

RAPPORT SUR

LES SYSTÈMES D'INFORMATION SUR LES DÉLINQUANTS  
SEXUELS QUI S'EN PRENNENT À DES ENFANTS ET À  
D'AUTRES PERSONNES VULNÉRABLES

PRÉSENTÉ AUX MINISTRES FÉDÉRAUX, PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX

par

LE GROUPE DE TRAVAIL FÉDÉRAL-PROVINCIAL-TERRITORIAL  
SUR LES DÉLINQUANTS À RISQUE ÉLEVÉ

*OCTOBRE 1998*

## TABLES DES MATIÈRES

	<u>PAGE</u>
AVANT-PROPOS.....	1
INTRODUCTION.....	2
CONTEXTE.....	2
AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES REGISTRES.....	6
LES REGISTRES DE DÉLINQUANTS SEXUELS OU DE PÉDOPHILES ET LA DIVULGATION DE RENSEIGNEMENTS AU PUBLIC.....	7
LE SYSTÈME DU CENTRE D'INFORMATION DE LA POLICE CANADIENNE (CIPC).....	9
REGISTRES PROVINCIAUX.....	10
DIVULGATION DE RENSEIGNEMENTS AU PUBLIC.....	11
POINTS DE VUE DES INTERVENANTS.....	12
LE SECTEUR BÉNÉVOLE.....	12
LES MILIEUX POLICIERS.....	14
LES RÉHABILITATIONS.....	16
CONCLUSION.....	23
ANNEXE A.....	25
FILTRAGE – 10 MESURES POUR ASSURER LA PROTECTION DE LA COLLECTIVITÉ	
ANNEXE B.....	28
LISTE DES RECOMMANDATIONS	

## AVANT-PROPOS

Les ministres de la Justice et les solliciteurs généraux du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires ont tenu une réunion à Montréal les 4 et 5 décembre 1997. Selon le communiqué commun publié à l'issue de cette réunion,

Les ministres ont examiné les propositions présentées par la Colombie-Britannique relativement à la création d'un registre national des pédophiles, auquel le public pourrait avoir un accès direct, et à la suppression du droit d'obtenir une réhabilitation dans le cas des pédophiles.

Les ministres ont reconnu que la protection des enfants et des autres personnes vulnérables contre les prédateurs sexuels est une importante question de sécurité publique.

Les ministres ont également souligné l'importance de mettre à la disposition du public et des responsables de l'application de la loi des renseignements précis et opportuns sur les pédophiles et les délinquants violents.

En conséquence, les ministres ont demandé à un groupe de travail composé de hauts fonctionnaires et chargé d'étudier les questions relatives aux délinquants violents à risque élevé d'examiner l'efficacité des mécanismes d'information existants, notamment le Système national de filtrage établi en 1995 au Centre d'information de la police canadienne (CIPC), et d'autres mesures de rechange permettant de renforcer notre capacité de protéger les enfants et les autres personnes vulnérables, notamment la création d'un registre national, et de faire rapport aux ministres à leur prochaine réunion.

Finalement, les ministres ont convenu d'étudier, à leur prochaine réunion, la possibilité de restreindre les réhabilitations, dans le cadre de l'examen de la *Loi sur le casier judiciaire* mené actuellement par le Solliciteur général du Canada.

Ces questions ont été renvoyées au Groupe de travail sur les délinquants à risque élevé qui est constitué de hauts fonctionnaires. Celui-ci a présenté en 1995 les recommandations qui ont conduit à la création d'un système national de repérage des délinquants à risque élevé ainsi qu'à l'adoption, en 1997, du projet de loi C-55 qui a, entre autres choses, renforcé les dispositions du *Code criminel* relatives aux délinquants dangereux, créé une nouvelle catégorie de délinquants, celle des délinquants à contrôler soumis par ordonnance à une surveillance de longue durée, et élargi les dispositions concernant l'engagement de ne pas troubler l'ordre public figurant à l'article 810 du *Code criminel*. Actuellement, le Groupe de travail examine les questions concernant la divulgation de renseignements au public et les solutions s'offrant pour gérer plus efficacement le cas des délinquants à risque élevé.

Le Groupe de travail s'est réuni en comité à plusieurs reprises et a entendu les représentants d'organismes concernés (la GRC, la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) et l'organisation Bénévoles Canada). Des documents ont été soumis aux membres du Groupe de travail, qui les ont examinés, et les coprésidents (appartenant à Justice Canada et à Solliciteur général Canada) ont participé à plusieurs conférences et à des réunions de consultation avec des représentants du secteur bénévole et des organismes d'application de la loi.

On trouvera dans le présent rapport un exposé des questions qu'a étudiées le Groupe de travail ainsi que certaines de ses conclusions et de ses recommandations. Le rapport a pour objet d'aider les ministres à décider des nouvelles mesures qu'ils peuvent souhaiter prendre sur ces questions.

### INTRODUCTION

Conformément à son mandat, le Groupe de travail s'est demandé

- si les renseignements et les systèmes de filtrage actuels permettent vraiment de protéger les enfants et les autres personnes vulnérables contre les prédateurs sexuels;
- s'il était possible de mieux protéger le public en améliorant les mécanismes actuels et en élargissant leur portée;
- s'il était nécessaire de créer un registre national des pédophiles pour assurer la protection du public;
- si la restriction de la réhabilitation pour les délinquants sexuels coupables d'une infraction contre un enfant ou une autre personne vulnérable, dans le cadre de la *Loi sur le casier judiciaire*, était un moyen de mieux protéger le public.

### CONTEXTE

Au cours des années 1990, diverses mesures ont été prises, dans certains pays, afin de protéger la population du risque que représentent les délinquants violents, notamment les délinquants sexuels et plus particulièrement ceux qui s'en prennent à des enfants. Aux États-Unis, ces mesures ont été adoptées souvent en réaction à des cas à grand retentissement.

#### *ÉTATS-UNIS*

Un des cas les plus fréquemment mentionnés est celui de Megan Kanka, qui a été assassinée dans le New Jersey, en juillet 1994, par un voisin qui avait antérieurement été condamné pour infraction sexuelle. Cette affaire a déclenché une campagne active qui a joué un rôle capital dans

l'adoption d'une loi fédérale et d'une loi de l'État qui sont communément appelées « lois Megan »<sup>1</sup>.

Ces lois prévoient ce qui suit :

- les délinquants condamnés pour certaines infractions sexuelles doivent faire enregistrer leur adresse actuelle et d'autres renseignements personnels auprès de la police, et continuer de le faire pendant des périodes déterminées qui peuvent aller jusqu'à la durée entière de leur vie;
- les renseignements concernant les délinquants sexuels inscrits au registre sont versés dans une base de données;
- cette information peut être communiquée au public, en totalité ou en partie, à la demande d'une personne ou, à titre proactif, afin d'aider les organisations et la population locale dans certaines circonstances.

En 1994, la loi omnibus adoptée aux États-Unis sous le nom de *Crime Control Bill* incluait la *Sexual Offender Tracking and Identification Act* aux termes de laquelle chaque État était tenu de passer une loi contenant les dispositions décrites ci-dessus, faute de quoi il ne pourrait recevoir de subventions fédérales destinées à la justice pénale. En l'absence d'une telle législation, une base de données et un système d'avertissement de la population gérés par le FBI seraient mis sur pied. Depuis cette date, la plupart des États (une bonne quarantaine selon les dernières données) se sont conformés à ces exigences. Cependant, les systèmes adoptés varient beaucoup<sup>2</sup>.

### **ROYAUME-UNI**

Au Royaume-Uni, la *Sex Offenders Act* est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1997. En vertu de cette loi, certains délinquants (notamment ceux qui ont été reconnus coupables de viol, d'attentat à la pudeur et d'inceste commis par un homme) doivent rester inscrits auprès de la police pendant des périodes de durée variable (5 ans s'ils n'ont pas été condamnés à l'emprisonnement, 7 ans si leur peine d'emprisonnement ne dépassait pas 6 mois, 10 ans si leur peine d'emprisonnement ne dépassait pas 30 mois, et pendant toute la durée de leur vie si leur peine était d'une durée supérieure).

Selon les lignes directrices énoncées par le ministre d'État responsable du Home Office, M. Alun Michael (communiqué du 11 août 1997), la police est autorisée, après une analyse du cas, à divulguer des renseignements aux responsables d'une école, d'une garderie ou d'un centre d'activités pour jeunes, aux autorités locales et même à des employeurs ou à des particuliers lorsqu'il y a des raisons valables de le faire. Toutefois, toute divulgation de renseignements constitue une exception à la politique générale de confidentialité et requiert dans chaque cas qu'il ait été déterminé que les dommages pouvant être causés l'emportent sur les droits au respect de la vie privée du délinquant et de ses victimes.

