



POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE À L'ÉGARD DES PEINES MINIMALES OBLIGATOIRES DANS LES CAS DE MEURTRE



Le directeur parlementaire du budget (DPB) appuie le Parlement en fournissant des analyses économiques et financières dans le but d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir davantage de transparence et une plus grande responsabilité en matière budgétaire.

Le présent rapport a été préparé à la demande de la sénatrice Kim Pate. Il a pour objet d'estimer les conséquences du projet de loi S-207 présenté au Sénat sur la détermination des peines pour meurtre, ainsi que l'incidence financière des changements éventuels pour le Service correctionnel du Canada.

Analyste principal :

Ben Segel-Brown, analyste financier

Ce rapport a été préparé sous la supervision de :

Mark Mahabir, directeur, Analyse budgétaire et des coûts

Nancy Beauchamp, Carole Faucher, Jocelyne Scrim et Rémy Vanherweghem ont contribué à la préparation du rapport pour publication.

Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez nous écrire à l'adresse dpb-pbo@parl.gc.ca.

Yves Giroux

Directeur parlementaire du budget

Table des matières

Résumé	3
1. Introduction	4
2. Peine minimale d'emprisonnement	5
3. Période minimale d'inadmissibilité à la libération conditionnelle	7
3.1. Meurtres au premier degré	7
3.2. Meurtres au deuxième degré	9
4. Incidence financière	10
Notes	12

Résumé

S'il est adopté, le projet de loi S-207 présenté au Sénat donnerait aux juges le pouvoir discrétionnaire de ne pas appliquer les peines minimales obligatoires. Même si ce projet de loi aurait des répercussions sur la détermination des peines pour toutes les infractions criminelles, le présent rapport se concentre uniquement sur les conséquences qu'il aurait sur la détermination des peines pour meurtre, ainsi que sur l'incidence financière des changements éventuels pour le Service correctionnel du Canada.

Avec ce projet de loi, environ 3 % des personnes condamnées pour meurtre devraient se voir imposer des peines d'une durée déterminée, plutôt que des peines d'emprisonnement à perpétuité, ce qui signifie, à long terme, qu'il y aurait, à un moment donné dans le temps, environ 100 délinquants de moins en liberté conditionnelle totale.

Par ailleurs, environ 87 condamnés pour meurtre purgeraient leur peine dans la collectivité plutôt qu'en détention, à un moment donné dans le temps.

Enfin, ce projet de loi devrait permettre au Service correctionnel du Canada d'économiser au total 8,3 millions de dollars par an. Ces économies seraient réalisées graduellement, sur plusieurs décennies.

1. Introduction

Au Canada, la peine minimale obligatoire imposée aux personnes reconnues coupables de meurtre est l'emprisonnement à perpétuité¹, et la période minimale obligatoire d'inadmissibilité à la libération conditionnelle va de 10 à 25 ans².

Les juges ont le pouvoir discrétionnaire d'imposer des périodes d'inadmissibilité à la libération conditionnelle plus longues, et la Commission des libérations conditionnelles du Canada exerce son jugement pour décider d'accorder ou non la libération conditionnelle. Par conséquent, beaucoup de personnes condamnées pour meurtre se voient imposer de longues périodes d'inadmissibilité à la libération conditionnelle, et un grand nombre d'entre elles se font refuser la libération conditionnelle la première fois qu'elles y sont admissibles.

Les délinquants condamnés pour meurtre représentent environ un cinquième de tous les délinquants sous responsabilité fédérale. En 2018, le Service correctionnel du Canada avait sous sa responsabilité 1 234 délinquants condamnés pour meurtre au premier degré et 3 525 délinquants condamnés pour meurtre au deuxième degré, sur un total de 23 223 délinquants. Parmi eux, 989 délinquants condamnés pour meurtre au premier degré et 1 950 condamnés pour meurtre au deuxième degré étaient toujours incarcérés dans des établissements du Service correctionnel du Canada, sur un total de 14 092 délinquants en détention³.

S'il est adopté, le projet de loi S-207, Loi modifiant le Code criminel (indépendance des tribunaux), donnerait aux juges le pouvoir discrétionnaire de ne pas appliquer de peines minimales obligatoires⁴. Avant de ce faire, les juges devraient envisager d'autres options, être d'avis qu'aucune autre option n'est juste et raisonnable, et donner par écrit les motifs de leur décision d'infliger une peine minimale⁵. Même si ce projet de loi aurait une incidence sur la détermination des peines pour toutes les infractions criminelles, le présent rapport se concentre sur les conséquences qu'il aurait sur la détermination des peines pour meurtre et sur l'incidence financière des changements éventuels pour le Service correctionnel du Canada. Ainsi, en raison des limites des données et avec le consentement de la sénatrice Kim Pate, ce rapport traite uniquement des condamnations pour meurtre.

