



Solicitor General
Canada

Solliciteur général
Canada

Ministry
Secretary

Secrétaire
général

CONDITIONAL RELEASE

Correctional Law Review
Working Paper No. 3
March 1987

nota

110657

CONDITIONAL RELEASE

**Correctional Law Review
Working Paper No. 3
March 1987**

NCJRS

APR 19 1988

ACQUISITIONS

This paper represents the tentative views of the Working Group of the Correctional Law Review. It is prepared for discussion purposes only and does not represent the views of the Solicitor General or of the Government of Canada.

CORRECTIONAL LAW REVIEW

Working Group:	Alison MacPhail	Chair
	Gordon Parry	National Parole Board
	Karen Wiseman	Correctional Service of Canada
	Robert Cormier	Secretariat of the Ministry of the Solicitor General
	Howard Bebbington	Department of Justice

Project Team:	Alison MacPhail	Coordinator
	Joan Nuffield	(part-time)
	Paula Kingston	
	Helen Barkley	
	John Veenstra	
	Marlene Koehler	

PREFACE

The Correctional Law Review is one of more than 50 projects that together constitute the Criminal Law Review, a comprehensive examination of all federal law concerning crime and the criminal justice system. The Correctional Law Review, although only one part of the larger study, is nonetheless a major and important study in its own right. It is concerned principally with the five following pieces of federal legislation:

- . the Department of the Solicitor General Act
- . the Penitentiary Act
- . the Parole Act
- . the Prisons & Reformatories Act, and
- . the Transfer of Offenders Act.

In addition, certain parts of the Criminal Code and other federal statutes which touch on correctional matters will be reviewed.

The first product of the Correctional Law Review was the First Consultation Paper, which identified most of the issues requiring examination in the course of the study. This Paper was given wide distribution in February 1984. In the following 14-month period consultations took place, and formal submissions were received from most provincial and territorial jurisdictions, and also from church and after-care agencies, victims' groups, an employees' organization, the Canadian Association of Paroling Authorities, one Parole Board, and a single academic. No responses were received, however, from any groups representing the police, the judiciary or criminal lawyers. It is anticipated that representatives from these important groups will be heard from in this second round of public consultations. In addition, the views of inmates and correctional staff will be directly solicited.

(ii)

Since the completion of the first consultation, a special round of provincial consultations has been carried out. This was deemed necessary to ensure adequate treatment could be given to federal-provincial issues. Therefore, wherever appropriate, the results of both the first round of consultations and the provincial consultations have been reflected in this Working Paper.

The second round of consultations is being conducted on the basis of a series of Working Papers. A list of the proposed Working Papers is attached as Appendix A. The Working Group of the Correctional Law Review, which is composed of representatives of the Correctional Service of Canada (CSC), the National Parole Board (NPB), the Secretariat of the Ministry of the Solicitor-General, and the federal Department of Justice, seeks written responses from all interested groups and individuals.

The Working Group will hold a full round of consultations after all the Working Papers are released, and will meet with interested groups and individuals at that time. This will lead to the preparation of a report to the government. The responses received by the Working Group will be taken into account in formulating its final conclusions on the matters raised in the Working Papers.

Please send all comments to:

Alison MacPhail
Co-ordinator
Correctional Law Review
Ministry of the Solicitor General
340 Laurier Ave. West
Ottawa, Ontario
K1A 0P8

CONDITIONAL RELEASE

EXECUTIVE SUMMARY

INTRODUCTION AND PART I

Describes the purpose of the Paper and situates conditional release in the context of the purpose and principles of the criminal law and corrections which have been articulated in earlier papers. In particular, the components of the purpose which are relevant to conditional release are:

- carrying out the sentence of the court, having regard to the stated reasons of the sentencing judge, as well as all relevant material presented during the trial and sentencing of offenders, and by providing the judiciary with clear information about correctional operations and resources;
- providing the degree of custody or control necessary to contain the risk presented by the offender;
- encouraging offenders to prepare for eventual release and successful reintegration in society through the provision of a wide range of program opportunities responsive to their individual needs.

The principles which are of particular relevance to conditional release are:

- in administering the sentence, the least restrictive course of action should be adopted that meets the legal requirements of the disposition, consistent with public protection and institutional safety and order;

(iv)

- discretionary decisions affecting the carrying out of the sentence should be made openly, and subject to appropriate controls;
- all individuals under correctional supervision or control should have ready access to fair grievance mechanisms and remedial procedures;
- lay participation in corrections and the determination of community interests with regard to correctional matters is integral to the maintenance and restoration of membership in the community of incarcerated persons and should at all times be fostered and facilitated by correctional services.

PART II

Discusses the current objectives of conditional release and the various objectives which it has been suggested conditional release ought to serve; describes the advantages, disadvantages and key issues surrounding the pursuit of each.

The objectives and functions discussed are: reintegration of offenders into the community; protection of the public through the assessment of risk over time; humanitarian purposes; mitigation of sentence disparity; reduction of time served and penitentiary populations; reward for good behaviour while incarcerated; and reconciliation between the offender and the community or victim.

TABLE OF CONTENTS

	<u>page</u>
PREFACE	(i)
EXECUTIVE SUMMARY	(iii)
INTRODUCTION	1
PART I: THE PHILOSOPHY OF CORRECTIONS	4
PART II: THE OBJECTIVES OF CONDITIONAL RELEASE	10
Reintegration into the Community	12
Protection of the Public through the Assessment of Risk over Time	15
Humanitarian Purposes	18
Mitigation of Sentence Disparity	20
Reduction of Time Served and Penitentiary Populations	21
Reward for Good Behaviour while Incarcerated	23
Reconciliation	25
PART III: KEY ISSUES IN CONDITIONAL RELEASE	26
Objectives of Conditional Release	26
Visibility and Accountability	27
The Relationship between Sentencing and Release	29
Federal-Provincial-Territorial Issues	32
Violent Recidivism among Released Offenders	34
Costs and Use of Incarceration	36
Procedural Safeguards in Conditional Release	37
Earned Remission and Mandatory Supervision	39

PART III

Delineates the most important or controversial issues in the conditional release area. These are: what objectives, if any, should be pursued by programs of conditional release; visibility and accountability issues in conditional release, including the balance between accountability and independence of releasing authorities, and the need for clear policies and decisions; the relationship between sentencing and release authorities in the determination of the amount of time ultimately to be served by the offender; differences between the federal and the provincial/territorial systems of conditional release; violent recidivism among released offenders and what approaches should be taken to it; the costs and use of incarceration in Canada, and the role of conditional release programs vis-a-vis trends in the use of incarceration; the adequacy of procedural safeguards surrounding decisions in conditional release; and the controversy surrounding earned remission (time off the sentence for good behaviour) and mandatory supervision.

ENDNOTES	41
APPENDIX A: List of Working Papers	45
APPENDIX B: Federal-Provincial Territorial Jurisdictional Split in Conditional Release	46
APPENDIX C: Purpose and Principles of Corrections	49

CONDITIONAL RELEASE

INTRODUCTION

One of the most significant aspects of the correctional systems of Canada and other countries is the provision for conditional release of an offender prior to the expiration of the sentence imposed by the judge. Conditional release exists in many forms, ranging from an absence of a few hours under escort to an unsupervised release from prison as the result of time off for good behaviour. An act of executive clemency, although rarely granted, can also result in release from imprisonment. Besides being complex in its many forms and manifestations, release is also complicated by virtue of being administered by thirteen different jurisdictions - the federal government, provinces and territories - and by officials at many different levels and positions in the criminal justice system. The laws and administrative directives governing release also exist at various levels of government and administration.*

Release is an important subject for examination as part of the Criminal Law Review because the Review is particularly concerned with ensuring that the individual parts of the criminal justice system function in an integrated fashion. One of the most confusing aspects of release, in the minds of the general public and of professionals in the system, is how it relates to sentencing. This question of the interaction between sentencing and release is one of the critical issues to be addressed.

* For a more detailed description of the workings of and issues surrounding the administration of conditional release at the federal level, see The Solicitor General's Study of Conditional Release (1981), available from the Ministry of the Solicitor General. A description of some of the complexities of the federal-provincial-territorial split in jurisdiction in conditional release is provided in Appendix B.

Because of the importance of conditional release, it merits a separate Working Paper in the Correctional Law Review. This Working Paper will therefore raise the key issues which will need to be addressed as part of this fundamental review of the law pertaining to corrections. Among the most important issues to be addressed in a fundamental review of conditional release are:

- . What purposes, if any, should the various forms of conditional release serve?
- . What constraints should apply to the exercise of the discretion to grant conditional release, such as:
 - . minimum periods which must be served prior to eligibility?
 - . limitations on the types of offenders and offences which will be eligible for conditional release?
 - . limitations on the duration of temporary absences?
 - . substantive guidelines for the granting and refusal of release?
- . What procedural safeguards should attach to the making of various conditional release decisions?
- . What changes, if any, should be made to the controversial programs of mandatory supervision and earned remission?

Throughout our discussion, will recur the question of continual interest to the Correctional Law Review: which of the various issues pertinent to conditional release should be addressed in law or regulations, and which should be left to administrative

policy and administrative directives? This is a central question posed by the Correctional Law Review Project, and must be answered in each substantive area, including release.

For correctional managers, the questions raised by conditional release will likely be of a very different type. The day-to-day concerns of the manager lie with practical problems such as preserving the stability of the prison environment and ensuring that decisions and practices conform to established policy and procedure. To some extent, however, the manager's practical concerns and the fundamental questions posed by the Law Review will merge; what is being sought by all concerned is a system which is clear in its purpose, and thus open and accountable in its activities.

Part I of the paper reviews the proposed philosophy of corrections and its implications for release. Part II reviews the objectives of release and seeks readers' opinions about each. Part II surveys the key issues to correctional release and asks readers to respond to the issues they perceive to be of most importance.

PART I: THE PHILOSOPHY OF CORRECTIONS

In June 1986, in a Working Paper entitled Correctional Philosophy, a tentative statement of correctional purpose and principles was proposed.¹ This statement contains a number of aspects which are of particular interest in the conditional release area.

The overall purpose of the correctional system is posited in the Correctional Philosophy paper as being "to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society" through certain activities or strategies. The first of these is by:

- a) carrying out the sentence of the court, having regard to the stated reasons of the sentencing judge, as well as all relevant material presented during the trial and sentencing of offenders, and by providing the judiciary with clear information about correctional operations and resources.

This purpose has - or appears to have - particular significance for questions about conditional release. The opinion is frequently expressed by some members of the public that when a sentence is imposed, "six years should mean six years", and not less as the result of decisions made by correctional personnel about earlier release. This view is held for a variety of reasons which will be examined in detail below.

The Parole Act and Canadian jurisprudence do, of course, recognize the current workings of conditional release. The provision for up to one-third of the sentence to be remitted for good behaviour in penitentiary or prison is found in statute,

while Regulations provide that one-third of the sentence must be served in typical cases prior to eligibility for full parole. These parameters of the sentence are the constraints within which release operates, and release cannot therefore, under the current law, be accurately said to be "interfering" with the carrying out of the sentence.

However, the public's concerns are real, and their apparent basis (that sentencing and release authorities are working at cross-purposes) must be addressed. Although strategy a) does not directly resolve this question, it will have to be resolved in the course of the Review.

The second strategy through which corrections achieves its overall purpose, as stated in the Philosophy paper, is by:

- b) providing the degree of custody or control necessary to contain the risk presented by the offender.

The risk dimension is one which, as the statement implies, corrections in general and releasing authorities in particular must be, and are, constantly aware of, and will invariably consider in making any decision about offenders. Although the statement requires correctional authorities to use only the necessary degree of containment in each case, it places a positive burden on the system to assess and provide what is necessary for containment.

The proposed philosophy also provides that the overall purpose will be carried out through:

- d) encouraging offenders to prepare for eventual release and successful reintegration in society through the provision of a wide range of program opportunities responsive to their individual needs.

This statement recognizes that the vast majority of offenders will eventually return to society, either through the expiration of a finite sentence or through other avenues. This being the case, it is important for corrections to take steps which will assist in the functional reintegration of offenders into society. These steps will include not only a wide range of programs which will (it is hoped) assist offenders in practical ways to adjust to law-abiding society, but also a process which encourages the offender to plan against the eventual date of his release and make sensible choices relevant to that release.

Here, a distinction should be drawn between questions which must be addressed regarding the decision to release an offender prior to sentence expiration, and questions which must be addressed regarding the requirement of supervision of the offender after release. The two processes are linked under our current system, but in fact need not be interdependent. The correctional philosophy statement appears to mandate the provision of programs which will, if pursued by offenders, better equip them for their eventual return to society and encourage them to do some sound planning for that return. The question of how that return will come about - through a discretionary decision by correctional authorities or through the expiration of a sentence - is left open by strategy d).

There are several principles in the philosophy statement which are particularly relevant to conditional release. Perhaps the most important among these is that:

4. In administering the sentence, the least restrictive course of action should be adopted that meets the legal requirement of the disposition, consistent with public protection and institutional safety and order.

This principle is closely related to component b) of the Purpose, which calls for the necessary degree of control or custody to contain the offender's risk. This principle emphasizes that what is considered "necessary" and how the necessary containment is carried out must not exceed the minimum intervention which is considered adequate to contain the offender's risk.

For release, this principle is especially important. It implies that for many offenders who are not a risk to the public and who have satisfied the minimum requirements of the sentence (such as having served one-third of the sentence), continued incarceration is an expensive, frequently destructive and inappropriate option.

A further proposed principle of corrections states that:

5. Discretionary decisions affecting the carrying out of the sentence should be made openly, and subject to appropriate controls.

While this principle applies to all correctional processes, it may be of special significance to conditional release, where the decisions in question are ones which involve the liberty or continued confinement of the offender. Liberty interests have a special significance in our society, and it is critical that releasing decisions be as visible as possible, in order to preserve the appearance and reality of fairness. The controls applicable to the exercise of this discretion should be both substantive and procedural; offenders, staff and the public should be permitted to know who will normally be considered a good candidate for release, and how the releasing decision will be made.

Another principle which is related to the last states:

6. All individuals under correctional supervision or control should have ready access to fair grievance mechanisms and remedial procedures.

Fair and effective grievance and appeal procedures are among the most important controls on discretion. In the federal system, although the decisions of the National Parole Board are reviewable by the courts to ensure conformity to procedural fairness standards, release decisions are - and likely should remain - outside the purview of certain administrative remedies which apply to the workings of the penitentiary system, such as the Correctional Investigator and the Inmate Grievance Procedure.² The importance of appropriate administrative remedies in resolving issues without the use of the courts is, however, indisputable. It should be acknowledged also that appeal to the courts on questions of the substantive fairness of parole decisions may eventually be available.

The final principle from the Philosophy paper which is particularly pertinent to conditional release states:

7. Lay participation in corrections and the determination of community interests with regard to correctional matters is integral to the maintenance and restoration of membership in the community of incarcerated persons and should at all times be fostered and facilitated by correctional services.

Community interests, in the form of the need to remain safe from violent and other crime, are of course the key determinants of releasing decisions. The community's interest in corrections and parole goes, or should go, further, however: lay participation in the post-release process of reintegrating the offender into the community can make the difference between success and failure. This principle has particular significance for Native offenders, whose cultural uniqueness presents particular difficulties for conventional methods of pre-release and post-release planning and assistance.³

The other principles articulated in the Correctional Philosophy are of somewhat less significance to conditional release. The full text of the purpose and principles proposed to govern corrections is reprinted at Appendix C.

PART II: THE OBJECTIVES OF CONDITIONAL RELEASE

Despite the fact that conditional release is a well-established feature of most modern correctional systems, for some members of the public its continued existence is controversial. This view may be held for various reasons, among which is that certain people question some of the purposes that appear to be served by conditional release, such as the mitigation of punishment. In addition, the criteria for release contained in the Parole Act seem outdated and difficult to interpret.

Different forms of conditional release will be granted for different reasons. Temporary absences, which in the federal system normally last only a few hours, may be granted for medical purposes, or broadly humanitarian reasons such as preserving family ties through attendance at family funerals. Day paroles, which are normally granted for a four-month period, are used to test the offender's readiness for further responsibility.

Remission is intended to provide a control and incentive for good behaviour while the offender is incarcerated.⁴ According to the Parole Act, parole serves at least three general considerations.

Parole may be granted if:

- (i) in the case of a grant of parole other than day parole, the inmate has derived the maximum benefit from imprisonment,
- (ii) the reform and rehabilitation of the inmate will be aided by a grant of parole, and
- (iii) the release of the inmate on parole would not constitute an undue risk to society....

The first two criteria are of little apparent help in guiding individual parole decisions. They appear to be premised on notions of the rehabilitative effects of imprisonment - one questioned even by correctional administrators today - and the rehabilitative effects of a grant of parole or the supervision provided through parole - the precise impact of which on a given offender is generally considered to be very difficult to predict. This leaves the third criterion, consideration of the risk presented by the offender. As has been seen from our discussion of the philosophy of corrections, consideration of risk is and must be a constant feature of corrections. However, the third criterion does not give direction to the decision-maker regarding what constitutes an "undue" risk, and which risks are to be avoided: risk of serious crimes, risk of minor infractions, or lack of conformity to those conditions of parole which do not pertain directly to criminal activity?

The discussion which follows reviews all the various purposes and functions commonly associated with conditional release. A distinction is made between "purpose" and "function" because release serves - or is thought to serve - numerous functions which are not part of its statutory mandate, as described above. Some of these functions are controversial; as noted earlier, many members of the public express concern about the function of mitigating punishment which parole appears to serve. However, it is critical to examine all the statutory purposes and informal functions of release, because any alteration to the programs of release which would affect functions as well as purposes could send shock waves throughout the correctional system.

Reintegration into the Community

As has been seen, the Correctional Philosophy paper endorses reintegration as a part of the overall purpose of corrections, echoing the statement in The Criminal Law in Canadian Society (which sets the objectives and principles for the criminal law as a whole) that "whenever possible and appropriate, the criminal law and the criminal justice system should also promote and provide for ... opportunities aimed at personal reformation of the offender and his re-integration into the community".⁵

The principal vehicle through which conditional release serves this end is the supervision of offenders after release. Correctional workers attempt to assist the offender to adjust in functional ways to life in a free society. With the authority implied in the ever-present threat of return to the institution, parole officers operate through counselling, the provision of practical help such as loans or assistance in finding housing, and the use of structured residential programs. Many offenders have very few of the practical life skills usually considered essential to survival as a law-abiding citizen: the ability to read, finding decent housing and reputable companions, applying for retraining programs, making a good impression before a prospective employer, establishing and living within a budget, coping with frustration and anger, even eating a proper diet. The supervision provided after release is ideally intended to provide a follow-through in the community to the life-skills training which is begun in the institution.

