

| BUREAU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL |

# RAPPORT ANNUEL 2018-2019



L'Enquêteur correctionnel  
Canada

The Correctional Investigator  
Canada

Canada





The Correctional Investigator  
Canada

L'Enquêteur correctionnel  
Canada

P.O. Box 3421  
Station "D"  
Ottawa, Ontario  
K1P 6L4

C.P. 3421  
Succursale "D"  
Ottawa (Ontario)  
K1P 6L4

Le 25 juin 2019

L'honorable Ralph Goodale  
Ministre de la Sécurité publique  
Chambre des communes  
Ottawa, Ontario

Monsieur le Ministre,

J'ai le privilège et le devoir conformément aux dispositions de l'article 192 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* de vous présenter le quarante sixième rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

Ivan Zinger, J.D., Ph.D.  
Enquêteur correctionnel



# Table des matières

Message de l'enquêteur correctionnel . . . . .	2
1. Soins de santé dans le système correctionnel . . . . .	7
2. Décès en établissement . . . . .	24
3. Conditions d'isolement . . . . .	36
4. Services correctionnels pour Autochtones . . . . .	71
5. Réinsertion sociale sécuritaire et en temps opportun . . . . .	85
6. Femmes purgeant une peine de ressort fédéral . . . . .	115
Perspective de l'enquêteur correctionnel pour 2019-2020 . . . . .	135
Prix Ed McIsaac pour la promotion des droits de la personne dans le système correctionnel . . . . .	137
Annex A : Résumé des recommandations . . . . .	138
Annex B : Statistiques annuelles . . . . .	141
Annex C : Autres statistiques . . . . .	150

## Message de l'enquêteur correctionnel

Je suis conscient que la fonction de mon bureau, qui est chargé d'agir comme ombudsman pour les délinquants sous responsabilité fédérale, n'est pas vraiment bien connue et qu'elle est souvent mal comprise, parfois même au sein de l'organisme assujéti à sa surveillance. Je comprends pleinement que les activités qui consistent à surveiller les prisons, à faire valoir les droits de personnes emprisonnées et à défendre le traitement équitable et humain des détenus ne sont pas largement reconnues et louangées, et je l'accepte. Toutefois, pour reprendre les paroles d'un jeune Winston Churchill, si les prisons sont des endroits où les principes de la dignité humaine et de la compassion sont mis à rude épreuve, le traitement que nous réservons aux personnes privées de leur liberté continue d'être un des plus importants tests de notre société libre et démocratique. Une surveillance indépendante est donc requise pour s'assurer que les détenus ne subissent pas de traitement humiliant ou dégradant pour la valeur et la dignité inhérente de la personne. Il n'existe que très peu d'organismes d'ombudsman spécialisés dans ce type de travail de par le monde, et je suis extrêmement fier de diriger le Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada.



Au fil de mes rencontres avec des membres de la haute direction du Service correctionnel du Canada (SCC), la même question, assez rhétorique, revient souvent : « pourquoi ne parlez-vous jamais de nous en bien, et pourquoi ne mentionnez-vous jamais nos succès? ». Ma réponse est souvent la même; je leur explique que selon la loi, je suis chargé d'enquêter sur les plaintes et les problèmes des délinquants liés aux décisions, aux actes ou aux omissions qui proviennent du Service correctionnel du Canada. Il n'est question nulle part dans la partie III de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, qui énonce la fonction et le mandat de mon bureau, que je sois tenu de féliciter ou de critiquer le Service. Bien que mon bureau soit souvent décrit comme un critique, un défenseur ou un organisme de surveillance, ce qui est très réducteur et donne une fausse impression, aucun de ces termes ne rend vraiment justice à ce que cela signifie de redresser un tort en cherchant à résoudre des plaintes et des problèmes d'ordre systémique à leur source.

Depuis mon entrée en fonction, je me suis surtout intéressé aux cas où les conditions de détention et le traitement des détenus ne respectaient pas les principes de la dignité humaine, violaient les droits de la personne ou encore n'avaient aucun fondement juridique. Les problèmes sur lesquels j'ai fait enquête et dont il est question dans mon rapport soulèvent des enjeux fondamentaux aux objectifs des services correctionnels et remettent de nouveau en question les présupposés, les mesures et les normes de la dignité humaine dans les établissements correctionnels du Canada, soit :

- L'introduction de méthodes et d'un protocole de fouille à nu « aléatoire » dans les établissements pour femmes (ratio de 1:3).
- Une culture d'impunité et de mauvais traitement par le personnel de l'Établissement d'Edmonton.
- Un plus haut taux d'incidents de recours à la force dans les centres régionaux de traitement (des hôpitaux psychiatriques désignés pour les délinquants présentant des troubles mentaux).
- L'absence de toilettes dans les cellules d'une unité résidentielle de l'Établissement du Pacifique.
- Le premier cas d'une aide médicale à mourir ayant été prodiguée dans un pénitencier fédéral.
- Des aliments servis en pénitencier qui ne respectent pas les normes et qui ne répondent pas aux besoins nutritionnels des détenus.
- Les difficultés opérationnelles lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins des personnes transgenres en établissement.
- L'admission de détenus ayant une cote de sécurité maximale et des problèmes de comportement ou de santé mentale dans des rangées « thérapeutiques » afin de réaliser l'objectif visant à éviter l'isolement.

Parmi les pratiques dont il est question ci-haut, nombreuses sont celles qui semblent aller à l'encontre de la vision articulée dans la lettre de mandat du gouvernement que le ministre de la Sécurité publique a transmise à la nouvelle commissaire du Service correctionnel du Canada, en septembre 2018. C'était la première fois que le gouvernement rendait publique une *lettre de mandat* à l'intention de l'administrateur général du Service correctionnel du Canada, et il montrait ainsi à quel point il est déterminé à aller de l'avant avec son programme complet de réforme des services correctionnels. En rendant ces engagements publics, il fait un grand pas en avant pour accroître la responsabilité et la transparence au sein du Service. Je le félicite pour cet effort.