2. Peine minimale d'emprisonnement

Comme indiqué plus haut, la peine minimale obligatoire imposée aux personnes reconnues coupables de meurtre est l'emprisonnement à perpétuité⁶. Advenant l'adoption du projet de loi S-207, le *Code criminel* continuerait de dire qu'en principe la peine minimale obligatoire en cas de meurtre serait la prison à vie, mais les juges auraient le pouvoir discrétionnaire d'imposer une peine moins sévère s'ils estiment que c'est juste et raisonnable de le faire en l'espèce.

Dans le monde, le régime de détermination des peines se rapprochant le plus du nôtre est celui de la Nouvelle-Zélande. En effet, selon la loi néo-zélandaise de 2002 sur la détermination des peines, « un délinquant reconnu coupable de meurtre doit être condamné à une peine d'emprisonnement à perpétuité, sauf si, au vu des circonstances de l'infraction et de la situation du délinquant, une telle peine serait manifestement injuste⁷ ». Depuis 2002, 97 % des délinquants reconnus coupables de meurtre ont été condamnés à la prison à perpétuité.

Dans les six cas exceptionnels où une peine de durée déterminée a été imposée jusqu'à 2018, la peine moyenne infligée était de 10,6 ans⁸.

Dans certains autres pays, la peine minimale obligatoire pour meurtre n'est pas la prison à vie, et il n'y a pas non plus de présomption d'emprisonnement à perpétuité pour meurtre. Dans ces pays, peu de délinquants sont condamnés à la prison à vie ou même à des peines supérieures à 25 ans⁹. Cependant, comme la loi canadienne continuerait à prescrire de manière générale une peine minimale obligatoire d'emprisonnement à perpétuité et que les tribunaux canadiens imposent depuis longtemps ce genre de peines, les données montrant la répartition des peines imposées en Nouvelle-Zélande sont plus susceptibles d'être représentatives.

À partir de cette analogie avec la détermination des peines en Nouvelle-Zélande, on peut supposer que le pouvoir discrétionnaire des juges que prévoit le projet de loi S-207 permettrait à environ 3 % des personnes reconnues coupables de meurtre de recevoir des peines inférieures à l'emprisonnement à perpétuité, en raison de circonstances atténuantes exceptionnelles qui leur seraient propres. On peut également supposer que ces peines de durée déterminée seraient de 10 ans en moyenne, ce qui signifie qu'après cette période, les délinquants ne seraient plus soumis à la surveillance dont font l'objet les libérés conditionnels. Étant donné que 3 319 délinquants condamnés pour meurtre sont surveillés actuellement par le Service correctionnel du Canada (que ce soit en établissement ou dans la collectivité) après la 10^e année suivant la date de début de leur peine, cela

Pouvoir discrétionnaire à l'égard des peines minimales obligatoires dans les cas de meurtre

veut dire que sur le long terme, le Service correctionnel du Canada aurait environ 100 délinquants de moins à surveiller.

3. Période minimale d'inadmissibilité à la libération conditionnelle

Comme indiqué précédemment, les personnes reconnues coupables de meurtre sont soumises à une période minimale obligatoire d'inadmissibilité à la libération conditionnelle. Cette période est de 25 ans pour les meurtres au premier degré; de 25 ans également pour les meurtres au deuxième degré commis par des personnes déjà reconnues coupables de meurtre ou de crime de guerre; et de 10 ans pour tous les autres types de meurtres au deuxième degré¹⁰.

Le fait qu'un détenu devienne admissible à la libération conditionnelle ne signifie pas nécessairement qu'il l'obtiendra.