One suggested model for parole, in fact, would increase the connection between institutional treatment programs (broadly defined) and the release process by making the grant of parole

conditional on the inmate's completion of pre-established institutional programs considered by institutional and releasing authorities to be responsive to his needs. This model - sometimes referred to as "contract parole" - would thus ensure, as far as possible, that institutional and release decisions would be integrated, that joint planning would be directed towards the ultimate release of the offender, and that the inmate would know precisely what institutional activities he would need to pursue in order to receive a grant of parole. This model normally contemplates that a "contract" would be entered into only with those inmates who are considered suitable for release of some kind; offenders who are believed to be dangerous would never be paroled in any event. This model is, of course, premised on the availability of quality programs in which the releasing authority can place some confidence, and to which the offender might apply himself with some sincerity.⁶

Another suggested approach to reintegration programs addresses itself to the universality or selectivity of application of these programs. Correctional programs are severely limited by constraints on resources, and although parole and probation caseloads vary greatly, they rarely permit extensive time between the officer and the offender. For these and other reasons, it is sometimes suggested that corrections' reintegration efforts should be directed more selectively to those offenders who most need them or are most likely to benefit from them. In this way, limited correctional resources would be used where they are most likely to do some good, and not applied with the same vigour to cases where the risks are greater or the probable benefits are less.

A related view is that the connection should be broken between the decision to release and the provision of post-release

assistance. That is, an offender who is in need of post-release assistance and controls should receive them regardless of whether or not he is paroled, and an offender who is paroled but is in no need of assistance or controls should not be subject to them. (It was partly in response to the former aspect that the federal government introduced mandatory supervision in 1970.⁷) A less common view, held by fewer modern-day critics, is that post-release supervision has no impact on behaviour, and could be eliminated.

Some critics hold yet another view, that any period of extended incarceration (however defined) should be followed by a transitional period of supervision in the community after release, regardless of the authority under which the offender was released. In foreign jurisdictions, this is sometimes referred to as a "separate supervision term"; it is specifically imposed by the sentencing judge at the same time as the prison term is imposed.⁸ This system thus creates a post-release supervision period even for cases where there is no early release granted prior to the expiration of the carceral sentence.

1. Should reintegration continue to be an objective of conditional release? If so, how should this objective be pursued, i.e., through post-release supervision programs only, through normal pre-release planning, or through an approach like "contract parole"?

2. Should offenders be subject to programs of post-release supervision on the basis of:

- the assumption that any extended period of incarceration (however defined) should be followed by a transitional period of supervision in the community? or

- offenders' needs for and likelihood of benefitting from supervision programs? or

- whether or not they have received grants of parole?

Protection of the Public through the Assessment of Risk over Time

We have seen that the Parole Act requires consideration of whether the offender is an "undue risk" in the decision regarding a grant of parole. Risk is also a constant factor considered by correctional authorities in any decision which could affect the public. Thus, any decision to grant a release - temporary absence, day parole, or full parole - will involve the assessment of the risk to society posed by the offender.

The only program connected to early release which does not directly involve an assessment of risk to the public is earned remission for good behaviour in the institution. Institutional behaviour is not a reliable predictor of behaviour in the community: some model prisoners are a threat to the community, and and some individuals who are disruptive in a prison environment present little or no risk of reoffending.

Nonetheless, once an offender's time served in the institution, plus his/her earned remission (which may be up to a maximum of one-third of the sentence) equals the sentence, the inmate must by law be released, unless (in the federal system only) he or she is judged by the National Parole Board to represent a serious threat to public safety. In the provincial systems, offenders

are not subject to supervision after release; in the federal system, they are mandatorily subject to supervision after release, unless they are detained as a threat to public safety. Release via remission is probably the most controversial aspect of conditional release in the minds of the general public.

Risk assessment is the major preoccupation of parole boards in Canada and elsewhere, although boards may also consider other factors. No offender who is considered a serious risk to public safety will be granted parole, and an offender who is considered to be a good risk is extremely likely to be paroled, even if other factors (such as a poor institutional record) are present.

Nonetheless, the risk assessment objective of parole is controversial. Some critics argue that, even though the success rate of paroled offenders is extremely good, errors are inevitable, and the existence of parole therefore creates unnecessary risks to the public. Others argue that when both types of possible errors are considered - errors of paroling people who then recidivate and errors of not paroling people who do not eventually recidivate - the accuracy of parole prediction seems far less impressive.⁹

Still other critics question the value of a prediction-based system which merely delays the eventual return of the offender to the community. This view is countered by the assertion that release programs not only assess risk, they attempt to manage it in the community by such techniques as graduated reintegration of offenders through various stages, ranging from the highly structured environment of prison, to the controlled conditions of

a halfway house, eventually to a point where offenders are exercising more and more responsibility for key decisions in their lives.

It is also argued that the sentencing judge has already made an assessment of the offender's risk in fixing the sentence, and that parole is a duplication of the sentencing function in this respect. (This argument assumes that the risk presented by most or all offenders does not change over time, an assumption which does not hold up in all cases.) Another view is that, far from giving a "break" to less risky offenders, parole has the overall effect of increasing the amount of time served by all offenders, because sentence lengths "allow for" the existence of parole (and remission). Support for this view comes from a recent study in the US which found that sentence lengths are 40-50% lower in those states which have abolished the parole decision-making function. A few states which have abolished parole have, however, felt compelled by severe overcrowding to re-establish parole as a safety valve on prison populations.¹⁰

3. Should we continue to have a system of conditional release which has the authority to release offenders prior to sentence expiry if they are considered not to be a risk (however defined) to the public? Should risk be the predominant consideration in a release decision? What weight should be given to it, in relation to other factors? (Possible other factors are still to be discussed.)

4. How should "risk to the public" be defined? Should this definition appear in law or in administrative policy?

Humanitarian Purposes

Some would argue that conditional release can and should pursue aims which are rooted in its early beginnings in clemency for deserving offenders.¹¹ Temporary absences may be granted for "humanitarian" purposes, such as to allow an inmate to attend a family funeral. Beyond temporary absences, however, the only forms of release which formally permit the consideration of humanitarian concerns are "parole by exception"¹² and executive clemency, both of which are used very rarely. (Of course, it can be argued that there is a humanitarian aspect in any release prior to the end of a sentence, but mercy is not one of the statutory or even informal goals of release.)

Parole by exception - so called because it occurs prior to the usual parole eligibility date - can at present only be granted in circumstances where inmates are terminally ill, subject to deportation, or where their continued incarceration would likely result in serious physical or mental harm. All the other criteria for a grant of parole, particularly that the inmate is not an undue risk, must also be fulfilled for a grant of parole by exception. Clemency is by law and tradition not restricted by fixed criteria, but is also a rarity.

Some of the provinces, as well as other commentators, have argued that the criteria for exceptional, humanitarian release should be broadened. Among some of the circumstances which it has been suggested should permit an exceptional early release are: the offender has lost the will to live, and is trying actively or passively to commit suicide; the inmate has performed an extraordinary act of bravery or humaneness, such as saving a life during a riot; the offender has been transferred back to

Canada after receiving a foreign sentence which is considered disproportionate to the offence and much more severe than he or she would have received in Canada; in the light of new facts which were not before the sentencing court, or a change in circumstances, the sentence is unduly harsh, or imposes an excessive hardship; the offender has completed a program recommended by the sentencing judge or has satisfied specific objectives of the sentence expressly stated by the sentencing court.

For many readers, whether these types of releases are defensible will depend on whether they are granted on an exceptional basis or whether they are granted on a more frequent basis. Currently, they are handled on a very exceptional basis, through the highly limited "parole by exception" power, through executive clemency, or through a very restricted use of the temporary absence power.

5. Should there be an authority to release offenders for certain humanitarian purposes, provided there is no undue risk to the public?

6. What mechanisms should be in place to ensure that this authority is used sparingly but equitably?

We turn now to the functions of conditional release which are not in any way part of the statutory objectives of release. Rather, these are what the Solicitor General's Study of Conditional Release (1981) called "by-products" of the operation of conditional release according to law.

Mitigation of Sentence Disparity

The Solicitor General's Study of Conditional Release found that federal "parolees have considerably longer sentences, on average, for the same offences, than do mandatory supervision cases [i.e., those refused parole]. This suggests that parole has a rather marked effect in evening out differences which might otherwise have occurred in time served as a result of variations in sentencing." The Release Study called this a "sentence equalization" effect, an unconscious and unintended lessening of the differences between sentences imposed for the same offence.¹³

Some critics have in fact proposed that parole be formally established as a means of reducing disparities in sentencing, a proposal not endorsed by any of Canada's own parole boards. Some commentators suggest however that it would be much more difficult to get the sentencing judges in a given area to agree upon and adhere to sentence guidelines than it is to establish and monitor a single parole board to even out disparities in sentencing.

Canada's sentencing processes are, of course, currently under scrutiny by the Canadian Sentencing Commission, a Royal Commission created to advise the government as part of the Criminal Law Review process.¹⁴ Should the Commission make proposals designed to impact on the consistency of sentences imposed, such reforms would render any discussion of parole's role in "sentence equalization" less pressing, if not irrelevant.

7. Should conditional release authorities be permitted to consider, in the decision to grant or deny parole, the length of an offender's sentence, relative to the offence committed?

8. From the reverse standpoint, should release authorities be permitted to deny parole to an inmate who meets the other criteria for parole, simply because they feel he or she has not served enough time for the offence?

Reduction of Time Served and Penitentiary Populations

As suggested above, this is one of the more controversial aspects of conditional release: that it appears to mitigate the full punishment implied in the sentence. Thus, "six years does not mean six years", but normally four (if remission is earned in full), or two (if full parole is granted at the time of first eligibility). Of course, it is well recognized in Canadian jurisprudence and by individual judges that the service of a sentence of six years will be affected by the operation of correctional processes such as remission, temporary absence, parole, and transfers from one type of institution to another. The offender is, in this sense, committed to correctional authority for a period of six years, and correctional officials are empowered, within numerous legal constraints, to make decisions about where and under what conditions the time will be served.

However, the public perception persists that these processes constitute a mitigation of what the judge intended by the sentence. It is felt that offenders thereby receive less than the deserved or proper punishment, and that the operation of these correctional processes decreases the deterrent effect of the sentence, both for the individual offender affected, and for other potential offenders as well. Others feel that this

function constitutes an "interference" with the court's sentence. This view contrasts with the apparent preferences of many Canadian judges, who because of their professional training are not comfortable with or interested in making precise assessments of how a sentence should be administered. These assessments are often felt by judges to be best left to the "experts" - or if there are no real experts in predicting violence or assessing an offender's progress, at least best left to those who have an opportunity to observe offenders on a regular basis.

It is not possible to estimate with any precision just how much effect remission and parole have on the size and growth of institutional populations. It is normally assumed that without these processes, there would be an explosion of prison and penitentiary populations, with consequent financial and human costs. It is assumed by other critics that the elimination of remission and parole would bring a compensating decrease in average sentence lengths.

Many US states are currently experiencing serious overcrowding in their penal institutions. In response, some of them have turned to conditional release as a means of coping. Among the methods used are reducing, by law or by other means, the minimum periods which must be served prior to eligibility for release, and making greater use of the executive clemency power.

9. Should releasing authorities be permitted to consider institutional overcrowding in their decisions about when and whether to grant release? Should early release be used as a means of relieving institutional overcrowding?

Reward for Good Behaviour while Incarcerated

Certain conditional releases contribute to the management and control of correctional institutions, although that may not be their primary purpose. Temporary absences may be denied to offenders who have violated institutional rules, and thus the availability of temporary absences to well-behaved offenders serves institutional management ends. Remission is directed at controlling inmates' behaviour in penitentiary by granting them time off their sentence for acceptable conduct and program participation.

Surveys of correctional administrators suggest that institutional personnel rarely report that remission (or "good time", as it is known in many jurisdictions) is a particularly effective incentive to institutional program participation or good behaviour. Rather, they report that remission is "slightly effective" for such purposes, and less effective than other disciplinary tools, such as loss of privileges and solitary confinement.¹⁵ However, correctional administrators will rarely endorse the elimination of remission, largely (it would appear) because they fear the effects of such a move on the growth of institutional populations. A system such as the Law Reform Commission's suggestion for presumptive release at the two-thirds mark in the sentence, but without the need for remission, might satisfy administrators who are concerned about prison overcrowding but not convinced of the value of remission.¹⁶

Other criticisms of remission exist. A school of thought prevalent in many European countries is that remission is dysfunctional: it makes for good prisoners, not good citizens,

and obscures - at least to some extent - the behavioural problems of prisoners which the correctional system ought to be identifying and trying to correct. In this view, it is better to let a "blowup" occur in the institution, where it can be contained and perhaps treated, than in the community, where the public may be in danger.

Remission also adds immeasurably to the difficulties of sentence calculation, and perhaps more than any other factor, leads to inaccuracies and inequities in time served.¹⁷ Many criminal lawyers would support its abolition on these grounds alone.

Both correctional officials and the public consider remission to be at least to some extent "automatic" - that is, it is earned in full or almost in full by most offenders. As has been suggested, this leads to a certain undermining of public confidence in a justice system which "automatically" releases offenders before their sentences expire, regardless of what they have done in prison or what they might do after release.

As a result of this criticism of the "automatic" release aspects of remission, Parliament has recently approved amendments to federal legislation which will prevent the release prior to warrant expiry of federal offenders who are considered dangerous, regardless of any remission which they may have earned. The determination of which offenders are considered dangerous will be made by the National Parole Board. Provincial offenders will still be released free and clear at the end of their sentence, less time earned for good behaviour.

10. Should remission operate as a method of release which is based solely on the offender's behaviour while incarcerated?

Or should exceptions be made to remission-based release in the case of offenders considered dangerous, as with the new federal legislation? Or should remission be eliminated as a program which results in early release?

Reconciliation

Reconciliation between victim and offender (such as through restitution paid by the offender to the victim) is rarely a feature of the present release systems in Canada. Although parole boards have on occasion required restitution as a condition of parole (usually in cases of massive theft), there is a reluctance to make such requirements, both because of the difficulty of enforcing restitution conditions and because of doubts about the legality of such orders when not made by the sentencing judge. Some parole boards will consider victim reparation as a condition of parole only when reparation is part of a court order.¹⁸

Considerations related to the victims of crime will be considered in more depth in another Working Paper for the Correctional Law Review, on Victims and Corrections.

11. Should parole boards be empowered to order community service or restitution to the victim as a condition of paroling an offender, in cases where neither community service nor restitution was ordered by the sentencing court?

PART III: KEY ISSUES IN CONDITIONAL RELEASE

In this section, we will turn to a review of the most critical issues facing the programs of conditional release. It is emphasized that this discussion is limited to key issues only; the limitations of space and the reader's time prevent an exhaustive review of all issues pertinent to a review of the law of conditional release.

Objectives of Conditional Release

As will be suggested from the previous section, the objectives which can defensibly be pursued by a system of conditional release remain an issue. The criteria for full and day parole contained in the Parole Act are, as has been seen, problematic in that they are unclear, vague, apparently outmoded, and provide little real guidance to paroling authorities. Existing administrative policies do not take us much further. In addition, there is some public concern about the apparent functions of some forms of conditional release. Other forms, such as earned remission and mandatory supervision, are highly controversial because of the aims which they serve.

The Correctional Law Review will need to address the objectives and functions of the various forms of release, taken separately and together. As suggested earlier, under "Reintegration", for example, some critics would support a system in which any period of extended incarceration was followed by a transitional period of supervision in the community after release - regardless of how that release occurred (by expiry of the sentence, or by a discretionary decision). Some of the same critics would not

support discretionary release, however; they might feel that risk assessment is too inexact a science, or that the sentencing judge has already taken risk into account in setting the sentence. Others might feel that while risk assessment cannot be supported as a criterion for release, humanitarian reasons may sometimes justify a temporary absence from penitentiary, or on an exceptional basis might justify a full release. All of these questions must be addressed holistically and in detail.

Visibility and Accountability

Related to the above concern is concern over the transparency or clarity of the conditional release system. Offenders, correctional staff, and members of the bar and general public have frequently complained that release policies are obscure, and have suggested that releasing authorities should be required to give more specific notice of the criteria which will govern releasing and revocation decisions.

This is considered desirable not just on the obvious grounds - which have become more prominent in the post-Charter of Rights era - that citizens have a right to know the basis of the decisions being made about their lives by government agencies. It is also desirable because visibility is the sine qua non of accountability of various types, including systematic self-evaluation by releasing authorities, accountability to Parliament and to taxpayers, meaningful review by appellate bodies, and the provision of meaningful reasons to the offender as to why he or she was refused parole while his or her cell-mate was not.

This concern about accountability has also been linked to questions about the composition and structure of release authorities, and the type of decision-makers who should be appointed to parole boards. It has been suggested that board members appointed from certain spheres, such as criminology, law and law enforcement, might render decisions which are somehow better than those rendered by persons with no prior knowledge or experience in corrections and related fields. A somewhat contrary view is that board members should be drawn from the community - although it is somewhat difficult to discern precisely who represents the community, or the various communities, served by the criminal justice system.

Equally, there is a constant need to preserve the independence of release decisions from interference from various sources, but at the same time a need to ensure that decisions are in conformity with policy. A properly constituted release authority will be insulated from inappropriate types of interference, but not isolated from government controls in respect of social policy needs and other overall government priorities.

From the correctional manager's point of view, visibility is important because without it, each of the various actors in the system - case preparation staff, community assessment personnel, parole board members, offenders, victims, judges - is operating from an unclear and perhaps different set of assumptions. This leads at the best of times to poor working relationships, and at the worst of times to public concern, delays, lack of job satisfaction, and wrong decisions.

Increasing the visibility of the release system is therefore an issue. Various suggestions have been made for doing so,

including public hearings, greater disclosure of case information prior to hearings, articulating clear assumptions, objectives and principles governing release, and establishing highly specific policies or guidelines for decision-making.

The Relationship between Sentencing and Release

This issue too is related in part to the issue of visibility. It has already been seen that many members of the public are confused and concerned about the impact of release on the sentence of the court. To some extent this is inevitable in a highly complex system of shared discretionary power. However, to the extent that this perception undermines the public credibility of the system, it is worthy of our attention. The sentencing and release systems ought to be, and be seen to be, as integrated as possible - or at least, not in conflict with one another.

From a practical standpoint, the shared responsibility between lawmakers, judges, institutional authorities, and releasing authorities for determining the amount of time ultimately served in prison can create problems. Releasing authorities frequently complain that the true intent of the sentence is often unclear. In setting a sentence of six years, for example, did the judge intend that the offender serve at least one year (prior to day parole), two years (prior to full parole), four years (and be released via remission), or did the judge have no precise notion of what length of time would serve the public interest? Although releasing authorities have the power to release an offender at these various times, they often wonder whether the length of the maximum sentence was meant as a signal that the offender should not be released until much later.