Le Home Office estimait que 6 000 noms seraient immédiatement inscrits au registre et que 3 500 autres noms viendraient s'y ajouter chaque année. Certains ont fait remarquer que cela laissait dans la collectivité 110 000 délinquants sexuels connus qui ne seraient pas inscrits au

registre, à moins qu'ils ne récidivent (l'inscription au registre n'étant pas « rétroactive »). Des reportages récents laissent penser que parmi les délinquants tenus de se faire inscrire au registre, un sur quatre seulement l'a fait. Ces données, ainsi que d'autres données opérationnelles, sont actuellement examinées de près dans le cadre d'une évaluation minutieuse du processus.

## *CANADA*

Au Canada également, des voix se sont élevées au début des années 1990 pour réclamer la création d'un registre national des délinquants sexuels. La plupart des provinces ont établi des registres et des répertoires des cas d'enfants maltraités, mais tous ont montré leurs limites - manque d'exhaustivité, difficulté de vérifier l'information et de la tenir à jour, problèmes de responsabilité sur le plan juridique. La grande diversité des normes et des procédures selon les administrations a rendu impossible une mise en commun systématique de l'information<sup>3</sup>.

Dans le cadre de son programme politique en matière de justice pénale, le gouvernement fédéral a affirmé son intention de créer un registre des délinquants condamnés pour une infraction sexuelle<sup>4</sup>. Les ministères fédéraux du Solliciteur général, de la Santé et de la Justice ont en conséquence mis sur pied, en 1993, un groupe de travail interministériel chargé d'étudier la question et de proposer des solutions pratiques et constructives.

Ce groupe interministériel a étudié l'information disponible sur les registres établis dans d'autres pays et sur les efforts réalisés au Canada pour créer des registres provinciaux des cas d'enfants maltraités, et il a consulté la Gendarmerie royale du Canada quant à la manière dont le CIPC pourrait aider à l'élaboration d'un système national automatisé d'information sur les délinquants sexuels. Un document de travail<sup>5</sup> a été élaboré et des consultations régionales ont été menées. On a recueilli l'avis d'environ deux cents personnes représentant une vaste gamme d'organismes publics et bénévoles, y compris la police, les organisations de victimes, l'enseignement, les services de protection de l'enfance et d'aide à l'enfance, et d'autres organismes du même genre<sup>6</sup>.

Ce processus d'étude et de consultation a fait apparaître un large consensus sur un certain nombre de points :

- un registre distinct ferait, au mieux, double emploi avec une partie de l'information disponible dans le système du CIPC;
- un système donnant accès à l'ensemble des antécédents criminels des délinquants serait plus utile qu'un système donnant une information strictement limitée aux infractions sexuelles;
- un système distinct serait coûteux et difficile à administrer, notamment pour ce qui a trait aux vérifications d'identité;
- l'accès du public à toute forme de registre soulève de sérieux problèmes quant à la protection des renseignements personnels;
- l'information contenue dans un registre (y compris le système du CIPC) n'a qu'une valeur limitée s'il n'existe pas parallèlement un système de filtrage plus complet pouvant être utilisé par ceux qui cherchent à protéger et à aider les enfants et les autres personnes vulnérables.

En conséquence, le gouvernement fédéral a annoncé en novembre 1994 la création du Système national de filtrage des candidats à des emplois bénévoles ou rémunérés qui leur feraient occuper un poste de confiance auprès d'enfants ou d'autres personnes vulnérables. De concert avec les responsables de la police, il a été convenu de permettre aux organisations d'aide à l'enfance, aux fins d'un tel filtrage, d'avoir accès par l'intermédiaire des services locaux de police aux renseignements sur les antécédents criminels contenus dans le système du CIPC. Parallèlement, un partenariat a été formé avec l'organisation Bénévoles Canada (alors nommée Association canadienne des centres d'action bénévole) afin d'élaborer un programme de formation sur le filtrage des candidats à ce genre de postes de confiance.

Bénévoles Canada a élaboré des documents de formation et tenu des ateliers de formation des moniteurs à plus de 200 endroits au Canada. Ce programme de formation, qui est devenu financièrement autonome, continue de prendre de l'ampleur à mesure que d'autres groupes reconnaissent la nécessité de soumettre leurs bénévoles et leurs employés à un filtrage<sup>7</sup>. Une nouvelle phase de ce programme a été annoncée en juin 1997, dans laquelle Bénévoles Canada doit mener une campagne d'information publique au sujet du filtrage.

#### **AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES REGISTRES**

La constitution de registres contenant différentes sortes de renseignements officiels est un élément indispensable de l'administration publique. Lorsque de tels registres renferment des renseignements de caractère très personnel et pouvant porter préjudice aux intéressés qui ont été recueillis à des fins précises par les agents de l'État, ceux-ci ont l'obligation légale et morale de les protéger contre toute utilisation abusive. Il est généralement reconnu que l'utilisation de renseignements de ce genre au détriment de la personne concernée n'est possible que dans l'intérêt public et pour des raisons impérieuses. C'est particulièrement vrai dans le domaine de la justice pénale où la tenue de dossiers est essentielle pour la protection du public, mais est soumise à des mesures strictes assurant des garanties procédurales, notamment des normes élevées en matière de preuve et de vérification.

À l'heure actuelle, le CIPC fournit au Canada un registre national contenant des renseignements sur la justice pénale. Le CIPC tient en effet une base de données, où figurent les antécédents criminels et des renseignements connexes sur des délinquants identifiés par leurs empreintes digitales. Presque tous les organismes d'application de la loi du pays ont recours à ce système d'information et y apportent leur contribution. Le CIPC dispose aussi d'un réseau de communication grâce auquel cette information peut être diffusée entre les organismes concernés et à l'intérieur de ceux-ci. L'accès direct aux données du CIPC est strictement limité aux organismes d'application de la loi accrédités, mais on peut avoir accès à ces données, en vue d'assurer la protection des enfants, par l'intermédiaire du Système national de filtrage qui a été mis en place. En pratique, et entre bien d'autres choses, le système du CIPC est un registre national des délinquants sexuels. Il semblerait que doubler une part de ce « registre » par un autre système d'information serait gaspiller des ressources rares qui pourraient être mieux utilisées. Il est à noter qu'aux États-Unis, dans une certaine mesure du moins, on a mis en place

des registres parce qu'il n'existait encore aucun système national d'information sur les antécédents criminels du genre de celui du CIPC<sup>8</sup>.

### **LES REGISTRES DE DÉLINQUANTS SEXUELS OU DE PÉDOPHILES ET LA DIVULGATION DE RENSEIGNEMENTS AU PUBLIC**

Les partisans de la création d'un registre distinct des délinquants sexuels ou des pédophiles souhaitent généralement qu'il comporte deux dispositifs qui n'existent pas dans le système du CIPC : *l'enregistrement obligatoire* de l'adresse actuelle du délinquant pendant une période déterminée après l'expiration de la peine, quelle que soit celle-ci; et *l'accès du public* aux noms et aux adresses des délinquants figurant dans le registre. La raison invoquée pour l'adoption de ces dispositifs est en fait le plus solide argument en faveur des systèmes d'enregistrement de ce genre, à savoir que les citoyens ont le droit d'être informés que des délinquants sexuels vivent parmi eux et de pouvoir prendre les précautions nécessaires. Il s'agit d'une considération importante qui mérite d'être examinée attentivement. Toutefois, on a constaté que ces dispositifs présentaient des lacunes importantes dans la prestation de renseignements utiles au public.

#### ***Accès du public***

La police a généralement accès à l'information contenue dans le système du CIPC, mais le public n'y a pas accès directement. Cependant, lorsque les circonstances le justifient, des membres du public peuvent obtenir de l'aide de la police pour trouver dans le système du CIPC des renseignements concernant un délinquant, sous réserve du consentement de ce dernier. Souvent, les employeurs exigent que les bénévoles ou les employés éventuels consentent à faire l'objet d'une recherche dans le système du CIPC avant de pouvoir occuper des postes de confiance. Grâce à cette mesure, des membres du public peuvent obtenir des renseignements dont ils ont besoin, et il est possible de protéger dans une certaine mesure ceux qui ont un casier judiciaire. On peut déterminer en partie si cette approche est meilleure que la tenue d'un registre permettant au public d'avoir accès sans restriction à certains renseignements recueillis à cette fin en examinant certaines limites inhérentes aux systèmes de ce genre sous les rubriques qui suivent.

