

L'effectivité des décisions de la justice pénale

Louise Viau

Volume 26, Number 4, 1985

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/042697ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/042697ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Viau, L. (1985). L'effectivité des décisions de la justice pénale. *Les Cahiers de droit*, 26(4), 971–993. <https://doi.org/10.7202/042697ar>

Article abstract

To measure how effective the decisions of criminal courts really are, the author identifies the various factors interfering with the application of judicial decisions. Are the decisions of foreign jurisdictions binding before the Canadian authorities for extradition purposes? Moreover, within Canada, what factors might affect the execution of a jail sentence, a fine, or even the suspension of a driving permit? It will be seen that some of the factors identified interfere only marginally with the decisions while others contribute significantly in modifying the decisions as pronounced by the criminal courts.

The conclusion of this paper is that the effectiveness of criminal court decisions is quite relative. It follows that the imposition of a penalty upon those who fail to obey a civil judgment should not be considered as a means of ensuring the effectiveness of that judgment.

L'effectivité des décisions de la justice pénale *

Louise VIAU **

To measure how effective the decisions of criminal courts really are, the author identifies the various factors interfering with the application of judicial decisions. Are the decisions of foreign jurisdictions binding before the Canadian authorities for extradition purposes? Moreover, within Canada, what factors might affect the execution of a jail sentence, a fine, or even the suspension of a driving permit? It will be seen that some of the factors identified interfere only marginally with the decisions while others contribute significantly in modifying the decisions as pronounced by the criminal courts.

The conclusion of this paper is that the effectiveness of criminal court decisions is quite relative. It follows that the imposition of a penalty upon those who fail to obey a civil judgment should not be considered as a means of ensuring the effectiveness of that judgment.

	<i>Pages</i>
Introduction	972
1. Les causes d'ineffectivité des décisions pénales en matière internationale	973
1.1. L'extradition	973
1.2. La collaboration policière internationale	975

* Rapport national pour le droit pénal au 50^e Congrès de l'Association Henri-Capitant. La participation de l'auteure aux travaux des Journées françaises de l'Association Henri-Capitant a été rendue possible grâce à une subvention de voyage du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada que l'auteure remercie.

** Avocate, professeure agrégée à la Faculté de droit de l'Université de Montréal. L'auteure tient à remercier également M^e Maurice Charbonneau (Ottawa) et M^e Gilles Létourneau (Québec) pour leur précieuse collaboration afin de rassembler les données statistiques, ainsi que toutes les personnes œuvrant au sein d'un ministère ou d'un organisme canadien et québécois qui ont été mises à contribution à cette fin, de même que ses assistantes de recherche, mesdames Christiane Dubreuil et Jocelyne Du Verger.

	<i>Pages</i>
2. Les causes d'ineffectivité des décisions pénales en droit interne	976
2.1. Les causes potentielles d'ineffectivité	976
2.1.1. La prérogative royale de clémence	977
2.1.1.1. Les mesures de clémence affectant la condamnation	977
2.1.1.2. Les mesures affectant la peine	980
2.1.2. La prescription de la peine	982
2.2. Les causes réelles d'ineffectivité	983
2.2.1. Les causes d'ineffectivité dues à la mansuétude des autorités	983
2.2.1.1. Les causes d'ineffectivité des peines privatives de liberté	983
2.2.1.2. Les causes d'ineffectivité des mesures de sûreté	987
2.2.2. Les causes d'ineffectivité dues aux difficultés d'exécution des décisions pénales	988
Conclusion	991

Introduction

Le thème des Journées françaises de 1985 est consacré à l'effectivité des décisions de justice. Il doit être compris à la lumière du texte de présentation établi par M. le doyen Carbonnier et M. le professeur Terré. Ces derniers recommandent « de ne pas prendre à la lettre le libellé proposé, et de raisonner à titre principal sur l'ineffectivité, l'effectivité ne se manifestant que pour aider à définir sa négation ». Notre rapport doit donc traiter de l'effectivité ou plutôt de l'ineffectivité des décisions de la justice pénale, entendue non pas dans un sens criminologique mais plutôt strictement juridique. Il faut identifier les causes d'inexécution ou de retard dans l'exécution des décisions rendues par les tribunaux en matière pénale. Bref, quel est le degré d'effectivité des condamnations prononcées par les tribunaux, et quel est le degré d'efficacité des peines infligées, qu'il s'agisse de peines privatives de liberté, de peines pécuniaires ou de mesures de sûreté.

Le rapporteur général pour le droit pénal¹ propose dans son questionnaire d'étudier l'ineffectivité des décisions pénales sous quatre angles : les causes légales d'ineffectivité, les causes administratives ou judiciaires d'ineffectivité ou de lenteur d'exécution, les causes d'ineffectivité des décisions

1. M. le professeur Roger Merle qui a établi le questionnaire à l'intention des rapporteurs nationaux pour le droit pénal a dû se désister de la charge de rapporteur général pour les Journées françaises de l'Association Henri-Capitant. Il a été remplacé par M. le professeur Gabriel Roujou de Boubée.

pénales en matière internationale et, finalement, les renforts apportés par la sanction pénale aux décisions de justice non pénales. De plus, il nous invite fortement à préciser l'importance quantitative des diverses causes d'ineffectivité en fournissant si possible les données statistiques qui l'illustrent.

Dans un premier temps, nous analyserons les problèmes d'ineffectivité en matière internationale. Ensuite, nous examinerons les principales causes légales ou administratives qui nuisent à l'effectivité des décisions pénales en droit interne. Cette étude nous amènera à traiter, en conclusion, de l'effectivité des renforts que le droit pénal est appelé à apporter aux décisions de justice non pénales.

1. Les causes d'ineffectivité des décisions pénales en matière internationale

Le droit interne d'un État est parfois impuissant à assurer l'effectivité d'une décision pénale prononcée par une de ses cours. L'ineffectivité se ressent particulièrement à l'égard des peines privatives de liberté puisque, cela va de soi, l'absence du condamné les rend totalement inefficaces. Or, le droit interne peut prévoir des mécanismes de recherche et de capture des criminels fugitifs se trouvant dans les limites territoriales de l'État ; il est cependant impuissant à le faire à l'égard d'un condamné réfugié dans un autre pays sans la collaboration de ce dernier². Concrètement, nous devons tenter d'évaluer dans quelle mesure le Canada contribue à l'effectivité des décisions pénales étrangères par ses lois relatives à l'extradition et par la collaboration de sa police à la localisation des condamnés réfugiés sur son territoire.

Un bref exposé du fonctionnement de l'extradition et de la collaboration policière internationale est essentiel à l'analyse de cette problématique. Il nous permettra de constater que le Canada n'est pas la terre promise des criminels fugitifs, du moins pas de ceux contre qui pèse une condamnation.

1.1. L'extradition

Au Canada, deux lois régissent le domaine de l'extradition et déterminent si un condamné réfugié en territoire canadien sera livré au pays qui le réclame³. Il s'agit de la *Loi sur les criminels fugitifs*⁴ qui s'applique au

2. Lotus, arrêt n° 9, 1927, C.P.J.I. série A, n° 10; H. THIERRY, *Droit international public*, 2^e éd., Paris, Montchrestien, 1979, p. 328.

3. Pour une étude complète de la question, voir G.V. LA FOREST, *Extradition to and from Canada*, 2^e éd., Toronto, Canada Law Book, 1977; voir aussi S. WILLIAMS et J.G. CASTEL, *Canadian Criminal Law, International and Transnational Aspects*, Toronto, Butterworths, 1981, c. 25.

4. S.R.C. 1970, c. F-32.

criminel en fuite d'un pays du Commonwealth et de la *Loi sur l'extradition*⁵ qui régit le criminel en fuite de tout autre pays. Comme ces deux lois comportent des divergences importantes, il y a lieu d'examiner chacune d'elles.

S'il s'agit d'un criminel en fuite d'un pays du Commonwealth, la *Loi sur les criminels fugitifs* permet son renvoi au pays qui le réclame dès lors qu'il est recherché pour un crime punissable d'un emprisonnement d'au moins douze mois, même si un tel crime n'existe pas au Canada⁶. De plus, le renvoi peut avoir lieu même à l'égard d'un crime politique⁷.

En revanche, la *Loi sur l'extradition* précise les crimes pouvant donner lieu à l'extradition, selon que le Canada est ou non partie à un traité d'extradition avec le pays requérant⁸. En outre, cette loi énonce clairement, à son article 21, que le Canada n'extradera pas un fugitif recherché pour un crime qui présente un « caractère politique ». Nous ne croyons pas utile de tenter de définir le crime à caractère politique puisque le Canada, bien conscient de ses engagements internationaux, extrade la quasi-totalité des fugitifs à l'égard desquels la preuve produite par le pays requérant satisfait aux exigences de la *Loi sur l'extradition*⁹.