Our present system of sentencing leaves the "true" meaning of the sentence uncertain, in the sense that the amount of time that an offender will serve incarcerated cannot be estimated at the time of sentencing. A prisoner in the provincial system is eligible to be released immediately from a sentence of two years less a day through "back-to-back" temporary absences. Parole and remission both can affect the length of time served, but it is not certain which offenders will benefit, and how - in the federal system, for example, only one inmate in three will receive full parole, and on average after serving more than 40% of the sentence, rather than immediately following eligibility.¹⁹

Under our present system, a judge will have to give an offender a sentence of at least two years if the offender is to be assured of serving at least six months incarcerated; only a three-year sentence will ensure a stay of one year. This can be clumsy and dysfunctional, especially where the sentencing judge seeks only to ensure retribution for the offence, and does not feel the offender needs to be rehabilitated or incapacitated because he or she is dangerous. In cases where a sentencing judge believes, for example, that a person convicted of theft is no significant risk but should serve sixty days in prison simply as punishment, there is no way in which the judge can ensure that the offender will serve precisely sixty days - not more and not less - because of the operation of remission and parole.

The minimum period which will be served prior to release eligibility is determined by law at a fraction of the sentence imposed. This fraction is fixed, regardless of the individual characteristics of the offender and the offence.²⁰ Perhaps a more flexible system for determining minimum terms should be considered.

One model would be to give judges discretion in setting minimum terms - allowing them to establish minimums at any period up to one-third (or some other fraction) of the sentence, or allowing them the discretion not to impose a minimum term at all. In New York State, where this system was introduced in the new Penal Law of 1967, it was found that judges rarely chose to establish a minimum term, leaving that decision instead to correctional authorities.²¹ This tends to reinforce the view held by many criminologists that judges are uncomfortable with making the types of assessments required for the ultimate decision as to how much time an offender should serve incarcerated.

A contrasting model is that proposed by the Law Reform Commission of Canada, which suggested that judges be required to state how much time offenders should serve for denunciation (punishment or deterrence) purposes, and how much time (if any) they should serve for incapacitation purposes because they are a threat. Release from the denunciatory portion of the sentence would be presumptive at the two-thirds mark, in order to assist in the difficult transition from prison to the community; release could be ordered at an earlier point only by a court. Release from the incapacitative portion of the sentence could be granted at any time that correctional authorities were convinced that release would not present a "threat to the life and security of others".²²

There are, in fact, numerous models which have been proposed for creating a greater appearance and reality of integration between the sentencing and release systems. Possibly the least drastic and most obvious of these is that, where a release occurs through operation of an authority other than a sentencing court, there should be a requirement to give reasons for the release, together with the gist of the information on which it was based. This would lend a greater transparency to releases.

Federal-Provincial-Territorial Issues

Appendix B contains, for the reader who is less familiar with Canadian systems of conditional release, a description of the split in jurisdiction in release powers between the federal, provincial and territorial governments. Suffice it to say here that the split in jurisdiction is complex in the extreme.

What emerges, from a legal point of view, from this split are certain marked differences in entitlements and authorities between the federal and provincial or territorial governments, and thus between offenders who are serving longer sentences (two years or more) and offenders who are serving shorter sentences (less than two years). These differences in themselves may be a concern, in that they may not survive a legal challenge under the equality provisions of the Charter of Rights and Freedoms, although the courts may find that certain differences between the two systems are justifiable, in the light of the different types of offenders incarcerated in the two systems.

The following are the most significant differences in these entitlements:

- all federal offenders who do not waive parole consideration are granted a hearing before those parole board members who will decide whether parole will be granted; up until recently, in those seven provinces and the territories where there is no local parole authority, the offender was not granted a hearing. The National Parole Board has just decided to provide hearings in these provincial cases;

- federal offenders are not eligible for temporary absences until they have served (typically) one-sixth of their sentence, and in any case not less than six months; provincial offenders are eligible for temporary absences immediately after sentencing;
- federal offenders may not spend more than 72 hours per month out of the institution on temporary absences; provincial prisoners are limited to 15 days per absence, but in most provinces at least some prisoners will receive "back-to-back" temporary absences which effectively bring about full release into the community;
- federal inmates will automatically be considered for parole at the one-third mark (typically) in the sentence, unless they waive it; in those seven provinces and the territories where there is no local parole authority, prisoners must apply for parole if they wish to be considered;
- provincial offenders who are released as a result of remission are free of any further obligation in respect of their sentences; federal offenders who are released as a result of remission are subject to supervision and possible return to penitentiary after release for a period equivalent to their earned remission.

Some of these aspects are an irritant to provincial and territorial authorities. The 15-day limit on temporary absences at the provincial level is established through the federal Prisons and Reformatories Act, and many of the provinces would prefer to see the provision removed rather than have to

constantly re-issue temporary absence passes of 15 days each. Also, in the past, some provinces have complained about delays in the process whereby the National Parole Board grants parole to provincial prisoners, but these delays may have been largely or entirely alleviated through recent administrative improvements; the lack of a hearing up until now for provincial prisoners is also considered unacceptable by both federal and provincial authorities. Some of the provinces have objected to the federal government's supervision of remission-released offenders, on the grounds that this puts pressure on them to supervise provincial offenders released because of remission; none of the provinces has any interest in supervising remission-released offenders.

Underlying these differences and irritants is, of course, the split in jurisdiction in release. Like the overall split in jurisdiction in corrections, it is of long standing and, because of this long history and the differing views among the various parties about the best alternative, it may not be susceptible to change in the foreseeable future. The Nielsen Task Force Study Team on the Justice System proposed that the releasing authority, like the overall administration of corrections, eventually devolve to the provinces.²³ Without substantial support in the provinces for this option, it is unlikely to receive much attention, despite the Study Team's view that not all provinces need opt into devolution.

Violent Recidivism among Released Offenders

This is undoubtedly the chief concern, among members of the public, about the operation of conditional release. A 1982 survey suggested that Canadians believe that more than half the

offenders released from penal institutions commit a violent crime shortly after release; in fact only a small minority do. There is little question, however, that public support for conditional release would be stronger were it not for the impression that released offenders are a largely violent group.²⁴ The public concern about conditional release in this regard is also caught up in, and intermingled with, the public's concern about the lengths of sentences imposed for violent crimes.

Even if it were possible to predict violent recidivism with accuracy, corrections would still face criticism over the release of violent offenders via remission. In the past few years, public concern has focused first on mandatory supervision, and then on earned remission, as a "cause" of violent crime. Correctional systems have argued (without much success, especially at the federal level, where a higher proportion of offenders are serious or hard-core offenders) that to eliminate remission would only delay the eventual problem. For the public, however, "the law is an ass" when it automatically releases offenders who are considered to be dangerous, simply because they have behaved acceptably in the institution. It is for this reason that the federal government has just made legislative amendments, as noted earlier, which permit the detention until warrant expiry of federal offenders who are considered dangerous.

It remains to be seen whether these amendments will be sufficient to reassure the public about violent recidivism. Some critics have suggested that all offenders convicted of certain types of crimes (primarily violent ones) should by law be ineligible for any form of conditional release. Opponents of this view argue that the crime of conviction is not a good predictor of an

offender's future risk, and that such a mechanistic approach would actually result in arbitrary and inequitable treatment.

Costs and Use of Incarceration

The Nielsen Task Force Study Team, like many before it, also concluded that Canada makes excessive use of imprisonment as a criminal sanction, with the consequence that Canadians pay a very high price for correctional operations.²⁵ For example, Canada's incarceration rate is half that of the US, but our violent crime rate is only one-fifth that of the US. At present, several correctional jurisdictions in Canada are experiencing institutional overcrowding at levels which are higher than have been seen for some time. Fiscal restraint has slowed down or halted new construction in many areas, with the result that without innovative approaches, the same or increased levels of overcrowding can be expected for some time to come.

While demonstrably dangerous offenders receive the severest intervention possible, it is now felt by many correctional administrators that non-violent offenders should, as far as possible and consistent with their behaviour, be handled in the community.

For conditional release, this has meant, in many US states for example, that concentrated efforts are made to identify non-violent offenders early in the sentence and to prepare release plans which will satisfy the requirements of the sentence and any other relevant considerations while allowing the earliest possible release into the community,²⁶ perhaps with some form of

alternative or additional program, such as victim reparation. In Canada, these efforts have been halting at best, probably because our overcrowding problems have not as yet reached crisis proportions. The federal government is currently studying possible approaches, but the role to be played by conditional release authorities in this process has yet to be determined.

Procedural Safeguards in Conditional Release

A number of alleged shortcomings in the existing procedural safeguards, contained in law and practice, governing the decisions and operations of conditional release have been identified by offenders and others. These include:

- the lack, up until recently, of hearings for parole provided to provincial offenders in the seven provinces and the territories, which are served by the National Parole Board;
- the other differences, noted above, between federal and provincial offenders in respect of certain entitlements and programs of conditional release;
- the absence, noted above, of precise criteria for conditional release decisions;
- the need for greater sharing, in writing prior to hearings, of information available to releasing authorities about the offender;
- the possibility of public hearings which would permit the attendance of victims or their families at parole hearings;

- the need for sentencing courts to transmit to parole authorities all relevant information about the case, including the judge's reasons for sentence, the victim impact statement (if any), and the submissions as to sentence made by defence, Crown and victims;
- the lack of formal process attending some temporary absence decisions;
- the need for expanded review or appeal mechanisms from release decisions;
- delays (not inherent in necessary procedures and safeguards) in scheduling revocation hearings for offenders suspended from conditional release status;
- questions about the proper grounds for revocation of release;
- the suggestion that hearings should be (or perhaps are, and should not be) taking on a more adversarial nature.

It is expected that the Charter of Rights will eventually result in changes to some of these areas, many of which are the result of a shortage of resources at both the federal and the provincial levels. Corrections may choose a "wait and see" posture in these areas, opting to let the development of case law run its course in due time. The other major course of action available to corrections is to be proactive - as has the NPB with its recent decision to grant hearings to provincial prisoners - rather than awaiting a court decision which may take a form which is less

desirable than the policies which may be developed internally by correctional authorities to conform with anticipated Charter rulings.

Earned Remission and Mandatory Supervision

Finally, one of the most controversial aspects of release for members of the general public is the existence of earned remission and mandatory supervision. The concern over mandatory supervision (MS) is to some extent misplaced, since many members of the public are under the inaccurate impression that the introduction of mandatory supervision in 1970 represented a loosening, not a tightening, of the federal system. In fact, the introduction of mandatory supervision increased the controls over federal offenders by requiring those released via remission to be supervised and subject to possible revocation for the violation of release conditions; prior to 1970, federal offenders were released free and clear at the end of their sentence, less earned remission credits.

Various aspects of the debate over remission and MS will not be repeated in detail here. The issue remains, however, of earned remission itself; some members of the public find it appalling that any offender, regardless of personal characteristics and risk, can be released prior to the end of sentence if he or she has behaved in a reasonably acceptable fashion in the institution. Certainly, this concern is more pronounced in respect of federal offenders who, as a group, are more problematic than provincial offenders; it may be that the public would be more tolerant of remission in provincial systems than in

the federal system. There is little question that the issue is still an active one, despite the recent federal legislation permitting detention of federal offenders considered to be a serious threat to society.

Earlier in this paper, a number of options surrounding remission and mandatory supervision were touched on. These include abolishing remission and MS; abolishing remission but creating a presumptive release or a separate post-release supervision period which would provide a controlled transition from the institution to the community; and abolishing MS but retaining remission. Numerous other variants are possible.

12. The reader has been presented in this Part of the Working Paper with a wide variety of issues to consider in the conditional release area. Which of these are considered a problem, from the reader's own perspective? How would you respond to each of these, or other issues which you consider relevant to conditional release?

ENDNOTES

1. Correctional Philosophy is the first Working Paper of the Correctional Law Review.
2. The Office of the Correctional Investigator was established in 1973 pursuant to Part II of the Inquiries Act. The duties of this office are to investigate on the initiative of the Correctional Investigator, on request from the Solicitor General of Canada, or on complaint from or on behalf of inmates, and to report upon problems of inmates that come within the responsibility of the Solicitor General. Some complaints are excluded from the purview of this office, particularly those related to parole preparation.

Inmate grievance procedures have been established by the CSC Commissioner's Directives (081) to provide a mechanism within the Correctional Service for resolving complaints by inmates. The Directive describes when grievances may be filed and how they shall be handled. Grievances are discussed in more detail in the Correctional Law Review Working Paper on Correctional Authority and Inmate Rights.
3. A special Working Paper will be devoted to a consideration of the special status and needs of Native offenders which are relevant to the Correctional Law Review.
4. The statutory authorities for remission, temporary absences and parole are referred to in Appendix B, which also provides a brief explanation of remission. The reader may wish to refer to the Report of the Working Group, Solicitor General's Study of Conditional Release (Ottawa: Ministry of Supply and Services Canada, 1981), for a more detailed explanation of these terms and discussion of their availability and use, as well as issues surrounding them (see esp. pages 47-92).
5. Government of Canada, The Criminal Law in Canadian Society (Ottawa: Department of Justice, 1982), pp. 62-63.
6. Contract parole has been tried in such US states as Wisconsin and California where a "mutual agreement" may be struck between offender and releasing authority, detailing the conditions which would have to be fulfilled by the offender in order to receive a parole. See, e.g., A.H. Rosenfeld, An Evaluative Summary of Research: MPP Program Outcomes in Initial Demonstration States (College Park, MD: American Correctional Association, 1975); D. Glaser, "Protocol for Mutual Agreement Programs in Parole Release", Chap. 29 in R.M. Carter, D. Glaser, L.T. Wilkens,

Probation, Parole and Community Corrections (New York: John Wiley and Sons, 1984), pp. 269-276. For a contrary view, see H. Abadinsky, Probation and Parole: Theory and Practice (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, Inc., 1982), pp. 341-344.

7. Mandatory Supervision is discussed on pages 39-40 of this Working Paper and referred to in Appendix B. For a comprehensive discussion of this topic the reader is referred to the Report of the Committee on Mandatory Supervision, Mandatory Supervision: A Discussion Paper (Ottawa: Solicitor General of Canada, March 1981).
8. Section 663(1)(b) of the Criminal Code of Canada provides for the order of a term of probation (with its attendant supervision) of up to three years after a term of imprisonment for two years or less. In Canada, no statutory provision permits the ordering of an additional supervisory period for longer periods of incarceration. Examples exist elsewhere, however; in California, following the abolition of the parole release function, separate supervision terms were introduced in order to ensure a period of post-release supervision in the community.
9. For a discussion of accuracy of prediction in risk assessment in parole decision-making, see the Conditional Release Study, supra, note 4, pp. 106-109; J. Nuffield, Parole Decision-Making in Canada: Research Towards Decision Guidelines (Ottawa: Solicitor General Canada, 1982); I. Shewan, "The Decision to Parole: Balancing the Rehabilitation of the Offender with the Protection of the Public", (July 1985), 27 Canadian Journal of Criminology 327; J. Hackler and L. Gault, "Parole and the Violent Offender", (1981), 23 Canadian Journal of Criminology 407; and P.B. Hoffman, Parole Selection: A Balance of Two Types of Errors (Davis, Calif.: National Council on Crime and Delinquency, 1972).
10. US Department of Justice, Felony Sentencing in 19 Local Jurisdictions: Special Report of the Bureau of Justice Statistics (Washington: USGPO, 1985).
11. "Clemency" is provided for in the Criminal Code by section 683 (pardons), s.685 (remissions) and s. 686 (Royal Prerogative of Mercy). These remedies are available only in exceptional circumstances. (Pardons after sentence has been served are more readily available in certain circumstances pursuant to the Criminal Records Act, R.S.C. 1970, Chap.12 (1st Supp.) as amended.) For a discussion of issues related to clemency, see Clemency Review Project Team, Clemency Review: Issues Paper (Ottawa: Ministry of the Solicitor General Canada, 1981).

12. "Parole by exception" is provided for by s. 11.1 of the Parole Regulations and may be granted to inmates who are not members of ineligible categories where inmates are terminally ill, where their physical or mental health is likely to suffer serious damage if they continue to be held in confinement, or where there have been deportation orders made against them. The procedure is only used in rare cases. See also Conditional Release Study, supra, note 4, p.69.
13. Conditional Release Study, supra, note 4, pp. 36-41, esp. p.39.
14. The Canadian Sentencing Commission was established by the Government of Canada in 1984 to consider issues related to criminal sentencing in Canada, including the development of sentencing guidelines.
15. See S. Wormith, Earned Remission in Canada: An Analysis of Historical Trends and a Survey of Management Opinions [User Report # 1986-35] (Ottawa: Solicitor General Canada, Programs Branch (Research Division), 1986) and R.R. Ross and T. Barker, Incentives and Disincentives: A Review of Prison Remission Systems [User Report # 1986-33] (Ottawa: Solicitor General Canada, Programs Branch (Research Division), 1986).
16. Law Reform Commission of Canada, Imprisonment and Release, [Working Paper #11] (Ottawa: Supply and Services, 1975), p.33.
17. For further discussion of the problems inherent in sentence calculation, see the Working Paper of the Correctional Law Review, Sentence Calculation.
18. For further discussion of the possible use of victim reparation at parole, see the Correctional Law Review, Working Paper on Victims and Corrections. The BC Parole Board has adopted policies with respect to victim reparation as a condition of parole.
19. Supra, note 4, pp. 39-40.
20. While most offenders become eligible for full parole after serving one-third of their sentences, some offences require a longer time to be served prior to parole eligibility. Details are set out in sections 5-8 of the Parole Regulations, SOR/78-428 as amended.
21. See, for example, J.E. Nuffield, The Allocation of Sentencing Power in New York State, 1964-70, unpublished doctoral dissertation, School of Criminal Justice, State University of New York at Albany, New York, 1978, pp. 186-188.

22. Supra, note 16.
23. A Study Team Report to the Ministerial Task Force on Program Review, Improved Program Delivery: Justice System (Ottawa: Ministry of Supply and Services Canada, 1986), pp. 15 & 332.
24. T. Doob and J. Roberts, Crime: Some Views of the Canadian Public (Ottawa: Department of Justice, 1982).
25. Supra, note 23, p. 288.
26. See supra, note 6, as well as D.E. Brookhart, J.B. Ruork, and D.E. Scoven, "A Strategy for the Prediction of Work Release Success," Chap. 35 in R.M. Carter et al, supra, note 6, pp. 335-341; D.M. Gottfredson, C.A. Cosgrove, L.T. Wilkins, J. Wallerstein, and C. Rauh, Classification for Parole Decision Policy (Washington, DC: National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, 1978); R.C. Nicholson, "Use of Prediction on Caseload Management," December 1968), 32(4) Federal Probation 54; and California Department of Corrections, Validity of the Base Expectancy Scale, BE 61A (Sacramento, Calif.: CDC, Research Services Unit, 1974).

APPENDIX A

LIST OF PROPOSED WORKING PAPERS OF THE CORRECTIONAL LAW REVIEW

Correctional Philosophy

Framework for the Correctional Law Review

Conditional Release

Correctional Authority and Inmate Rights

Powers and Responsibilities of Correctional Staff

Victims and Corrections

Native Offenders

Mentally Disordered Offenders

Sentence Computation

The Relationship between Federal and
Provincial Correctional Jurisdictions

International Transfer of Offenders

APPENDIX B

FEDERAL-PROVINCIAL-TERRITORIAL SPLIT
IN JURISDICTION IN CONDITIONAL RELEASE

The Constitution Act, 1867 provides that the federal government is responsible for "penitentiaries" and the provincial governments for "prisons". The Criminal Code provides that persons serving two years or more will be sentenced to penitentiary, while those sentenced to less than two years will normally be sentenced to a prison. As part of their constitutional responsibility for the administration of justice, the provinces also administer all community-based sentences, such as probation.