J'aimerais souligner que de nombreux engagements prévus dans la lettre de mandat ont déjà été abordés dans des rapports antérieurs du bureau, notamment :

- Limiter les obstacles aux visites en prison, accroître les contacts des détenus avec le monde extérieur, et fournir aux détenus l'accès à l'utilisation supervisée au courriel.
- Faire en sorte que l'éducation en milieu carcéral devienne une priorité, mettre en œuvre des plateformes d'apprentissage numérique, et améliorer l'accès des délinquants aux possibilités d'études postsecondaires.
- Interdire le placement en isolement de détenus atteints de troubles mentaux.
- Traiter la toxicomanie comme un problème de santé mentale et assurer la continuité des soins au moment de la libération.
- Respecter la pleine diversité de la population carcérale du SCC, y compris les délinquants autochtones, les Canadiens de race noire, les délinquantes, les jeunes adultes, les personnes LGBTQ2 et les délinquants âgés et vieillissants.

- Accroître le recours aux dispositions législatives propres aux Autochtones pour combler les lacunes et éliminer la surreprésentation des Autochtones dans les services correctionnels.

Les chapitres pertinents du rapport de cette année qui portent sur les soins de santé, les conditions de détention, les services correctionnels pour Autochtones, la réinsertion sociale sécuritaire et en temps opportun et les délinquantes sous responsabilité fédérale aborderont d'autres engagements liés au mandat, qui visent à :

- Mettre sur pied un programme d'échange de seringues dans les établissements correctionnels fédéraux.
- Respecter les principes de *La création de choix* dans les services correctionnels destinés aux femmes.
- Faire en sorte que la qualité et la quantité de la nourriture servie soient adéquates pour assurer le bien être.
- Axer les programmes de formation professionnelle sur le développement des compétences liées à l'employabilité.
- Veiller à ce que le SCC soit un milieu de travail exempt d'intimidation, de harcèlement et de violence sexuelle.
- Inculquer au sein du SCC une culture d'autoréflexion continue.
- Veiller à ce que les incidents de recours à la force fassent l'objet d'une enquête complète et transparente et que les leçons tirées de ces enquêtes soient mises en œuvre.

- Travailler avec les partenaires autochtones pour accroître l'appui aux pavillons de ressourcement et aux mises en liberté aux termes de l'article 84 avec le soutien de la collectivité.
- Examiner le rôle du Comité consultatif autochtone national.

Comme le suggère mon rapport, de nombreuses pièces du casse tête devront être rassemblées pour que le gouvernement actuel puisse réaliser sa vision actuelle des services correctionnels fédéraux. Le ministre reconnaît que certaines des initiatives prévues au mandat pourraient exiger la création de nouveaux pouvoirs en matière de politiques (p. ex. pour la réforme de l'isolement) ou l'octroi de fonds additionnels. Cependant, après avoir effectué un examen des niveaux actuels d'affectation des ressources, nous estimons que la marge de manœuvre permettant de réaffecter des ressources à même le Service correctionnel du Canada est plus que suffisante pour répondre aux nouvelles demandes sur les programmes et la prestation des services découlant des changements dans la diversité et la répartition de la population de délinquants sous responsabilité fédérale.

Selon Statistique Canada, en 2017-2018, il coûtait 330 \$ par jour, ou 120 571 \$ par année, pour garder un délinquant sous responsabilité fédérale derrière les barreaux. Avec son ratio d'un employé pour un détenu, le SCC est un des systèmes correctionnels qui dispose de la plus grande quantité de ressources au monde. De plus, grâce aux fonds additionnels annoncés en décembre 2018, le Service pourrait grossir ses rangs de jusqu'à mille nouveaux employés, dont la plupart seraient des agents correctionnels. Même si je suis conscient que l'établissement de comparaisons internationales comporte des difficultés liées à la définition et à la méthode, j'estime tout de même que le Canada pourrait bientôt avoir la plus grande proportion d'employés par détenu au monde.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Bureau de l'enquêteur correctionnel (avril 2019). *Ressources, rendement et valeur des investissements dans le système correctionnel fédéral : examen comparatif*  
<https://www.oci-bec.gc.ca/cnt/rpt/index-fra.aspx#OTH>

Entre temps, on observe une diminution du nombre de détenus qui sont actuellement derrière les barreaux; alors que ce nombre a atteint son maximum en 2013 avec 15 340 détenus, il a baissé pour revenir presque au même niveau qu'il y a dix ans (soit un peu plus que 14 000 détenus). Par comparaison, le nombre de délinquants sous surveillance dans la collectivité est passé d'environ 7 700 en 2013 à 9 200 aujourd'hui. Depuis 2007-2008, le SCC a ajouté quelque 1 200 postes d'agents correctionnels à sa main d'œuvre; ainsi, son effectif complet a augmenté de plus de 2 500 employés, dont 80 % sont du personnel de sécurité de première ligne. À l'heure actuelle, près de quatre pénitenciers sur dix ont plus d'employés à temps plein que de détenus. Dans certains établissements, il y a même plus d'agents correctionnels qu'il n'y a de détenus. Quelque 2 000 cellules sont vides un peu partout au pays, ce qui représente la différence entre la capacité pondérée totale de 16 382 et la population carcérale actuelle de 14 081.

Avec ses dépenses, ses investissements et ses niveaux de dotation actuels, le Canada devrait exceller dans tous les aspects des services correctionnels. Pourtant, comme l'indique mon rapport, d'importantes améliorations sont encore requises. Le plus grand nombre d'agressions de détenus contre d'autres détenus et de détenus contre le personnel a été enregistré en 2018-2019. On a également observé le plus grand nombre d'incidents de recours à la force dans les établissements du SCC. De nouveaux sommets ont été atteints pour ce qui a trait aux taux d'automutilations, tant du point de vue de la fréquence que du nombre de délinquants qui s'automutilent. Enfin, en 2018-2019, il y a eu cinq homicides en prison, soit le plus grand nombre enregistré en une décennie. Comme nous l'avons déjà mentionné, ces statistiques ont été obtenues pendant une période où les nouvelles admissions et les réadmissions en établissement sont à la baisse et où la population de délinquants sous surveillance

dans la collectivité a atteint des niveaux inégalés jusqu'à maintenant. Malgré les changements survenus dans la répartition de la population de délinquants, le SCC n'accorde que 6 % de son budget total à la supervision des délinquants dans la collectivité. Par comparaison, il y a environ 6,5 délinquants sous supervision dans la collectivité pour un agent de surveillance dans la collectivité.