#### ***Conformité***

Même lorsque l'enregistrement est obligatoire, on a constaté que le taux de conformité est souvent faible<sup>9</sup>. Beaucoup de ceux qui sont opposés aux registres ont peur qu'ils aient pour effet d'amener les délinquants sexuels à se dissimuler, à adopter des tactiques trompeuses et à déménager d'une collectivité à l'autre dans l'anonymat. Il est probable que ceux qui agiraient ainsi seraient les délinquants prédateurs, c'est-à-dire ceux dont la collectivité a le plus à craindre.

À peu près tous les systèmes d'enregistrement obligatoire sont appliqués de façon passive par les policiers : s'ils rencontrent un individu qui devrait figurer au registre mais qui n'y est pas inscrit, ils portent contre lui l'accusation prescrite en pareil cas. S'ils ont affaire à cet individu en raison d'une nouvelle infraction, ils portent une accusation supplémentaire. On a estimé<sup>10</sup> qu'une application active du système d'enregistrement, qui supposerait un suivi des délinquants et une vérification des adresses, absorberait jusqu'à la moitié des ressources d'un service de police.

### ***Limites de l'information***

De manière générale, plus le public a accès à l'information figurant au registre, plus cette information est limitée. En Californie, par exemple, on peut obtenir un CD-ROM contenant des renseignements sur 60 000 délinquants sexuels, mais leur situation géographique n'est indiquée que par un code postal. Selon le bien-fondé de la demande, il est possible d'obtenir dans certains cas des renseignements supplémentaires, mais le citoyen moyen ne disposant que de l'information accessible au grand public ne pourrait pas déterminer, par exemple, si un de ses voisins est un délinquant sexuel inscrit au registre. Ce genre d'accès peut avoir pour effet d'alarmer la population plus que de lui permettre de prendre des précautions.

### ***Vérification***

Faute d'identification par les empreintes digitales, on ne peut jamais être certain qu'un individu figurant au registre est bien la personne au sujet de laquelle on a reçu une demande de renseignements. Le cas typique est celui du membre d'une collectivité qui voudrait obtenir confidentiellement des renseignements au sujet d'un individu suscitant des craintes. Pour cela, il va donner un nom et peut-être une date de naissance, deux données qui ne peuvent être valablement confirmées. Dans le cas de certains registres, une recherche ne peut être menée sans que soient fournis des renseignements tels que le numéro de sécurité sociale. Même si l'on dispose de tels renseignements, la falsification des données, les fautes d'orthographe commises dans les noms, l'existence d'homonymes et d'autres problèmes similaires peuvent entraîner de graves erreurs d'identification.

### ***Exhaustivité***

Même si l'on peut remédier aux lacunes décrites ci-dessus, il faut bien comprendre qu'un registre où ne figurent que des délinquants sexuels (ou des pédophiles, ou des agresseurs d'enfants) condamnés n'inclura qu'une partie de ceux qui pourraient inspirer des craintes à la collectivité. Le problème est, bien entendu, qu'il existe des délinquants jamais condamnés qu'une base de données contenant des renseignements sur les antécédents criminels ou sur les infractions

sexuelles ne permettrait pas d'identifier. Mais il s'y ajoute beaucoup d'autres individus qu'il serait impossible d'identifier à partir de l'infraction pour laquelle ils ont été condamnés, en raison d'une négociation de plaidoyer ou de problèmes de preuve. Un registre des pédophiles ou des cas d'enfants maltraités n'engloberait pas les délinquants ayant eu pour victimes des adultes,

pas plus que ceux qui ont été condamnés pour des infractions qui pourraient également être des sujets de préoccupation, comme les infractions sexuelles « sans victime » ou, en ce qui concerne les bénévoles, des cas graves de conduite avec facultés affaiblies ou des condamnations pour voies de fait.

### *Conséquences sociales*

D'un côté, des registres présentant les lacunes déjà décrites sont susceptibles d'attiser les craintes des citoyens en leur donnant l'impression qu'il y a parmi eux de nombreux individus dont il y a lieu d'avoir peur sans qu'il leur soit possible de vérifier s'ils ont ou non des craintes à avoir personnellement. D'un autre côté, ils peuvent inspirer à tort un sentiment de sécurité si une demande de renseignements reçoit une réponse nulle, soit que l'individu en question n'ait pas encore commis d'infraction, soit qu'il n'ait pas été identifié ou qu'une erreur d'identification ait été commise. Il est aussi à craindre que des citoyens prennent la justice entre leurs mains lorsqu'un délinquant est identifié (ou faussement identifié) : on connaît de nombreux cas où cela s'est produit.

### **LE SYSTÈME DU CENTRE D'INFORMATION DE LA POLICE CANADIENNE (CIPC)**

Le système du CIPC est moins susceptible de présenter les faiblesses mentionnées. Étant donné qu'il ne dépend pas d'un enregistrement obligatoire, il ne pose pas de problème de conformité. Il serait très possible d'y introduire des renseignements sur le lieu de résidence actuel, qui seraient fournis par les services de police, mais, à cause des difficultés que pourraient poser les questions de conformité et de ressources nécessaires (pour les vérifications d'identité), cette mesure n'est pas préconisée. Le CIPC contient une information solide et fiable que les services policiers alimentent à partir des dossiers judiciaires et des empreintes digitales. Bien que le public n'ait pas accès directement au système, il peut dans des limites raisonnables accéder aux renseignements contenus dans celui-ci, par l'intermédiaire de la police locale, aux fins de filtrage.

Le système du CIPC n'est pas parfait, pas plus qu'aucun autre système. Cependant, si des ressources supplémentaires devaient être affectées à l'amélioration des systèmes d'information en vue de protéger les enfants et les autres personnes vulnérables, la meilleure utilisation qui pourrait en être faite serait de renforcer le système du CIPC, de le moderniser et d'accroître sa capacité de mettre des renseignements policiers confidentiels concernant des individus à risque élevé à la disposition des responsables de l'application de la loi. Combiné au Système national de filtrage et aux dispositifs provinciaux de divulgation de renseignements au public, et avec certaines mesures de renforcement, le système du CIPC constitue une base solide pour la protection de la population.

### **Recommandation 1.**

**Il est recommandé que les ministres adoptent le système de données du Centre d'information de la police canadienne, compte tenu des améliorations proposées dans le**

**présent rapport, comme point de départ des systèmes de filtrage destinés à protéger les enfants et les autres personnes vulnérables contre les délinquants condamnés pour une infraction sexuelle.**

### **REGISTRES PROVINCIAUX**

La recommandation qui précède sous-entend qu'il n'est pas nécessaire de créer un nouveau registre national des pédophiles. En l'absence d'un système national d'enregistrement, certains gouvernements pourraient considérer qu'un registre provincial/territorial des délinquants sexuels ou des pédophiles convient à leur situation particulière. On ne sait pas quels renseignements contiendrait un registre de ce genre. La Colombie-Britannique a fait savoir qu'elle envisageait d'établir un tel registre autonome. Celui-ci pourrait contenir de l'information actuellement incluse dans son registre des ordonnances de protection ainsi que de l'information résultant des filtrages effectués aux termes d'une loi de la province, la *Criminal Records Review Act*. L'Ontario a également fait part de son intention d'établir son propre système d'enregistrement, mais on ne sait pas quelle information il serait susceptible de contenir. La divulgation de l'information contenue dans un registre provincial serait assujettie aux dispositions prévues par les lois et les politiques de la province en matière de liberté d'accès à l'information.

Dans les cas où l'on se propose de consigner dans les registres provinciaux des renseignements produits par un autre gouvernement et de divulguer ces renseignements, il faudra obtenir le consentement et la collaboration du gouvernement en question. Si l'information provient d'un système national tel que le CIPC, tous les partenaires qui alimentent le système en information et qui en régissent en commun l'administration, ce qui comprend l'accès au contenu, devront être d'accord. S'ils ne parviennent pas à s'entendre parfaitement, d'autres gouvernements pourraient tenter de limiter l'accès du gouvernement demandeur au système commun et (ou) devenir hésitants à transmettre des renseignements nouveaux au système commun.