The conditional release of offenders from penal institutions has generally been held to flow from the federal criminal law power. The federal Parole Act creates the National Parole Board, a federal decision-making body, and empowers the provinces to establish parole boards to exercise parole jurisdiction in respect of inmates detained in provincial prisons, with certain exceptions relating to offenders serving extremely long sentences. Three provinces (Ontario, British Columbia and Quebec) have in fact opted to create their own parole boards to make parole decisions about their provincial prisoners. In the seven remaining provinces and the territories, the National Parole Board is the paroling authority.

The three provinces which operate their own parole boards also operate their own parole supervision services to provide control and assistance to provincial offenders after they are released

from prison. In the federal system, in the seven remaining provinces, and in the territories, the federal government provides for the supervision of provincial, territorial and federal parolees. Exchange of service agreements between the governments can, however, allow one government to contract with another to provide parole supervision to its offenders in certain areas.

The Regulations made pursuant to the Parole Act determine, for offenders under both federal and provincial parole jurisdiction, the times at which the offender will become eligible for parole. They also require parole authorities to give reasons for decisions to the offender and direct the minimum number of votes which must be cast in making various decisions.

Remission, which can result in release before sentence expiry, is created in the federal Penitentiary Act and Prisons and Reformatories Act. These Acts provide that an offender in either penitentiary or prison "may be credited with fifteen days of remission of his sentence in respect of each month and with a number of days calculated on a pro rata basis in respect of each incomplete month during which he applied himself industriously". Remission is administered at each level of government in respect of its own institutions, according to rules established by each jurisdiction.

In the provincial systems, offenders who are released as a result of remission are no longer subject to correctional authority or supervision, and their sentences are deemed to be completed. In the federal system, offenders who are released as a result of remission are subject to supervision in the community,

and may be returned to penitentiary for a breach of the conditions of release, or for suspected criminal activity. In addition, federal offenders may be refused release via remission, in spite of having accumulated earned remission credits, if they are considered by the National Parole Board to be a "serious threat" to society.

Temporary absences are created, in respect of provincial prisoners, in the federal Prisons and Reformatories Act, and in respect of federal inmates, in the Penitentiary Act and Parole Act. The federal system does not permit unescorted temporary absences prior to the service of an absolute minimum of six months incarceration; the provincial systems have no such restrictions. The legislation limits temporary absences to fifteen days, but in practice some provinces grant "back-to-back" temporary absences which in effect extend beyond fifteen days.

APPENDIX C

STATEMENT OF PURPOSE AND PRINCIPLES FOR CORRECTIONS

The purpose of corrections is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society by:

- a) carrying out the sentence of the court having regard to the stated reasons of the sentencing judge, as well as all relevant material presented during the trial and sentencing of offenders, and by providing the judiciary with clear information about correctional operations and resources;
- b) providing the degree of custody or control necessary to contain the risk presented by the offender;
- c) encouraging offenders to adopt acceptable behaviour patterns and to participate in education, training, social development and work experiences designed to assist them to become law-abiding citizens;
- d) encouraging offenders to prepare for eventual release and successful re-integration in society through the provision of a wide range of program opportunities responsive to their individual needs;
- e) providing a safe and healthful environment to incarcerated offenders which is conducive to their personal reformation, and by assisting offenders in the community to obtain or provide for themselves the basic services available to all members of society;

The purpose is to be achieved in a manner consistent with the following principles:

1. Individuals under sentence retain all the rights and privileges of a member of society, except those that are necessarily removed or restricted by the fact of incarceration. These rights and privileges and any limitations on them should be clearly and accessibly set forth in law.
2. The punishment consists only of the loss of liberty, restriction of mobility, or any other legal disposition of the court. No other punishment should be imposed by the correctional authorities with regard to an individual's crime.
3. Any punishment or loss of liberty that results from an offender's violation of institutional rules and/or supervision conditions must be imposed in accordance with law.
4. In administering the sentence, the least restrictive course of action should be adopted that meets the legal requirements of the disposition, consistent with public protection and institutional safety and order.
5. Discretionary decisions affecting the carrying out of the sentence should be made openly, and subject to appropriate controls.
6. All individuals under correctional supervision or control should have ready access to fair grievance mechanisms and remedial procedures.

7. Lay participation in corrections and the determination of community interests with regard to correctional matters is integral to the maintenance and restoration of membership in the community of incarcerated persons and should at all times be fostered and facilitated by the correctional services.
8. The correctional system must develop and support correctional staff in recognition of the critical role they play in the attainment of the system's overall purpose and objectives.

ou limités du fait même de l'incarcération. Ces droits et privilèges, de même que toute restriction qui les affecte, doivent être exposés clairement et simplement dans la loi.

2. La peine se limite à la perte de liberté, à la restriction des déplacements ou à toute autre mesure légale prescrite par le tribunal. Aucune peine supplémentaire ne doit être imposée par les autorités carcérales à l'égard de l'infraction commise par un individu.
3. Toute peine ou perte de liberté résultant d'une violation, par l'infracteur, des règles de l'établissement ou des conditions de surveillance doit être imposée conformément à la loi.
4. Dans l'application de la peine, les mesures les moins restrictives doivent être prises de manière à répondre aux exigences de la loi, tout en tenant compte de la nécessité d'assurer la protection du public, ainsi que la sécurité et l'ordre dans l'établissement.
5. Les décisions discrétionnaires qui touchent l'exécution de la peine doivent être prises ouvertement et soumises à des mécanismes de surveillance appropriés.
6. Tous les individus soumis à la surveillance ou au contrôle correctionnels doivent avoir facilement accès à une procédure impartiale comprenant des mécanismes de griefs et un droit de recours.
7. La participation des citoyens au système correctionnel et à la détermination des intérêts de la collectivité en matière correctionnelle fait intégralement partie du maintien et de la restauration des liens avec la communauté dont le détenu est un membre, et doit être facilitée et encouragée par les services correctionnels en tout temps.
8. Le système correctionnel doit développer et appuyer le personnel carcéral en reconnaissant son rôle crucial dans la réalisation de l'objet et des objectifs du système dans leur ensemble.

ANNEXE C

ÉNONCÉ D'OBJET ET DE PRINCIPES POUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL

Le système correctionnel a pour objet de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société par les moyens suivants:

- a) l'application de la peine imposée par le tribunal, compte tenu des motifs de la sentence et de tout élément pertinent produit au cours du procès ou lors de la détermination de la peine, ainsi que la communication de renseignements clairs aux juges sur les mesures prises et les ressources disponibles en matière correctionnelle;
- b) la nécessité d'assurer le degré de détention et de contrôle requis pour contenir le risque que présente l'infracteur;
- c) l'encouragement des détenus à adopter des modèles de comportement acceptables et à participer à des expériences d'éducation, de formation, de développement social et de travail destinées à les aider à devenir des citoyens respectueux de la loi;
- d) l'encouragement des détenus à se préparer à une éventuelle mise en liberté et une réintégration sociale réussie, en leur offrant un large éventail de programmes qui répondent à leurs besoins individuels;
- e) la nécessité d'assurer aux détenus un environnement sûr et sain, qui favorise leur réforme personnelle, et en aidant les infracteurs au sein de la collectivité à obtenir ou à se procurer les services de première nécessité disponibles à tous les membres de la société.

Cet objet doit se réaliser selon les principes suivants:

1. Les individus qui sont sous le coup d'une sentence conservent tous les droits et privilèges des membres de la société, à l'exception de ceux qui leur sont retirés

responsabilité fédérale, par la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur la libération conditionnelle de détenus. Dans le régime fédéral, les absences temporaires sans escorte ne sont autorisées que si le détenu a été incarcéré pendant au moins six mois; les régimes provinciaux ne comportent aucune restriction de cette nature. La loi limite les absences temporaires à 15 jours mais, dans les faits, certaines provinces autorisent des absences temporaires "cumulatives" s'étendant sur plus de 15 jours.

par contrat, céder à une autre la surveillance de certains infracteurs bénéficiant d'une libération conditionnelle.

Le Règlement sur la libération conditionnelle de détenus fixe, pour les infracteurs relevant des deux niveaux de compétence en matière de libération conditionnelle, les délais d'admissibilité à une libération. Il oblige de plus les organismes compétents à donner à un détenu les motifs d'une décision. Le Règlement fixe également le nombre minimum de votes requis pour les diverses décisions de libération conditionnelle.

La réduction de peine grâce à laquelle un détenu peut être mis en liberté avant d'avoir fini de purger sa peine est définie dans deux textes législatifs fédéraux, soit la Loi sur les pénitenciers et la Loi sur les prisons et les maisons de correction. L'une et l'autre loi porte qu'un détenu "peut bénéficier de quinze jours de réduction de peine pour chaque mois, et d'un nombre de jours calculé au prorata pour chaque partie de mois, passés à s'adonner assidûment" au programme du pénitencier. Chaque palier de gouvernement administre la réduction de peine dans ses propres établissements, en fonction des règles établies par chaque juridiction.

Dans les régimes provinciaux, l'infracteur qui est mis en liberté par suite d'une réduction de peine n'est soumis à aucune surveillance de la part des autorités correctionnelles, et sa peine est réputée être purgée. Dans le régime fédéral, le détenu qui est mis en liberté par suite d'une réduction de peine est soumis à une surveillance, et il peut être réincarcéré pour avoir manqué aux conditions de sa libération conditionnelle ou si on le soupçonne d'avoir été mêlé à des activités criminelles. De plus, les autorités fédérales peuvent refuser à un détenu d'être mis en liberté par suite d'une réduction de peine, même s'il a accumulé les crédits voulus, lorsque la Commission nationale des libérations conditionnelles est d'avis qu'il présente une "grave menace" pour la société.

Les absences temporaires sont créées, pour les prisonniers provinciaux, par la loi fédérale sur les prisons et les maisons de correction, et pour les détenus sous

ANNEXE B

**PARTAGE DES POUVOIRS ENTRE L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE,
LES PROVINCES ET LES TERRITOIRES
DANS LE SECTEUR DES SERVICES CORRECTIONNELS**

La Constitution prévoit que le gouvernement fédéral est responsable de l'administration des "pénitenciers" et les gouvernements provinciaux, des "prisons". Le Code criminel prévoit que les personnes condamnées à des peines d'incarcération de deux ans et plus doivent être condamnées à l'emprisonnement dans un pénitencier, et ceux condamnés à moins de deux ans doivent normalement être condamnés à l'emprisonnement dans une prison. En vertu de leur compétence constitutionnelle en matière d'administration de la justice, les provinces appliquent aussi toutes les peines en milieu communautaire - les ordonnances de probation, par exemple.

On s'entend généralement que le pouvoir pour la libération conditionnelle des détenus découle de la responsabilité fédérale pour le droit criminel. La Loi sur la libération conditionnelle de détenus crée la Commission nationale des libérations conditionnelles, organisme de décision fédéral, et habilite les provinces à créer leur propre commission avec compétence à l'égard des détenus incarcérés dans les établissements de la province, à l'exception de ceux qui purgent une très longue peine. Trois provinces (l'Ontario, la Colombie-Britannique et le Québec) ont choisi cette voie. Dans les sept autres provinces et dans les territoires, l'organisme compétent en la matière est la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Les trois provinces dotées d'une commission disposent également de services de surveillance grâce auxquels elles peuvent suivre et aider les infracteurs après leur mise en liberté. Au niveau fédéral et dans les provinces et territoires restants, c'est l'administration fédérale qui assure la surveillance des libérés conditionnels sous juridiction provinciale, territoriale ou fédérale. En vertu d'ententes de service, toutefois, une administration peut,

ANNEXE A

LISTE DES DOCUMENTS DE TRAVAIL PROPOSÉS DE LA RÉVISION DU
DROIT CORRECTIONNEL

La philosophie correctionnelle

Cadre pour la révision du droit correctionnel

La mise en liberté sous condition

Les autorités correctionnels et les droits des détenus

Pouvoirs et rôle du personnel

La victime et le système correctionnel

Les détenus autochtones

Les détenus déséquilibrés

Calcul de la peine

La relation entre les compétences fédérale et
provinciales en matière correctionnelle

Le transfèrement international de délinquants

20. Bien que la plupart des détenus n'ont à purger qu'un tiers de leur peine avant d'être admissibles à la libération conditionnelle totale, cette période est plus longue pour certaines infractions, comme il est précisé dans le Règlement sur la libération conditionnelle de détenus, DORS/78 - 428 dans sa forme modifiée.
21. Voir par exemple J.E. Nuffield, The Allocation of Sentencing Power in New York State, 1964-1970, thèse de doctorat non publiée, School of Criminal Justice, State University of New York, Albany (New York), 1978, p. 186-188.
22. Supra, note 16.
23. Rapport du groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, Meilleure exécution des programmes: système judiciaire, Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1986, p. 18 et 335.
24. T. Doob et J. Roberts, Crime: Some Views of the Canadian Public, Ottawa, ministère de la Justice, 1982.
25. Supra, note 23, p. 292.
26. Voir supra, note 6, ainsi que D.E. Brookhart, J.B. Ruork, D.E. Scoven, "A Strategy for the Prediction of Work Release Success," Chap. 35, et R.M. Carter et al, supra, note 6, p. 335-341; D.M. Gottfredson, C.A. Cosgrove, L.T. Wilkins, J. Wallerstein, et C. Rauh, Classification for Parole Decision Policy (Washington DC, National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, 1978); R.C. Nicholson, "Use of Prediction on Caseload Management," (Décembre 1968), 32(4) Federal Probation 54; et California Department of Corrections, Validity of the Base Expectancy Scale, BE 61A, Sacramento (Calif.), CDC, Research Service Unit, 1974.

rendue contre lui. Cette procédure ne sert qu'en de rares occasions. Voir également, l'Étude du Solliciteur général sur la mise en liberté sous condition, supra, note 4, p. 87.

13. Étude du Solliciteur général sur la mise en liberté sous condition, supra, note 4, p. 46-51, en part p. 50.
14. En 1984, le gouvernement du Canada a créé la Commission canadienne sur la détermination de la peine, qu'il a chargée d'étudier les questions touchant la détermination des peines au Canada et d'établir des lignes directrices à ce sujet.
15. Voir S. Wormith, Earned Remission in Canada: An Analysis of Historical Trends and a Survey of Management Opinions (Rapport pour spécialistes n° 1986-35), Ottawa Solliciteur général Canada, Direction des programmes, Division de la recherche, 1986; et R.R. Ross et T. Barker, Incentives and Disincentives: A Review of Prison Remission Systems (Rapport pour spécialistes n° 1986-33), Ottawa, Solliciteur général Canada, Direction des programmes, Division de la recherche, 1986.
16. Commission de réforme du droit du Canada, Emprisonnement, libération, (Document de travail n° 11), Ottawa, ministère des Approvisionnements et Service Canada, 1975, p. 35.
17. Pour plus de détails sur les problèmes inhérents au calcul des peines, voir le Document de travail de la Révision du droit correctionnel, Calcul de la peine.
18. Pour plus ample information sur l'utilisation possible de l'indemnisation des victimes en rapport avec la libération conditionnelle, voir le Document de travail, La victime et le système correctionnel. La Commission des libérations conditionnelles de la C.-B. a adopté certaines politiques touchant à l'indemnisation des victimes comme condition de libération conditionnelle.
19. Supra, note 4, p. 49-50.

9. L'évaluation des risques dans le processus de prise de décision touchant la libération conditionnelle est discutée dans l'Étude du Solliciteur général sur la mise en liberté sous conditionnelle, supra, note 4, p. 133-136; J. Nuffield, La liberté conditionnelle au Canada recherches en vue d'une normalisation des décisions, Ottawa Solliciteur général Canada, 1982; I. Shewan, "The Decision to Parole: Balancing the Rehabilitation of the Offender with the Protection of the Public" (juillet 1985), 27 Canadian Journal of Criminology, p. 327; J. Hackler et L. Gauld, "Parole and the Violent Offender" (1981), 23 Canadian Journal of Criminology, p. 407; et P.B. Hoffman, Parole Selection: A Balance of Two Types of Errors, Davis (Calif.), National Council on Crime and Delinquency, 1972.
10. Ministère de la Justice des É-U, Felony Sentencing in 19 Local Jurisdictions: Special Report of the Bureau of Justice Statistics, Washington, USGPO, 1985.
11. Le Code criminel contient des dispositions relatives à la clémence aux articles 683 (pardon), 685 (remise de peine) et 686 (prérogative royale de clémence). Ces dispositions ne peuvent être appliquées que dans des circonstances exceptionnelles. (Le pardon après que la peine a été purgée est plus facile à obtenir dans certaines circonstances, aux termes de la Loi sur le casier judiciaire, SRC 1970, chap. 12 (le suppl.) telle que modifiée.) Pour une étude sur cette question, voir le document produit par l'Équipe de travail sur la clémence, Étude sur la clémence: Questions, Ottawa, ministère du Solliciteur général, 1981.
12. L'article 11.1 du Règlement sur la libération conditionnelle de détenus prévoit la "libération conditionnelle accordée à titre exceptionnel" pour le détenu qui n'entre pas dans les catégories inadmissibles, lorsque celui-ci est atteint d'une maladie mortelle que sa santé physique ou mentale risque d'être sérieusement compromise s'il reste incarcéré, ou si une ordonnance de déportation a été

5. Gouvernement du Canada, Le droit pénal dans la société canadienne, Ottawa, ministère de la Justice, 1982, p. 70-71.
6. Certains États des É-U comme le Wisconsin et la Californie ont essayé un régime de libération conditionnelle selon une formule contractuelle; il s'agit d'une sorte d'entente mutuelle conclue entre le détenu et le responsable de la mise en liberté, établissant en détail les conditions de la libération. Voir, p. ex., A.H. Rosenfeld, An Evaluative Summary of Research: MPP Program Outcomes in Initial Demonstration States, College Park MD, American Correctional Association, 1975; D. Glaser, "Protocol for Mutual Agreement Programs in Parole Release", chap. 29 dans R.M. Carter, D. Glaser, L.T. Wilkins, Probation, Parole and Community Corrections, New York, John Wiley and Sons, 1984, p. 269-276. Pour un point de vue opposé, voir H. Abadinsky, Probation and Parole: Theory and Practice, Englewood Cliffs NJ, Prentice Hall, Inc., 1982, p. 341-344.
7. Le document de travail traite de la libération sous surveillance obligatoire aux pages 35 et 36, et en fait mention à l'annexe B. Pour un examen plus complet de la question, voir le Rapport du Comité de la libération sous surveillance obligatoire, La surveillance obligatoire: un document de travail, Ottawa, Solliciteur général du Canada, mars 1981.
8. L'alinéa 663(1)b) du Code criminel du Canada prévoit, après une peine d'incarcération de deux ans ou moins, une période de probation (sous surveillance) allant jusqu'à trois ans. Au Canada, pour des incarcérations plus longues, aucune disposition actuelle ne permet d'ordonner une surveillance au-delà de la durée de l'emprisonnement. Par contre, cela existe ailleurs: par exemple, en Californie, après l'abolition de la fonction de mise en liberté conditionnelle, on a établi un régime distinct de libération sous surveillance obligatoire afin d'assurer pendant un certain temps une surveillance postcarcérale dans la collectivité.