5. *S.R.C. 1970, c. E-21*.

6. *Loi sur les criminels fugitifs, supra*, note 4, a. 3-4.

7. La loi prévoit même expressément le renvoi pour trahison (a. 3). Soulignons que la cour jouit d'une certaine discrétion pour refuser le renvoi en raison de l'article 17 qui stipule que : « Lorsqu'il est démontré à la cour que, en raison du peu d'importance de l'affaire, ou en raison de ce que la demande en vue du renvoi d'un fugitif n'a pas été faite de bonne foi dans l'intérêt de la justice, ou que pour d'autres raisons le renvoi de ce fugitif, ou son renvoi avant l'expiration d'un certain délai, serait une punition injuste ou tyrannique ou trop sévère, eu égard à la distance, aux moyens de communication et à toutes les circonstances de l'affaire, la cour peut le libérer, soit absolument soit sous caution, ou ordonner qu'il ne soit pas renvoyé avant l'expiration du délai énoncé dans l'ordre, ou donner à son égard tout autre ordre qu'elle estime juste ». (Pour une application de cet article, voir : *Re Foi and The Queen*, (1980) 48 C.C.C. (2d) 173 (C.A. Qué.)). Cependant, les tribunaux n'ont pas tendance à considérer le caractère politique de l'infraction comme un facteur pertinent à cet égard : LA FOREST, *supra*, note 3, p. 169.

8. Ces crimes sont décrits à l'Annexe I s'il y a traité et à l'Annexe III dans le cas contraire. La *Loi sur l'extradition, supra*, note 5, a. 35) prévoit l'extradition vers des pays qui n'ont pas conclu de traité avec le Canada si ce dernier émet une proclamation à cet effet. Or, une telle proclamation n'a été émise qu'une seule fois, et c'était en faveur de la République fédérale d'Allemagne (*Gazette du Canada*, 10 avril 1974, p. 1270; LA FOREST, *supra*, note 3, p. 35). Depuis lors, cependant, un traité d'extradition a été signé et ratifié entre le Canada et ce pays (signé le 11 juillet 1977 et mis en vigueur le 30 septembre 1979 : Canada, *Recueil de Traités*, 1979, n° 18, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1983). Pour une liste complète des traités et des crimes prévus dans chacun d'eux, voir LA FOREST, *supra*, note 3, Appendix II et III, p. 237-272.

9. *Loi sur l'extradition, supra*, note 5, a. 18; LA FOREST, *supra*, note 3, p. 134-137; voir aussi *Re State of Wisconsin and Armstrong*, (1973) 10 C.C.C. (2d) 271 (C.F. div. d'appel).

C'est plutôt à l'étape judiciaire de la procédure d'extradition que l'on peut identifier un certain nombre de causes d'ineffectivité. Ces causes sont attribuables aux exigences de notre droit de la preuve¹⁰. Elles ont trait aux demandes d'extradition présentées à l'encontre de personnes soupçonnées de crime et ne touchent généralement pas celles logées contre des condamnés en fuite¹¹, la *Loi sur l'extradition* ne posant pas de difficultés particulières à leur égard.

On peut donc affirmer que la proportion de condamnés de droit commun dont le Canada aurait refusé l'extradition est à peu près nulle, en autant, bien sûr, que les conditions prévues à la *Loi sur l'extradition* et au traité liant le Canada au pays requérant auront été respectées¹².

1.2. La collaboration policière internationale

La police canadienne est affiliée à Interpol¹³. À ce titre, elle offre l'entière collaboration de tous les corps policiers canadiens aux polices

10. L'article 18(1b) de la *Loi sur l'extradition* (*supra*, note 5), exige que la preuve produite au soutien de la demande d'extradition soit telle qu'elle permettrait au juge de citer le prévenu à son procès : *États-Unis d'Amérique c. Shephard*, [1977] 2 R.C.S. 1067. Pour une étude des difficultés que cela engendre, notamment lorsque la demande d'extradition émane d'un pays dont le système pénal est d'inspiration française, voir G. LÉTOURNEAU, « Efficacité de la procédure d'extradition dans la répression de la criminalité de caractère international : éléments de problématique en droit canadien », (1983) *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, p. 295-301.
11. *Loi sur l'extradition*, *supra*, note 5, a. 18(1a) ; voir LA FOREST, *supra*, note 3, p. 110-112, qui précise ce qu'il faut entendre par « condamné ». Sauf exceptions, ce terme n'inclut pas le condamné par contumace.
12. Voir : *Re Reutcke and The Queen*, (1984) 11 C.C.C. (3d) 386 (C.A.C.B.) ; *Re Von Einem and Federal Republic of Germany*, (1985) 14 C.C.C. (3d) 440 (C.A.C.B.). Récemment, le Canada ne s'est même pas prévalu de son droit de refuser l'extradition de Helmut Rauca, qui avait acquis la citoyenneté canadienne en 1956. Dans l'affaire *Federal Republic of Germany c. Rauca*, ((1983) 30 C.R. 97) le juge Evans de la Haute Cour d'Ontario, après avoir affirmé qu'il appartenait au ministre et non au juge de décider de l'opportunité d'extrader un de ses ressortissants, a conclu que la décision d'extrader Rauca ne serait pas contraire à la *Charte canadienne des droits et libertés*. Sur ce dernier point, voir N. FINDELSTEIN, *A Question of Emphasis : The State's Burden in Federal Republic of Germany v. Rauca*, (1983) 30 C.R. (3d) 112. La décision du juge Evans a été confirmée par la Cour d'appel d'Ontario : *R. c. Rauca*, (1983) 34 C.R. (3d) 97.
13. L'Organisation internationale de Police criminelle (Interpol) est une organisation internationale non gouvernementale ayant un statut consultatif auprès de l'O.N.U. C'est en fait une organisation à laquelle sont affiliées des polices nationales qui désirent collaborer entre elles à la répression de la criminalité de droit commun à l'exclusion absolue de la criminalité à caractère politique, racial, militaire ou religieux : a. 2 et 3 de la Constitution de l'ICPO-Interpol. Au Canada, le bureau central national d'Interpol est logé à la Gendarmerie Royale du Canada à Ottawa. Pour en savoir davantage sur les origines et les objectifs de cette organisation, voir M. SICOT, *À la barre de l'Interpol*, Paris, Les productions de Paris, 1961 ; S. WILLIAMS et J.G. CASTEL, *supra*, note 3, c. 28.

chargées de la répression du crime dans les autres pays participant à cette organisation. La contribution canadienne se situe au niveau des enquêtes criminelles visant notamment à la localisation de criminels étrangers réfugiés au Canada. Strictement parlant, les policiers canadiens ne peuvent exécuter les mandats d'arrêts internationaux. En effet, ni la *Loi sur l'extradition* ni la *Loi sur les criminels fugitifs* ne le permettent. Les policiers n'ont donc pas de pouvoirs d'arrestation dans ce cas sans une intervention d'une autorité canadienne leur en donnant l'autorisation. Cependant, la *Loi sur les criminels fugitifs* permet au gouverneur général ou à certains juges de viser le mandat d'arrestation décerné « dans quelque partie des royaumes et territoires de sa Majesté »¹⁴. La *Loi sur l'extradition* ne prévoit pas le visa du mandat étranger ; néanmoins, le juge peut émettre un mandat d'arrestation en se fondant sur l'existence du mandat étranger¹⁵. On peut donc conclure que même si, légalement, le mandat d'arrêt international est dépourvu de toute effectivité, il reste que les lois canadiennes lui reconnaissent une valeur morale suffisante pour fonder la décision d'autoriser l'arrestation d'un criminel fugitif.

2. Les causes d'ineffectivité des décisions pénales en droit interne

En droit interne, on peut identifier de nombreuses mesures qui sont, à des degrés divers, des causes d'ineffectivité de la décision pénale. Nous aurions sans doute pu faire état uniquement des mesures qui sont une cause réelle d'ineffectivité des décisions pénales et passer sous silence celles qui n'en sont qu'une cause potentielle. Ce faisant, toutefois, bon nombre des questions posées par M. le rapporteur général seraient restées sans réponse. C'est pourquoi nous avons choisi de traiter de toutes les mesures qui, en droit canadien, sont une cause réelle ou potentielle d'ineffectivité, mais de le faire le plus succinctement possible.

2.1. Les causes potentielles d'ineffectivité

Il nous faut placer au rang des causes potentielles d'ineffectivité de la décision pénale deux institutions : la prérogative royale de clémence et la prescription de la peine. On sera à même de constater que leur incidence réelle sur les condamnations et les peines prononcées par les tribunaux est tout à fait marginale.

14. *Loi sur les criminels fugitifs*, *supra*, note 4, a. 8. Aux termes de l'article 2 de cette même loi, au Québec, les juges de la Cour supérieure sont investis de ce pouvoir.