Au cours de la dernière décennie, dans les faits, il n'y a pas eu de croissance nette de la population totale de délinquants sous responsabilité fédérale; plutôt, la répartition de cette population a subi certains changements dramatiques. Par exemple, parmi les détenus, la proportion d'Autochtones a augmenté de plus de 50 % en tout et de 74 % pour les femmes autochtones incarcérées. Les ressources et les priorités du SCC n'ont pas été affectées de façon proportionnelle ou relative pour contrer la crise urgente de la surreprésentation des Autochtones dans les services correctionnels fédéraux ou pour régler le problème des résultats qui sont nettement pires et différents pour ces délinquants.

D'autres facteurs démographiques et dynamiques du changement suggèrent également que des ressources devraient être affectées aux secteurs qui subissent les plus fortes pressions et où les besoins sont les plus pressants pour accroître l'efficacité et améliorer les résultats. D'ailleurs, trois secteurs en particulier devraient être examinés plus attentivement aux fins de la réaffectation des ressources des services correctionnels en établissement aux services correctionnels dans la collectivité, c'est à dire :

1. Les services correctionnels pour Autochtones (surtout pour ce qui a trait aux dispositions prévues aux articles 81 et 84).
2. Les solutions de rechange à l'incarcération pour les personnes souffrant d'une maladie mentale grave.
3. Les délinquants âgés et vieillissants (en particulier ceux qui ne présentent pas un risque inacceptable pour la société en raison d'un mauvais état de santé ou du temps passé en détention).

Dans sa lettre de mandat, le gouvernement termine en encourageant la commissaire à instaurer au SCC une « culture d'auto réflexion continue », et à adopter une approche et une attitude professionnelles qui lui permettront « d'accueillir les critiques constructives, offertes de bonne foi, comme étant des moteurs indispensables du progrès ». Voilà qui sont des messages originaux et encourageants, et je donne dans mon rapport un certain nombre d'études de cas qui pourraient contribuer à créer une culture organisationnelle plus axée sur l'auto réflexion et qui adopte des façons de penser, d'apprendre et de se comporter nouvelles et variées. En fait, s'il y a un thème récurrent et unifiant dans le rapport de cette année, c'est que la « culture » organisationnelle du SCC (les croyances, les aprioris, les normes, les codes de conduite et les façons de penser et de faire caractéristiques qui définissent la façon d'agir et de se comporter d'un organisme) est devenue trop insulaire, rigide et défensive. Parce qu'elle est devenue trop méfiante et résistante au changement, et parce que les pratiques du Service sont fondées sur une vieille croyance désuète (« c'est comme ça qu'on fonctionne »), la culture professionnelle du SCC l'empêche de devenir le meilleur organisme qu'il pourrait être. Je n'ai pas le pouvoir de régler les problèmes en milieu de travail ou de relations

de travail, mais il est de mon devoir de le signaler lorsque ces problèmes ont des répercussions négatives sur les délinquant ou qu'ils nuisent à leur traitement équitable et humain.

Je suis toujours résolu à travailler de façon collaborative et constructive avec le ministre et la commissaire pour aider le gouvernement à mettre en place son programme de réforme des services correctionnels pour le Canada.

Ivan Zinger, JD., Ph.D.  
Enquêteur correctionnel  
Juin 2019



Véhicule de livraison des services de santé – La Macaza

# 1

## SOINS DE SANTÉ DANS LE SYSTÈME CORRECTIONNEL

## Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à la santé

Le 6 novembre 2018, j'ai eu le privilège de rencontrer M. Dainius Pūras, le rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à la santé. Lors de notre réunion, je lui ai expliqué que les délinquants sous responsabilité fédérale sont exclus de la *Loi canadienne sur la santé* et qu'ils ne sont pas couverts par les régimes de Santé Canada ou pris en charge par les systèmes provinciaux de soins de santé. J'ai également insisté sur le fait que le SCC est tenu par la loi de veiller à ce que les délinquants aient un accès raisonnable aux soins de santé essentiels conformément aux normes de pratique professionnelles reconnues, et que l'état de santé d'un délinquant et ses besoins en matière de soins de santé doivent être pris en compte dans toutes les décisions le concernant (comme le placement pénitentiaire, le transfèrement et l'isolement, par exemple).

Dans nos discussions, je lui ai résumé les préoccupations suivantes relatives aux soins de santé dans le service correctionnel fédéral :

- Le respect, par le Canada, des éléments des « Règles Mandela » des Nations Unies concernant le rôle des services de santé et des fournisseurs de soins de santé.
- Sur le plan du respect des normes et des services offerts, l'équivalence des soins de santé offerts dans la collectivité et dans les services correctionnels.



- L'autonomie et l'indépendance clinique des fournisseurs de soins de santé correctionnels.
- Le recours à la force lors d'interventions auprès de détenus atteints de problèmes de santé mentale.
- Les répercussions de l'isolement cellulaire sur les plans psychologique et comportemental.
- Les décès prématurés et les questions de dignité relatives aux décès derrière les barreaux.
- La gestion des besoins complexes en santé mentale.

Pour ce qui a trait à ces éléments et à d'autres facteurs relatifs aux préoccupations et à la réforme des soins de santé à l'échelle nationale et internationale, nos points de vue semblaient se rejoindre. Même si le rapport final du rapporteur spécial devrait être diffusé en dehors de la période de production du présent rapport annuel, ses observations préliminaires sur sa visite au Canada ont été publiées le 16 novembre 2018.<sup>2</sup> Dans sa déclaration, M. Pūras souligne le fait que le Canada n'a toujours pas « ratifié d'importants traités, y compris le *Protocole facultatif* [à la *Convention contre la torture*] qui permettrait aux particuliers de présenter des plaintes sur des violations présumées du droit à la santé ». Il félicite le Canada pour son approche en matière de santé publique, mais soulève aussi certaines lacunes, notamment le fait que le pays « n'a pas encore fait le saut vers l'intégration complète d'une perspective de droit à la santé, comprenant pleinement que la santé, au-delà d'un service public [sic], est un droit humain ».

