l'émission d'un avis favorable par la Commission d'accès à l'information.

UN GRAND POTENTIEL DE CONFUSION DANS LES MANDATS ET RESPONSABILITÉS

Pour réaliser la mission des Services correctionnels qui est d'assurer la protection de la société tout en favorisant la réinsertion sociale des contrevenants, il nous apparaît important de définir les mandats et responsabilités de chaque type d'intervenant selon leurs compétences spécifiques.

À cet égard, l'avant-projet de loi laisse place à la confusion et à l'ambiguïté quant aux responsabilités et aux rôles de chacun, notamment en ce qui concerne l'apport complémentaire des ressources communautaires.

Tout en reconnaissant pleinement l'importance devant être accordée à la réinsertion sociale, qui constitue un des éléments clés de la mission des Services correctionnels, il ne faut pas perdre de vue que l'action de ces derniers tire son origine et sa légitimité d'un processus de sanction pénale, lequel doit demeurer sous l'entière responsabilité de l'État.

Selon nous, le rôle des ressources communautaires devrait se limiter à des activités ou des services que les intervenants des Services correctionnels ne sont pas en mesure de fournir. Ces activités et services ne devraient en aucune circonstance être des activités de surveillance ou de suivi qui relèvent clairement de la responsabilité des pouvoirs publics.

Recommandation 4

Le SPGQ recommande qu'en aucune circonstance des responsabilités légales ou cliniques reliées aux activités de surveillance ou de suivi ne soient confiées à des ressources communautaires.

Complémentarité mais non substitution

Dans le fonctionnement quotidien des activités d'accompagnement et de soutien offertes par le personnel des Services correctionnels, nous estimons que les organismes communautaires peuvent offrir des services complémentaires tels que : l'organisation d'ateliers et la formation sur les habiletés sociales de base, les services de résidence, l'assistance dans la constitution d'un réseau social ainsi que le fait de fournir une présence quotidienne dans le milieu de vie des personnes contrevenantes. Nous estimons donc que le texte de l'article 104 de l'avant-projet de loi devrait être revu de manière à restreindre et à préciser davantage la notion de complémentarité, tout en faisant bien ressortir que le rôle des organismes communautaires n'est pas d'assurer le suivi des personnes contrevenantes dans la communauté, mais plutôt d'y participer.

Recommandation 5

Le SPGQ recommande que l'article 104 restreigne et précise la notion de complémentarité et prévoie que le rôle des organismes communautaires n'est pas d'assurer le suivi des personnes contrevenantes dans la communauté, mais plutôt d'y participer.

L'application de l'ordonnance de sursis : au cœur de la sécurité

Nous souhaitons ici attirer l'attention des membres de cette commission sur l'intention clairement exprimée à l'article 32 de l'avant-projet de loi à l'effet d'officialiser la possibilité pour le ministre de nommer des personnes extérieures aux Services correctionnels, dont des membres des ressources communautaires, pour agir à titre d'agent de surveillance dans le cadre de l'application d'ordonnances de sursis imposées en vertu du Code criminel.

Ce type de peine a été développé comme une alternative à l'emprisonnement en institution et est, de par sa nature, une mesure plus sévère que l'ordonnance de probation. Essentiellement, l'ordonnance de sursis est une sanction criminelle équivalente à une peine d'emprisonnement laquelle peut toutefois, suivant de strictes conditions, être purgée dans la collectivité. C'est à un agent de surveillance que revient la responsabilité de s'assurer du respect des conditions et de prendre les mesures appropriées si la personne contrevenante déroge à ces conditions.

Considérant le type de personnes contrevenantes à qui s'adresse l'ordonnance de sursis, nous estimons que l'exercice de la fonction d'agent de surveillance ne saurait d'aucune façon être considérée comme étant une activité complémentaire qui pourrait être assumée par un membre du personnel d'un organisme communautaire. Il s'agit d'activités qui répondent à la mission même des Services correctionnels et qui doivent relever uniquement du personnel de ces services.

Recommandation 6

Le SPGQ recommande que l'exercice de la fonction d'agent de surveillance soit une activité relevant uniquement du personnel des Services correctionnels.

Une meilleure définition des rôles du personnel des Services correctionnels

Nous déplorons que l'avant-projet de loi crée une confusion entre les rôles des divers intervenants. En effet, l'article 14 de l'actuel avant-projet de loi prévoit que les agents de probation : « ...*exercent diverses activités d'évaluation et d'intervention...* ». Nous estimons que le rôle de ces employés devrait être défini de façon plus spécifique, de manière à préciser qu'ils procèdent à l'évaluation et à l'élaboration du plan d'intervention correctionnel des personnes contrevenantes ainsi qu'aux interventions auprès de celles-ci. Cette façon de définir les rôles et responsabilités serait, nous semble-t-il, nettement plus compatible avec les notions de gestion par résultats et d'imputabilité.

Recommandation 7

Le SPGQ recommande que les agents de probation soient responsables de l'évaluation et de l'élaboration du plan d'intervention correctionnel des personnes contrevenantes ainsi que des interventions auprès de celles-ci.