15. *Loi sur l'extradition*, *supra*, note 5, a. 10.

2.1.1. La prérogative royale de clémence

Il est difficile de parler de la clémence comme d'une cause légale d'ineffectivité car « [l]a clémence ne saurait faire l'objet d'un droit ; elle commence précisément là où le droit n'existe plus »¹⁶. Au Canada, comme en Grande-Bretagne, la clémence est un attribut du pouvoir exécutif dont on peut retracer l'origine dans l'ancienne prérogative des monarques de gracier les personnes méritantes¹⁷. Cette prérogative dont sont respectivement investis, à titre de représentant du Souverain, le gouverneur général du Canada et les lieutenants-gouverneurs de chacune des provinces¹⁸, permet d'annuler ou de modifier des décisions judiciaires portant condamnation et imposition d'une peine.

Il y a lieu d'étudier d'une part les mesures de clémence qui portent atteinte à la condamnation et, d'autre part, celles qui portent atteinte à la peine. Notre étude sera axée principalement sur les pouvoirs dont est investi le gouverneur général, étant entendu que le lieutenant-gouverneur de chaque province dispose sensiblement des mêmes pouvoirs¹⁹.

2.1.1.1. Les mesures de clémence affectant la condamnation

La condamnation pénale prononcée par le tribunal peut être remise en question, voire annihilée par l'exercice de la prérogative royale. À ce titre, le

16. « Mercy is not the subject of legal rights. It begins where legal rights end. » Lord Diplock, rendant le jugement de la House of Lords dans *de Freitas v. Benny & al.*, [1976] A.C. 239, p. 247.
17. Pour une étude générale du sujet, voir : S.J. SHAH, *The Pardoning Power*, thèse présentée à l'Université d'Alberta en vue de l'obtention du grade de maîtrise (1977).
18. En droit fédéral, les articles 617 et 683 à 686 C.cr., et en droit provincial, l'article 2 de la *Loi sur l'exécutif* (L.R.Q. 1977, c. E-18), de même que l'article 94 de la *Loi sur le ministère du Revenu* (L.R.Q. 1977, c. M-31), concrétisent le pouvoir conféré par les *Lettres patentes du 1^{er} octobre 1947 constituant la charge de Gouverneur général* (reproduites dans S.R.C. 1970, Appendices, p. 445, a. XII) : *Wilson c. Minister of Justice*, (1984) 9 C.C.C. (3d) 20 (C.F.). Le Colonial Office, de même que le gouvernement fédéral ont refusé de reconnaître aux lieutenants-gouverneurs des provinces le statut de représentant du Souverain dans la province et, conséquemment, ont nié leur droit d'exercer les pouvoirs découlant de la prérogative royale jusqu'à ce que les tribunaux décident le contraire : *Liquidators of Maritime Bank c. Receiver General of New Brunswick*, [1892] A.C. 437 ; *A.G. Canada v. A.G. Ontario*, (1890) 20 O.R. 222 (Div. Chanc.), confirmé à (1892) 19 O.A.R. 31 (C.A. Ont.) ; voir M. FRIEDLAND, *A Century of Criminal Justice*, Toronto, Carswell, 1984, p. 63-65.
19. La *Loi constitutionnelle de 1867* attribue au Parlement fédéral la compétence législative en matière de droit criminel (a. 91(27)) et limite la compétence provinciale aux seuls pouvoirs d'édicter des peines pour assurer le respect des lois que la Législature provinciale peut adopter dans l'exercice des compétences qui lui sont conférées (a. 92(15)). Il en résulte que les provinces ne sauraient justifier l'imposition d'une peine de mort et que la commutation de peine de mort n'est pas une mesure dont puisse se prévaloir le lieutenant-gouverneur.

droit canadien connaît trois mesures dont la portée est plus ou moins étendue : la clémence du ministre de la Justice, le pardon absolu et l'amnistie.

Un condamné qui a épuisé les voies de recours normales et qui désire attaquer la condamnation dont il fait l'objet, peut demander au ministre de la Justice d'exercer l'un des pouvoirs qui lui confère l'article 617 C.cr. Cet article lui permet d'ordonner un nouveau procès²⁰ ou de renvoyer la cause devant la Cour d'appel pour que cette dernière statue sur le dossier comme si un appel avait été logé par le condamné lui-même²¹ ou encore pour que la Cour lui donne son opinion sur toute question sur laquelle il désire son assistance²². Bien que prévue au *Code criminel*, cette ordonnance est un exercice de la prérogative royale de clémence et la décision du ministre qui l'autorise ou la refuse est sans appel²³. Les demandes présentées en vertu de cet article sont peu nombreuses²⁴ et leur chance de succès fort minces étant donné qu'elles ne sont habituellement accordées que « ... dans des circonstances rares et impératives lorsqu'il est évident qu'un déni de justice a eu lieu »²⁵. Il y a lieu de préciser toutefois que le ministre a eu recours à cette mesure, à au moins une occasion, en raison des pressions de l'opinion publique²⁶.

20. A. 617 a) C.cr. Selon les statistiques dont nous disposons, de 1898 à 1953, 17 ordonnances de nouveau procès ont été prononcées : *Rapport d'un comité institué pour faire enquête sur les principes et méthodes suivis au Service des pardons du ministère de la Justice du Canada*, (ci-après appelé Rapport Fauteux), Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1956, p. 107.
21. A. 617 b) C.cr. Cette procédure a été utilisée par le ministre de la Justice dans le cas de Donald Marshall : MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA, *Rapport annuel 1982-83*, p. 35 ; R. c. *Marshall*, [1983] N.S.R. (2d) 286 (C.A.N.E.).
22. A. 617 c) C.cr. Voir, par exemple, *Référence Re Regina v. Gorecki* (n° 1), (1977) 32 C.C.C. (2d) 129 (C.A. Ont.). Il y a lieu de noter que le ministre de la Justice peut également demander l'avis de la Cour suprême : *Référence Re Regina c. Coffin*, [1956] R.C.S. 191 ; voir aussi B. LASKIN, *Case and Comment : Supreme Court of Canada. The Coffin Case : Appellate Jurisdiction : Power of Executive to Exercise Clemency or Order New Trial, The Courts and the Executive*, (1955) 33 *Can. Bar Rev.* 1059.
23. *Wilson c. Minister of Justice*, *supra*, note 18.
24. Environ 30 demandes ont été présentées au ministre de la Justice au cours de l'exercice financier 1982-83, MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU CANADA, *Rapport annuel 1982-83*, p. 35.
25. « ... in those rare and compelling circumstances where it is clear that a miscarriage of justice has occurred. », extrait d'une lettre de M^c Demers, conseiller spécial du ministre de la Justice, datée du 3 mars 1982, reproduite dans *Wilson c. Minister of Justice*, *supra*, note 18, p. 26 ; voir aussi les statistiques citées à la note 20, *supra*.
26. Divers groupes de pression, avocats de la défense, groupes de défense des libertés civiles, mouvements féministes, se sont en effet ligués pour contester la condamnation et l'incarcération du Dr. Morgentaler. Celui-ci avait été acquitté par un jury du crime d'avortement. La Cour d'appel du Québec y substitua un verdict de culpabilité. La Cour suprême du Canada, dans un jugement majoritaire, jugea cette décision légale puisque autorisée par une disposition législative mais admit que celle-ci constituait « une dérogation majeure aux principes traditionnels du droit criminel anglais selon lesquels lorsqu'un

L'article 683 C.cr. stipule que le Gouverneur en conseil peut octroyer un pardon absolu²⁷. Un tel pardon fait disparaître et la condamnation et les conséquences qui en découlent (peines privatives de liberté ou peines pécuniaires, incapacités civiles, etc.). C'est cependant une cause d'ineffectivité tout à fait marginale puisqu'il n'est accordé que si l'innocence d'un condamné est clairement établie²⁸.

L'amnistie fait disparaître la condamnation et ses effets. Elle peut donc également être considérée comme une cause d'ineffectivité de décisions pénales portant condamnation. Elle se distingue des deux mesures précédentes par son caractère collectif plutôt qu'individuel. Elle se singularise aussi parce qu'elle ne comporte aucune reconnaissance de la légitimité du geste ayant donné lieu à la condamnation. En droit canadien, c'est une mesure qui fut rarement utilisée²⁹. Au cours des récentes années, on a eu recours à des mesures d'amnistie en matière d'immigration. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'immigration de 1976*³⁰, de nombreux immigrants illégaux ont bénéficié de mesures d'amnistie, le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration ayant, à quelques reprises, mis sur pied des programmes « de rectification de statut qui encourageaient les personnes se trouvant illégalement au Canada à se présenter aux bureaux d'immigration et qui leur garantissaient un accueil compatissant et magnanime »³¹. Cependant, les étrangers ayant fait l'objet d'une ordonnance d'expulsion n'ont pu

accusé a été confié à un jury, personne d'autre que les jurés ne peut le trouver coupable » : *Morgentaler c. R.*, [1976] 1 R.C.S. 616, p. 669 (M. le juge Pigeon). En plus d'ordonner un nouveau procès, le ministre de la Justice présenta à la Chambre des communes un amendement au *Code criminel* pour interdire un tel procédé : a. 613(4b)ii) C.cr.; (S.C. 1974-75-76, c. 93, a. 75.).