#### **Recommandation 2.**

**Il est recommandé que tout gouvernement qui envisage l'établissement d'un registre provincial des pédophiles qui contiendrait de l'information produite par d'autres gouvernements et auquel le public aurait directement accès consulte les autres gouvernements de manière approfondie, au cours de la constitution du registre.**

### **DIVULGATION DE RENSEIGNEMENTS AU PUBLIC**

Comme le CIPC est un système d'information de la police, seuls les organismes agréés d'application de la loi et les organismes connexes y ont accès. Le grand public et les autres parties non autorisées n'y ont pas accès directement. Le CIPC peut cependant contribuer à des procédures autorisées de divulgation de renseignements au public. Ce système constitue la première voie à emprunter pour vérifier les antécédents criminels, vérifications qui font partie du Système national de filtrage dont il sera question ci-après. Il fournit des renseignements sur les

antécédents criminels, lesquels seront examinés par des organismes d'examen provinciaux qui décideront de l'opportunité d'autoriser la police à divulguer des renseignements personnels dans le cadre d'un *avis au public*.

### ***Mécanismes permettant d'aviser le public***

Les gouvernements n'ont pas tous mis sur pied des comités sur la divulgation de renseignements ou des processus semblables par voie législative ou par voie de politique, mais la plupart l'ont fait. Ces comités examinent les cas qui leur sont soumis par les services policiers, lesquels recommandent que la population soit informée au sujet d'un délinquant qui, à leur avis, constitue une menace pour les autres. Les procédures et les pratiques de ces comités sont encore en grande partie en train d'évoluer, et les gouvernements se consultent et s'instruisent mutuellement.

À la suite de discussions qui ont eu lieu entre les ministres et les sous-ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux et d'une conférence nationale sur la divulgation de renseignements au public dont le Manitoba a été l'hôte, un groupe de travail multilatéral, composé de hauts fonctionnaires et présidé par le Manitoba, a été formé afin d'examiner la question de la divulgation de renseignements au public. Ce groupe appelé « Comité consultatif sur la divulgation de renseignements à la collectivité (CCDRC) a été mis sur pied afin de procéder à un échange de renseignements et à un examen des façons d'envisager la communication d'avis au public et les améliorations à apporter aux procédures à cet effet. Le Comité examine actuellement des questions comme l'uniformisation des politiques et des pratiques et l'échange d'information entre les gouvernements. Ce processus est toujours en cours, et le Comité rend compte de ses activités aux ministres et sous-ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de façon périodique.

L'une des questions abordées par le Comité consiste à déterminer si les renseignements relatifs aux avis peuvent être communiqués aux autres gouvernements et s'ils devraient l'être. Il faudrait pour cela que les gouvernements s'entendent sur des pratiques communes et uniformisées, en ce qui concerne des questions fondamentales telles que la vérification de l'information, l'identité des personnes et les critères de divulgation minimaux. Si l'on s'entendait suffisamment sur les normes, on pourrait échanger de l'information par l'intermédiaire d'un système de données automatisé. Les responsables du CIPC ont convenu de se demander si leur réseau pourrait être utilisé pour faciliter un tel processus et quand il pourrait l'être.

### **Recommandation 3.**

**Il est recommandé que le Comité consultatif sur la divulgation de renseignements à la collectivité continue d'examiner la question de la standardisation des politiques et des procédures, et qu'à sa demande, le CIPC voie s'il peut faciliter le transfert, vers les gouvernements, de l'information relative à communication d'avis au public.**

## **POINTS DE VUE DES INTERVENANTS**

### ***LE SECTEUR BÉNÉVOLE***

Les représentants du secteur bénévole ont exprimé leur opposition à la création d'un nouveau registre des délinquants sexuels, parce qu'ils sont conscients des limites dont il a été fait état précédemment. Reconnaisant qu'il faudrait faire davantage pour protéger les enfants et les autres personnes vulnérables, ils demandent plutôt que l'on consacre des ressources à des améliorations pratiques aux mesures actuelles.

### ***Les groupes de défense des femmes***

La directrice générale de l'Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry (ACSEF) signale que son association et d'autres groupes de défense des femmes seraient favorables à une campagne d'information du public visant à aider les parents à protéger leurs enfants ainsi qu'à des mesures concrètes qui pourraient être prises pour que les enfants ne soient pas exposés à des risques excessifs de victimisation. Des mesures et des précautions simples et pratiques pourraient être proposées, entre autres s'enquérir des politiques de filtrage des organisations de jeunes auxquelles ils participent, pour s'assurer qu'elles sont adéquates. Bénévoles Canada, qui effectue actuellement une campagne de sensibilisation, est disposé à appuyer une telle démarche; il en va de même du ministère du Solliciteur général du Canada. Pour qu'elle ait le maximum d'effets, une telle initiative peut bénéficier du soutien et de la participation d'un éventail de partenaires aussi large que possible.

#### **Recommandation 4.**

**Il est recommandé que tous les gouvernements appuient, contribuent à lancer et favorisent des initiatives de sensibilisation du public qui feraient la promotion de la participation des parents et des mesures concrètes que ces derniers peuvent prendre pour protéger leurs enfants de la victimisation, entre autres en demandant aux organisations de jeunes (que les gouvernements soutiennent) d'adopter des politiques et des méthodes de filtrage adéquates.**

### ***Les organisations de bénévoles***

Bénévoles Canada, par l'entremise de plus de 200 bureaux locaux qui recrutent des bénévoles pour les organisations communautaires et contribuent à les former, est au cœur même du mouvement de bénévolat au Canada. En association avec le gouvernement fédéral, Bénévoles Canada a contribué à la mise au point d'un Système national de filtrage, à l'élaboration d'une trousse de formation très efficace axée sur le filtrage, à la formation des intéressés ainsi qu'à la promotion et à l'adoption de politiques de filtrage par les organismes de bénévolat.

La directrice exécutive de Bénévoles Canada s'oppose fermement à la création d'un nouveau registre national des pédophiles distinct, non seulement à cause des limites qui ont été évoquées précédemment, mais aussi parce que cela porte faussement à croire que le simple fait de vérifier

un système d'enregistrement, y compris le CIPC, peut se substituer à un processus de filtrage approfondi et global. À son avis, la vérification des dossiers relatifs aux antécédents criminels n'est qu'une partie, qui n'est pas la plus importante, d'un processus de filtrage suffisant. Un tel processus se compose d'au moins dix éléments (brièvement exposés à l'annexe A), depuis l'évaluation du risque que comporte une activité particulière à laquelle un bénévole (ou un employé) se livrera. Moins la situation comporte de risques, plus le filtrage peut être sommaire.

Les entrevues personnelles avec le candidat (ou le titulaire), la vérification des références, la vérification des antécédents criminels, la surveillance et l'évaluation continues jouent toutes un rôle et devraient toutes être exposées dans un document de politique explicite qui pourra être communiqué et utilisé comme guide<sup>11</sup>.

Aucun registre ne peut remplacer à un processus de filtrage approfondi, et on ne peut s'attendre à ce qu'aucun registre soit plus efficace que le système du CIPC, lequel jouit d'un vigoureux appui de la part de Bénévoles Canada. L'exhaustivité et la fiabilité du système d'enregistrement sont certes très importantes pour le processus de filtrage, mais c'est l'adoption, par les organismes, de politiques de filtrage détaillées qui est la mesure la plus importante pour la protection des enfants et des adultes vulnérables.

#### **Recommandation 5.**

**Il est recommandé que tous les gouvernements :**

**a) établissent des politiques qui définissent et favorisent l'adoption de politiques et de procédures de filtrage adéquates par les organismes qui placent des bénévoles et des employés dans des positions de confiance auprès des enfants et d'autres personnes vulnérables;**

**b) envisagent de rendre ces systèmes de filtrage obligatoires pour les organismes qui sont sous leur autorité directe, ceux auxquels ils attribuent un permis d'exercer ou ceux qui reçoivent des fonds publics.**

#### ***LES MILIEUX POLICIERS***

##### ***Le filtrage***

Les policiers ont généralement donné leur appui au Système national de filtrage; ils ont contribué au départ à sa conception et à sa mise en œuvre, et ils contribuent de façon constante à son utilisation en appuyant les requérants du secteur bénévole. Si la façon de procéder varie quelque

peu d'un endroit à l'autre – certains imposent des frais d'utilisation, d'autres non –, tous les rapports indiquent que le niveau de collaboration est élevé.

Certains organismes de police ont exprimé leur préoccupation au sujet des exigences que le filtrage fait peser sur leurs ressources. Les arrangements locaux varient : certaines autorités municipales et provinciales ont pris des dispositions budgétaires particulières pour le filtrage, alors que d'autres ne l'ont pas fait ou ne l'ont fait que dans une moindre mesure. En établissant le Système national de filtrage, on a pensé que ce serait un obstacle insurmontable que d'attribuer la responsabilité du soutien financier à l'un ou l'autre des participants ou niveaux de gouvernement en particulier et que ces exigences devraient être partagées entre le gouvernement fédéral (qui fournit gratuitement les services du CIPC), le secteur bénévole (qui fournit le personnel chargé d'effectuer le filtrage et qui acquitte les frais d'utilisation lorsqu'ils sont exigés) et les services de police locaux à l'intérieur de leur structure (c.-à-d. les municipalités, les commissions de police et les gouvernements provinciaux et territoriaux).