<sup>2</sup> D. Pūras. (novembre 2018) Observations préliminaires – Visite de pays au Canada, du 5 au 16 novembre 2018. *Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible*, extrait de (mai 2019) : <https://https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23896&LangID=F>

Sous cet angle, les obstacles qui se dressent devant l'accès à des soins adéquats de santé deviennent une question de justice, point de vue avec lequel je suis d'accord. J'ajouterais même qu'il y a violation des droits de la personne lorsque des détenus sont stigmatisés ou punis pour des comportements qui découlent de facteurs sous jacents liés à la santé ou à la santé mentale.

## Rangées thérapeutiques (sécurité maximale)

Les rangées thérapeutiques ont pour objectif d'offrir des *soins de santé mentale intermédiaires* d'intensité modérée dans des établissements à sécurité maximale. Ils sont utilisés pour gérer les détenus à sécurité maximale<sup>3</sup> qui ne répondent pas aux critères d'admission pour les centres de traitement, ou pour lesquels il est impossible de répondre en toute sécurité aux besoins en matière de comportement ou de sécurité dans un hôpital psychiatrique. Voici les critères d'admission auxquels les détenus doivent répondre pour être admis dans ces rangées, critères qui ont été introduits en 2017-2018 :

- Ils doivent présenter une déficience moyenne ou des symptômes de trouble mental importants.
- Ils doivent avoir besoin de soins plus importants que ceux pouvant être offerts dans le cadre de soins primaires.
- Ils ne doivent pas exiger de soins 24 heures sur 24.
- Ils peuvent également avoir des comportements difficiles qui sont secondaires à leurs besoins en matière de santé mentale et nécessitent souvent des mesures de sécurité plus rigoureuses.



Comme l'indique le Plan d'activités organisationnel du SCC, les rangées thérapeutiques servent de « solution de rechange thérapeutique » à l'isolement pour les délinquants qui adoptent un comportement difficile en raison de troubles de santé mentale, c'est à dire que le modèle actuel vise à réacheminer les délinquants ayant des besoins en santé mentale de l'isolement préventif vers des unités thérapeutiques où ils pourront obtenir les programmes, les services et les traitements dont ils ont besoin.

Dans le budget de 2017-2018, des ressources additionnelles de l'ordre de 58 millions de dollars avaient été affectées au SCC pour élargir les capacités en soins de santé mentale dans les établissements correctionnels fédéraux. Une partie du nouveau financement (soit un peu plus de 10 millions de dollars) avait été consacrée à la mise en œuvre et à l'exploitation des rangées thérapeutiques (sur une période

<sup>3</sup> Conformément aux Lignes directrices intégrées en santé mentale du SCC (28 mars 2019). Bien que selon ce document, les rangées thérapeutiques seront mises en place dans « certains établissements à sécurité moyenne et maximale », on peut lire dans le *Plan d'activités organisationnel de 2018-2019 à 2022-2023* que ces rangées seront instaurées seulement dans des établissements à sécurité maximale pour hommes.

de cinq ans) dans des établissements à sécurité maximale de chacune des cinq administrations régionales du SCC.<sup>4</sup> Jusqu'à maintenant, des rangées thérapeutiques ont été ouvertes dans les établissements à sécurité maximale suivants : les établissements de l'Atlantique, de Kent et d'Edmonton. Le SCC a signalé son intention d'aller de l'avant avec l'instauration de rangées thérapeutiques dans les régions du Québec et de l'Ontario.<sup>5</sup>

Un examen préliminaire et des visites dans les établissements effectués par des employés de mon bureau donnent à penser que la mise en œuvre, par le SCC, de ces rangées n'est peut être pas pleinement harmonisée aux objectifs de soins de santé mentale. Par exemple, l'administration de l'Établissement de l'Atlantique a utilisé le financement qui lui avait été accordé pour mettre en œuvre des rangées thérapeutiques pour créer quatre postes d'« agents thérapeutiques », classifiés CX-02 (agent correctionnel). La différence entre ces postes et ceux du personnel de sécurité de première ligne n'est pas claire, à part le fait que ces agents reçoivent une certaine formation additionnelle en santé mentale. De plus, comme le montrent les photos prises, sur le plan des infrastructures, il n'y a pas de réelle différence entre l'unité thérapeutique et l'unité d'isolement dans cet établissement. La situation semble être plus ou moins la même à l'Établissement d'Edmonton.



Rangée thérapeutique – Établissement de l'Atlantique



Unité d'isolement – Établissement de l'Atlantique

<sup>4</sup> En 2017, 1,8 M\$ a été affecté pour que des rangées thérapeutiques soient mises en place dans des établissements à sécurité maximale pour hommes. En 2018-2019 et 2019-2020, du financement a été alloué à toutes les administrations régionales pour instaurer ces rangées. Selon le rapport interne du SCC sur l'allocation des ressources pour 2018 2019, pendant cet exercice, un montant total de 3,3 millions de dollars a été alloué pour doter les rangées thérapeutiques en ressources humaines. Un montant additionnel de 3,3 millions de dollars est prévu pour 2019-2020.

<sup>5</sup> *Plan d'activités organisationnel de 2018-2019 à 2022-2023* du SCC.

En mars 2019, mon bureau a demandé de l'information détaillée sur les services, le soutien et les interventions en santé mentale qui sont offerts dans ces rangées, et sur la main-d'œuvre et le modèle opérationnel qui leur servent de fondement. En juin 2019, le SCC a répondu que grâce au nouveau financement, chaque administration régionale dispose maintenant d'un établissement à sécurité maximale pouvant offrir des soins de santé mentale intermédiaires. Il y a 110 places en rangée thérapeutique dans cinq établissements, ce qui représente environ 6 % du nombre total de détenus de sexe masculin à sécurité maximale. Le modèle de ressourcement et de dotation semble être fondé sur une unité de 20 lits. Pour les détenus se trouvant dans ces rangées, la routine quotidienne est semblable à celle qu'on retrouve dans les autres établissements à sécurité maximale, à l'exception du fait qu'ils participent à des interventions cliniques en groupe ou individuelles.