NOTES

1. La Philosophie correctionnelle est le premier document de travail produit dans le cadre de la Révision du droit correctionnel.
2. Le Bureau de l'Enquêteur correctionnel a été établi en 1973, selon les dispositions de la partie II de la Loi sur les enquêtes. De l'initiative de l'Enquêteur correctionnel, cet organisme mène des enquêtes à la demande du Solliciteur général du Canada ou à la suite d'une plainte formulée par les détenus ou en leur nom et rend compte au Solliciteur général des problèmes des détenus dont la responsabilité lui incombe. Toutefois, certaines plaintes comme celles qui ont trait à la préparation d'une mise en liberté conditionnelle ne relèvent pas de la compétence du Bureau.

La Directive du Commissaire 081 établit la procédure de grief qui permet de régler les plaintes des détenus au sein même du Service correctionnel, précisant à quel moment les griefs doivent être présentés et comment les traiter. Ces questions sont discutées plus en détail dans le document de travail de la Révision du droit correctionnel intitulé les Autorités correctionnels et les droits des détenus.

3. Un document de travail spécial sera consacré au statut et aux besoins particuliers des délinquants autochtones auxquels s'applique la Révision du droit correctionnel.
4. Les textes officiels portant sur la remise de peine, l'absence temporaire et la libération conditionnelle sont mentionnés dans l'annexe B, laquelle donne également une brève explication de la remise de peine. Pour une explication plus détaillée de ces mesures ainsi qu'un examen de leur usage et des questions qui s'y rapportent, le lecteur peut se reporter au Rapport de groupe de travail, Étude du Solliciteur général sur la mise en liberté sous condition, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1981, en particulier les pages 60 à 118.

évidence, cette inquiétude est encore plus grande dans le cas des détenus sous responsabilité fédérale qui, dans l'ensemble, posent plus de problèmes que les autres; en effet, le public considérerait peut-être la réduction de peine avec plus d'indulgence lorsqu'un détenu de compétence provinciale est en cause. À coup sûr, la question se pose encore, même si le gouvernement fédéral a récemment adopté certaines dispositions législatives permettant le maintien en détention des détenus sous responsabilité fédérale qui, juge-t-on, constituent une menace grave pour la société.

Nous avons ci-dessus parlé d'un certain nombre de solutions possibles en rapport avec la réduction de peine et la libération sous surveillance obligatoire. Mentionnons notamment l'abolition des deux pratiques, l'élimination de la première mais la création d'une mise en liberté "présumée" ou d'une période distincte de surveillance postcarcérale destinée à assurer la transition entre l'établissement et la collectivité et, enfin, l'abolition de la liberté sous surveillance obligatoire seulement, mais non de la réduction de peine. De nombreuses autres variantes sont par ailleurs possibles.

12. Nous avons présenté au lecteur dans cette partie du document de travail une vaste gamme de questions relatives à la mise en liberté sous condition. Lesquelles, à son avis, posent un problème et quelles solutions envisagerait-il ou quelles sont les autres questions pertinentes?

On s'attend à ce que, compte tenu de la Charte des droits, des changements soient effectués dans certains domaines, souvent à cause du manque de ressources tant au palier fédéral qu'au palier provincial. Le secteur correctionnel décidera donc peut-être de ne rien faire et de laisser plutôt les tribunaux statuer en temps et lieu sur la question. Ou alors, il pourrait prendre l'initiative, comme l'a fait la Commission nationale des libérations conditionnelles lorsqu'elle a décidé de tenir des audiences dans le cas des détenus sous responsabilité provinciale, et élaborer lui-même des principes directeurs afin de se conformer aux dispositions de la Charte au lieu d'attendre une décision judiciaire qui risque de prendre une forme moins souhaitable.

Réduction de peine et libération sous surveillance obligatoire

Finalement, l'un des aspects les plus sujets à controverse aux yeux du grand public est l'existence de la réduction méritée de peine et de la libération sous surveillance obligatoire. Bien sûr, en ce qui concerne cette dernière, l'inquiétude du public est plus ou moins fondée: de nombreuses personnes croient à tort que l'introduction de la libération sous surveillance obligatoire, en 1970, a rendu le système fédéral moins rigoureux. Or, en réalité, un meilleur contrôle est exercé sur les détenus puisque ceux qui sont mis en liberté au moyen d'une réduction de peine sont assujettis à une surveillance et leur liberté peut faire l'objet d'une révocation en cas de violation des conditions alors que, jusque-là, ils étaient mis en liberté sans condition dès qu'ils avaient à leur actif un nombre suffisant de jours de réduction de peine.

Nous ne reprendrons pas ici en détail les divers aspects du débat sur la réduction de peine et la libération sous surveillance obligatoire. Toutefois, la question de la réduction méritée de peine elle-même est encore loin d'être réglée; en effet, aux yeux de certains membres du public, il est inadmissible qu'un détenu puisse, indépendamment de ses caractéristiques personnelles et du risque qu'il présente, être mis en liberté avant la fin de sa peine si son comportement dans l'établissement est acceptable. De toute

- comme nous l'avons mentionné, l'absence de critères précis lorsqu'il s'agit de décider de la mise en liberté sous condition;
- la nécessité de communiquer par écrit, avant l'audience, les renseignements dont dispose l'organisme de libération au sujet du détenu;
- la tenue d'audiences publiques auxquelles pourraient assister les victimes ou la famille de celles-ci, lorsqu'une décision doit être prise au sujet de la libération conditionnelle;
- l'obligation pour le tribunal de transmettre à l'organisme de libération tout renseignement pertinent au sujet de l'affaire, et notamment les motifs de la sentence prononcée par le juge, la déclaration de la victime (le cas échéant) et les exposés de la défense, de la Couronne et de la victime;
- le manque de procédure officielle lorsqu'il s'agit de prendre certaines décisions relatives aux absences temporaires;
- la nécessité d'instituer des mécanismes élargis de contrôle ou d'appel à la suite des décisions relatives à la mise en liberté;
- les retards (non liés aux procédures et garanties nécessaires) lorsqu'il s'agit de fixer la date de l'audience de révocation, dans le cas d'un infracteur dont la mise en liberté sous condition a été suspendue;
- les questions relatives aux motifs de révocation d'une mise en liberté;
- la recommandation voulant que les audiences prennent un caractère plus contradictoire (ou, si c'est déjà le cas, qu'elles perdent ce caractère).

Les infracteurs qui présentent de toute évidence un danger sont traités de la manière la plus stricte, mais de nombreux administrateurs correctionnels croient maintenant que les non-violents devraient, dans la mesure du possible et si leur comportement le permet, être traités dans la collectivité.

Sur le plan de la liberté sous condition, cela a mené de nombreux États américains, par exemple, à faire un effort concerté pour identifier les infracteurs non violents dès le début de leur peine et pour préparer leur mise en liberté de façon à satisfaire aux exigences de la sentence et aux autres considérations pertinentes, tout en permettant, le plus tôt possible, leur réintégration sociale²⁶; à cet égard, on a parfois recours à quelque autre programme tel que le dédommagement. Au Canada, cet effort est pour le moins précaire, probablement parce que le problème du surpeuplement n'est pas encore critique. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral étudie des solutions possibles, mais il reste encore à déterminer quel sera le rôle des organismes de libération dans ce domaine.

Garanties de procédure

Les infracteurs et d'autres personnes ont signalé un certain nombre de présumées lacunes dans les garanties offertes par la loi et les pratiques qui régissent les décisions et les modalités d'application relatives à la mise en liberté sous condition. Mentionnons notamment:

- le fait que jusqu'à ce jour, dans les sept provinces et territoires dont la Commission nationale des libérations conditionnelles est chargée, aucune audience n'était tenue afin de déterminer si une libération conditionnelle devait être accordée aux détenus sous responsabilité provinciale;
- les autres différences, dont nous avons déjà fait mention, entre les infracteurs fédéraux et provinciaux relativement à certains droits et à certains programmes de mise en liberté sous condition;

réduction de peine ne ferait que retarder le problème. Aux yeux du public cependant, la loi permet automatiquement de mettre en liberté un détenu jugé dangereux, du simple fait que son comportement en milieu carcéral est acceptable. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le gouvernement fédéral a récemment modifié la loi, comme nous l'avons déjà mentionné, de façon à permettre la détention, jusqu'à l'expiration de la peine, des détenus sous responsabilité fédérale jugés dangereux.

Reste à savoir si ces modifications suffiront à rassurer le public. Selon certains observateurs, tous ceux qui sont reconnus coupables de certains types d'infractions (principalement les infraction avec violence) devraient, de par la loi, être inadmissibles à une mise en liberté sous condition, quelle qu'elle soit. Mais d'autres soutiennent qu'une condamnation ne constitue pas une bonne indication du risque éventuel que présente l'infracteur et qu'une solution aussi machinale entraînerait, de fait, un traitement arbitraire et injuste.

Coûts et utilisation de l'incarcération

Comme de nombreux autres l'avaient déjà fait, le groupe de travail Nielsen a conclu que le Canada a trop recours à l'emprisonnement à titre de sanction pénale, de sorte que les Canadiens paient un prix très élevé pour les services correctionnels²⁵. Ainsi, au Canada, le taux d'incarcération est la moitié de celui des États-Unis, mais notre taux d'infractions avec violence est de cinq fois inférieur. Or, à l'heure actuelle, en plusieurs endroits les autorités correctionnelles canadiennes font face à un problème de surpeuplement, et ce, plus que jamais auparavant. Les contraintes financières ont entraîné un ralentissement ou une interruption des travaux de construction dans de nombreux secteurs; on peut donc s'attendre à ce que, s'il n'y a pas de solutions innovatrices, le problème continue à exister ou à s'aggraver pendant un certain temps.

Évidemment, le partage des responsabilités relatives à la mise en liberté est à l'origine de ces difficultés. Comme le partage général de la compétence en matière correctionnelle, cette situation dure depuis longtemps et, compte tenu de ce long passé et de la divergence d'opinions quant à la meilleure solution de rechange, il se peut qu'aucun changement ne se produise dans un avenir immédiat. Le groupe de travail Nielsen sur le Système de justice a recommandé que le pouvoir de mettre un détenu en liberté tout comme la gestion du secteur correctionnel dans son ensemble soient un jour confiés aux provinces²³. Mais si cette solution n'est pas appuyée par les provinces, il est peu probable qu'on s'y arrête bien que, de l'avis du groupe de travail, il n'est pas nécessaire que toutes les provinces optent pour pareil transfert de pouvoir.

Récidive avec violence chez les détenus mis en liberté

Voilà indubitablement la principale préoccupation du public. Selon les constatations d'un sondage effectué en 1982, les Canadiens croient que plus de la moitié des détenus mis en liberté commettent une infraction avec violence peu après leur libération; or, en fait, le nombre de récidives est faible. Toutefois, le public verrait d'un meilleur oeil la mise en liberté sous condition si ce n'était de l'idée qu'il se fait des détenus libérés, soit qu'ils sont dans l'ensemble violents²⁴. L'inquiétude que suscite à cet égard la mise en liberté sous condition, parmi les membres du public, vient se joindre à l'inquiétude qu'ils manifestent à l'égard de la durée de la peine infligée par suite d'une infraction avec violence.

Même s'il était possible de prévoir une récidive avec exactitude, des critiques seraient néanmoins formulées relativement à la mise en liberté d'infracteurs violents au moyen d'une réduction de peine. Depuis quelques années, le public croit que la perpétration d'infractions avec violence est attribuable d'abord à la libération sous surveillance obligatoire, puis à la réduction méritée de peine. Or, les services correctionnels ont soutenu (sans grand succès, toutefois, et particulièrement au niveau fédéral où un nombre plus élevé de détenus sont des individus irréductibles ou ayant commis des infractions graves) que la suppression de la

- À moins qu'ils n'y renoncent, les détenus sous responsabilité fédérale deviennent automatiquement candidats à la libération conditionnelle dès qu'ils ont purgé le tiers de leur peine (normalement); dans les sept provinces et les territoires où il n'existe aucun organisme local de libération, le détenu qui veut faire examiner son cas doit se porter candidat à la libération conditionnelle.

- Au palier provincial, les infracteurs qui sont mis en liberté par suite d'une réduction de peine sont libres de toute autre obligation relativement à leur peine, alors que les infracteurs sous responsabilité fédérale qui sont dans la même situation font l'objet d'une surveillance et peuvent même être réincarcérés pour une période équivalente au nombre de jours pour lesquels ils ont mérité une réduction de peine.

Certains de ces aspects suscitent le mécontentement des autorités provinciales et territoriales. Par exemple, la limite de 15 jours qui s'applique aux absences temporaires, au niveau provincial, est établie dans une loi fédérale, soit la Loi sur les prisons et les maisons de correction; or, de nombreuses provinces souhaitent l'abrogation de cette disposition pour ne pas être obligées de délivrer constamment des laissez-passer d'une durée de 15 jours. En outre, certaines provinces se sont déjà plaintes des retards dans l'octroi, par la Commission nationale des libérations conditionnelles, d'une libération conditionnelle aux détenus sous responsabilité provinciale, mais il se peut que ce problème ait été en bonne partie ou entièrement réglé par de récentes mesures administratives; le fait que, récemment encore, aucune audience n'avait été prévue dans le cas des détenus des provinces est toutefois jugé inadmissible tant par les autorités fédérales que par les autorités provinciales. Par ailleurs, certaines provinces se sont opposées à ce que le gouvernement fédéral assure la surveillance des infracteurs mis en liberté à la suite d'une réduction de peine, alléguant que cela les oblige à faire la même chose.

différences peuvent en soi poser un problème puisqu'elles seraient peut-être jugées invalides si elles étaient contestées en justice en vertu des dispositions de la Charte des droits et libertés relatives à l'égalité, mais il se peut également que, compte tenu des différents types d'infracteurs incarcérés dans les deux systèmes, les tribunaux concluent que certaines différences entre les deux sont justifiables.

Les différences les plus importantes sont les suivantes:

- Tous les détenus sous responsabilité fédérale qui n'y renoncent pas se voient accorder une audience devant les commissaires appelés à décider de l'octroi de la libération conditionnelle, alors que récemment encore, dans les sept provinces et les territoires où il n'existe pas d'organisme local de libération, aucune audience n'était accordée à l'infracteur. Dernièrement toutefois, la Commission nationale des libérations conditionnelles a décidé d'entendre les affaires relevant de ces provinces.
- Une absence temporaire ne peut être autorisée, dans le cas des détenus sous responsabilité fédérale, que s'ils ont purgé (habituellement) le sixième de leur peine et qu'ils ont été incarcérés pendant au moins six mois. Les détenus des provinces, pour leur part, sont admissibles dès que la peine a été prononcée.
- Les infracteurs au niveau fédéral ne peuvent passer, chaque mois, plus de 72 heures en dehors de l'établissement, en vertu d'absences temporaires; or, dans le cas des détenus sous responsabilité provinciale, une absence temporaire est limitée à 15 jours, mais dans la plupart des provinces, les absences temporaires seront autorisées l'une à la suite de l'autre, dans le cas de certains détenus du moins, de sorte qu'à toutes fins utiles ceux-ci jouissent d'une libération totale.

exprimée par de nombreux criminologues, soit que les juges n'aient pas effectué le genre d'évaluations requises pour décider de la vraie durée de l'incarcération.

De son côté, la Commission de réforme du droit du Canada a proposé un modèle selon lequel les juges devraient être tenus de stipuler pendant combien de temps l'infracteur doit resté incarcéré à des fins de réprobation (punition ou dissuasion) et combien de temps (le cas échéant) il doit être incarcéré à des fins de neutralisation à cause de la menace qu'il constitue. Quant à la portion réprobation, la mise en liberté serait "présumée" dès que les deux tiers de la peine sont purgés, afin de faciliter la difficile transition de la prison à la collectivité; seul un tribunal pourrait ordonner la mise en liberté avant cette époque. En ce qui concerne la portion de la peine visant à la neutralisation, la mise en liberté pourrait être accordée dès que les autorités correctionnelles sont convaincues qu'il n'y a pas menace à la vie et à la sécurité d'autres personnes²².

En fait, on a proposé de nombreux modèles destinés à assurer, en réalité mais aussi en apparence, une meilleure cohésion entre les processus de sentencing et de libération. Le modèle peut-être le plus simple et le plus évident est que, lorsqu'un organisme autre que le tribunal met un détenu en liberté, il devrait énoncer les motifs de sa décision et faire connaître en gros les renseignements sur lesquels celle-ci est fondée. Le processus de libération deviendrait ainsi plus transparent.

Différences entre les divers systèmes

L'annexe B décrit de quelle manière se répartissent les pouvoirs des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux dans les divers systèmes de mise en liberté sous condition du Canada. Il s'agit là d'une question extrêmement complexe.

Sur le plan juridique, il ressort de ce partage certaines différences marquées entre les droits et pouvoirs des divers gouvernements et, par conséquent, entre les détenus qui purgent une longue peine (deux ans et plus) et ceux qui purgent une courte peine (de moins de deux ans). Ces

autorisées l'une à la suite de l'autre. La libération conditionnelle et la réduction de peine peuvent toutes deux influencer sur la durée de l'incarcération, mais on ignore quels détenus en bénéficieront et de quelle manière; ainsi, dans le système fédéral, seul un détenu sur trois se verra accorder une libération conditionnelle totale, et ce, après avoir purgé en moyenne plus de 40% de sa peine et non dès qu'il y est admissible¹⁹.

À l'heure actuelle, le juge doit condamner un infracteur à au moins deux ans de prison s'il veut s'assurer que ce dernier est incarcéré pendant au moins six mois; d'autre part, il faut condamner l'infracteur à trois ans de pénitencier pour qu'il y demeure un an. Il peut s'agir là d'une situation embarrassante, en particulier lorsque le juge cherche simplement à punir l'infracteur et ne croit pas qu'il soit nécessaire d'assurer sa réadaptation ou de le neutraliser comme individu dangereux. Ainsi, lorsque le juge croit qu'un individu déclaré coupable de vol ne présente aucun danger réel, mais devrait être condamné à 60 jours de prison à titre de punition, il ne peut absolument garantir que l'intéressé restera incarcéré exactement 60 jours, puisque la réduction de peine ou la libération conditionnelle pourraient entrer en ligne de compte.

La période minimale qu'un infracteur doit passer en prison avant d'être admissible à la mise en liberté est établie par la loi à une fraction de la peine infligée. Or, cette fraction étant la même dans chaque cas et ne tenant aucunement compte des caractéristiques individuelles de l'infracteur ou de l'infraction²⁰, il serait peut-être bon d'envisager un système plus flexible.