27. Il est à noter que l'octroi d'un tel pardon par le Gouverneur en conseil constitue une exigence plus lourde que celle prévue aux *Lettres patentes du 1^{er} octobre 1947* (*supra*, note 18) qui requièrent du gouverneur général qu'il prenne l'avis de l'un de ses ministres. Il n'est tenu de consulter le Conseil privé que dans les cas de commutation de peine de mort.
28. COMMISSION NATIONALE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES, *La Clémence au Canada, La prérogative royale de clémence. Lettres patentes et articles 683 et 685 du Code criminel*, document daté du 27 août 1982, p. 3.
29. Proclamation d'amnistie en faveur de personnes des Territoires du Nord-Ouest s'étant rendues coupables de haute trahison et d'actes séditions, 10 juillet 1886 (1887) 49-50 Vict., p. clvii; Proclamation d'amnistie conditionnelle en faveur des soldats absents et déserteurs s'ils se rendent avant le 15 décembre 1916, *Gazette du Canada*, 24 nov. 1916, vol. 50, p. 2157; Proclamation d'amnistie conditionnelle en faveur des soldats absents et déserteurs s'ils se rendent avant le 15 janvier 1917, *Gazette du Canada*, 14 déc. 1916, vol. 50, p. 2157; Proclamation d'amnistie conditionnelle en faveur des soldats absents et déserteurs, s'ils se rendent avant le 24 août 1918, *Gazette du Canada*, 2 août 1918, vol. 52, p. 608; Amnistie aux insoumis, *Gazette du Canada*, 22 déc. 1919, vol. 53, p. 1974.
30. S.C. 1976-77, c. 52.
31. COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, *La Commission d'appel de l'immigration*, Ottawa, 1976, p. 12-13.

en bénéficiaire puisque la *Loi sur l'immigration de 1976* ne permet au ministre d'annuler une ordonnance d'expulsion non exécutée que si elle a été « rendue en vertu de la *Loi sur l'immigration* dans sa teneur le 13 novembre 1967 »³². On ne peut donc les inclure parmi les causes réelles d'ineffectivité d'une décision pénale.

2.1.1.2. Les mesures affectant la peine

À la différence du pardon absolu ou de l'amnistie, la grâce permet une remise de peine, totale ou partielle, mais ne fait pas disparaître la condamnation³³. Il y a lieu de distinguer entre la grâce collective et la grâce individuelle.

La grâce collective est une mesure ayant pour effet de réduire, d'une période de temps spécifique, la durée d'une peine d'incarcération que doivent purger tous les détenus ou certaines catégories de détenus. Au Canada, cette mesure a connu ses heures de gloire au cours de la première moitié du siècle alors que le gouverneur général a décrété des réductions de sentence pour saluer certains événements marquants de la vie canadienne, tels que jubilé du Roi³⁴, visites royales au Canada³⁵, couronnement de la Reine Élisabeth³⁶, anniversaire de la Confédération³⁷. De telles remises, dont la durée était de l'ordre de 30 jours pour chaque année de condamnation, étaient accordées à tout détenu purgeant une peine d'emprisonnement d'au moins six mois³⁸.

Depuis 1959, cependant, aucune grâce collective n'a été proclamée bien que plusieurs événements eussent pu en être le prétexte (Centenaire de la Confédération en 1967, mariage du Prince Charles en 1981, visite papale en 1984). On peut donc penser que cette pratique est chose du passé et que la

32. *Loi sur l'immigration de 1976*, supra, note 30, a. 117 et a. 37(2). Cette disposition s'explique par le fait qu'avant cette date, la Commission d'appel de l'immigration n'existait pas. Le ministre agissait donc, en quelque sorte, à titre de tribunal d'appel: J.V. SCOTT, *Immigration*, Toronto, Carswell, 1980, 4 C.E.D. (Ont. 3d) 27.37, n° 24.

33. *In re Prerogative of Mercy*, [1933] R.C.S. 269.

34. Proclamation du 3 mai 1935, *Gazette du Canada*, 1^{re} partie, vol. 68, p. 2397, 4 mai 1935.

35. Proclamation du 20 mai 1959, *Gazette du Canada*, 1^{re} partie, vol. 93, p. 2014, édition spéciale n° 2, 22 mai 1959; Proclamation du 20 septembre 1957, *Gazette du Canada*, 1^{re} partie, vol. 91, p. 3464, édition spéciale n° 31, 23 septembre 1957.

36. Proclamation du 9 avril 1953, *Gazette du Canada*, 1^{re} partie, vol. 87, p. 1192, édition spéciale n° 4, 15 avril 1953.

37. Proclamation du 13 juin 1927, *Gazette du Canada*, 1^{re} partie, vol. 61, p. 114.

38. Cette remise était même accordée à ceux qui purgeaient une peine d'emprisonnement à perpétuité, à la condition qu'ils soient reconnus aptes à une libération conditionnelle: voir le texte des proclamations citées ci-dessus.

grâce collective n'est plus, au Canada, une cause d'ineffectivité des décisions pénales.

Reste à voir ce qu'il en est des mesures de grâce individuelle. À ce titre, on peut penser à trois mesures : la commutation de sentence de mort, le pardon conditionnel et la remise de peine pécuniaire.

Parler de la commutation de sentence de mort n'a actuellement qu'un intérêt purement historique, puisque cette mesure est tombée en désuétude avec l'abolition de la peine de mort³⁹. Hélas, comme de plus en plus on parle de son rétablissement, il est intéressant de voir l'importance qu'a eu la commutation de sentence comme cause d'ineffectivité des jugements prononçant la peine de mort. L'octroi d'une commutation de sentence a augmenté considérablement au Canada au cours des 25 ans précédant l'abolition de la peine de mort. En effet, alors que du 1^{er} janvier 1951 au 30 juin 1957 le pourcentage de commutations fut de 38.9% de l'ensemble des peines de mort prononcées, du 1^{er} janvier 1957 au 15 avril 1963, ce taux est passé à 78.8%⁴⁰ pour atteindre, après cette période, un taux de 100%⁴¹.

Le pardon conditionnel peut prendre diverses formes qui sont, à des degrés divers, des causes d'ineffectivité de la peine. La première consiste en une mise en liberté sous réserve de conditions dont l'observation est essentielle au maintien du pardon. Ces conditions s'apparentent à celles auxquelles sont assujettis les détenus bénéficiant d'une réduction de la période d'incarcération par l'effet de la *Loi sur les libérations conditionnelles*, sujet dont nous traiterons plus loin à titre de cause réelle d'ineffectivité des décisions pénales. Octroyée en raison de la dureté de l'épreuve subie, cette mesure prend souvent effet dans le cas des informateurs de police dont la détention peut constituer un danger pour leur vie vu les risques de représailles de la part de co-détenus⁴². Le pardon conditionnel peut également prendre la forme d'une réhabilitation prématurée d'un détenu qui a subi sa

39. S.C. 1974-75-76, c. 105, a. 23, portant abrogation de l'a. 684 C.cr.

40. G. FAVREAU, *La peine capitale : Documentation sur son objet et sa valeur*, Ottawa, 1965, Imprimeur de la Reine, Appendice D, Tableau A et Appendice I. Notons également que selon le Rapport Fauteux (*supra*, note 20, p. 33), toutes les peines de mort commuées au Canada après 1925 l'ont été en emprisonnement à perpétuité bien que le gouverneur général eût pu les commuer en emprisonnement pour une période déterminée.

41. B. GRENIER, *La peine de mort, Données nouvelles : 1965-1972*, Ottawa, Information Canada, 1972, Tableau n° 20, p. 150. De fait, les dernières pendaisons eurent lieu à Toronto, le 11 décembre 1962 : E.A. FATTAH, « Canada's Successful Experience with the Abolition of the Death Penalty », (1983) 25 *Can J. Crim.* 421.

42. *L'article XII des Lettres patentes du 1^{er} octobre 1947* (*supra*, note 18) prévoit expressément la possibilité pour le gouverneur général d'octroyer un pardon dans ce cas.

peine mais pour qui le simple fait d'avoir un casier judiciaire⁴³ constitue une épreuve hors de proportion avec la nature et les conséquences de l'infraction⁴⁴. Le pardon conditionnel est également le mécanisme par lequel certaines personnes ayant fait l'objet d'une interdiction de conduire une automobile avant le 26 avril 1976⁴⁵ ont pu obtenir la levée de cette interdiction.