Pour l'instant, puisque le SCC ne m'a pas donné d'information ou de données probantes démontrant le contraire, je dois conclure que les rangées thérapeutiques dans les établissements à sécurité maximale servent surtout à éviter l'isolement qu'à accroître la capacité de traitement en santé mentale. À première vue, il ne semble pas y avoir de valeur réellement clinique à l'utilisation de ce modèle en remplacement des stratégies d'isolement ou d'intervention. Malgré leur rareté, il existe tout de même certaines recherches portant sur la prestation d'interventions à des détenus en isolement,<sup>6</sup> et il pourrait être utile pour le Service de s'inspirer de l'expérience acquise dans d'autres administrations. Le Service pourrait même tirer certaines leçons importantes de sa propre expérience de la mise en œuvre de l'initiative d'intervention en isolement,<sup>7</sup> qui a été marquée par de nombreuses difficultés opérationnelles et qui ne lui a pas permis de réaliser la plupart de ses objectifs attendus.

Honnêtement, on ne sait pas vraiment à quoi a servi le nouveau financement qui avait été accordé pour mettre en œuvre les rangées thérapeutiques, ou même quels résultats sont attendus à part le placement des détenus à sécurité maximale ayant des comportements difficiles ailleurs qu'en isolement. Plus important encore, je ne vois pas comment ces environnements sont censés servir à réaliser des objectifs thérapeutiques. De plus, on sait encore moins à quoi serviront ces rangées une fois que les unités d'isolement auront été éliminées. Selon notre expérience jusqu'ici, les rangées thérapeutiques pourraient servir de leçon sur la façon dont le SCC prévoit gérer les délinquants ayant des problèmes de santé mentale ou de comportement une fois que sera révolue l'époque du placement en isolement. J'ai l'intention d'examiner ces rangées plus en profondeur dans l'année à venir, y compris la coordination des soins cliniques, les plans de traitement individuels et les rapports sur l'évolution du cas.

## Recours à la force dans les centres de traitement

Dans la foulée du décès tragique et évitable de Matthew Hines au Pénitencier de Dorchester en octobre 2015,<sup>8</sup> le SCC a déployé des efforts considérables pour élaborer et appliquer son Modèle d'engagement et d'intervention (MEI), une approche de gestion des incidents de sécurité qui est davantage « axée sur les

<sup>6</sup> Voir, par exemple, R. M. Labrecque (2018). *Specialized or segregated housing units: Implementing the principles of Risk, Needs, and Responsivity*. Dans le Routledge Handbook on Offenders with Special Needs (p. 69 à 83).

<sup>7</sup> SCC (S. Johnson, E. Talisman et J. Weekes, septembre 2018). *Initiative d'intervention en isolement : un examen de l'incidence sur les résultats des délinquants* (Recherche en bref).

<sup>8</sup> Bureau de l'enquêteur correctionnel (février 2017). *Une réaction fatale : Enquête sur le décès en établissement de Matthew Ryan Hines*.

personnes ». Selon le Service, ce modèle est conçu pour souligner « l'importance des interventions non physiques et axées sur le désamorçage dans le cadre des incidents, et pour établir clairement les protocoles d'intervention dans les situations de détresse physique ou psychologique ».<sup>9</sup> Conformément à ce qui est énoncé dans la Directive du commissaire (DC) 567, *Gestion des incidents*, ces protocoles d'intervention :

- prendront en compte la santé et le bien-être du détenu, sur le plan mental et/ou physique, ainsi que la sécurité des autres personnes et de l'établissement;
- favoriseront, dans la mesure du possible, le règlement paisible de l'incident par la négociation et/ou une intervention verbale;
- se limiteront à ce qui est nécessaire et proportionnel;
- prendront en compte l'évolution de la situation à l'aide d'une évaluation et d'une réévaluation continues;
- au moment d'évaluer une intervention, les membres du personnel prendront en compte les nombreux partenaires disponibles [comme les professionnels de la santé] pour créer une intervention concertée et appropriée;
- la présence de membres du personnel sera utilisée de façon générale et stratégique afin de prévenir et de régler les incidents. À elle seule, la présence d'un employé adoptant des attitudes et des comportements positifs peut permettre de désamorcer une situation.

Bien qu'en théorie, je sois d'accord avec ces protocoles, je ne suis pas satisfait de la façon dont ils sont réellement appliqués. Depuis que la DC 567 a été adoptée en janvier 2018, mon bureau continue d'être appelé à examiner des incidents de recours à la force inutiles ou inappropriés dans des établissements fédéraux. Certains des incidents de recours à la force les plus perturbants mettent en cause des patients détenus placés dans des Centres régionaux de traitement (CRT) ou dans des hôpitaux psychiatriques.

---

<sup>9</sup> SCC (décembre 2017). Mises à jour sur la formation sur le Modèle d'engagement et d'intervention. *Fiche d'information mensuelle des RH*. Extrait tiré de l'intranet du SCC (avril 2019) : <http://thehub/En/security/emergency-management/Pages/management-model.aspx>

## | INCIDENT DE RECOURS À LA FORCE AU CENTRE RÉGIONAL DE TRAITEMENT (CRT) DE L'ÉTABLISSEMENT DE MILLHAVEN |

Sur la vidéo de la rangée, on peut voir un détenu ayant un diagnostic de trouble mental grave avec d'importantes déficiences participer à une entrevue thérapeutique avec un thérapeute du comportement dans la salle commune. Pendant l'entrevue, le détenu demande à un agent au poste de contrôle tout près s'il pourra sortir en récréation dans la cour après l'entrevue. L'agent répond que non, et lui explique qu'il devra attendre plus tard parce que des travaux d'entretien sont en cours.