En 1997, l'Association canadienne des chefs de police demandait entre autres, parmi ses résolutions, l'établissement d'un « registre des pédophiles/délinquants sexuels connus et présumés ». L'ACCP a par la suite étoffé et clarifié sa position dans une lettre adressée au solliciteur général et au ministre de la Justice du Canada :

[Traduction] « L'objectif visé, du point de vue de l'ACCP, ce n'est pas un registre auquel le public aurait accès directement. Ce registre serait plutôt une banque de données contenant des renseignements criminels qui serait administrée par le SCRC [Service canadien des renseignements criminels] et à laquelle les services policiers agréés et leurs employés auraient accès de façon exclusive, à des fins d'évaluation du risque et de filtrage des personnes qui, en vertu de leurs fonctions, rémunérées ou non, ont des responsabilités à l'égard du bien-être des enfants ou sont sur le point d'en avoir<sup>12</sup>. »

L'ACCP reconnaît que « [...] les antécédents des pédophiles condamnés/connus [...] peuvent maintenant être déterminés à l'intérieur du système du CIPC, mais elle propose « que le registre proposé fasse partie d'une catégorie spéciale élargie [D'intérêt pour la police] à l'intérieur du

CIPC, moyennant quelques modifications faisant appel aux capacités d'analyse du renseignement criminel du SCRC ».

#### **Recommandation 6.**

**Il est recommandé que tous les gouvernements appuient l'intervention du Service canadien des renseignements criminels dans l'utilisation de renseignements provenant de la police pour évaluer le risque que des délinquants sexuels connus ou présumés présentent pour des enfants. On pourrait se pencher sur le développement de cette capacité dans le cadre de**

## **l'Examen des services de police nationaux auquel procède actuellement Solliciteur général Canada, en consultation avec des partenaires et des intéressés.**

### **LES RÉHABILITATIONS**

Certains ont fait savoir qu'ils craignent que les réhabilitations octroyées aux termes de la *Loi sur le casier judiciaire* aient pour effet de réduire l'efficacité du filtrage.

### ***LE PROCESSUS DE RÉHABILITATION***

Après une période d'attente d'au moins trois ans suivant l'expiration de la peine, dans le cas d'une infraction punissable par procédure sommaire, et sur demande (accompagnée de la présentation des empreintes digitales), la réhabilitation est délivrée par la Division de la clémence et des pardons de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Dans la mesure où l'individu n'a pas fait l'objet d'une nouvelle condamnation, la Commission n'a pas le choix de lui accorder ou non la réhabilitation. Dans le cas d'un acte criminel, la période d'attente est d'au moins cinq ans. Sur demande, la CNLC effectue une enquête afin de s'assurer de la bonne conduite de l'individu au cours de la période visée. L'enquête comporte une vérification des bases de données du CIPC et du SRRJ ainsi que des dossiers de la police locale, dans chaque endroit où le requérant a habité au cours des cinq dernières années. La Commission demande à la police de lui fournir toute l'information pertinente qu'elle a en sa possession. Lorsqu'il a des raisons de s'inquiéter, le personnel de la Division de la clémence et des pardons consulte le service de police en question.

Une fois son enquête terminée, la CNLC a le pouvoir d'octroyer la réhabilitation ou de la refuser. Si sa demande est rejetée, le requérant peut faire des démarches auprès de la Commission et faire appel de sa décision en Cour fédérale; si le rejet est maintenu, il peut formuler une nouvelle demande au bout d'une autre année d'attente. La réhabilitation peut être révoquée si la CNLC apprend que le réhabilité a présenté de faux renseignements ou qu'il a cessé de bien se comporter. L'effet de la réhabilitation est automatiquement supprimé par voie légale, en cas de nouvelle condamnation pour acte criminel.

### ***Effet de la réhabilitation***

La délivrance de la réhabilitation ne détruit pas le casier judiciaire et ne l'efface pas non plus; elle a pour effet que celui-ci est scellé et classé à part dans tous les systèmes d'enregistrement relevant du gouvernement fédéral, y compris le CIPC. Ces dossiers sont conservés par le CIPC dans une base de données confidentielle distincte, au moins jusqu'à ce que le bénéficiaire de la réhabilitation atteigne l'âge de 80 ans. Bien que les gouvernements provinciaux ne soient pas tenus de respecter cette règle, la référence dans la Loi au scellé des « dossiers judiciaires » exprime fortement l'esprit de la Loi, ce à quoi presque tous les services de police, les tribunaux et les procureurs généraux se conforment. Le but avoué d'une telle mesure est de ne plus nuire à la

réputation de l'ex-délinquant. C'est le plus souvent pour des fins d'emploi ou de voyage que les ex-délinquants demandent leur réhabilitation.

### ***Statistiques sur les réhabilitations***

Au cours des dix dernières années, la CNLC a accordé ou délivré en moyenne 15 000 réhabilitations par année en vertu de la *Loi sur le casier judiciaire*. Ce nombre peut sembler important, mais ce n'est qu'une faible proportion des quelque deux millions et demi de dossiers conservés par le CIPC. Le taux d'octroi est également élevé. Plus de 99 % des requérants obtiennent leur réhabilitation. Inversement, les révocations de réhabilitation sont assez peu fréquentes. Depuis l'entrée en vigueur du système en 1970, presque un quart de million de réhabilitations ont été octroyées ou délivrées, alors qu'il y a eu 5 380 révocations ou cessations<sup>13</sup>.

### ***Divulgence des réhabilitations***

Aux termes de la *Loi sur le casier judiciaire*, les renseignements relatifs à l'identité sont communiqués aux services de police qui obtiennent des empreintes digitales sur les lieux d'un crime ou du décès d'une personne non identifiée. La Loi autorise également le solliciteur général du Canada à divulguer intégralement le dossier d'une personne réhabilitée pour des raisons ayant trait à la sécurité nationale ou à l'administration de la justice. Lorsqu'elle est jugée souhaitable, la divulgation peut être autorisée, par exemple pour faciliter une enquête criminelle ou le filtrage des candidats à des fonctions publiques délicates comme celles de policier ou de juge. La divulgation peut être autorisée pour le filtrage des personnes occupant des postes de confiance auprès des enfants ou d'autres personnes vulnérables.

Lorsque le personnel du CIPC reçoit une demande de vérification de dossier appuyée par des empreintes digitales, il consulte, entre autres, la base de données relatives aux réhabilitations.

Lorsque le CIPC découvre un dossier scellé, il demande automatiquement au solliciteur général d'en envisager la communication. Si le solliciteur général autorise la communication du dossier, le dossier est transmis au requérant pour les fins de la demande. La réhabilitation demeure cependant en vigueur pour toute autre fin. Bien que le pouvoir de communiquer les dossiers de personnes réhabilitées soit totalement à la discrétion du solliciteur général, la communication du dossier a habituellement lieu lorsque le dossier scellé est jugé pertinent aux fins pour lesquelles le dossier a été demandé conformément à la *Loi sur le casier judiciaire*. Dans sa décision, le solliciteur général prend en considération l'avis qu'il a reçu du sous-solliciteur général.

### ***Impact de la réhabilitation sur les recherches relatives au filtrage***

Les dispositions actuelles de la *Loi sur le casier judiciaire* et les procédures administratives permettent l'accès aux dossiers scellés relatifs à des pédophiles et à d'autres personnes occupant des postes de confiance, dans le cadre d'une enquête relative aux antécédents criminels. Si la police sait ou présume que la personne visée a un dossier à titre de personne réhabilitée, elle présente les empreintes digitales de cette personne, ce qui a pour effet de faire porter le dossier

scellé à l'attention du solliciteur général. Toutefois, quand la police n'est pas au courant que la personne visée a obtenu la réhabilitation, il se peut qu'elle n'envoie pas les empreintes digitales de façon automatique pour faciliter sa recherche de dossier. En pareil cas, une demande automatique au CIPC ne lui révélera pas l'existence d'un tel dossier ou le fait que la personne visée a obtenu la réhabilitation.