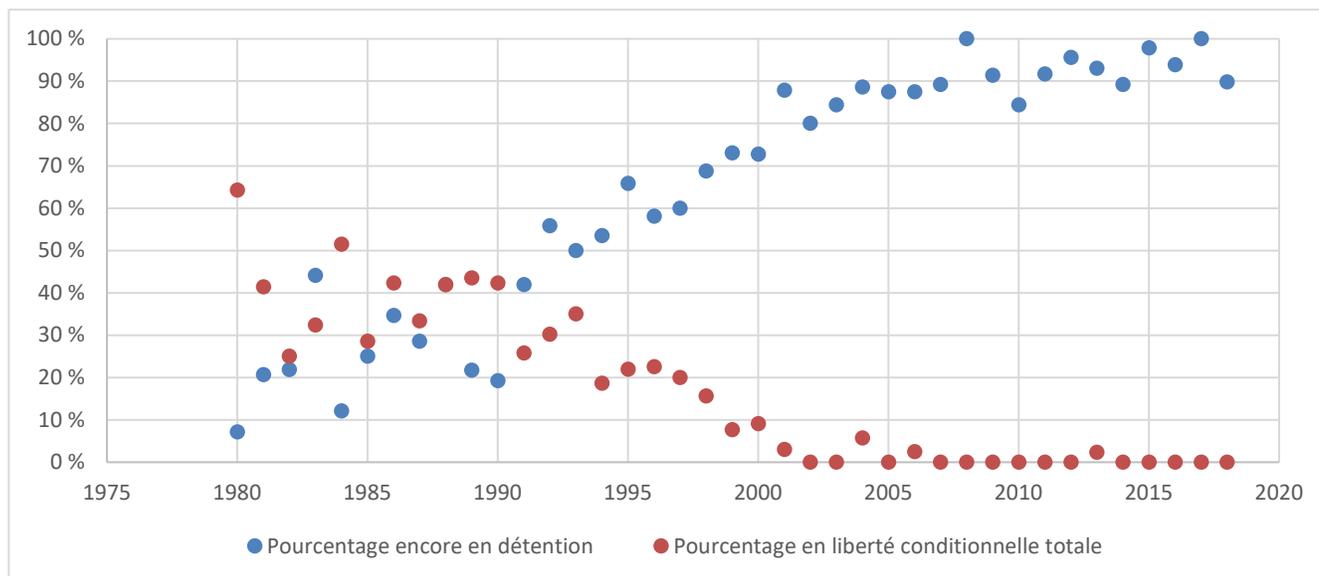
3.1. Meurtres au premier degré

Dans les cas de meurtre au premier degré, la corrélation entre les périodes d'inadmissibilité à la libération conditionnelle et le temps passé dans un établissement carcéral est compliquée par la clause de la dernière chance.

Dans le passé, l'article 745.6 du *Code criminel*, communément appelé « clause de la dernière chance », permettait de revoir les périodes d'inadmissibilité à la libération conditionnelle. Concrètement, les personnes reconnues coupables et condamnées à la prison à perpétuité assortie d'une période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle de plus de 15 ans pouvaient faire une demande de contrôle judiciaire. La demande était adressée à un juge, qui pouvait décider de constituer un jury pour déterminer si on pouvait autoriser le délinquant à présenter une demande de libération conditionnelle auprès de la Commission des libérations conditionnelles du Canada. Cet article a été abrogé en 2011, mais il continue de s'appliquer aux délinquants condamnés avant 2011. Par conséquent, il y a actuellement des libérations conditionnelles accordées avant 25 ans d'emprisonnement, mais elles sont graduellement éliminées.

La figure ci-dessous montre le nombre de délinquants reconnus coupables de meurtre au premier degré qui sont en détention ou en liberté conditionnelle, en fonction du nombre d'années écoulées depuis leur condamnation. Ces données reposent sur la situation actuelle des délinquants reconnus coupables et sur la date de leur condamnation.

Figure 1-1 Personnes condamnées pour meurtre au premier degré en liberté conditionnelle, selon l'année de début de la peine



Source : DPB, à partir de données extraites du Système de gestion des délinquant(e)s du Service correctionnel du Canada.

Note : La réduction de la peine accordée pour le temps passé en détention et les effets découlant encore de la clause de la dernière chance font que certains délinquants obtiennent une libération conditionnelle avant le terme minimum obligatoire actuel de 25 ans d'inadmissibilité à la libération conditionnelle.

En 2019, quelque 45 délinquants, sur les 1 234 condamnés pour meurtre au premier degré, étaient en liberté conditionnelle, même s'ils avaient purgé moins de 25 ans de leur peine. On suppose que cela résulte de l'application de la clause de la dernière chance.

Les réductions de la période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle accordées en vertu de la clause de la dernière chance portent à croire que, compte tenu du pouvoir discrétionnaire que leur accorderait le projet de loi S-207, certains juges pourraient décider, dans certains cas, d'imposer des périodes d'inadmissibilité à la libération conditionnelle plus courtes pour les meurtres au premier degré, alors qu'autrement, ils auraient été obligés de fixer à 25 ans la période minimale d'inadmissibilité à une libération conditionnelle. Comme pour les réductions appliquées en vertu de la clause de la dernière chance, il est probable que certains de ces délinquants puissent ainsi bénéficier d'une libération conditionnelle avant 25 ans.