La prérogative royale de clémence peut finalement prendre la forme d'une remise de peine pécuniaire. L'article 685 C.cr. prévoit que la clémence peut s'exercer par la remise totale ou partielle d'une amende ou d'une confiscation.

Nous avons indiqué dès le début que la prérogative royale de clémence n'était pas une cause réelle d'ineffectivité. Les statistiques récentes le prouvent avec éloquence: depuis 1980, en effet, 49 des 148 demandes de clémence présentées aux autorités fédérales ont été accueillies. De ce nombre, on compte un seul cas d'annulation de la condamnation (pardon absolu) et neuf cas de remise d'une peine privative de liberté ou pécuniaire⁴⁶.

2.1.2. La prescription de la peine

Au Canada, contrairement à d'autres pays, aucune disposition législative ne prévoit en tant que telle la prescription des peines imposées par un tribunal. Toutefois, plusieurs textes législatifs précisent que le jugement condamnant à une peine pécuniaire s'exécute comme un jugement rendu en matière civile⁴⁷. Ainsi, au Québec, la prescription trentenaire du Code civil serait donc applicable⁴⁸.

Néanmoins, la prescription ne constitue pas une cause réelle d'ineffectivité des décisions pénales car, en pratique, rares sont les problèmes d'exécution de la peine privative de liberté puisque l'accusé est habituellement

43. La *Loi sur le casier judiciaire* (S.C. 1969-70, c. 40, a. 2 et 4) prévoit une réhabilitation qui ne peut être accordée avant l'expiration d'un délai dont la durée varie de 1 an à 5 ans après l'exécution totale de la peine, telle qu'imposée par le tribunal; voir S. FRÉJEAU, « De la notion juridique de casier judiciaire », (1982) 27 C.R. (3d) 26.

44. Par exemple, une personne ayant été déclarée coupable d'un acte criminel ne peut être embauchée comme policier, voir *Loi de police*, L.R.Q. 1977, c. P-13, a. 30. Cependant, l'octroi d'un pardon a pour effet d'annuler la condamnation, voir *Loi sur le casier judiciaire*, *supra*, note 43, a. 5(b).

45. Depuis cette date, toutes les interdictions de conduire relèvent de la compétence provinciale: S.C. 1974-75-76, c. 93, a. 19.

46. Statistiques fournies par M. James Chapman, Chef de la division de la clémence, Commission nationale des libérations conditionnelles.

47. A. 648, 652, 653(2), 654(2) C.cr.; *Loi sur les poursuites sommaires*, L.R.Q., c. P-15, a. 61.

48. A. 2265 C.C.

présent devant le tribunal au moment du prononcé de la peine⁴⁹ et que le tribunal ne peut ordonner que l'accusé commence à purger sa peine d'emprisonnement à une date ultérieure⁵⁰.

Quant aux peines pécuniaires, pour peu que l'Administration fasse montre d'efficacité, la prescription de la peine ne risque guère d'intervenir car le tribunal a la possibilité de prononcer une peine d'emprisonnement de substitution⁵¹. Nous verrons plus loin que le recours à l'emprisonnement de substitution n'est pas sans créer certains problèmes aux autorités mais ces dernières tentent de les surmonter en développant des peines de substitution autres que l'emprisonnement lorsqu'il s'avère impossible d'obtenir l'exécution forcée d'une peine pécuniaire.

2.2. Les causes réelles d'ineffectivité

Il importe maintenant de préciser quelles sont, en droit canadien, les causes réelles d'ineffectivité des décisions pénales, l'ineffectivité étant entendue à la fois dans le sens de défaut d'effet et de lenteur d'exécution de la décision. Ces causes peuvent être de nature légale, administrative ou judiciaire ; elles s'expliquent tantôt par la mansuétude des autorités et tantôt par les difficultés d'exécution des décisions pénales.

2.2.1. Les causes d'ineffectivité dues à la mansuétude des autorités

Si la prérogative royale de clémence est une cause marginale d'ineffectivité des décisions pénales, ce n'est certes pas en raison de la fermeté des autorités. C'est au contraire la conséquence directe de l'existence d'un nombre important de mesures législatives qui prévoient d'ores et déjà des mécanismes susceptibles de modifier la décision pénale afin d'en atténuer les effets. De telles mesures existent dans les lois, aussi bien à l'égard des peines privatives de liberté que de certaines mesures de sûreté.

2.2.1.1. Les causes d'ineffectivité des peines privatives de liberté

On peut parler d'ineffectivité des décisions prononçant une peine d'emprisonnement dès que le condamné se trouve hors de l'établissement de

49. En matière d'acte criminel, du moins, cela est la règle : a. 577 C.cr. En matière de poursuite sommaire fédérale, le défendeur peut se faire représenter. Néanmoins, le tribunal peut exiger qu'il soit présent : a. 735(2) C.cr. En matière provinciale, voir, *Loi sur les poursuites sommaires*, *supra*, note 47, a. 34 et 36.

50. A. 649 C.cr. ; R. c. *Cédras*, [1981] C.A. 243.

51. A. 646(3) C.cr. ; *Loi sur les poursuites sommaires*, *supra*, note 47, a. 56 et a. 63.8 à 63.12.

détention où il doit normalement purger sa peine, indépendamment de la durée ou des motifs de sa remise en liberté. Sous réserve de quelques variantes, trois mesures produisent cet effet tant en droit fédéral qu'en droit provincial⁵². Ce sont : l'absence temporaire, la liberté conditionnelle et la réduction de peine pour bonne conduite. De telles mesures existent à l'égard de toute personne détenue dans un pénitencier ou une prison⁵³, quelle que soit la durée de la sentence prononcée par le tribunal⁵⁴ et quelle que soit la nature de l'infraction dont elle a été reconnue coupable⁵⁵.

Pour illustrer l'importance de ces mesures, nous ferons état des statistiques fédérales, puisqu'elles portent sur tout genre de peine d'emprisonnement, de la plus courte à la plus longue.

L'absence temporaire est une mesure dont peut bénéficier tout détenu⁵⁶. Il s'agit d'une permission de sortie d'une durée maximale de quinze jours accordée pour des raisons médicales ou humanitaires (v.g. maladie dans la famille, funérailles, comparution en cour pour divorce) ou pour faciliter sa réinsertion sociale. La mansuétude des autorités est grande puisque les quelque 12 000 détenus des pénitenciers ont bénéficié, au cours d'une seule année, de 51 931 permissions d'absence⁵⁷.

-
52. *Loi sur les libérations conditionnelles de détenus*, S.R.C. 1970, c. P-2; *Loi favorisant la libération conditionnelle de détenus*, L.R.Q. 1977, c. L-1.1; *Loi sur les pénitenciers*, S.R.C. 1970, c. P-6; *Loi sur les prisons et les maisons de correction*, S.R.C. 1970, c. P-21; *Loi sur la probation et sur les établissements de détention*, L.R.Q. 1977, c. P-26.
53. Le pénitencier est un établissement de détention sous juridiction fédérale réservé au criminel condamné à purger une peine d'emprisonnement de 2 ans et plus : *Loi constitutionnelle de 1867*, a. 91(28) et a. 659 C.cr. La prison est un établissement de détention administré par la province qui reçoit toute personne condamnée à une peine d'emprisonnement inférieure à 2 ans : *Loi constitutionnelle de 1867*, a. 92(6).
54. Il y a lieu de noter toutefois qu'en droit québécois, seuls les détenus qui purgent une peine d'emprisonnement de moins de 6 mois peuvent bénéficier de l'absence temporaire : *Loi sur la probation et les établissements de détention*, *supra*, note 52, section V.I.
55. Le droit canadien distingue l'infraction criminelle qui est de la compétence exclusive du Parlement fédéral (a. 91(27), *Loi constitutionnelle de 1867*) de l'infraction réglementaire qui peut être de compétence fédérale ou provinciale : *R. c. Ville de Sault Ste-Marie*, [1978] 2 R.C.S. 1299.
56. A. 26 et 26.1 de la *Loi sur les pénitenciers*, *supra*, note 52; a. 8 de la *Loi sur les prisons et les maisons de corrections*, *supra*, note 52; en droit québécois, a. 22.1 à 22.17 de la *Loi sur la probation et sur les établissements de détention*, *supra*, note 52; voir *Règlement relatif à la libération conditionnelle de personnes purgeant des sentences d'emprisonnement*, C.P. 1978-1528, 4 mai 1978, DORS 78-428, a. 12; *Règlement relatif aux établissements de détention*, A.C. 1299-780, 9 mai 1979, G.O.Q. 23 mai 1979, vol. 111, p. 3667.
57. SERVICE CORRECTIONNEL CANADIEN, *Recueil de données concernant les services correctionnels canadiens*, Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services, 1984, p. 16 et 21. Nous ne disposons pas de statistiques sur la durée moyenne de chaque absence temporaire.