### ***Options visant à améliorer l'accès aux dossiers scellés, à des fins de filtrage***

Plusieurs options peuvent être envisagées pour faire en sorte que tous les dossiers pertinents sont communiqués aux fins du filtrage :

#### *1. La présentation automatique des empreintes digitales*

Lorsqu'elle effectue une vérification de dossiers à des fins de filtrage, la police pourrait soumettre les empreintes digitales dans chaque cas, ce que font déjà certains services de police. Cette procédure exigerait cependant beaucoup de ressources, en particulier dans les cas où le volume de demandes de filtrage est élevé. Cette procédure aurait aussi pour effet d'accroître le temps nécessaire au filtrage. Dans certains cas, plusieurs pièces d'identité officielles avec photo suffisent à établir l'identité du candidat, et la présentation des empreintes digitales est jugée inutile, surtout lorsqu'on *trouve* un dossier. Toutefois, dans la majorité des cas où il n'y a pas d'indication de la présence d'un dossier au CIPC, les empreintes digitales seraient nécessaires pour qu'il y ait certitude.

#### *2. Le refus de la réhabilitation aux pédophiles*

On pourrait tout simplement refuser d'accorder la réhabilitation aux délinquants condamnés pour certaines infractions sexuelles, lorsque la victime est un enfant ou une personne vulnérable. L'Association canadienne des commissions de police, notamment, a adopté une résolution de ce genre en 1997. Ce serait un outil très imprécis, étant donné que les condamnations ne reflètent pas toujours le comportement qui se cache derrière, par exemple, une accusation d'introduction par effraction quand l'intention de l'accusé était de commettre une agression sexuelle. Il serait également difficile de trouver la formule « satisfaisante » concernant l'infraction et la victime pour identifier les délinquants auxquels on refusera l'accès à la réhabilitation, et l'on pourrait s'attendre à de nombreuses anomalies. Mais le plus important, c'est que cette approche pourrait se révéler injuste pour un grand nombre d'ex-délinquants. Même les études comportant des périodes de suivi exceptionnellement longues, pouvant aller jusqu'à vingt ans, révèlent qu'environ 65 % des délinquants qui ont commis des infractions sexuelles concernant des enfants n'ont pas fait l'objet d'une nouvelle condamnation<sup>14</sup>. Ces bons candidats à la réhabilitation se verraient refuser injustement cette possibilité.

#### *3. L'exclusion des pédophiles des dispositions relatives à la déclaration de culpabilité par procédure sommaire*

Les délinquants sexuels qui ont été condamnés pour une infraction punissable par procédure sommaire peuvent obtenir la réhabilitation après une période d'attente de trois ans. Ils pourraient être exclus des dispositions relatives à ceux qui ont été déclarés coupables par procédure sommaire prévues par la *Loi sur le casier judiciaire* et assujettis aux mêmes dispositions que les personnes accusées d'acte criminel. La police pourrait également être autorisée à prendre les empreintes digitales en pareil cas (et tenue de le faire). Toutefois, elle est déjà autorisée à le faire dans le cas de ce qu'on appelle des infractions mixtes, c'est-à-dire des infractions punissables par voie de mise en accusation ou de procédure sommaire. Comme on pourrait dire que ce sont les infractions punissables par procédure sommaire les plus graves, peut-être serait-il plus pratique pour la police de prendre automatiquement les empreintes digitales en pareil cas, comme le font actuellement de nombreux services de police. Le fait d'exiger la prise des empreintes digitales uniquement dans le cas des délinquants sexuels serait très complexe à justifier en droit et à administrer. Cette mesure absorberait beaucoup de ressources et elle ferait l'objet d'un examen minutieux et difficile au regard de la *Charte des droits*.

#### 4. *L'allongement de la période d'attente*

Sans aller jusqu'à leur refuser catégoriquement l'accès à la réhabilitation, on pourrait exiger des pédophiles qu'ils attendent plus longtemps avant de pouvoir envisager la réhabilitation. Le caractère raisonnable de cette mesure serait sérieusement examiné au regard de la *Charte*, comme celui de la deuxième option. La constatation selon laquelle les pédophiles qui récidivent le font sur une plus longue période pourrait apporter un appui additionnel à cette approche. Les pédophiles présentent un risque de récurrence comparativement faible (ils récidivent à un taux inférieur de plus de la moitié au taux de récurrence chez les délinquants en général), mais les pédophiles ont tendance à récidiver sur une période plus longue. La majorité des délinquants qui récidivent le font au cours des six premières années, mais, dans le cas des pédophiles, la période comparable est de l'ordre de dix à vingt ans<sup>15</sup>.

#### 5. *Le resserrement des enquêtes et des critères de la CNLC*

La CNLC pourrait adopter des critères d'enquête particulièrement rigoureux dans le cas des pédophiles et appliquer des critères particulièrement stricts pour l'octroi de la réhabilitation. Pour faire des enquêtes plus rigoureuses, il faudrait obtenir la collaboration de la police locale; or, bon nombre de services policiers éprouvent déjà des difficultés à trouver des ressources à cette fin. Toutefois, plus l'information fournie à la Commission sera bonne et plus elle sera approfondie, plus l'examen du cas par la Commission sera rigoureux. L'établissement de critères spéciaux pour ce groupe de délinquants (qui, encore une fois, pourraient être difficiles à définir de manière efficace) serait également soumis à l'épreuve de la *Charte* et serait susceptible d'être déclaré inconstitutionnel.

## 6. *Le marquage des dossiers scellés au CIPC*

Bien que cette mesure ne soit pas exempte de risques au regard de la *Charte*, il pourrait être possible de marquer certains dossiers de personnes réhabilitées au CIPC. On pourrait par exemple y inscrire une note indiquant « soumettre des empreintes digitales à des fins de filtrage ». Une personne au courant, qui a accès au CIPC, pourrait déduire de cette observation qu'il s'agit du dossier d'une personne réhabilitée, mais les choses ne seraient pas dites de façon explicite et aucun détail au sujet du dossier ne serait fourni. Toutefois, lorsqu'on filtre les candidats pour des postes de confiance, la présence de cette observation signalerait à la police que des empreintes digitales sont nécessaires en pareil cas, ce qui entraînerait un examen, par le solliciteur général, concernant la pertinence de divulguer le dossier scellé. Ce processus pourrait être mis en œuvre avec un minimum de ressources; il causerait le moins de préjudices aux réhabilités et il empiéterait le moins sur l'intégrité de la *Loi sur le casier judiciaire*. On pourrait aussi appliquer cette façon de procéder aux auteurs d'infractions concernant des victimes appartenant à d'autres groupes vulnérables, en plus de l'appliquer à ceux qui s'en sont pris à des enfants.

### ***Le choix d'une option***

Il est probable que le traitement spécial préjudiciable réservé à ce groupe de délinquants serait déclaré contraire aux garanties accordées par la *Charte des droits*, à moins que l'on puisse démontrer qu'il est raisonnable. En outre, des questions de responsabilité sur le plan juridique seraient soulevées, en particulier parce que les réhabilitations sont souvent demandées pour faciliter l'obtention d'un emploi et (ou) les voyages d'affaires. Enfin, tout plan qui singulariserait un groupe en vue d'un traitement spécial aux termes de la Loi conduirait vraisemblablement à des demandes visant à ce qu'un groupe d'infractions toujours plus grand soit traité de la même façon. Ce faisant, on s'attaquerait à l'intégrité de la *Loi sur le casier judiciaire* et à ses effets bénéfiques pour la vaste majorité des réhabilités.

Tout test portant sur le caractère raisonnable comporterait une évaluation de la portée du problème et du caractère proportionnel de la solution. Afin de mieux comprendre la portée du problème (c'est-à-dire le nombre de délinquants sexuels ou d'agresseurs d'enfants qui pourraient échapper à la détection dans une enquête de filtrage), nous avons examiné un échantillon de cas de réhabilitation<sup>16</sup>. En extrapolant à partir de l'échantillon (170 réhabilitations octroyées, 104 refus et 115 révocations, au cours des quatre années allant de 1988 à 1991 inclusivement), on peut estimer ce qui suit :

- des 227 146 réhabilitations octroyées au cours des 27 dernières années, il y en aurait 12 039 (5,3 %) pour lesquelles le dossier fait état d'une infraction sexuelle (les pédophiles n'ont pas pu être identifiés aisément à cette fin);
- des 5 380 révocations survenues au cours de cette période, il y en aurait 845 (15,7 %) pour lesquelles le dossier fait état d'une infraction sexuelle antérieure;

- des 845 révocations pour lesquelles le dossier fait état d'une infraction sexuelle antérieure, 704 (83,3 %) seraient attribuables à la perpétration d'une nouvelle infraction sexuelle;
- selon d'autres études, la proportion de pédophiles parmi les délinquants sexuels laisse entendre que 458 délinquants ayant commis une nouvelle infraction sexuelle s'en seraient pris à des enfants.