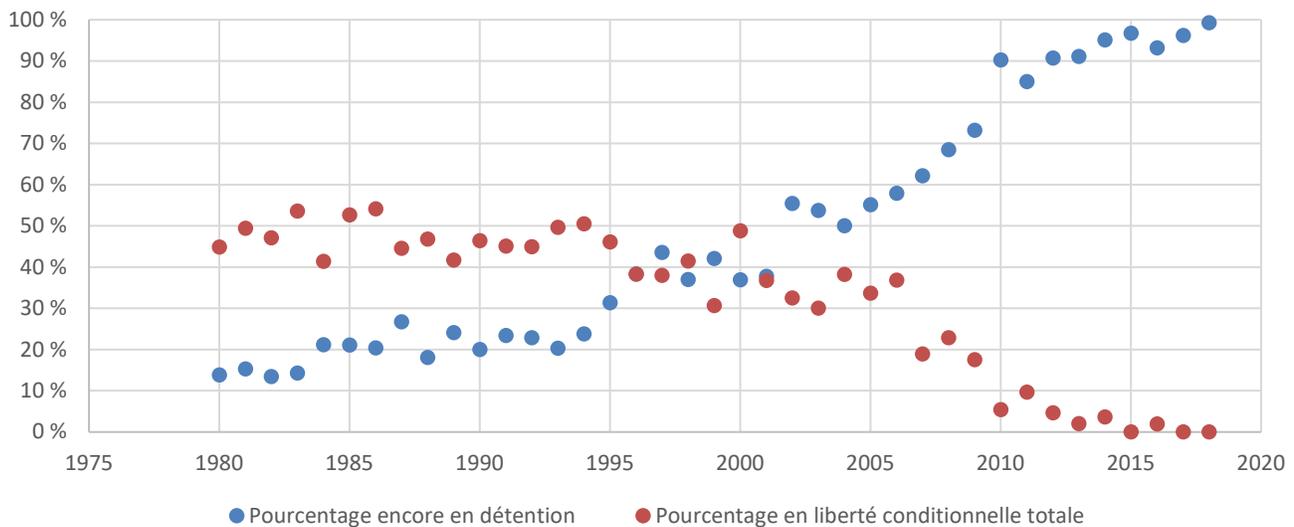
Pour les besoins de notre estimation, nous sommes partis de l'hypothèse que les libérations conditionnelles obtenues actuellement entre la 15^e et la 25^e année de la peine grâce à la clause de la dernière chance correspondaient aux libérations conditionnelles qui seraient permises si les juges pouvaient exercer le pouvoir discrétionnaire que leur accorderait le projet de loi S-207.

Par conséquent, advenant l'adoption du projet de loi S-207, il devrait y avoir 45 délinquants en moins purgeant une peine pour meurtre au premier degré, à un moment donné dans le temps. Cet effet ne se verrait pas avant de nombreuses années (jusqu'à ce que les délinquants commencent à bénéficier d'une libération conditionnelle avant leur 25^e année d'incarcération). Il n'y aurait pas non plus d'augmentation par rapport aux niveaux actuels. Cela aurait plutôt pour effet de compenser l'augmentation, toujours non réalisée, de la durée de la détention attribuable à l'élimination, en 2011, de la clause de la dernière chance.

3.2. Meurtres au deuxième degré

La figure ci-dessous montre le nombre de délinquants reconnus coupables de meurtre au deuxième degré qui sont en détention ou en liberté conditionnelle, en fonction du nombre d'années écoulées depuis leur condamnation. Au bout de 10 ans de prison, qui est la période minimale d'admissibilité à la libération conditionnelle, environ 20 % des délinquants condamnés pour meurtre au deuxième degré sont en liberté conditionnelle totale; au bout de 25 ans, ils sont environ 50 %.

Figure 1-2 Personnes condamnées pour meurtre au deuxième degré en liberté conditionnelle, selon l'année de début de la peine



Source : DPB, à partir de données extraites du Système de gestion des délinquant(e)s du Service correctionnel du Canada.

Note : La réduction de la peine accordée pour le temps passé en détention permet à certains délinquants de bénéficier d'une libération conditionnelle avant le terme minimum obligatoire actuel de 10 ans d'inadmissibilité à la libération conditionnelle à compter de la date de début de leur peine.