Par exemple, on pourrait conférer au juge un pouvoir discrétionnaire en lui permettant de fixer ou non une période minimale d'incarcération jusqu'à concurrence du tiers (ou de quelque autre fraction) de la peine. Dans l'État de New York où ce système est prévu par la nouvelle loi pénale de 1967, on a constaté que les juges stipulent rarement quelle doit être la durée minimale de l'incarcération et laissent plutôt les autorités correctionnelles prendre une décision à cet égard²¹. Cette observation tend à renforcer l'opinion

Rapport entre la détermination de la peine et la mise en liberté

Cette question est également en partie liée à la question de la visibilité. Nous avons déjà fait mention de la confusion et de l'inquiétude du public au sujet des répercussions qu'a la mise en liberté sur la peine infligée par le tribunal. Cette situation est, dans une certaine mesure inévitable dans un système fort complexe où le pouvoir discrétionnaire est partagé. Toutefois, dans la mesure où cette conception mine la crédibilité du système aux yeux du public, elle mérite notre attention. Les processus de détermination de la peine et de mise en liberté devraient être, en réalité et en apparence, aussi en harmonie que possible ou du moins non contradictoires.

Dans la pratique, le partage des responsabilités entre le législateur, le juge, les autorités carcérales et les organismes de libération quant à la détermination de la période réelle d'incarcération peut poser des problèmes. Les organismes de libération se plaignent fréquemment que, dans bien des cas, le véritable but visé par le juge n'est pas clair. Ainsi, en condamnant un infracteur à une peine de six ans, le juge prévoit-il que ce dernier sera en prison pendant au moins un an (avant l'octroi d'une libération conditionnelle de jour), deux ans (avant l'octroi d'une libération conditionnelle totale), quatre ans (et qu'il sera alors mis en liberté au moyen de la réduction de peine), ou n'a-t-il pas d'idée précise sur la période qui conviendrait aux fins de l'intérêt public? Les organismes de libération sont autorisés à mettre l'infracteur en liberté à ces différentes époques, mais ils se demandent souvent si la durée de la peine infligée par le juge est une indication que l'infracteur ne devrait être mis en liberté que beaucoup plus tard.

Dans le système actuel, le "véritable" sens de la peine infligée n'est pas clair, car il est impossible de savoir, au moment de la sentence, combien de temps le détenu sera incarcéré. Dans le système provincial, le prisonnier condamné à deux ans moins un jour pourrait être mis en liberté sur-le-champ si des absences temporaires étaient

décisions que des personnes n'ayant ni connaissance préalable ni expérience du milieu correctionnel et des domaines connexes. D'aucuns soutiennent par contre que les membres des organismes de libération devraient venir de la collectivité - encore qu'il soit passablement difficile de déterminer avec précision qui représente la ou les collectivités auxquelles s'adresse le système de justice pénale.

De même, il faut constamment veiller à garantir les décisions relatives à la mise en liberté contre toute intervention, quelle qu'elle soit, tout en assurant leur conformité aux principes directeurs. Un organisme de libération bien constitué devrait être à l'abri des interventions mal venues, mais non isolé du contrôle du gouvernement en matière de politique sociale et d'autres grandes priorités de l'État.

La visibilité est importante pour le gestionnaire correctionnel puisque, sans elle, chacun des divers acteurs du système, que ce soit le personnel chargé de la préparation des cas, les préposés aux enquêtes communautaires, les commissaires, les détenus, les victimes ou les juges, se fonde sur un ensemble vague et peut-être distinct de présomptions. Or, la chose est pour le moins susceptible d'entraîner de mauvaises relations de travail et peut même susciter l'inquiétude parmi les membres du public, occasionner des retards, provoquer le mécontentement des employés et aboutir à la prise de décisions erronées.

Il est donc important d'assurer un système de libération qui soit clair. Diverses suggestions ont été faites à ce sujet; mentionnons notamment la tenue d'audiences publiques, une meilleure communication des renseignements relatifs au cas avant l'audience, la formulation de présomptions, d'objectifs et de principes clairs et l'adoption de lignes de conduite ou de principes directeurs très précis concernant la prise de décision.

mêmes personnes ne verraient pas d'un bon oeil la mise en liberté discrétionnaire; en effet, elles croient peut-être qu'il est trop difficile d'apprécier le risque ou que le juge a déjà tenu compte de cet élément lorsqu'il a prononcé la sentence. D'autres peuvent penser que, même si l'appréciation du risque ne constitue pas un critère valable, il peut être légitime de permettre dans certains cas une absence temporaire ou même, exceptionnellement, d'accorder une mise en liberté totale pour des raisons d'ordre humanitaire. Or, il importe d'examiner toutes ces questions globalement et en détail.

Visibilité et obligation de rendre compte

À la question précédente vient s'ajouter celle de la transparence du système de mise en liberté sous condition. Les infracteurs, le personnel correctionnel ainsi que les membres du barreau et du grand public se sont souvent plaints de l'obscurité des principes directeurs de la mise en liberté et soutiennent que les organismes de libération devraient être tenus de préciser en toutes lettres les critères sur lesquels ils se fondent pour prendre une décision concernant la mise en liberté ou la révocation.

La chose est jugée souhaitable d'abord parce que - et c'est important depuis l'adoption de la Charte des droits - les citoyens ont le droit de connaître les motifs des décisions prises par des organismes gouvernementaux et qui les concernent. De plus, la visibilité est essentielle lorsqu'il s'agit pour les organismes de libération de rendre des comptes au Parlement ou aux contribuables, et notamment d'effectuer une auto-évaluation systématique, ou encore lorsqu'une décision est portée en appel ou qu'il faut expliquer clairement au détenu pourquoi il n'a pas été mis en liberté conditionnelle alors que son compagnon de cellule l'a été.

L'obligation de rendre compte a également été liée à des questions relatives à la composition et à la structure des organismes de mise en liberté ainsi qu'au type de personnes qui devraient en être membre. Il a été suggéré que des membres venant de secteurs comme la criminologie, le droit et l'application de la loi pourraient rendre de meilleures

PARTIE III: QUESTIONS CLÉS RELATIVES À LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION

Dans cette section, nous examinerons les principales questions que soulèvent les programmes de mise en liberté sous condition. Il importe de souligner que nous nous en tiendrons aux principales questions seulement; en effet, un examen exhaustif de toutes les questions qui se posent dans le cadre de la révision des dispositions législatives en matière de mise en liberté sous condition est matériellement impossible, tant pour le lecteur que pour nous.

Objectifs de la mise en liberté sous condition

Comme nous l'avons laissé entendre dans la section précédente, les objectifs qui peuvent légitimement être visés dans un système de mise en liberté sous condition sont encore sujets à controverse. Les critères énoncés dans la Loi sur la libération conditionnelle de détenus au sujet de la libération conditionnelle totale et de la libération conditionnelle de jour sont discutables, en ce sens qu'ils sont vagues et apparemment désuets et qu'ils n'aident pas vraiment les organismes de libération conditionnelle. Par ailleurs, les politiques administratives existantes ne nous sont pas tellement plus utiles. Il existe en outre parmi les membres du public une inquiétude relativement aux fonctions que semblent remplir certaines formes de mise en liberté sous condition, tandis que d'autres, par exemple la réduction méritée de peine et la libération sous surveillance obligatoire, font l'objet d'une vive controverse à cause du but qu'elles visent.

Il faudra examiner, dans le cadre de la Révision du droit correctionnel, les objectifs et fonctions des diverses formes de mise en liberté, considérées isolément et dans leur ensemble. Comme nous l'avons mentionné sous la rubrique de la réintégration, certaines personnes appuieraient un système dans lequel toute période d'incarcération prolongée serait suivie d'une période provisoire de surveillance du détenu dans la collectivité, après sa libération, et ce, dans tous les cas (soit à l'expiration de la peine ou à la suite d'une décision discrétionnaire). Toutefois, quelques-unes de ces

10. La réduction de peine devrait-elle être une méthode de mise en liberté fondée uniquement sur le comportement de l'infracteur en milieu carcéral? Des exceptions devraient-elles être faites dans le cas des infracteurs jugés dangereux, comme le prévoit la nouvelle loi fédérale? Ou encore, la réduction de peine devrait-elle être abolie en tant que programme donnant lieu à une mise en liberté prématurée?

Réconciliation

La réconciliation (par exemple, un dédommagement versé à la victime par l'infracteur) figure rarement dans les systèmes actuels de mise en liberté au Canada. Les commissions de libération conditionnelle exigent parfois le dédommagement comme condition de la libération conditionnelle (habituellement dans le cas d'un vol important), mais elles hésitent à l'imposer, tant parce qu'il est difficile de faire respecter pareille condition que parce que la légalité d'une ordonnance de ce genre est douteuse, si elle n'est pas rendue par le juge. De fait, certaines commissions n'envisagent la réparation que si elle est prévue par une ordonnance judiciaire¹⁸.

Les considérations concernant les victimes d'infractions seront examinées à fond dans un autre document de travail préparé dans le cadre de la Révision du droit correctionnel.

11. Les commissions de libération conditionnelle devraient-elles être autorisées à la prestation de services communautaires ou de dédommager la victime comme condition de sa libération, en l'absence d'une ordonnance judiciaire à cet effet?

D'autres critiques ont été formulées à ce sujet. Selon un courant de pensée qui prévaut dans de nombreux pays européens, la réduction de peine est dysfonctionnelle, c'est-à-dire qu'elle fait de bons prisonniers et non de bons citoyens, et dissimule, dans une certaine mesure du moins, les problèmes de comportement que le système correctionnel devrait identifier et tenter de corriger. Selon cette théorie, il est préférable que la violence "éclate" dans l'établissement, où elle peut être maîtrisée et même traitée, que dans la collectivité, où le public risque d'être en danger.

Par ailleurs, la réduction de peine accroît démesurément les difficultés que suscite le calcul de la peine et entraîne, peut-être plus que tout autre facteur, des inexactitudes et des injustices par rapport à la durée de la peine purgée¹⁷. Et ne serait-ce que pour cette raison, de nombreux criminalistes verraient d'un bon oeil son abolition.

Les autorités correctionnelles et le public considèrent que la réduction de peine est, dans une certaine mesure du moins, "automatique", c'est-à-dire qu'elle est méritée au complet ou presque au complet par la plupart des détenus. Or, comme il en a déjà été fait mention, la chose tend à miner la confiance du public dans le système de justice, puisque les détenus sont "automatiquement" mis en liberté avant l'expiration de leur peine, et ce, indépendamment de ce qu'ils ont fait en prison ou de ce qu'ils pourraient faire après leur mise en liberté.

Par suite des critiques formulées à cet égard, le Parlement a récemment approuvé des modifications à la loi visant à empêcher la mise en liberté, avant l'expiration de la peine, des détenus sous responsabilité fédérale jugés dangereux, qu'ils aient ou non mérité une réduction de peine. Il incombera alors à la Commission nationale des libérations conditionnelles de décider si un détenu doit être jugé dangereux. Quant aux détenus sous responsabilité provinciale, ils seront encore mis en liberté sans condition à l'expiration de leur peine ou avant, s'ils ont mérité une réduction de peine pour leur bon comportement.

9. Les organismes de libération devraient-ils être autorisés à tenir compte du surpeuplement des établissements lorsqu'ils doivent décider de l'octroi et du moment de la libération? Devrait-on avoir recours à la mise en liberté prématurée afin de remédier au problème du surpeuplement?

Récompense du bon comportement en milieu carcéral

Certains types de mises en liberté sous condition facilitent la gestion et la direction des établissements correctionnels, et ce, même si tel n'en est peut-être pas l'objectif premier. En effet, une absence temporaire peut être refusée au détenu qui ne s'est pas conformé aux règles de l'établissement; elle sert donc les intérêts de la direction puisque ceux qui ont un bon comportement peuvent en bénéficier. De même, par la réduction de peine on peut exercer un contrôle sur le comportement des détenus en milieu pénitentiaire en accordant une remise à ceux dont la conduite et la participation aux programmes sont acceptables.

Selon des sondages effectués auprès des administrateurs correctionnels, le personnel des établissements signale rarement que la réduction de peine constitue un moyen particulièrement efficace d'inciter les détenus à prendre part aux programmes carcéraux ou à adopter un bon comportement. Il dit plutôt qu'elle est "légèrement efficace" et qu'elle l'est moins que d'autres mesures disciplinaires telles que la perte de privilèges et l'isolement cellulaire¹⁵. Toutefois, les administrateurs correctionnels sont rarement d'avis qu'elle devrait être supprimée, surtout (semble-t-il) parce qu'ils craignent les effets qu'aurait pareille suppression sur l'augmentation de la population carcérale. Un système tel que celui qui a été proposé par la Commission de réforme du droit, soit la mise en liberté "présumée" aux deux tiers de la peine, sans le besoin d'une réduction de peine, pourrait satisfaire les administrateurs que le surpeuplement des prisons inquiète, mais qui ne sont pas convaincus de la valeur de la réduction de peine¹⁶.

sont habilitées, compte tenu des nombreuses limites qu'impose la loi, à prendre des décisions relatives à l'endroit où la peine sera purgée et aux conditions dans lesquelles elle le sera.

Le public n'en continue pas moins d'avoir l'impression que ces mécanismes contribuent à édulcorer l'intention des juges. On estime que les détenus purgent de ce fait une peine inférieure à celle qu'ils auraient méritée ou qui aurait été juste, et que cette atténuation de la peine en diminue l'effet dissuasif, tant pour l'intéressé que pour d'éventuels infracteurs. D'autres croient qu'il s'agit là d'une "interférence". Pour leur part toutefois, de nombreux juges canadiens préfèrent ne pas se prononcer sur la manière exacte dont la peine carcérale devrait être appliquée. Dans bien des cas, les juges croient qu'il convient de s'en remettre aux "experts" ou, s'il n'existe aucun véritable spécialiste qui puisse prévoir un acte violent ou évaluer les progrès d'un détenu, à ceux qui ont la possibilité d'observer les infracteurs de façon régulière.

Il n'est pas possible d'apprécier l'effet précis qu'ont la réduction de peine et la libération conditionnelle sur la densité et l'augmentation de la population carcérale. On suppose habituellement que, si les processus en question n'existaient pas, il y aurait une explosion de la population carcérale, tant au niveau provincial qu'au niveau fédéral, avec les coûts financiers et humains que cela comporte. Mais d'autres spécialistes soutiennent que la suppression de la réduction de peine et de la libération conditionnelle entraînerait en revanche une diminution de la durée moyenne des peines.

Dans de nombreux États américains, on fait actuellement face à un grave problème de surpeuplement des établissements pénitentiaires. Or, dans certains de ces États, on a eu recours à la mise en liberté sous condition afin de corriger la situation. Parmi les méthodes employées, mentionnons la réduction (au moyen d'une disposition législative ou de quelque autre mesure) de la durée minimale de la peine qu'un détenu doit purger avant d'être admissible à la mise en liberté ainsi que le recours à la prérogative royale de clémence.

Bien sûr, les différents processus de sentencing utilisés au Canada sont actuellement étudiés par la Commission canadienne sur la détermination de la peine, commission royale créée afin de conseiller le gouvernement dans le cadre du processus de Révision du droit pénal¹⁴. Si la Commission en venait à formuler des propositions destinées à assurer l'uniformité des peines infligées, tout examen du rôle qu'a la libération conditionnelle dans "l'égalisation des peines" deviendrait inutile.

7. Les organismes de libération devraient-ils être autorisés à tenir compte de la durée de la peine infligée à l'infracteur, par rapport à la gravité de l'infraction commise, lorsqu'ils décident d'octroyer ou de refuser la libération conditionnelle?

8. Inversement, les organismes de libération devraient-ils être autorisés à refuser de mettre un détenu en liberté s'il est par ailleurs admissible à la libération conditionnelle, et ce, simplement parce qu'ils sont d'avis que la peine n'est pas assez longue par rapport à l'infraction commise?

Réduction de la peine et de la population carcérale

Comme nous l'avons déjà mentionné, il s'agit là d'un des aspects les plus controversables de la mise en liberté sous condition, c'est-à-dire le fait qu'elle semble atténuer le châtement inhérent à la peine. Ainsi, une peine de six ans durera habituellement quatre ans (si la réduction de peine est méritée au complet) ou deux ans (si la libération conditionnelle totale est accordée dès que le détenu y est admissible). Évidemment, il est bien reconnu dans la jurisprudence canadienne et par les juges que la condamnation à une peine de six ans est liée à l'application de mécanismes correctionnels comme la réduction de peine, l'absence temporaire, la libération conditionnelle et le transfèrement d'un type d'établissement à un autre. En ce sens, les infracteurs sont placés sous la responsabilité des autorités correctionnelles pour une période de six ans et celles-ci

5. Devrait-on autoriser la mise en liberté d'un infracteur pour certain motifs humanitaires, s'il n'en résulte aucun risque indu pour le public?

6. Quels mécanismes devrait-on prévoir afin d'assurer que pareil pouvoir est exercé avec modération, mais d'une manière équitable?

Nous parlerons maintenant des fonctions de la mise en liberté sous condition qui ne sont aucunement prévues par la loi. Il s'agit plutôt "d'effets secondaires non recherchés" de la mise en liberté sous condition conformément à la loi, comme on les a appelés dans l'Étude du Solliciteur général sur la mise en liberté sous condition (1981).

Réduction de l'écart entre les peines

Selon les constatations de l'Étude du Solliciteur général sur la mise en liberté sous condition, les libérés conditionnels sous responsabilité fédérale ont à purger en moyenne, pour une infraction donnée, une peine beaucoup plus longue que les individus en liberté sous surveillance obligatoire (c'est-à-dire ceux qui se sont vu refuser la libération conditionnelle). Cela laisse supposer que la libération conditionnelle a un effet marqué pour ce qui est de niveler les écarts dans les durées d'incarcération résultant des différentes peines imposées. Dans l'étude en question, on parlait d'égalisation des peines, soit l'atténuation inconsciente et involontaire de l'écart existant entre les différentes peines prononcées pour la même infraction¹³.

Certains observateurs ont de fait proposé que la libération conditionnelle soit officiellement reconnue comme moyen de réduire l'écart existant entre les peines, proposition que n'a appuyée aucune des commissions de libération conditionnelle du Canada. Toutefois, selon certaines personnes, obtenir que les juges d'une région donnée s'entendent sur la façon de déterminer la peine et s'y conforment serait beaucoup plus difficile que de créer et de surveiller une commission de libération conditionnelle unique, chargée d'atténuer l'écart entre les peines.

À l'heure actuelle, une libération conditionnelle ne peut être accordée à titre exceptionnel (c.-à-d. avant la date habituelle d'admissibilité à la libération conditionnelle) que dans le cas où un détenu est atteint d'une maladie mortelle, est susceptible d'être expulsé ou risque probablement de subir un préjudice physique ou mental grave s'il reste incarcéré. Pour qu'une libération conditionnelle soit accordée à titre exceptionnel, toutes les autres conditions d'admissibilité à la libération conditionnelle doivent être remplies, et en particulier le détenu ne doit présenter aucun risque indu. Quant à la clémence, aucun critère précis n'est établi par la loi ou la tradition, mais son exercice est rare.