Le détenu devient agité, et il proteste verbalement à l'intention de l'agent installé juste à l'extérieur de la barrière qui sépare la salle de loisirs. La réaction de l'agent aggrave la situation. Pendant que le thérapeute tente de désamorcer la situation par le dialogue, les agents décident, sans avertissement ni consultation, de mettre fin à l'entrevue pour une question présumée de « sécurité du personnel ». Dans son rapport, le thérapeute indiquera plus tard qu'il n'a jamais eu l'impression que le détenu avait mis la sécurité de quiconque en danger, et que toutes les interactions de ce dernier étaient restées « appropriées et polies ».

Un agent ouvre la barrière et ordonne au thérapeute de « sortir de là ». Celui-ci essaye de quitter la pièce, mais quatre autres agents s'étaient déjà rassemblés autour de la sortie. Le détenu se précipite sur les agents et essaye d'en frapper un. Les agents bondissent et le plaquent au sol. Le détenu est étendu au sol où il y est maintenu par le poids de quatre agents. Un professionnel de la santé qui était tout près a dit plus tard qu'un agent était agenouillé sur le cou du détenu et que le visage de ce dernier était mauve. On voit le détenu haleter. Un des agents lui aurait dit « tu veux que je te vienne au visage? ». Sur la vidéo, on voit les autres agents rire.

Le détenu est menotté alors qu'il est au sol, puis il est levé et projeté contre une porte d'acier, et sa tête est appuyée contre la porte alors qu'on le tient par le derrière du cou. Les agents le fouillent pendant qu'il est immobilisé dans cette position. Il est ensuite escorté jusqu'à une cellule d'observation, sans incident.

Les agents couchent de force le détenu toujours menotté sur le lit de la cellule, le visage sur la surface de métal jusqu'à ce qu'ils lui enlèvent les menottes. On voit le dernier agent dans la cellule enfoncer la tête du détenu dans le lit et appliquer une technique de « maîtrise par la douleur » (qui consiste à étirer le bras et le poignet et à les tordre avec force) pour garder le contrôle pendant qu'il sort de la cellule.



Détenu maintenu au sol par quatre officiers – CRT de Millhaven

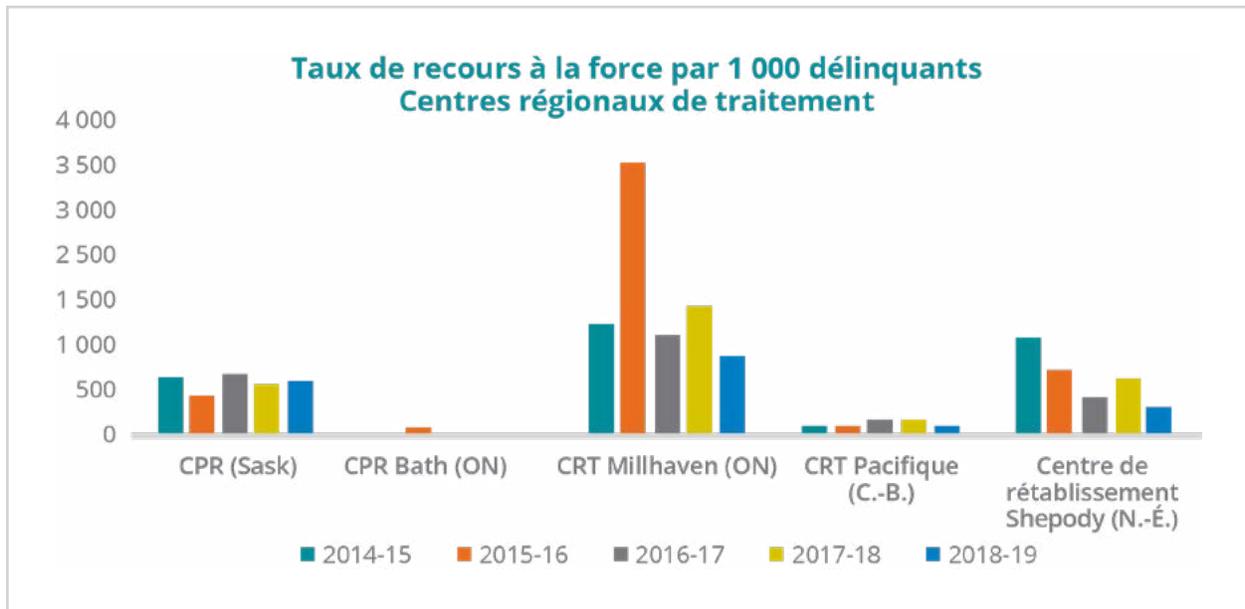


Détenu appuyé contre une porte de métal alors qu'il est menotté – CRT de Millhaven

L'incident survenu au CRT de l'Établissement de Millhaven n'est pas un cas isolé. En fait, en 2018-2019, mon équipe chargée d'examiner les recours à la force a observé une tendance concernant des incidents de recours à la force inappropriés ou inutiles à ce CRT. Au cours du dernier exercice, la proportion d'incidents de recours à la force survenus dans ce Centre et ayant été désignés par mon équipe comme étant inappropriés ou inutiles était beaucoup plus élevée (28 %) que pour l'ensemble des autres établissements (13 %). Si on enlève les données du CRT de l'Établissement de Millhaven des estimations, la proportion totale nationale chute à 9,3 %.

Dans l'ensemble, les cinq centres régionaux de traitement comptent pour environ 20 % de tous les incidents de recours à la force ayant fait l'objet d'un examen par mon bureau en 2018-2019 (soit 296 incidents sur 1 546). Un incident sur dix survenu dans un de ces centres a été déterminé comme étant inutile ou inapproprié. En tout, 80 % de ces incidents sont survenus au CRT de l'Établissement de Millhaven.