Par ailleurs, l'article 27 de l'avant-projet de loi prévoit que le « *ministre offre des programmes d'aide et des services permettant d'amorcer la résolution des problèmes associés à la délinquance des personnes confiées aux Services correctionnels, notamment les problèmes de violence conjugale, de déviance sexuelle, de pédophilie, d'alcoolisme ou de toxicomanie* ».

Nous estimons que lorsque de tels programmes ou services visent des personnes incarcérées, il revient au personnel des établissements de détention, conseillers en milieu carcéral, agents de probation et agents des services correctionnels de les dispenser. Or, depuis une dizaine d'années, le ministère de la Sécurité publique a plutôt choisi d'abolir des programmes déjà élaborés et offerts par son personnel.

C'est dans ce contexte que l'article 15 concernant le rôle des conseillers spécialisés en milieu carcéral (CSMC) prend une importance encore plus grande. Le texte en question affirme que les CSMC « *assurent notamment le développement et l'implantation de programmes et de services de soutien à la réinsertion sociale, encouragent les personnes incarcérées à prendre conscience de leur comportement et à amorcer un cheminement visant leur responsabilisation et agissent à titre de personnes ressources auprès d'elles* ». Si nous jugeons qu'il y a lieu de remettre en place de tels programmes et services, nous insistons sur le fait que les CSMC doivent non seulement assurer leur développement et leur implantation, mais également les offrir eux-mêmes aux personnes incarcérées. Le texte actuel ne semble pas garantir que cette responsabilité leur revient.

Recommandation 8

Le SPGQ recommande que lorsque des programmes et services s'adressent aux personnes incarcérées, ils soient développés, implantés et offerts directement par le personnel des Services correctionnels.

L'encadrement du Conseil des pratiques correctionnelles du Québec

En ce qui concerne le Conseil des pratiques correctionnelles du Québec (articles 167-175), notre souci pour éviter toute confusion dans les rôles et les responsabilités des intervenants nous amène à attirer votre attention sur le fait que le Conseil pourrait être composé en partie de représentants d'organismes qui transigent avec le gouvernement sur une base contractuelle ou qui, à titre de fournisseurs de services, pourraient donner l'apparence d'avoir des intérêts divergents à défendre. Il y aurait donc lieu de s'assurer que l'action des membres du Conseil des pratiques correctionnelles du Québec sera encadrée par des normes d'éthique de manière à prévenir toute situation de conflit d'intérêts.

Recommandation 9

Le SPGQ recommande que l'action des membres du Conseil des pratiques correctionnelles du Québec soit encadrée par des normes d'éthique de manière à prévenir toute situation de conflit d'intérêts.

CONCLUSION

En définitive, le SPGQ estime qu'en toutes circonstances, les préoccupations liées à la sécurité et à la protection de la société, de même que celles liées à la responsabilité et à l'imputabilité du ministre de la Sécurité publique, devraient être au cœur de la réforme proposée par l'avant-projet de loi.

Dans cette optique, il revient aux Services correctionnels du Québec, par l'intermédiaire de son personnel, d'assumer pleinement les responsabilités légales et cliniques relatives à toutes les mesures correctionnelles et à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes.

Tout en reconnaissant la possibilité de mettre les organismes communautaires à contribution dans les démarches de réinsertion sociale, le rôle de ceux-ci devrait être strictement complémentaire et ne devrait chevaucher d'aucune façon le rôle des Services correctionnels du Québec.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Le SPGQ recommande que les institutions publiques exercent un rôle de premier plan dans la gestion du régime correctionnel du Québec et en assument l'entière responsabilité.

Recommandation 2

Le SPGQ recommande que l'article 3 limite la notion de partage de mission uniquement aux organismes publics et y retranche toute référence explicite ou implicite aux organismes communautaires.

Recommandation 3

Le SPGQ recommande que ce soit le ministre qui détermine quelles sont les informations qui seront transmises aux organismes et que cette détermination n'entre en vigueur qu'après l'émission d'un avis favorable par la Commission d'accès à l'information.

Recommandation 4

Le SPGQ recommande qu'en aucune circonstance des responsabilités légales ou cliniques liées aux activités de surveillance ou de suivi ne soient confiées à des ressources communautaires.

Recommandation 5

Le SPGQ recommande que l'article 104 restreigne et précise la notion de complémentarité et prévoie que le rôle des organismes communautaires n'est pas d'assurer le suivi des personnes contrevenantes dans la communauté, mais plutôt d'y participer.

Recommandation 6

Le SPGQ recommande que l'exercice de la fonction d'agent de surveillance soit une activité relevant uniquement du personnel des Services correctionnels.

Recommandation 7

Le SPGQ recommande que les agents de probation soient responsables de l'évaluation et de l'élaboration du plan d'intervention correctionnel des personnes contrevenantes ainsi que des interventions auprès de celles-ci.

Recommandation 8

Le SPGQ recommande que lorsque des programmes et services s'adressent aux personnes incarcérées, ils soient développés, implantés et offerts directement par le personnel des Services correctionnels.

Recommandation 9

Le SPGQ recommande que l'action des membres du Conseil des pratiques correctionnels du Québec soit encadrée par des normes d'éthique de manière à prévenir toute situation de conflit d'intérêts.