Certaines provinces et certains spécialistes ont soutenu que les critères de mise en liberté pour des motifs exceptionnels ou d'ordre humanitaire devraient être élargis. Ainsi, on a suggéré qu'une libération prématurée soit accordée à titre exceptionnel dans les cas suivants: lorsque l'infracteur a perdu le goût de vivre et tente activement ou passivement de se suicider; lorsque le détenu a accompli un acte de bravoure ou fait un geste d'humanité, par exemple s'il a sauvé une vie lors d'une émeute; lorsque l'infracteur est ramené au Canada après s'être fait infliger à l'étranger une peine jugée disproportionnée à l'infraction et beaucoup plus sévère que celle qu'il aurait reçue au Canada; lorsque, compte tenu de nouveaux faits dont le tribunal concerné n'avait pas pris connaissance ou d'un changement de circonstances, la peine est jugée trop sévère ou excessive; lorsque l'infracteur a participé à un programme recommandé par le juge ou a satisfait aux conditions expressément énoncées par le tribunal dans sa sentence.

Aux yeux de nombreux lecteurs, l'octroi d'une libération dans ces cas sera plus ou moins défendable selon qu'il sera effectué à titre exceptionnel ou sur une base régulière. À l'heure actuelle, la chose ne se produit que très rarement, que ce soit à la suite de l'exercice du pouvoir d'accorder une "libération conditionnelle à titre exceptionnel", lequel est fort limité, au moyen de la prérogative royale de clémence ou à la suite de l'exercice très restreint du pouvoir d'autoriser une absence temporaire.

d'accroître la durée de la peine purgée par tous les détenus puisque, lorsqu'ils prononcent la sentence, les juges "prennent en considération" l'existence de la libération conditionnelle (et de la réduction de peine). En effet, une étude récemment effectuée aux États-Unis révèle que, dans les États qui ont aboli le processus décisionnel de libération conditionnelle, les peines imposées sont de 40 à 50 % moins longues. De graves problèmes de surpeuplement ont toutefois obligé quelques États ayant aboli le principe à le rétablir en guise de soupape de sûreté à la population carcérale¹⁰.

3. Devrions-nous continuer à avoir un système de mise en liberté sous condition dans lequel un infracteur est mis en liberté avant l'expiration de sa peine, s'il est jugé que celui-ci ne présente aucun risque (quel qu'il soit) pour le public? Le risque devrait-il être le principal facteur dans la prise d'une décision de libération? Quel poids devrait-on lui attribuer par comparaison à d'autres facteurs? (Ces éventuels autres facteurs n'ont d'ailleurs pas encore été étudiés.)

4. Que devrait-on entendre par "risque pour le public"? La définition en question devrait-elle faire l'objet d'une disposition légale ou d'une politique administrative?

Motifs d'ordre humanitaire

Certains soutiendront que la mise en liberté sous condition peut et devrait poursuivre le but qu'elle visait à l'origine, soit un acte de clémence envers les infracteurs qui le méritent¹¹. Une absence temporaire peut être accordée pour un motif "humanitaire", par exemple afin de permettre à un détenu d'assister aux funérailles d'un membre de sa famille. Toutefois, les seules autres formes de mise en liberté qui permettent officiellement de tenir compte de l'aspect humanitaire sont la "libération conditionnelle accordée à titre exceptionnel"¹² et la prérogative royale de clémence, qui ne sont toutes deux employées que très rarement. (On peut bien sûr alléguer que toute mise en liberté accordée avant l'expiration de la peine comporte un aspect humanitaire, mais la clémence n'est pas l'un des buts statutaires ni même officieux de la mise en liberté.)

Que ce soit au Canada ou à l'étranger, l'appréciation du risque est la préoccupation majeure des diverses commissions de libération conditionnelle, même si elles peuvent également tenir compte d'autres facteurs. Aucun infracteur présentant un risque grave n'obtiendra de libération conditionnelle, alors qu'un autre qui, juge-t-on, ne présente presque aucun risque l'obtiendra fort probablement, et ce, même en présence d'autres facteurs (par exemple, de mauvais antécédents carcéraux).

Néanmoins, l'appréciation du risque est en soi sujette à controverse. Selon certains, même si le taux de réussite des détenus en liberté conditionnelle est élevé, les erreurs sont inévitables et, ainsi, du fait même de son existence, la libération conditionnelle crée un risque inutile pour le public. D'autres soutiennent que s'il est tenu compte des deux genres d'erreurs possibles, soit l'octroi d'une libération conditionnelle à des individus qui récidiveront et son refus à des individus qui, relâchés, ne récidivent pas, l'exactitude des prévisions semble beaucoup moins impressionnante⁹.

D'autres enfin contestent la valeur d'un système fondé sur des prévisions, qui retarde simplement la réintégration sociale de l'infracteur. À cette vue s'oppose l'idée que les responsables des programmes de libération conditionnelle ne font pas qu'évaluer les risques, mais s'efforcent de les amoindrir en faisant appel à des techniques comme la réintégration progressive du détenu, à partir de l'environnement carcéral rigoureusement structuré jusqu'aux conditions réglementées des maisons de transition, de façon à rendre l'intéressé de plus en plus responsable des décisions importantes de sa vie.

D'aucuns disent également que le juge a déjà apprécié le risque que présente l'infracteur en prononçant la peine et que, par conséquent, la libération conditionnelle fait double emploi. (Cela équivaut à postuler que le risque présenté par la plupart ou la totalité des infracteurs ne change pas avec le temps, hypothèse qui ne se vérifie pas dans tous les cas.) Selon d'autres personnes, au lieu de faire preuve d'indulgence envers les infracteurs qui présentent un risque moins élevé, la libération conditionnelle a l'effet général

Protection du public au moyen de l'appréciation du risque

Nous avons vu que, d'après la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, il faut se demander si le détenu présente un risque "indu", lorsqu'il s'agit de décider s'il devrait être mis en liberté conditionnelle. Les autorités correctionnelles tiennent également toujours compte du risque lorsqu'une décision est susceptible de toucher le public. Ainsi, toute décision d'accorder une mise en liberté, qu'il s'agisse d'une absence temporaire, d'une libération conditionnelle de jour ou d'une libération conditionnelle totale, comporte l'appréciation du risque que présente l'infracteur pour la société.

Le seul cas dans lequel le risque n'est pas directement pris en considération, lorsqu'un détenu est mis en liberté avant l'expiration de sa peine, est celui où le bon comportement de ce dernier lui permet de bénéficier d'une réduction méritée de peine. Mais le comportement d'un détenu en milieu carcéral ne constitue pas un indice fiable du comportement qu'il adoptera dans la collectivité; certains prisonniers modèles sont une menace pour la collectivité, et l'inverse peut également être vrai. Néanmoins, dès que le temps passé par l'infracteur dans l'établissement et le nombre de jours pour lesquels il est admissible à une réduction méritée de peine (jusqu'à concurrence du tiers de la peine) atteignent, au total, la durée de la peine, il doit de par la loi être mis en liberté, à moins que (dans le système fédéral seulement) la Commission nationale des libérations conditionnelles ne juge qu'il constitue une menace grave pour la sécurité du public. Dans les systèmes provinciaux, il n'est pas soumis à la surveillance après sa mise en liberté; dans le système fédéral, il l'est obligatoirement, à moins qu'il ne soit détenu parce qu'il constitue une menace pour la sécurité publique. Aux yeux du grand public, la mise en liberté au moyen de la réduction de peine constitue probablement l'aspect le plus controversable de la mise en liberté sous condition.

surveillance obligatoire en 1970.⁷⁾ Selon une opinion moins répandue, que défendent un nombre restreint de spécialistes contemporains, la surveillance postcarcérale n'influe pas sur le comportement et pourrait être supprimée.

Certains spécialistes ont émis une troisième opinion, à savoir que toute période d'incarcération prolongée devrait être suivie d'une période provisoire de surveillance dans la collectivité, et ce, quel que soit le processus de libération. C'est ce qu'on appelle parfois, à l'étranger, "la période de surveillance"; le juge la prévoit expressément en prononçant la peine⁸⁾. La surveillance postcarcérale est ainsi assurée même dans les cas où le détenu n'est pas mis en liberté avant l'expiration de la peine d'emprisonnement.

1. La mise en liberté sous condition devrait-elle continuer à avoir pour objet la réintégration? Dans l'affirmative, comment devrait-on poursuivre cet objectif: par des programmes de surveillance postcarcérale seulement, par une planification préalable normale, ou par une approche comme la "libération conditionnelle à contrat"?

2. L'infracteur devrait-il prendre part à un programme de surveillance postcarcérale en fonction du fait:

- que l'on présume que toute période prolongée d'incarcération (quelle qu'elle soit) devrait être suivie d'une période provisoire de surveillance dans la collectivité,
- qu'il en a besoin ou qu'il en profitera probablement;
- qu'il a ou non été libéré sous condition?

L'application de ce modèle de "mise en liberté à contrat" garantirait que les décisions des responsables des établissements et de la mise en liberté sous condition sont le mieux intégrées possible, que la planification commune des programmes a comme objectif ultime la mise en liberté des infracteurs et que les détenus ont une idée précise des activités qu'ils auront à réaliser en milieu carcéral pour obtenir leur mise en liberté sous condition. Selon les tenants de ce modèle, on ne passerait généralement de "contrat" qu'avec les détenus jugés aptes à une forme ou à une autre de libération conditionnelle; les infracteurs jugés dangereux ne pourraient jamais bénéficier d'une libération conditionnelle. Le modèle dépend évidemment de l'existence de programmes de qualité dans lesquels les responsables de la mise en liberté sous condition ont une certaine confiance et auxquels les infracteurs peuvent s'appliquer avec une certaine sincérité⁶.

Une autre approche des programmes de réinsertion concerne le caractère universel ou sélectif de l'application de ces programmes. Les programmes correctionnels sont radicalement limités par la compression des ressources et, même si le nombre de cas de libération conditionnelle et de probation est très variable, il est rare que l'agent puisse consacrer beaucoup de temps à l'infracteur. Pour ces raisons et pour d'autres, on suggère parfois que l'effort de réintégration du système correctionnel soit réservé aux infracteurs qui en ont le plus besoin et qui ont le plus de chances d'en profiter. De cette manière, on pourrait appliquer les quelques ressources correctionnelles dont on dispose là où elles pourraient vraisemblablement donner certains résultats, et ne pas les appliquer avec la même énergie aux cas où les avantages éventuels sont moindres et les risques, plus grands.

De même, on a exprimé l'opinion qu'il ne devrait pas y avoir de rapport entre l'octroi de la mise en liberté et la prestation d'aide postcarcérale; en effet, l'infracteur qui a besoin d'aide et de surveillance après sa mise en liberté devrait pouvoir en bénéficier, tandis que le libéré conditionnel qui n'en a pas besoin pourrait en être dispensé. (Notons que c'est pour répondre au premier aspect de la question que le gouvernement fédéral a introduit la

Réintégration sociale

Comme nous l'avons vu, le document de travail sur La philosophie correctionnelle énonce que le système correctionnel a, entre autres, la réintégration pour objet; il reprend ainsi l'énoncé figurant dans le document intitulé Le droit pénal dans la société canadienne (dans lequel sont énoncés les objectifs et principes relatifs au droit pénal dans son ensemble), soit que "dans les cas qui le permettent et le justifient, le droit pénal et le système de justice pénale doivent également promouvoir et prévoir ... la possibilité de réhabiliter le contrevenant et de le réintégrer au sein de la collectivité"⁵.

Le principal moyen utilisé à cette fin est la surveillance des infracteurs mis en liberté. Forts du pouvoir que confère la perpétuelle menace d'une réincarcération, les agents de liberté conditionnelle font appel à des moyens comme le counseling ou soutiennent concrètement les infracteurs en leur accordant des prêts ou en les aidant à se trouver un logement ou à faire appel à des programmes résidentiels structurés. En effet, bien des infracteurs n'ont pas les moyens habituellement jugés essentiels pour mener la vie d'un citoyen respectueux de la loi: savoir lire, trouver un logement convenable ou de bons compagnons, participer à des programmes de recyclage, faire bonne impression à un employeur possible, dresser un budget et s'y conformer, maîtriser ses sentiments de frustration et de colère et même s'alimenter d'une manière saine. La surveillance postcarcérale est idéalement destinée à donner suite, dans la collectivité, aux techniques de savoir-faire enseignées dans l'établissement.

Selon un modèle recommandé, on intensifierait en fait les liens entre les programmes (définis en termes généraux) de traitement en établissement et la libération sous condition en faisant dépendre l'octroi de cette dernière à la réalisation, par le détenu, des programmes en établissement que les autorités correctionnelles et les responsables de la mise en liberté jugeraient adaptés à ses besoins.

Les deux premières considérations ne semblent pas faciliter la prise d'une décision quant à la libération conditionnelle. Elles semblent être fondées sur l'effet de réadaptation qu'aurait l'emprisonnement, principe que même certaines autorités correctionnelles contestent à l'heure actuelle, ainsi que sur l'effet de réadaptation qu'aurait l'octroi de la libération conditionnelle ou la surveillance assurée au moyen de la libération conditionnelle, dont la répercussion exacte sur un infracteur particulier est généralement considérée comme très difficile à déterminer. Il reste le troisième critère, soit le risque que présente l'infracteur. Or, il ressort de notre examen de la philosophie correctionnelle que le risque est un aspect dont il faut constamment tenir compte en matière correctionnelle. Toutefois, ce troisième critère n'aide pas le décideur à déterminer ce qui constitue un risque "indu" ou quels sont les risques à éviter, soit la perpétration d'une infraction grave ou d'une infraction mineure, ou encore l'inobservation des conditions de la libération conditionnelle qui ne concernent pas l'activité criminelle.

Nous examinerons ci-dessous l'objet et la fonction habituellement imputés à la mise en liberté sous condition. Nous établissons une distinction entre "objet" et "fonction", car la mise en liberté a, ou est réputée avoir, de nombreuses fonctions qui ne sont pas expressément prévues par la loi. Certaines de ces fonctions sont sujettes à controverse; en effet, comme nous l'avons déjà mentionné, nombreux sont les membres du public qui manifestent leur inquiétude à sujet de la fonction d'atténuation de la peine que la libération conditionnelle semble avoir. Toutefois, il importe au plus haut point d'examiner l'objet de la loi ainsi que la fonction officieuse de la mise en liberté, puisque tout changement apporté aux programmes de mise en liberté qui influencerait sur la fonction ainsi que sur l'objet pourrait avoir des répercussions importantes dans l'ensemble du système correctionnel.

PARTIE II: OBJECTIFS DE LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION

Bien que la mise en liberté sous condition constitue une caractéristique de la plupart des systèmes correctionnels contemporains, elle fait l'objet d'une vive controverse dans le public, et ce, pour diverses raisons, quelques personnes remettant en question certaines des fins auxquelles semble servir la mise en liberté sous condition, par exemple l'atténuation de la peine. En outre, les critères de mise en liberté prévue par la Loi sur la libération conditionnelle de détenus semblent désuets et difficiles à interpréter.

La forme que peut prendre une mise en liberté sous condition dépend du motif pour lequel elle est accordée. Ainsi, une absence temporaire, qui ne dure normalement dans le système fédéral que quelques heures, peut être accordée à des fins médicales ou encore pour un motif humanitaire, par exemple pour permettre au détenu d'assister aux funérailles d'un membre de sa famille. La libération conditionnelle de jour, qui couvre habituellement une période de quatre mois, est destinée à déterminer si le détenu est prêt à assumer de nouvelles responsabilités. La réduction de peine vise à assurer un contrôle et à encourager l'infracteur à adopter un bon comportement pendant la période d'incarcération⁴. Aux termes de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, au moins trois considérations générales entrent en ligne de compte. En effet, la libération conditionnelle peut être accordée si

- (i) dans le cas d'un octroi de libération conditionnelle autre qu'une libération conditionnelle de jour, le détenu a tiré le plus grand avantage possible de l'emprisonnement,
- (ii) l'octroi de la libération conditionnelle facilitera la réadaptation et la réinsertion du détenu,
- (iii) la mise en liberté du détenu ne constitue pas un risque indu pour la société...

Quant aux autres principes énoncés dans La philosophie correctionnelle, leur intérêt est moindre pour notre étude. Le texte intégral de l'objet et des principes proposés en matière correctionnelle est reproduit à l'annexe C.

Une procédure impartiale et efficace de règlement des griefs et d'appel constitue l'une des principales méthodes de contrôle du pouvoir d'appréciation. Dans le régime fédéral, même si l'on assujettit au contrôle des tribunaux les décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles pour en garantir la conformité aux normes d'équité de procédure, les décisions relatives à la libération sous condition ne peuvent pas - et ne devraient sans doute jamais pouvoir - faire l'objet de certains recours administratifs propres au régime pénitentiaire (enquêteur correctionnel, processus de règlement des griefs des détenus, etc.)². L'importance des recours administratifs dans le règlement des litiges en dehors des tribunaux demeure néanmoins indiscutable. Il est peut-être également inévitable que l'équité même des décisions en matière de libération sous condition fasse un jour l'objet d'appels devant les tribunaux.

Le dernier principe énoncé dans le document relatif à la philosophie correctionnelle et qui a, pour nous, un intérêt particulier est le suivant:

7. La participation des citoyens au système correctionnel et à la détermination des intérêts de la collectivité en matière correctionnelle fait intégralement partie du maintien et de la restauration des liens avec la communauté dont le détenu est un membre, et doit être facilitée et encouragée par les services correctionnels en tout temps.

Bien sûr, les décisions relatives à la mise en liberté visent avant tout à protéger les intérêts de la collectivité, à garantir la population contre les actes de violence et d'autres formes de criminalité. De plus, la réintégration de l'infracteur dans la collectivité peut être réussie ou vouée à l'échec selon qu'il y a ou non participation des citoyens pendant la période postcarcérale. Ce principe revêt une importance particulière dans le cas des autochtones, puisque les moyens conventionnels employés dans le cadre des programmes d'assistance prélibératoires et postcarcéraux sont mal adaptés à leur culture³.

Ce principe est particulièrement important lorsque la mise en liberté sous condition est en cause. Il laisse entendre que, dans bien des cas, lorsque l'infracteur ne présente aucun risque pour le public et qu'il a purgé sa peine pendant la durée minimale requise (par exemple, le tiers), son incarcération prolongée constitue une solution inadéquate, coûteuse et souvent destructrice.

On a proposé un autre principe selon lequel:

5. Les décisions discrétionnaires qui touchent l'exécution de la peine doivent être prises ouvertement et soumises à des mécanismes de surveillance appropriés.

Ce principe s'applique à tout processus correctionnel, mais il a peut-être une importance particulière dans le cas qui nous occupe, puisque les décisions en question mettent en cause la liberté ou l'incarcération prolongée du détenu. La société dans laquelle nous vivons attache beaucoup d'importance au droit à la liberté, et il faut absolument que les décisions relatives à la mise en liberté soient aussi claires que possible, de façon à assurer que la justice soit rendue non seulement dans les faits, mais également en apparence. L'exercice de ce pouvoir discrétionnaire devrait être assujéti à un droit de regard, tant au point de vue du fond qu'au point de vue de la forme; en effet, les infracteurs, le personnel et le public devraient être en mesure de connaître le genre d'individu normalement jugé admissible à la mise en liberté sous condition et de savoir de quelle manière la décision s'y rapportant sera prise.