Le niveau et les taux de recours à la force dans les centres de traitement soulèvent un problème courant, notamment la compétence et la formation du personnel de sécurité. J'ai d'ailleurs soulevé cette inquiétude dans mon rapport annuel précédent, dans lequel je recommandais que « le SCC veille à ce que le personnel de sécurité qui travaille dans un centre régional de traitement soit recruté avec soin, choisi et formé de façon appropriée, et à ce qu'il soit pleinement compétent pour effectuer ses tâches dans un hôpital psychiatrique sécuritaire ». Le SCC a répondu que « tous les membres du personnel correctionnel, y compris ceux qui travaillent dans les centres régionaux de traitement, sont recrutés, sélectionnés et formés avec soin ». Pourtant, l'incident donné dans l'étude de cas, ainsi que les taux de recours à la force inappropriés et inutiles au CRT de l'Établissement de Millhaven laissent croire le contraire.



Source : Service correctionnel du Canada (avril 2019). *Mesure du rendement et rapports de gestion.*

À l'issue de son examen interne sur l'incident donné dans l'étude de cas, le SCC a conclu qu'en plus de nombreuses autres violations de la politique, la force utilisée n'était ni nécessaire ni proportionnelle à la situation. J'ai été heureux d'apprendre que les responsables de l'établissement ont rapidement appliqué des mesures disciplinaires aux agents impliqués. Même si ces mesures de responsabilisation sont importantes, les examens après incident ne suffisent pas à s'assurer que le personnel respecte les protocoles du MEI. Comme les CRT sont des installations psychiatriques qui traitent des patients, tous les efforts possibles devraient être déployés pour s'assurer que le recours à la force n'est utilisé que lorsqu'il est nécessaire de le faire.

Lors de leurs visites en établissement, les enquêteurs du BEC ont remarqué que le personnel de sécurité de première ligne des centres de traitement est souvent installé dans un bureau ou derrière une barrière, ce qui leur permet de rester essentiellement à l'écart des détenus patients. En fait, dans la majorité des cas, les patients semblent être à l'origine des interactions observées entre ceux-ci et le personnel correctionnel. Ce type de posture de sécurité renforce la mentalité « nous contre eux », qui va à l'encontre des objectifs thérapeutiques des centres de traitement.

1. **Je recommande que, pendant l'exercice 2019-2020, le Service correctionnel du Canada effectue un examen des pratiques et des protocoles en matière de sécurité, dans le but d'offrir un environnement plus positif et propice à la prestation sécuritaire des soins cliniques dans les centres régionaux de traitement. Cet examen des « pratiques exemplaires » permettrait d'établir un modèle de sécurité et une structure d'intervention qui répondraient mieux aux besoins des patients, soutiendraient les objectifs de traitement des cliniciens et respecteraient des principes de droit moins restrictifs.**

## RÉPONSE DU SCC :

Le Service correctionnel du Canada (SCC) s'est engagé à évaluer le Modèle d'engagement et d'intervention (MEI) en réponse au Rapport annuel 2017-2018 du Bureau de l'enquêteur correctionnel. L'évaluation est en cours et elle fournira de l'information sur les réalisations quant aux résultats attendus, y compris ceux des centres de traitement.

On reconnaît qu'il est possible d'examiner les protocoles en matière de sécurité et de services de santé liés aux activités d'intervention et permettant de désamorcer la situation en cas d'incident et de miser sur les pratiques exemplaires afin de veiller à répondre de façon adéquate aux besoins des patients, tout en tenant compte du principe des mesures les moins restrictives qui cadrent avec la protection de la société, des membres du personnel et des délinquants. À cet égard, le SCC mettra sur pied un forum auquel des intervenants du SCC participeront.

## Résumé de la recherche

### USAGE DE DROGUES INJECTABLES CHEZ LES DÉLINQUANTS SOUS RESPONSABILITÉ FÉDÉRALE

- » 30 % de femmes et 21 % d'hommes disent avoir consommé des drogues injectables. De ces personnes, 53 % de femmes et 39 % d'hommes disent avoir partagé des seringues.<sup>10</sup>
- » 51 % des hommes ayant déclaré avoir consommé des drogues injectables ont dit en avoir consommé récemment, et presque tous ces hommes (94 %) ont été classés dans la catégorie des personnes ayant un problème de toxicomanie allant de « modérée » à « grave ».<sup>11</sup>
- » Chez les délinquants, la probabilité de déclaration de l'état sérologique relatif au VIH ou au VHC était considérablement plus grande chez ceux ayant déclaré avoir déjà utilisé des drogues injectables comparativement à ceux qui ont déclaré n'avoir jamais utilisé des drogues injectables.<sup>12</sup>

## Programme d'échange de seringues en prison

En juin 2018, le SCC a lancé un Programme d'échange de seringues dans les prisons (PESP) dans deux établissements fédéraux : l'Établissement de l'Atlantique au Nouveau Brunswick et l'Établissement pour femmes Grand Valley en Ontario. Entre autres objectifs, ce programme visait à réduire la propagation de maladies infectieuses comme le VIH/sida et l'hépatite C. En janvier 2019, le Service a entrepris de mettre ce programme en œuvre à l'échelle nationale (à raison d'une unité opérationnelle par mois). Au printemps 2019, le programme avait été mis en œuvre dans l'ensemble des cinq établissements régionaux pour femmes, ainsi qu'à l'Établissement de l'Atlantique pour hommes. Le SCC avait adopté une approche « progressive » de mise en œuvre, apparemment pour qu'il puisse tirer des leçons de l'expérience acquise dans les autres unités opérationnelles et s'ajuster en conséquence.

Bien que je trouve encourageante la décision d'aller de l'avant avec la mise en œuvre du PESP dans les établissements correctionnels fédéraux, j'ai tout de même certaines préoccupations concernant l'approche adoptée pour ce faire jusqu'à maintenant. La réussite d'une stratégie de réduction des méfaits repose sur son adoption par les utilisateurs, et le PESP semble avoir été conçu puis mis en œuvre jusqu'à maintenant en ayant déjà certaines restrictions à l'inscription. Pour cette raison, il n'est peut être pas surprenant d'apprendre qu'en avril 2019, seulement quelques personnes y étaient inscrites.

<sup>10</sup> SCC (L. Kelly, et S. Farrell MacDonald, mars 2015). *Comparaison des habitudes de consommation d'alcool et de drogues des délinquants et des délinquantes au cours de leur vie.* (Recherche en bref : 14 44).