En vertu du pouvoir discrétionnaire que leur accorderait le projet de loi S-207, certains juges pourraient décider, dans certains cas, d'imposer des périodes d'inadmissibilité à la libération conditionnelle plus courtes pour les délinquants reconnus coupables de meurtre au deuxième degré, alors qu'autrement, ils auraient été obligés de fixer à 10 ans la période minimale d'inadmissibilité à une libération conditionnelle. Il est donc probable que certains de ces délinquants puissent ainsi bénéficier d'une libération conditionnelle avant 10 ans.

Pour faire une estimation approximative, nous avons supposé qu'environ la moitié des 20 % de détenus libérés au terme de la période de 10 ans pourraient bénéficier d'une période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle plus courte et être libérés en moyenne cinq ans plus tôt. Cela équivaut à une réduction de 50 % de la durée de la détention pour 10 % des délinquants. Comme 848 des 3 525 délinquants condamnés actuellement pour meurtre au deuxième degré ne sont pas encore arrivés à la 10^e année de leur peine, cela semble indiquer qu'environ 42 délinquants (50 % de 10 %) en détention à un moment donné pourraient obtenir leur libération conditionnelle.

4. Incidence financière

Les analyses qui précèdent donnent à penser qu'advenant l'adoption du projet de loi S-207 :

1. le pouvoir discrétionnaire exercé à l'égard de la période minimale d'incarcération permettrait de réduire de 100 le nombre de délinquants en liberté conditionnelle totale et d'augmenter d'autant le nombre de délinquants ayant terminé de purger leur peine;
2. le pouvoir discrétionnaire exercé à l'égard de la période minimale d'inadmissibilité à la libération conditionnelle permettrait de réduire d'environ 87 le nombre de délinquants en détention à un moment donné et d'augmenter d'autant le nombre de délinquants en liberté conditionnelle totale.

Selon le Service correctionnel du Canada, en 2016-2017, le coût de la détention d'un délinquant de sexe masculin dans un établissement à sécurité minimale était de 83 450 \$ par an (191 843 \$ par an pour les femmes, qui représentaient 3 % des délinquants condamnés pour meurtre), contre 30 639 \$ par an pour la surveillance d'un délinquant en liberté conditionnelle totale. On a supposé que c'est le coût de la détention d'un délinquant dans un établissement à sécurité minimale qui s'appliquait le mieux, car on présume que les délinquants présentant un risque suffisamment faible pour être remis en liberté conditionnelle, mais soumis à une période minimale obligatoire d'inadmissibilité à la libération conditionnelle, présenteraient un

risque suffisamment faible pour être incarcérés dans un établissement à sécurité minimale.

Cela donnerait des économies totales de 8,3 millions de dollars par année. Ces économies seraient réalisées graduellement sur plusieurs décennies.

Notes

1. *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 235(1-2).
2. *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 745.
3. [2018 – Aperçu statistique : Le système correctionnel et la mise en liberté sous condition](#), tableau C14.
4. Projet de loi S-207 (2e session, 43e législature), art. 1 : « (2) Lorsqu'une disposition prescrit une peine à l'égard d'une infraction, la peine à infliger est laissée à l'appréciation du tribunal qui condamne l'auteur de l'infraction malgré les restrictions contenues dans la disposition, notamment les peines minimales. »
5. Projet de loi S-207 (2e session, 43e législature), art. 2.
6. *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 235(1-2).
7. [Sentencing Act 2002](#) de la Nouvelle-Zélande sous-partie 4, division 102, art. 1 [TRADUCTION].
8. Les peines prononcées allaient d'un maximum de 18 ans, dans le cas d'un délinquant âgé de 13 ans, à un minimum de 1,5 an, dans le cas d'un homme ayant euthanasié sa femme qui était à un stade avancé de la maladie d'Alzheimer; *R v Law* [2002] 19 CRNZ 500 (HC); *R v Nelson* [2012] NZHC 3570.

Des peines de 12 ans ont été prononcées dans les cas de deux femmes souffrant de troubles cognitifs et ayant subi des violences; *R v Wihongi* [2011] NZCA 592, [2012] 1 NZLR 775 (permission d'appel rejetée dans *R v Wihongi* [2012] NZSC 12); *R v Rihia* [2012] NZHC 2720.

Enfin, des peines de 10 ans ont été imposées dans deux cas de responsabilité réduite : l'un dans lequel le délinquant n'a été condamné que pour sa participation au meurtre sans responsabilité directe, et l'autre dans lequel le délinquant souffrait de délires paranoïaques inhabituels causés par la schizophrénie; *R v McNaughton* [2012] NZHC 815; *R v Reid*, HC Auckland CRI 2008-090-2203, 4 février 2011.
9. Par exemple : l'État de Victoria, en Australie, ainsi que la Suède et la Norvège.
10. *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 745.