La libération conditionnelle⁵⁸, bien qu'elle ne mette pas fin à la peine, permet la remise en liberté du détenu moyennant certaines conditions qui lui sont imposées par une commission des libérations conditionnelles⁵⁹. On distingue la libération conditionnelle de jour et la libération conditionnelle totale. La libération conditionnelle de jour permet au détenu de travailler ou d'étudier dans la communauté mais l'oblige à réintégrer le centre de détention pour la nuit⁶⁰. Une telle mesure est habituellement accordée à mi-chemin du moment d'éligibilité à la libération conditionnelle totale⁶¹. Or, cette dernière est possible pour tout détenu ayant purgé le tiers de sa peine⁶². Mais l'éligibilité ne signifie pas nécessairement l'élargissement du détenu. En moyenne, les détenus doivent avoir purgé 40% de leur peine avant que la Commission canadienne des libérations conditionnelles ne rende à leur endroit une décision favorable⁶³. Des règles particulières s'appliquent aux condamnations à perpétuité qui peuvent également faire l'objet d'une telle

58. Pour une étude détaillée du sujet, voir COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, *Le processus de libération conditionnelle*, Ottawa, 1976.

59. La Commission canadienne sur les libérations conditionnelles a juridiction sur les détenus purgeant une peine de pénitencier. Elle a également juridiction sur les détenus condamnés à la prison pour violation d'une loi fédérale dans les provinces qui ne se sont pas dotées d'une Commission provinciale des libérations conditionnelles comme elles peuvent le faire selon l'a. 5.1 de la *Loi sur les libérations conditionnelles de détenus*, supra, note 52. Le Québec s'est doté d'une telle Commission par la *Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus*, supra, note 52.

60. *Loi sur les libérations conditionnelles de détenus*, supra, note 52, a. 10. La loi provinciale ne prévoit pas de libération conditionnelle de jour. Cependant, selon la *Loi sur la probation et les établissements de détention*, supra, note 52 : le directeur du Service de la probation et des établissements de détention peut autoriser une personne incarcérée à sortir de prison pour travailler ou pour suivre des cours ou exercer une autre activité de nature à favoriser sa réinsertion sociale (a. 19 et 19.1).

61. *Règlement relatif à la libération conditionnelle de personnes purgeant des sentences d'emprisonnement*, supra, note 56, a. 9. Au cours de l'année 1982-83, la Commission canadienne des libérations conditionnelles a accordé 3 978 libérations conditionnelles de jour. Ce chiffre représente un taux de décisions favorables de 61,5% des demandes formulées, MINISTÈRE DU SOLICITEUR GÉNÉRAL DU CANADA, *Rapport annuel 1982-83*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1984, p. 58, Tableaux V et VI.

62. *Règlement relatif à la libération conditionnelle de personnes purgeant des sentences d'emprisonnement*, supra, note 56, a. 5 ; *Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus*, supra, note 52, a. 19.

63. *Recueil de données concernant les services correctionnels canadiens*, supra, note 57, p. 18. Pour l'année 1982-83, la Commission canadienne des libérations conditionnelles a accordé une libération conditionnelle à 1 697 des 4 575 détenus incarcérés dans les pénitenciers, qui y étaient éligibles, soit un taux de 37,2%. Pour la même période, cette même Commission a fait droit à 1 136 des 2 158 demandes formulées par les détenus incarcérés dans des prisons, soit un taux de 52,6% : MINISTÈRE DU SOLICITEUR GÉNÉRAL, *Rapport annuel 1982-83*, supra, note 61, p. 56-57.

mesure⁶⁴. Il n'en demeure pas moins que la libération conditionnelle est un privilège et, qui plus est, un privilège qui peut se perdre si les conditions de la libération ne sont pas respectées⁶⁵.

À défaut d'une libération conditionnelle ou advenant sa révocation, tout détenu purgeant une peine d'une durée déterminée peut voir son incarcération écourtée du fait de sa bonne conduite. La réduction de peine méritée peut totaliser le tiers de la peine prononcée par le tribunal⁶⁶. Une surveillance obligatoire qui s'apparente à celle exercée à l'endroit des condamnés libérés conditionnellement est toutefois imposée à tout condamné qui purge sa peine dans un pénitencier et dont la remise de peine est supérieure à soixante jours⁶⁷.

Pour donner un aperçu sommaire de l'effet combiné des mesures de libération conditionnelle et de surveillance obligatoire, il est bon de noter que pour l'année 1982-83, sur les 15 914 détenus purgeant une peine de prison ou de pénitencier pour une violation à une loi fédérale, 5 276 se trouvaient en liberté, soit environ le tiers⁶⁸. Ces mesures sont donc des

64. *Règlement relatif à la libération conditionnelle de personnes purgeant des sentences d'emprisonnement*, supra, note 56, a. 6 et 7; *Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus*, supra, note 52, a. 19 a). En pratique, la durée de l'incarcération préalable à l'éligibilité à la libération conditionnelle varie selon la nature de l'infraction et selon la loi qui s'appliquait au moment du prononcé de la peine perpétuelle. Ainsi, des 1 325 condamnés à l'emprisonnement à perpétuité pour meurtre, détenus en 1984, 869 seront éligibles à une libération conditionnelle après avoir purgé 10 ans de pénitencier, 215 après une période allant de 11 à 23 ans et 241 après 25 ans; *Recueil des données concernant les services correctionnels canadiens*, supra, note 57, p. 25.
65. *Loi sur les libérations conditionnelles de détenus*, supra, note 52, a. 16; *Loi favorisant la libération conditionnelle des détenus*, supra, note 52, a. 25 et s. De fait, en 1982-83, 65,9% des détenus condamnés à une peine de pénitencier et admis à la libération conditionnelle l'ont conservée jusqu'au terme prévu pour leur sentence. Il en fut de même pour 81,8% des détenus condamnés à la prison: MINISTÈRE DU SOLICITEUR GÉNÉRAL, *Rapport annuel 1982-83*, supra, note 61, p. 57.
66. *Loi sur les pénitenciers*, supra, note 52, a. 24; *Loi sur les prisons et les maisons de correction*, supra, note 52, a. 6; *Loi sur la probation et les établissements de détention*, supra, note 52, a. 18.
67. *Loi sur les libérations conditionnelles de détenus*, supra, note 52, a. 15(1). Le détenu qui refuse de se soumettre aux conditions que peut lui imposer la Commission canadienne des libérations conditionnelles peut renoncer à la remise en liberté découlant de sa bonne conduite (a. 15(3)). La Commission canadienne des libérations conditionnelles n'a pas discrétion relativement à l'octroi de la remise de peine méritée comme telle (a. 12(b)) mais elle peut l'assortir de conditions et veiller à leur respect (a. 15(2)). Elle ne peut toutefois ordonner l'incarcération du détenu avant même qu'il ne contrevienne aux conditions de sa remise en liberté: *Truscott c. Director of Mountain Institution & Al.*, (1983) 4 C.C.C. (3d) 199 (C.A.C.B.); *Re Moore and the Queen*, (1983) 4 C.C.C. (3d) 206 (C.A. Ont.), confirmé par la Cour suprême du Canada: *R. c. Moore*; *Oag c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 658.
68. MINISTÈRE DU SOLICITEUR GÉNÉRAL, *Rapport annuel 1982-83*, supra, note 61, annexe I, p. 78.

causes réelles d'ineffectivité des décisions pénales prononçant une peine privative de liberté.

2.2.1.2. Les causes d'ineffectivité des mesures de sûreté

La mansuétude des autorités peut s'exercer également à l'égard des mesures de sûreté. Tenter de faire une étude exhaustive de toutes les mesures de sûreté autorisées par les diverses lois serait une entreprise quasi impossible. Nous limiterons donc notre exposé à deux domaines qui intéressent plus particulièrement M. le rapporteur général; les suspensions de permis de conduire et les ordonnances d'expulsion d'étrangers.