Les résultats de la recherche portent à croire que l'octroi de réhabilitations à des pédophiles constitue un problème d'envergure modeste (même s'il n'est pas dépourvu de conséquences) : sur une période de 25 ans, 704 délinquants sexuels dont 458 agresseurs d'enfants auraient obtenu la réhabilitation et auraient été condamnés par la suite pour une nouvelle infraction sexuelle, selon les estimations. Au cours de la même période, 11 334 délinquants dont le dossier fait état d'une infraction sexuelle auraient obtenu la réhabilitation et n'auraient pas commis une nouvelle infraction sexuelle<sup>17</sup>. Tout plan qui appliquerait des mesures restrictives spéciales à l'ensemble des délinquants sexuels aurait également un impact injustifié sur ce groupe beaucoup plus considérable. Une approche plus ciblée du filtrage, néanmoins efficace, pourrait être indiquée.

#### **Recommandation 7.**

**Il est recommandé que la politique du CIPC soit modifiée de façon à ce qu'une note soit placée dans le système du CIPC, lorsqu'un délinquant sexuel dont la victime était un enfant ou un membre d'un autre groupe vulnérable obtient la réhabilitation et que le dossier relatif à ses antécédents criminels est scellé (option 6).**

#### **Recommandation 8.**

**Il est recommandé que tous les services de police, lorsque la loi les y autorise, prennent les empreintes digitales dans chaque cas, lorsqu'un délinquant est accusé ou trouvé coupable d'une infraction sexuelle dont la victime est un enfant ou un membre d'un autre groupe vulnérable.**

#### **Recommandation 9.**

- Il est recommandé que tous les gouvernements encouragent ou obligent la police locale :**
- **à effectuer des vérifications approfondies des antécédents et des dossiers, lorsqu'elle effectue des enquêtes au sujet des demandes de réhabilitation;**
  - **à communiquer tous les renseignements pertinents à la Commission nationale des libérations conditionnelles;**
  - **à accorder une priorité particulière aux cas des délinquants sexuels qui s'en sont pris à des enfants ou à d'autres personnes vulnérables.**

#### **Recommandation 10.**

**Il est recommandé que la Commission nationale des libérations conditionnelles continue d'examiner soigneusement toute l'information accessible, lorsqu'elle se penche sur une demande de réhabilitation formulée par un délinquant sexuel qui s'en est pris à un enfant ou à un membre d'un autre groupe vulnérable, et qu'elle fasse preuve de la plus grande prudence dans ces cas-là.**

### **CONCLUSION**

Le Groupe de travail sur les délinquants à risque élevé a étudié soigneusement les questions que lui ont soumises les ministres des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Il réaffirme que sa préoccupation première est de protéger le public contre les prédateurs sexuels, et plus particulièrement les enfants et les autres personnes vulnérables. Sauf en ce qui concerne deux gouvernements, il arrive à la conclusion générale que la création d'un registre national des pédophiles ou des délinquants sexuels ne contribuerait pas de façon sensible à l'atteinte de ces objectifs.

Il existe actuellement de bons moyens d'assurer la protection du public dans ce domaine :

- la base de données nationales du CIPC sur les antécédents criminels;
- le filtrage des bénévoles et des personnes occupant un poste de confiance, notamment au moyen de la vérification du casier judiciaire;
- les mécanismes permettant d'aviser le public, qui existent dans la plupart des provinces et territoires.

Le Groupe de travail reconnaît toutefois que des progrès et des améliorations sont possibles dans tous ces domaines et soumet à cette fin les dix recommandations formulées dans ce rapport et reprises à l'annexe B. Ces recommandations proposent notamment qu'on améliore les renseignements sur les antécédents criminels contenus dans la base de données du CIPC et qu'on fasse un plus grand usage de systèmes de filtrage exhaustifs.

En ce qui concerne l'octroi de la réhabilitation aux délinquants sexuels, l'examen d'un échantillon des dossiers indique que le nombre de délinquants sexuels qui obtiennent la réhabilitation et qui sont de nouveau trouvés coupables d'une infraction sexuelle est peu élevé, mais il n'est pas négligeable. Bien que l'ampleur du problème ne justifie pas que l'on refuse la réhabilitation aux délinquants sexuels, le Groupe de travail propose que la base de données du

CIPC comporte un système de repérage permettant d'envisager la communication de leurs dossiers à des fins de filtrage.

Même si les membres du Groupe de travail ne sont pas tous du même avis en ce qui concerne les conclusions et les recommandations de ce rapport, ils partagent la même opinion sur plusieurs points. Le contenu de ce rapport devrait donc bien alimenter les discussions des ministres sur la nature et la portée des recommandations.

*Annexe A*

**FILTRAGE – 10 MESURES POUR ASSURER**  
**LA PROTECTION DE LA COLLECTIVITÉ**

**1. Définition du risque**

Le premier principe de la gestion du risque est de faire tout son possible pour d’abord éviter que les problèmes surviennent. Les organisations maîtriseront d’autant plus les risques inhérents à leur action qu’elles auront su prévoir les actes préjudiciables ou dommageables auxquels pourraient exposer les programmes ou services offerts et prendre les mesures pour prévenir, réduire le plus possible ou éliminer tout à fait le risque.

**2. Nature et paramètres du poste**

Les tâches assignées à chaque poste déterminent son niveau de risque. Une conception attentive et une description claire de l’emploi reflètent l’importance que votre organisation accorde au filtrage. En incluant dans la description de poste les exigences que la personne engagée doit observer en toute circonstance, vous délimitez sans ambiguïté les paramètres, les obligations et les attentes correspondant à l’emploi.

**3. Recrutement**

Le recrutement des bénévoles s’appuie sur des procédures moins officielles que celui des employés. Une des façons de mieux structurer ce processus est l’affichage d’annonces ou l’envoi au domicile des clients d’offres d’emplois bénévoles. Il convient que les documents et avis de recrutement fassent mention expresse du filtrage obligatoire des candidats et candidates.

**4. Formulaire de demande d’emploi**

Un formulaire de demande d'emploi ne peut solliciter que les renseignements qui se rapportent à l'emploi à pourvoir. Sachez que la *Charte canadienne des droits de la personne* protège les candidats contre toute atteinte à leur liberté. Le questionnaire peut requérir la permission de procéder à une vérification de casier judiciaire préalable ou toute autre mesure de filtrage exigée pour ce poste (examen médical complet).

## **5. Entrevues**

Les entrevues contribuent à donner l'assurance que les personnes engagées répondent à vos exigences et « conviennent » à votre organisation. Utilisez la description de poste pour vous assurer que les candidats et candidates comprennent les obligations que comporte l'emploi offert.

## **6. Vérification des références**

Ne tenez pas pour acquis que les candidats et candidates vous donneront uniquement le nom de personnes qui feront leur éloge. Les gens pensent souvent qu'on ne se donnera pas la peine de vérifier leurs références. En délimitant le degré de confiance requis par l'emploi, vous pourrez obtenir beaucoup d'éléments qui confirment la fiabilité des candidats. (Exemple : Jean travaillera auprès des enfants et sera seul avec eux... Jean vous inspire-t-il suffisamment de confiance pour le savoir seul auprès de votre enfant?)

## **7. Vérification des dossiers de police (VDP)**

La VDP n'est qu'une des dix étapes du processus de filtrage. Il importe de comprendre les limites que les VDP comportent. Elles peuvent, par exemple, engendrer un faux sentiment de sécurité, l'individu peut utiliser un autre nom, des délais peuvent s'écouler entre la date de la condamnation et la date à laquelle l'information est versée dans le système, pour ne nommer que ces trois éléments. Malgré ces limites, la VDP répond à un besoin, surtout dans le cas de postes à risque élevé où l'organisation doit procéder à un filtrage en bonne et due forme. La VDP signale, d'une manière très publique, que l'organisation est soucieuse de la sécurité de ses clients.

## **8. Orientation et formation**

La responsabilité ne cesse pas dès l'instant où la personne bénévole entre en fonction – une vigilance constante s'impose. Les séances d'orientation et de formation donnent l'occasion d'observer les bénévoles dans un contexte social et renseignent sur les politiques et procédures de l'organisation. Les périodes de probation donnent autant à l'organisation qu'au bénévole la possibilité d'en savoir plus sur l'autre.

## **9. Encadrement et évaluation**

Plus le risque qu'un emploi comporte est grand, plus le processus de surveillance et d'évaluation doit être fréquent et minutieux. Au cours de la première année, il est important d'avoir une rétroinformation fréquente. Les évaluations doivent se fonder sur les descriptions de poste.