Selon un autre principe connexe:

6. Tous les individus soumis à la surveillance ou au contrôle correctionnels doivent avoir facilement accès à une procédure impartiale comprenant des mécanismes de griefs et un droit de recours.

moyens efficaces de s'adapter à une société respectueuse des lois, et créer un mécanisme visant à les encourager à préparer leur libération et à faire certains choix judicieux à cet égard.

Il importe ici d'établir une distinction entre les questions concernant la décision de mettre un détenu en liberté avant l'expiration de sa peine et les questions relatives à l'obligation de surveiller le détenu après sa mise en liberté. Dans le système actuel, les deux processus sont liés, mais en fait, il n'est pas nécessaire qu'il en soit ainsi. L'énoncé relatif à la philosophie correctionnelle semble envisager la mise en oeuvre de programmes destinés à préparer l'infracteur qui y participe à son retour éventuel dans la société et à l'encourager à organiser ce retour. Toutefois, le principe d) n'explique pas ce qui déterminera le retour: une décision discrétionnaire des autorités correctionnelles ou l'expiration de la peine.

Plusieurs principes mentionnés dans l'énoncé de la philosophie correctionnelle sont particulièrement pertinents lorsqu'il s'agit de mise en liberté sous condition. Parmi ceux-ci, le plus important est probablement le suivant:

4. Dans l'application de la peine, les mesures les moins restrictives doivent être prises de manière à répondre aux exigences de la loi, tout en tenant compte de la nécessité d'assurer la protection du public, ainsi que la sécurité et l'ordre dans l'établissement.

Ce principe est étroitement relié au moyen énoncé ci-dessus en b), selon lequel il est nécessaire d'assurer le degré de contrôle et de détention requis pour contenir le risque que présente l'infracteur. En effet, il met l'accent sur le fait que les mesures tenues pour "nécessaires" et les méthodes employées aux fins de la détention requise ne doivent comporter que l'intervention minimale jugée suffisante pour contenir le risque que présente l'infracteur.

Toutefois, l'inquiétude de la population est réelle, et il importe de s'arrêter à son fondement apparent (soit que les juges et les autorités correctionnelles ont des objectifs contradictoires). Le premier moyen énoncé en a) ne règle pas vraiment la question, mais il faudra trouver une solution au cours de la révision.

Le second moyen par lequel le secteur correctionnel réussit à remplir son objet est énoncé comme suit dans le document de travail sur la philosophie correctionnelle:

- b) la nécessité d'assurer le degré de détention et de contrôle requis pour contenir le risque que présente l'infracteur.

Comme l'énoncé le laisse entendre, le risque est une dimension à laquelle le secteur correctionnel en général et les fonctionnaires chargés de la libération des détenus en particulier doivent constamment penser et dont ils tiennent toujours compte lorsqu'ils prennent une décision au sujet d'un infracteur. Selon l'énoncé, les autorités correctionnelles ne devraient assurer que le degré de détention requis dans chaque cas, mais il incombe néanmoins au système d'apprécier les besoins et de fournir les ressources nécessaires.

Selon la philosophie proposée, l'objet sera également rempli par:

- d) l'encouragement des détenus à se préparer à une éventuelle mise en liberté et une réintégration sociale réussie, en leur offrant un large éventail de programmes qui répondent à leurs besoins individuels.

On reconnaît donc, dans cet énoncé, que la majeure partie des infracteurs réintégreront la société, soit à l'expiration de leur peine, soit par quelque autre moyen. Cela étant, il importe que le secteur correctionnel prenne des mesures destinées à faciliter la réintégration sociale des détenus. À cette fin, il faudra notamment offrir un large éventail de programmes qui, espérons-le, fourniront aux intéressés des

PARTIE I: LA PHILOSOPHIE CORRECTIONNELLE

En juin 1986, dans un document de travail intitulé La philosophie correctionnelle, on a proposé un énoncé d'objet et de principes pour le système correctionnel¹. Cet énoncé comporte un certain nombre d'aspects qui ont ici un intérêt particulier.

Selon le document en question, "le système correctionnel a pour objet de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société" par certains moyens, dont le premier est le suivant:

- a) l'application de la peine imposée par le tribunal, compte tenu des motifs de la sentence et de tout élément pertinent produit au cours du procès ou lors de la détermination de la peine, ainsi que la communication de renseignements clairs aux juges sur les mesures prises et les ressources disponibles en matière correctionnelle.

Cet objet a, ou semble avoir, une importance particulière lorsque la mise en liberté sous condition est en cause. En effet, une opinion courante parmi les membres du public est que la durée d'une peine ne devrait jamais être raccourcie suite à des décisions prises par les autorités correctionnelles. Cette opinion s'appuie sur divers motifs qui seront examinés en détail plus loin.

La Loi sur la libération conditionnelle de détenus et la jurisprudence canadienne reconnaissent, bien sûr, les actuels principes de la mise en liberté sous condition. Les dispositions juridiques établissent les paramètres de la peine; ainsi, le tiers de la peine doit habituellement avoir été purgé avant que la libération conditionnelle totale puisse être accordée, et la peine peut être réduite du tiers par suite du bon comportement du détenu. Ce sont là les restrictions apportées à la mise en liberté sous condition, et l'on ne saurait donc affirmer à bon droit, compte tenu de la législation existante, que la mise en liberté "gêne" l'application de la peine.

dans le cadre du projet et qu'il faut débattre dans tous les secteurs importants, notamment celui de la mise en liberté sous condition.

Pour les gestionnaires correctionnels, les problèmes que pose la mise en liberté sous condition seront probablement fort différents. En effet, ces gens font face à des problèmes pratiques courants tels que le maintien de la stabilité du milieu carcéral et l'obligation de veiller à ce que les décisions prises et les méthodes employées soient conformes à la politique et à la procédure établies. Toutefois, dans une certaine mesure, les préoccupations d'ordre pratique du gestionnaire et les problèmes fondamentaux que pose la révision du droit iront de pair; en effet, tous les intéressés recherchent un système dont l'objectif est clair et dont, par conséquent, il est facile de justifier les activités afférentes.

La partie I décrit la philosophie correctionnelle proposée et ses conséquences pour la mise en liberté. La partie II expose les objectifs de la mise en liberté, objectifs au sujet desquels le lecteur est prié d'exprimer son opinion. Enfin, la partie III passe en revue les questions clés relatives à la mise en liberté sous condition, et l'on y demande au lecteur d'indiquer celles qu'il juge les plus importantes.

Compte tenu de son importance, la mise en liberté sous condition mérite de faire l'objet d'un document de travail distinct dans le cadre de la Révision du droit correctionnel. Par conséquent, dans le présent document de travail, nous soulèverons les principales questions qui méritent d'être examinées au cours de cette révision fondamentale du droit correctionnel. Mentionnons notamment les questions suivantes:

- À quelles fins, le cas échéant, les diverses formes de la mise en liberté sous condition devraient-elles servir?
- Quelles restrictions devrait-on apporter à l'exercice du pouvoir d'octroyer une libération sous condition:
 - périodes minimales d'incarcération avant l'admissibilité?
 - types d'infracteurs et d'infractions non admissibles?
 - périodes maximales d'absences temporaires?
 - lignes de conduite pour l'octroi ou le refus de la mise en liberté?
- Quelles garanties de procédure doivent sous-tendre les diverses décisions relatives à la mise en liberté sous condition?
- Quelles modifications, le cas échéant, devrait-on apporter aux programmes controversés de libération sous surveillance obligatoire et de réduction méritée de peine?

Tout au long de notre étude, nous nous arrêterons également à une question qui revient toujours dans le cadre de la Révision du droit correctionnel, à savoir dans quelle mesure la mise en liberté sous condition devrait être régie par des dispositions législatives ou réglementaires et dans quelle mesure elle devrait l'être par des politiques et directives administratives. C'est une question cruciale qui se pose

LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION

INTRODUCTION

L'un des aspects les plus importants du système correctionnel du Canada et de ceux d'autres pays est qu'ils prévoient la mise en liberté sous condition d'un détenu avant l'expiration de la peine infligée par le juge. La liberté sous condition peut prendre diverses formes, allant de l'absence de quelques heures sous escorte à une mise en liberté sans surveillance par la suite d'une réduction de peine attribuable au bon comportement. Elle peut également, bien que rarement, résulter de la prérogative royale de clémence.

Indépendamment du fait qu'elle peut prendre de nombreuses formes et se manifester de diverses façons, la mise en liberté sous condition est rendue encore plus complexe du fait qu'elle relève de 13 administrations différentes - le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires - et qu'elle est gérée par des fonctionnaires à divers niveaux et dans divers postes au sein du système de justice pénale. De plus, différents paliers de gouvernement et d'administration ont adopté des lois et directives administratives dans ce domaine.*

La mise en liberté sous condition est une question d'un intérêt particulier puisque la Révision du droit pénal vise surtout à assurer la cohérence entre les divers éléments du système de justice pénale. Or, aux yeux du grand public et des spécialistes, le lien existant entre la mise en liberté sous condition et la détermination de la peine est particulièrement confus. Il s'agit donc là d'une question cruciale.

* Pour une description plus détaillée du contexte et des rouages de l'application de la mise en liberté sous condition au palier fédéral, voir l'Étude du Solliciteur général sur la mise en liberté sous condition (1981), disponible au ministère du Solliciteur général. Par ailleurs, l'annexe B décrit certaines des complexités de la division des compétences fédérale, provinciale et territoriale dans le domaine.

	<u>page</u>
Récidive avec violence chez les détenus mis en liberté	33
Coûts et utilisation de l'incarcération	34
Garanties de procédure	35
Réduction de peine et libération sous surveillance obligatoire	37
NOTES	39
ANNEXE A: Listé des documents de travail proposés de la Révision du droit correctionnel	44
ANNEXE B: Partage des pouvoirs entre l'administration fédérale, les provinces et les territoires dans le secteur des services correctionnels	45
ANNEXE C: Énoncé d'objet et de principes pour le système correctionnel	48

TABLE DES MATIÈRES

	<u>page</u>
PRÉFACE	(i)
RÉSUMÉ	(iii)
INTRODUCTION	1
PARTIE I: LA PHILOSOPHIE CORRECTIONNELLE	4
PARTIE II: OBJECTIFS DE LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION	10
Réintégration sociale	12
Protection du public au moyen de l'appréciation du risque	15
Motifs d'ordre humanitaire	17
Réduction de l'écart entre les peines	19
Réduction de la peine et de la population carcérale	20
Récompense du bon comportement en milieu carcéral	22
Réconciliation	24
PARTIE III: QUESTIONS CLÉS RELATIVES À LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION	25
Objectifs de la mise en liberté sous condition	25
Visibilité et obligation de rendre compte	26
Rapport entre la détermination de la peine et la mise en liberté	28
Différences entre les divers systèmes	30

des principes clairs et de rendre des décisions précises; le rapport existant entre les processus de détermination de la peine et de mise en liberté en ce qui concerne la durée de la peine que devra purger le détenu; les différences entre le système fédéral et les systèmes provinciaux ou territoriaux de mise en liberté sous condition; les réponses à la récidive avec violence de la part de détenus mis en liberté; les coûts de l'incarcération et son utilisation au Canada, et le rôle des programmes de mise en liberté sous condition face aux tendances perçues dans le recours à l'incarcération; la pertinence des garanties de procédure qui sous-tendent les décisions relatives à la mise en liberté sous condition; la controverse entourant la réduction méritée de peine (le temps retranché à la peine d'un détenu qui s'est bien comporté) et la libération sous surveillance obligatoire.

- tous les individus soumis à la surveillance ou au contrôle correctionnels doivent avoir facilement accès à une procédure impartiale comprenant des mécanismes de griefs et un droit de recours;
- la participation des citoyens au système correctionnel et la détermination des intérêts de la collectivité en matière correctionnelle font intégralement partie du maintien et du rétablissement des liens du détenu avec la communauté, et doivent toujours être facilitées et encouragées par les services correctionnels.

PARTIE II

On y examine les objectifs actuels de la mise en liberté sous condition et les diverses autres fins que, selon certains, elle devrait poursuivre; on décrit également les avantages, les inconvénients et les principaux problèmes inhérents à chacun de ces objectifs.

Les objectifs et les fonctions en cause sont les suivants: la réintégration sociale des détenus; la protection du public au moyen de l'appréciation du risque; les motifs d'ordre humanitaire; la réduction de l'écart entre les peines; la réduction de la peine et de la population carcérale; la récompense du bon comportement en milieu carcéral; la réconciliation entre le détenu et la communauté ou la victime.

PARTIE III

Il s'agit des questions les plus importantes ou les plus controversées touchant la mise en liberté sous condition: la détermination des objectifs que devraient viser les programmes de mise en liberté sous condition; la visibilité et l'obligation de rendre compte, y compris l'équilibre à maintenir entre cette dernière et l'impartialité des organismes de libération, ainsi que la nécessité d'énoncer

LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION

RÉSUMÉ

INTRODUCTION ET PARTIE I

On décrit l'objet du document et l'on replace la mise en liberté sous condition dans le contexte des objectifs et des principes du droit criminel et du système correctionnel, déjà clairement formulés dans des documents antérieurs. En particulier, les objectifs que vise la mise en liberté sous condition sont les suivants:

- appliquer la peine imposée par le tribunal, compte tenu des motifs de la sentence et de tout élément pertinent produit au cours du procès ou lors de la détermination de la peine, et communiquer des renseignements clairs aux juges sur les mesures prises et les ressources disponibles en matière correctionnelle;
- assurer le niveau de détention et le contrôle requis pour contenir le risque que présente l'infracteur;
- encourager les détenus à se préparer à une éventuelle mise en liberté et à une réintégration sociale réussie, en leur offrant un large éventail de programmes qui répondent à leurs besoins individuels.

Voici les principes particulièrement pertinents lorsqu'il s'agit de mise en liberté sous condition:

- dans l'application de la peine, il faut prendre les mesures les moins restrictives pour répondre aux exigences de la décision, tout en tenant compte de la nécessité d'assurer la protection du public ainsi que la sécurité et l'ordre dans l'établissement;
- les décisions discrétionnaires qui touchent l'exécution de la peine doivent être prises ouvertement et soumises à des mécanismes de surveillance appropriés;

(ii)

Depuis la fin du premier sondage, une recherche spéciale a été menée au niveau provincial. Il a paru nécessaire, en effet, de s'assurer que les questions fédérales-provinciales pouvaient être traitées de façon adéquate. Aussi, le présent document de travail fait-il état, à l'occasion, des résultats de la première série et de ceux des consultations provinciales.

Le deuxième train de consultations se fonde sur une série de documents de travail, et une liste des documents proposés figure à l'annexe A. Le groupe de travail de la Révision du droit correctionnel, qui se compose de représentants du Service correctionnel du Canada (SCC), de la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC), du Secrétariat du ministre du Solliciteur général et du ministère fédéral de la Justice, aimerait obtenir des présentations écrites de tous les individus et groupes intéressés.

Le groupe de travail entreprendra une série complète de consultations après la publication de tous les documents de travail et rencontrera alors les individus et les groupes en cause. Cette démarche aboutira à la présentation d'un rapport au gouvernement. À la rédaction de ses conclusions finales sur les questions soulevées dans les différents documents de travail, le groupe tiendra compte des réponses qu'il aura reçues.

Veillez adresser vos commentaires à:

**Alison MacPhail
Coordonnatrice
Révision du droit correctionnel
Ministère du Solliciteur général
340 ouest, avenue Laurier
Ottawa (Ontario)
K1A 0P8**

PRÉFACE

La Révision du droit correctionnel est l'un des quelque 50 projets qui forment la Révision du droit pénal, analyse de l'ensemble du droit fédéral relatif au crime et au système de justice pénale. Bien que partie intégrante d'une oeuvre globale, la Révision du droit correctionnel n'en demeure pas moins une étude de première importance en soi. Elle vise essentiellement les cinq lois fédérales suivantes:

- . la Loi sur le ministère du Solliciteur général,
- . la Loi sur les pénitenciers,
- . la Loi sur la libération conditionnelle de détenus,
- . la Loi sur les prisons et les maisons de correction,
- . la Loi sur le transfèrement des délinquants.

Certaines parties du Code criminel et d'autres lois fédérales qui ont trait aux questions correctionnelles seront également révisées.

La réalisation initiale de la Révision du droit correctionnel a été le Premier document de consultation, qui a mis en évidence la plupart des sujets à examiner au cours de l'étude. Il a été largement diffusé en février 1984. Les 14 mois qui ont suivi ont été marqués par des consultations et des propositions précises émanant de la plupart des gouvernements provinciaux et territoriaux, ainsi que des organismes religieux et d'assistance postpénale, des groupes de victimes, d'une association d'employés, de l'Association canadienne des commissions des libérations conditionnelles, d'une commission des libérations conditionnelles et d'un universitaire. Aucune réponse n'est encore parvenue, cependant, des groupes représentant la police, la magistrature ou les criminalistes. On s'attend toutefois à ce que des porte-parole de ces groupes clés se manifestent au cours de la présente série (la deuxième) de consultations publiques. Par ailleurs, les opinions des détenus et du personnel correctionnel seront sollicitées directement.

RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL

Groupe de travail:	Alison MacPhail	Présidence
	Gordon Parry	Commission nationale des libérations conditionnelles
	Karen Wiseman	Service correctionnel du Canada
	Robert Cormier	Secrétariat du ministère du Solliciteur général
	Howard Bebbington	Ministère de la Justice
Équipe du projet:	Alison MacPhail	Coordonnatrice (à temps partiel)
	Joan Nuffield	
	Paula Kingston	
	Helen Barkley	
	John Veenstra	
	Marlene Koehler	

LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION

**Révision du droit correctionnel
Document de travail n° 3
mars 1987**

Le présent document exprime les opinions provisoires du Groupe de travail de la Révision du droit correctionnel. Il a été rédigé à des fins de discussion seulement et ne reflète ni les opinions du Solliciteur général du Canada ni celles du gouvernement du Canada.

Erratum

Une ligne a été omise par accident à la page 22 du Document de travail sur la mise en liberté sous condition.

Il aurait fallu lire:

11. Les commissions de libération conditionnelle devraient-elles être autorisées à ordonner à l'infracteur de participer à la prestation de services communautaires ou de dédommager la victime comme condition de sa libération conditionnelle, en l'absence d'une ordonnance judiciaire à cet effet?

Erratum

A line was inadvertently omitted from page 22 on the French version of the Working Paper on Conditional Release.

The paragraph should read as follows:

11. Les commissions de libération conditionnelle devraient-elles être autorisées à ordonner à l'infracteur de participer à la prestation de services communautaires ou de dédommager la victime comme condition de sa libération conditionnelle, en l'absence d'une ordonnance judiciaire à cet effet?