Au Québec, les ordonnances de suspension de permis de conduire découlent de la commission de certains crimes ou de l'inscription de points d'inaptitude par suite d'infractions moins sérieuses commises avec un véhicule routier⁶⁹. Le *Code de la sécurité routière* prévoit cependant que l'automobiliste peut s'adresser au tribunal pour obtenir un permis restreint s'il démontre qu'il doit conduire un véhicule dans l'exécution du principal travail dont il tire sa subsistance⁷⁰. Les statistiques démontrent que les juges font preuve d'une grande mansuétude dans l'octroi des ordonnances de permis restreint⁷¹. Or l'émission d'un permis restreint peut, en tant que telle, être considérée comme une cause d'ineffectivité de la loi et de la décision pénale car il est de commune renommée que les automobilistes ne respectent pas les conditions des ordonnances de permis restreints et que les policiers ne s'acharnent pas à vérifier si, de fait, l'individu ne conduit son véhicule que pour les fins de son travail. Il est cependant difficile de porter ici un jugement de valeur sur la cause d'ineffectivité de l'ordonnance de permis restreint. Tient-elle à la mansuétude des policiers, à leur négligence ou à l'insuffisance

69. *Code de la sécurité routière*, L.Q. 1981, c. 7, a. 95 et 97. Les points d'inaptitude résultent de la commission de certaines infractions au Code, infractions précisées au *Règlement sur les points d'inaptitude*, (1982) 114 G.O. II, p. 2171.

70. *Code de la sécurité routière*, *supra*, note 69, a. 104 et 105.

71. Selon les statistiques de la Direction de la gestion des normes de la sécurité routière de la Régie de l'assurance-automobile du Québec, pour l'année 1984, il y a eu 31 157 révocations de permis selon l'un ou l'autre des mécanismes prévus au Code. De ce nombre, 14 692 ont fait l'objet d'une demande de permis restreint et les juges ont fait droit à 13 958 d'entre elles, soit 45% du nombre total de permis révoqués. Il y a lieu de préciser que la Régie ne peut faire droit à l'ordonnance du tribunal l'enjoignant d'émettre un permis restreint lorsqu'il s'agit, pour le contrevenant, d'une seconde révocation de permis au cours des deux dernières années (*Code de la sécurité routière*, *supra*, note 69, a. 107 et 109). Cependant, nous ne disposons pas de données statistiques sur le nombre d'ordonnances ainsi privées d'effet.

de ressources humaines et financières pour effectuer les vérifications nécessaires? Dans des proportions variables, ces trois facteurs expliquent le phénomène.

La situation québécoise n'est sans doute pas unique en son genre au Canada. Cela peut expliquer la volonté manifestée par le gouvernement canadien de reprendre à son compte les interdictions de conduire par suite de condamnations criminelles et ne prévoyant aucune possibilité judiciaire ou administrative d'octroi d'un permis restreint ⁷².

Quant aux ordonnances d'expulsion d'étrangers, il y a lieu de souligner que la situation est tout autre. En effet, la *Loi sur l'immigration de 1976* ⁷³ stipule clairement que le ministre chargé de son application ne peut autoriser à demeurer au Canada une personne ayant fait l'objet d'une ordonnance de renvoi ou d'interdiction de séjour. On peut donc en conclure que l'effectivité des ordonnances de renvoi est totale. Précisons cependant que le ministre peut émettre un permis en faveur d'un étranger qui serait susceptible de faire l'objet de telles mesures et les statistiques démontrent que celui-ci utilise largement ce pouvoir ⁷⁴.

2.2.2. Les causes d'ineffectivité dues aux difficultés d'exécution des décisions pénales

La mansuétude des autorités est certes une cause importante d'ineffectivité des décisions pénales. Mais on ne peut tout expliquer par cette seule cause. Ainsi, elle ne peut justifier la lenteur et les difficultés d'exécution des jugements portant condamnation à l'amende. Sur ce point, nous nous

72. Projet de loi C-18, déposé en première lecture à la Chambre des communes le 19 décembre 1984. L'article 35 de ce projet de loi prévoit le remplacement des dispositions actuelles du *Code criminel* en matière d'infractions relatives aux véhicules et propose notamment l'adoption de l'article 242 qui prévoit une ordonnance obligatoire d'interdiction de conduire par suite d'une déclaration de culpabilité pour conduite d'un véhicule avec facultés affaiblies par l'alcool ou une drogue et une ordonnance facultative d'interdiction de conduire dans le cas d'autres infractions impliquant la conduite d'un véhicule (voir *Loi de 1985 modifiant le droit pénal*, S.C. 1985, c. 19, a. 36, sanctionnée le 20 juin 1985.)

73. *Supra*, note 30, a. 37(2) et 2(1); voir J. GREY, *Immigration Law in Canada*, Toronto, Butterworths, 1984, p. 132-136.

74. De 1970 à 1982, le ministre a octroyé 120 434 permis (W.G. ROBINSON, *Les immigrants illégaux au Canada*, Ottawa, Approvisionnements & Services, 1983, p. 48). On ne doit pas en conclure pour autant que ce nombre ne comprend que des personnes se trouvant illégalement au Canada et qui pourraient éventuellement faire l'objet d'une ordonnance d'expulsion (a. 37(1)b)). En effet, l'article 37(1)a) permet également au ministre d'émettre un permis en faveur de « personnes faisant partie d'une catégorie non admissible, désireuses d'entrer au Canada ». Il ne nous est pas possible de préciser le nombre de permis émis selon l'un ou l'autre pouvoir du ministre.

attarderons à l'expérience québécoise puisqu'elle offre une solution intéressante à cet épineux problème.

Divers facteurs contribuent à l'ineffectivité relative⁷⁵ des condamnations à l'amende : le peu de moyens financiers des débiteurs⁷⁶, la mobilité des contrevenants, de même que leur négligence à acquitter les amendes.

Nous avons déjà indiqué que le tribunal assortit habituellement le prononcé d'une peine pécuniaire d'une peine d'emprisonnement de substitution. Le recours à cette dernière en cas d'insolvabilité du délinquant pose cependant un problème majeur pour les autorités provinciales en raison de la surpopulation des prisons⁷⁷.

Dans les limites de ses compétences constitutionnelles, le gouvernement du Québec a tenté d'apporter une solution à ce problème sans nuire à l'effectivité des décisions des tribunaux. Il a en effet amendé sa *Loi sur les poursuites sommaires* afin de reléguer l'emprisonnement de substitution au dernier rang des modes d'exécution des jugements condamnant à l'amende par suite d'une infraction aux lois provinciales⁷⁸. Les premières données statistiques évaluant l'impact de ces amendements indiquent que les mesures adoptées constituent une solution intéressante au problème posé par le non-paiement des amendes.

75. Pour la période du 1^{er} janvier 1983 au 30 juin 1984, sur un total de 120 993 condamnations à l'amende exécutoires, seulement 44 873 ont été payées en totalité, soit 44 %. MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU QUÉBEC, *Rapport du Comité interdirectionnel*, « Programme de perception d'amendes et programme de travaux compensatoires pour la période du 1^{er} janvier 1983 au 31 mars 1984 », septembre 1984, p. 3.

76. Selon ce même rapport, (*id.*, p. 4), dans 24 % des dossiers en défaut, une entente portant sur un délai additionnel pour payer a été conclue, soit dans 13 635 dossiers et dans 22 % des cas cette entente n'a pas été respectée. Cela indique clairement que la situation financière des condamnés est un facteur important d'ineffectivité.

77. En effet, la moyenne quotidienne de personnes incarcérées dans les prisons québécoises est passée de 2 376.6 en 1978 à 3 329.8 détenus en 1983, soit une augmentation de 40,1 % (MINISTÈRE DE LA JUSTICE DU QUÉBEC, *Rapport annuel 1982-83*, p. 68 et *Rapport annuel 1983-84*, p. 82). Or, selon une étude portant sur l'année 1980-81, 45 % des personnes incarcérées dans les prisons québécoises l'ont été pour non-paiement d'une amende. Selon les auteurs de cette étude, l'incarcération de telles personnes pose un problème social et financier de taille, puisque chaque détenu coûte annuellement environ 25 000 \$ et que la construction de nouvelles prisons coûte au moins 80 000 \$ par place disponible : BOUZIGON, PONCE, TREMBLAY, VERREAULT, « Faut-il fermer Bordeaux? », texte de présentation du thème n° 1 du Colloque juridique 1983, « Réformer sans prisons », Université de Montréal, 17 au 19 mars 1983.

78. L.Q. 1982, c. 32, a. 9. Dans le cas d'une condamnation à l'amende par suite d'une infraction criminelle, l'emprisonnement demeure la seule mesure alternative en cas de non-paiement : a. 647(3) C.cr.

L'exécution forcée du jugement est la première des mesures envisagées par le législateur. Mais celle-ci connaît certaines difficultés ; d'abord elle est inefficace en cas d'insolvabilité du débiteur. Ensuite, la façon dont ce dernier est identifié dans les dossiers du tribunal rend difficile sa localisation. Cela explique que la saisie-exécution ne soit efficace en définitive qu'en cas de contravention au *Code de la sécurité routière*, le dossier consignant alors la marque du véhicule de même que le numéro de la plaque d'immatriculation, ce qui permet la localisation et la saisie du véhicule ⁷⁹.