## **10. Suivi du participant ou du client**

Un contact régulier avec les clients et les membres de la famille peut avoir un effet dissuasif pour la personne susceptible d'être malintentionnée ou dont le comportement pourrait dans le cas contraire ne pas être détecté. Il importe que les bénévoles sachent que leur activité est suivie avec diligence, y compris au moyen des vérifications ponctuelles que l'organisation pourra pratiquer dans le cas des emplois à haut risque.

*Annexe B*

### **LISTE DES RECOMMANDATIONS**

#### **Recommandation 1.**

**Il est recommandé que les ministres adoptent le système de données du Centre d'information de la police canadienne, compte tenu des améliorations proposées dans le présent rapport, comme point de départ des systèmes de filtrage destinés à protéger les enfants et les autres personnes vulnérables contre les délinquants condamnés pour une infraction sexuelle.**

#### **Recommandation 2.**

**Il est recommandé que tout gouvernement qui envisage l'établissement d'un registre provincial des pédophiles qui contiendrait de l'information produite par d'autres gouvernements et auquel le public aurait directement accès consulte les autres gouvernements de manière approfondie, au cours de la constitution du registre.**

#### **Recommandation 3.**

**Il est recommandé que le Comité consultatif sur la divulgation de renseignements à la collectivité continue d'examiner la question de la standardisation des politiques et des procédures, et qu'à sa demande, le CIPC voie s'il peut faciliter le transfert, vers les gouvernements, de l'information relative à communication d'avis au public.**

#### **Recommandation 4.**

**Il est recommandé que tous les gouvernements appuient, contribuent à lancer et favorisent des initiatives de sensibilisation du public qui feraient la promotion de la participation des parents et des mesures concrètes que ces derniers peuvent prendre pour protéger leurs enfants de la victimisation, entre autres en demandant aux organisations de jeunes (que les gouvernements soutiennent) d'adopter des politiques et des méthodes de filtrage adéquates.**

#### **Recommandation 5.**

**Il est recommandé que tous les gouvernements :**

- a) établissent des politiques qui définissent et favorisent l'adoption de politiques et de procédures de filtrage adéquates par les organismes qui placent des bénévoles et des employés dans des positions de confiance auprès des enfants et d'autres personnes vulnérables;**
- b) envisagent de rendre ces systèmes de filtrage obligatoires pour les organismes qui sont sous leur autorité directe, ceux auxquels ils attribuent un permis d'exercer ou ceux qui reçoivent des fonds publics.**

#### **Recommandation 6.**

**Il est recommandé que tous les gouvernements appuient l'intervention du Service canadien des renseignements criminels dans l'utilisation de renseignements provenant de la police pour évaluer le risque que des délinquants sexuels connus ou présumés présentent pour des enfants. On pourrait se pencher sur le développement de cette capacité dans le cadre de l'Examen des services de police nationaux auquel procède actuellement Solliciteur général Canada, en consultation avec des partenaires et des intéressés.**

#### **Recommandation 7.**

**Il est recommandé que la politique du CIPC soit modifiée de façon à ce qu'une note soit placée dans le système du CIPC, lorsqu'un délinquant sexuel dont la victime était un enfant ou un membre d'un autre groupe vulnérable obtient la réhabilitation et que le dossier relatif à ses antécédents criminels est scellé (option 6).**

#### **Recommandation 8.**

**Il est recommandé que tous les services de police, lorsque la loi les y autorise, prennent les empreintes digitales dans chaque cas, lorsqu'un délinquant est accusé ou trouvé coupable d'une infraction sexuelle dont la victime est un enfant ou un membre d'un autre groupe vulnérable.**

### **Recommandation 9.**

**Il est recommandé que tous les gouvernements encouragent ou obligent la police locale :**

- **à effectuer des vérifications approfondies des antécédents et des dossiers, lorsqu'elle effectue des enquêtes au sujet des demandes de réhabilitation;**
- **à communiquer tous les renseignements pertinents à la Commission nationale des libérations conditionnelles;**
- **à accorder une priorité particulière aux cas des délinquants sexuels qui s'en sont pris à des enfants ou à d'autres personnes vulnérables.**

### **Recommandation 10.**

**Il est recommandé que la Commission nationale des libérations conditionnelles continue d'examiner soigneusement toute l'information accessible, lorsqu'elle se penche sur une demande de réhabilitation formulée par un délinquant sexuel qui s'en est pris à un enfant ou à un membre d'un autre groupe vulnérable, et qu'elle fasse preuve de la plus grande prudence dans ces cas-là.**

---

<sup>1</sup> *Jacob Wetterling Crimes Against Children and Sexually Violent Offender Registration Act*. 42 U.S.C., 14071, 1994.

<sup>2</sup> Jim Coflin, *Lois, politiques et procédures relatives à l'inscription des délinquants sexuels à un registre et à l'avertissement de la population et Inscription des délinquants sexuels à un registre et avertissement de la population (résumé)*, documents rédigés à l'intention du ministre du Solliciteur général du Canada, juillet 1997.

<sup>3</sup> Groupe de travail fédéral-provincial sur l'information sur les services à l'enfance et à la famille, *Le rôle des autorités provinciales et territoriales en matière d'enfance maltraitée*, Centre national d'information sur la violence dans la famille, Santé Canada, 1994.

<sup>4</sup> *Points de vue libéraux sur le crime et la justice*, avril 1993.

---

<sup>5</sup> Groupe de travail interministériel spécial concernant les systèmes d'information sur les délinquants sexuels qui s'en prennent à des enfants, *Systèmes d'information sur les délinquants sexuels qui s'en prennent à des enfants - Document de travail*, Santé Canada, Justice Canada et Solliciteur général Canada, 1993.

<sup>6</sup> Groupe de travail interministériel spécial concernant les systèmes d'information sur les délinquants sexuels qui s'en prennent à des enfants, *Rapport du Groupe de travail interministériel spécial concernant les systèmes d'information sur les délinquants sexuels qui s'en prennent à des enfants : vérification des antécédents des bénévoles et des employés qui occupent un poste comportant des responsabilités auprès d'enfants*, 1994.

<sup>7</sup> Bénévoles Canada, *Campagne nationale de sensibilisation sur le filtrage : Rapport final*, 1997.

<sup>8</sup> Jim Coflin, *Lois, politiques et procédures relatives à l'inscription des délinquants sexuels à un registre et à l'avertissement de la population*, juillet 1997.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p.18 et suiv.

<sup>10</sup> Estimation donnée par un responsable de la police de l'État de Washington lors d'une conférence tenue à Vancouver (C.-B.) vers 1996.

<sup>11</sup> Bénévoles Canada, *Guide de filtrage - Pour assurer la protection de la clientèle, du personnel et de la collectivité*, Ottawa, 1996.

<sup>12</sup> Lettre de Julian Fantino, chef de police de London et coprésident du Comité de l'ACCAP sur la législation et la politique, 6 janvier 1998.

<sup>13</sup> La Commission des libérations conditionnelles révoque la réhabilitation lorsque le réhabilité a cessé de bien se conduire; la réhabilitation est révoquée d'office si le réhabilité est condamné pour une nouvelle infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire.

<sup>14</sup> Hanson, R. K, H, Scott et R.A. Steffy, "A comparison of child molesters and non sexual criminals: Risk predictors and long-term recidivism". *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 32, n° 3, p. 325-327 (1995).

<sup>15</sup> Hanson, R.K., R.A. Steffy et R. Gauthier, "Long-term recidivism of child molesters". *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, vol. 61, p. 646-652 (1993).

<sup>16</sup> Ces chiffres doivent être interprétés avec prudence, car il se peut qu'ils soient exagérément élevés, en raison du fait que les échantillons proviennent d'années antérieures où le nombre d'infractions sexuelles était plus élevé qu'au cours des dernières années, auxquelles sont appliqués les taux des échantillons. Il convient également de signaler que l'échantillon des cas de révocation et de cessation de la réhabilitation contient des réhabilitations octroyées il y a quelques années, car la période moyenne écoulée depuis l'infraction initiale était de neuf ans.

<sup>17</sup> On n'exclut pas la probabilité que certains pédophiles condamnés qui ont fait l'objet d'une réhabilitation (de même que d'autres qui ne l'ont pas reçue) continueront à commettre des infractions sans être détectés. Toutefois, il convient ici de déterminer dans quelle mesure l'octroi de la réhabilitation pourrait aggraver le problème en faisant en sorte qu'un délinquant ne soit pas détecté pendant un filtrage et quels mécanismes peuvent être mis en place pour éliminer ce risque.