La procédure de saisie-exécution reste tout de même lourde et onéreuse, c'est pourquoi la Ville de Montréal a tenté une expérience visant à améliorer les délais de paiement des contraventions à ses règlements de circulation. Il s'agit de « l'Opération Sabot » qui consiste à immobiliser le véhicule du contrevenant en défaut en apposant un sabot métallique sur la roue avant du véhicule ⁸⁰. L'effet dissuasif du Sabot de Denver est tel que 75% des automobilistes acquittent désormais sans délai leurs contraventions ⁸¹.

Dans le cas des amendes imposées pour des contraventions à d'autres types de lois, la saisie-exécution est peu efficace. Cela s'explique par deux facteurs principaux : d'une part, l'impossibilité de retracer les contrevenants en défaut et d'autre part, l'absence de biens saisissables chez un grand nombre d'entre eux.

Face à la difficulté de localiser le contrevenant, on serait porté à conclure à l'inefficacité du percepteur des amendes, mais de fait, ce dernier, bien souvent, dispose de fort peu de renseignements sur les contrevenants « partis sans laisser d'adresse », ce qui rend fort difficile la tâche des enquêteurs chargés de les retracer. Si inefficacité il y a, nous devons conclure qu'elle découle du peu de renseignements consignés dans le dossier du tribunal au sujet des débiteurs.

Par ailleurs, si le condamné est incapable d'acquitter l'amende, le Québec a imaginé une mesure de substitution prenant la forme de travaux compensatoires auprès d'organismes communautaires, ce qui limite l'emprisonnement de substitution au seul cas d'insolvabilité liée à de la mauvaise volonté ⁸². Selon une première évaluation du programme, cette mesure nouvelle semble connaître un franc succès, autant du point de vue de son

79. *Rapport du Comité interdirectionnel*, supra, note 75, p. 4.

80. *Loi modifiant la Charte de la ville de Montréal*, L.Q. 1983, c. 59, a. 25.

81. Statistiques fournies par M^e Jules Allard, Directeur-adjoint du Contentieux de la ville de Montréal, cité dans *Le Monde Juridique*, vol. 1, n^o 2, p. 7.

82. *Loi sur les poursuites sommaires*, supra, note 47, a. 63 et s.

acceptation par les débiteurs⁸³ que du point de vue de l'État⁸⁴. Il s'agit donc d'une solution intéressante pour assurer l'effectivité du jugement en dépit de l'insolvabilité du débiteur. Elle est nettement supérieure à l'emprisonnement de substitution tout autant pour l'État, en raison des coûts liés à la détention⁸⁵, que pour le contrevenant à l'égard duquel cette mesure constitue en définitive un emprisonnement pour dette⁸⁶.

Conclusion

En résumé, on peut donc affirmer que certaines causes d'ineffectivité des décisions pénales sont voulues par le législateur, en ce sens que c'est la mise en œuvre de textes législatifs qui a pour effet de modifier les termes de la sanction prononcée par le tribunal. C'est le cas notamment des mesures de libération conditionnelle des détenus. En revanche, certaines causes d'ineffectivité sont subies par le législateur et ce dernier tente, sinon de les annihiler, à tout le moins d'en diminuer l'impact. Cela explique l'adoption de diverses mesures tendant à assurer une meilleure effectivité des peines pécuniaires.

Mais que les causes d'ineffectivité soient ou non voulues par le législateur, il reste que c'est une réalité dont on doit tenir compte lorsqu'il faut réfléchir à la pertinence du recours au droit pénal comme renfort de la décision rendue par un tribunal civil. La question doit être abordée sous l'angle du gain d'effectivité de la décision civile en raison de la menace d'imposition d'une peine en cas d'inexécution de celle-ci. Peut-on espérer un tel gain d'effectivité alors même que le droit pénal rencontre à cet égard certains problèmes tout autant à l'égard de la peine privative de liberté et de la peine pécuniaire que de la mesure de sûreté?

Actuellement, certains secteurs du droit civil jouissent du renfort du droit pénal. C'est le cas notamment en matière de libelle diffamatoire et de droit de la famille. Il y a lieu de conclure cependant qu'il s'agit d'un renfort tout à fait théorique.

Ainsi, il y a fort peu de poursuites criminelles en matière de libelle diffamatoire, les victimes optant plutôt pour le recours civil qui est plus

83. L'offre de travaux compensatoires faite à 2912 débiteurs en défaut amenés dans les établissements de détention au cours d'une période de 16 mois a été acceptée par 2641 d'entre eux (90%). *Rapport du Comité interdirectionnel*, supra note 75, p. 11.

84. Les 2641 condamnés qui ont accepté l'offre de travaux compensatoires se sont engagés à effectuer 97 947 heures de travaux, ce qui aurait représenté 55 024 jours de détention. En outre, le taux de succès du programme est de 88% (*Rapport du Comité interdirectionnel*, supra, note 75, p. 11 et 13).

85. Voir supra, note 77.

86. Au Québec, en matière civile, l'emprisonnement pour dette n'existe plus depuis l'entrée en vigueur de l'actuel *Code de procédure civile*, en 1966 (a. 1 C.P.C.).

intéressant pour eux, vu la possibilité pour le tribunal d'imposer des dommages exemplaires⁸⁷. La Commission de réforme du droit du Canada en a conclu qu'il n'y a pas lieu de maintenir l'infraction criminelle de libelle diffamatoire, étant donné que le droit criminel ne comporte aucun effet dissuasif supérieur à celui que possède déjà le droit civil⁸⁸.

De la même manière, certaines infractions criminelles constituent des renforts aux décisions civiles en matière de droit de la famille. À titre d'exemple, mentionnons l'infraction de refus de pourvoir⁸⁹ qui impose à toute personne, en sa qualité de parent ou de conjoint, une obligation alimentaire à l'égard de son enfant ou de son conjoint. L'existence de cette infraction devrait fournir un renfort au jugement civil octroyant une pension alimentaire mais, ici encore, quel bénéfice le créancier de l'obligation alimentaire, et la société elle-même, peuvent-ils retirer de la condamnation du débiteur à l'amende ou à l'emprisonnement? Au Québec, il y a peu de poursuites criminelles dans ce cas, l'exécution de l'obligation alimentaire faisant plutôt l'objet d'une prise en charge par un fonctionnaire, le percepteur des pensions alimentaires, qui voit à ce que le débiteur solvable s'acquitte de son obligation⁹⁰. De plus, le créancier de l'obligation alimentaire a droit à l'aide sociale en attendant le versement de sa pension⁹¹.

On pourrait sans doute multiplier les exemples mais ils tendraient probablement tous vers la même conclusion : la sanction pénale n'est pas le meilleur remède à l'ineffectivité de la décision du tribunal civil. En serait-il ainsi si l'amende était remise à la victime plutôt qu'à l'État ou si la victime pouvait se constituer partie civile lors de l'instance criminelle? Peut-être que non, mais ce sont là des questions qui remettent en cause à la fois la philosophie sous-jacente au droit pénal⁹² et le partage des compétences constitutionnelles qui existe dans la fédération canadienne⁹³.

87. La chose est possible même au Québec vu la *Charte des droits et libertés de la personne* (L.R.Q., c. C-12, a. 4 et 49) : COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, *Le libelle diffamatoire*, document de travail 35, Ottawa, 1984, p. 56-58.

88. *Id.*, p. 65.

89. A. 197 C.cr.

90. Voir la *Loi pour favoriser la perception des pensions alimentaires* (L.Q. 1980, c. 21, a. 10) ajoutant au *Code de procédure civile* une section IV.1 : De la saisie mobilière pour la perception des pensions alimentaires.

91. *Id.*, a. 18.

92. J. FORTIN, L. VIAU, *Traité de droit pénal général*, Montréal, Éditions Thémis Inc., 1982, p. 1.

93. La *Loi constitutionnelle de 1867* confère au Parlement fédéral la compétence en matière de droit criminel (a. 91(27)) et laisse aux provinces celle relative au droit civil dans la province (a. 92(13)). Précisons que le *Code criminel* comporte certaines dispositions permettant la restitution d'un bien à son propriétaire ou l'indemnisation de la victime (a. 653 et s. C.cr.). Mais elles font l'objet d'une interprétation restrictive rendue nécessaire par le partage constitutionnel : R. c. *Zelensky*, [1978] 2 R.C.S. 940.

De plus, comme la Commission de réforme du droit préconise de recourir avec modération au droit pénal en affirmant que « le véritable droit pénal ne devrait porter que sur les actions mauvaises qui menacent ou qui violent gravement les valeurs sociales fondamentales »⁹⁴, la tendance de la réforme des institutions canadiennes n'ira vraisemblablement pas dans le sens d'une accentuation des renforts apportés par le droit pénal à l'effectivité des décisions des tribunaux civils.

94. COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA, *Notre droit pénal*, Ottawa, Information Canada, 1976, p. 20.