<sup>11</sup> SCC (S. Farrel, J. Ross, M. Ternes et D. Kunic, 2010). *Prévalence de l'usage de drogues injectables chez les délinquants.* (RS-10-02).

<sup>12</sup> SCC (D. Zakaria, 2012). *Les liens entre les comportements qui présentent un risque à vie pour la santé et les infections au virus de l'immunodéficience humaine et au virus de l'hépatite C déclarées par des détenus canadiens sous responsabilité fédérale.* (R-259).

Certains éléments du programme portent à confusion, et d'autres semblent être contradictoires. Sous sa forme actuelle, le programme fonctionne selon un échange individuel de seringue, ce qui ne permet pas nécessairement de répondre au besoin ou à la demande clinique. De plus, les participants au PESP doivent obligatoirement signer un contrat dans lequel on peut lire que « les mesures disciplinaires continueront d'être mises en œuvre si le détenu est en possession de drogues illicites ou d'accessoires facilitant la consommation de drogues (à l'exception de la trousse et du contenu approuvés du PESP) ». Les trousses du PESP peuvent être saisies si la seringue ou l'aiguille est endommagée ou manquante ou se trouve à l'extérieur de la trousse. En d'autres mots, le SCC maintient sa politique de tolérance zéro pour ce qui a trait à la possession de drogues dans ses établissements. À l'exception de la trousse officielle du PESP remise par le SCC et de son contenu, les drogues et les accessoires facilitant la consommation de drogues continuent d'être considérés comme des articles de contrebande et leur découverte pourra entraîner la prise de mesures disciplinaires.

D'autres éléments peuvent également expliquer la faible participation au programme. Lorsque celui-ci a été lancé, la Commission des libérations conditionnelles du Canada (CLCC) considérait que toute l'information concernant la participation au PESP était « pertinente à la prise de décisions en matière de libération », ce qui signifiait que cette information devait lui être divulguée. Depuis, la CLCC s'est ravisée. On pourrait critiquer le fait que le programme est fondé sur des questions de sécurité plutôt que sur un besoin clinique :

1. Une des conditions à remplir pour participer au PESP est de compléter une évaluation de la menace et des risques (comme c'est le cas pour pouvoir accéder à d'autres articles « coupants »).
2. L'accès aux seringues n'est pas déterminé en fonction du besoin (échange de seringues selon le principe du un contre un).
3. Il manque de points d'accès et de distribution (les seringues usagées doivent être retournées aux Services de santé).

Il y a atteinte à la confidentialité lorsqu'on exige des participants qu'ils montrent leur trousse pour inspection visuelle pendant le dénombrement debout quotidien et sur demande. Cela étant dit, rien ne prouve que la participation à un programme de ce type dans une prison pourra être entièrement confidentielle, et encore moins anonyme. La distribution quotidienne de médicaments et l'observation directe requise lors de la distribution de certains médicaments à « risque élevé » sont loin d'être des procédures confidentielles ou anonymes. Dans un contexte carcéral où personne n'a de secret pour quiconque, les préoccupations touchant la confidentialité peuvent être atténuées, mais jamais entièrement éliminées. Malgré tout, les principes relatifs à la confidentialité des patients et au « besoin de savoir » doivent être respectés dans toute la mesure du possible. Si ces préoccupations ne sont pas bien abordées, il faut s'attendre à une faible participation au programme, comme nous l'avons d'ailleurs observé.

Il est impossible de réduire efficacement les méfaits si les utilisateurs et les fournisseurs n'adoptent pas le programme. Une stratégie efficace de réduction des méfaits reconnaît les besoins complexes des consommateurs de drogues et, en milieu carcéral, la réalité de la vie et de la culture en prison. La réduction des méfaits vise à informer les personnes sur les dangers associés à la consommation de drogues et à leur donner les moyens d'agir pour réduire ces dangers. S'il continue à stigmatiser et à punir la consommation de drogues dans ses établissements, le SCC ratera sa cible. Il faudra être patient pour changer la culture et les attitudes d'un organisme ayant adopté il y a longtemps une politique punitive et de tolérance zéro pour ce qui concerne la consommation de drogues illicites. En mettant un PESP en place, on reconnaît explicitement que non seulement la politique de tolérance zéro ne fonctionne pas, mais aussi qu'il est impossible d'avoir des prisons sans drogue. Je garde à l'esprit qu'il a fallu de nombreuses années pour faire passer dans les pratiques et la culture correctionnelles l'idée que le traitement de substitution aux opioïdes (maintenant appelé traitement par agonistes opioïdes) est un traitement et une mesure légitimes de réduction des méfaits, et que dans l'ensemble du Canada, l'opposition à l'établissement de sites d'injection supervisée dans la collectivité est toujours très répandue.

Certaines des pratiques exemplaires semblent avoir été ignorées lors de l'étape initiale de la mise en œuvre du PESP. Même si les trois principaux agents négociateurs du SCC ont été consultés et que des séances d'information ont été tenues dans certaines unités opérationnelles avant la mise en œuvre, ni les détenus ni le personnel ne semblent avoir confiance dans le programme. Une trop grande partie de ce qui devrait être exclusivement un programme de santé et de réduction des méfaits repose sur des préoccupations touchant la sécurité. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) estime que les détenus



Ligne de piquetage du Syndicat des Agents correctionnels du Canada (SACC) contre le programme d'échange de seringues

qui consomment des drogues injectables devraient pouvoir accéder facilement et en toute confidentialité à de l'équipement, des seringues et du matériel stériles.<sup>13</sup> Voilà qui pourrait être difficile à accepter par les défenseurs de l'approche de la tolérance zéro et de la lutte contre la drogue. Toutefois, il demeure qu'un programme efficace d'échange de seringues en prison permet de réduire la prévalence de maladies transmissibles derrière les barreaux et d'accroître la sécurité pour le personnel en réduisant le nombre de piqûres accidentelles avec une aiguille pendant les fouilles de cellules et corporelles.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (2013). *Prévention, traitement et soins en matière de VIH dans les prisons et autres structures fermées : ensemble complet de mesures d'intervention*, extrait de : [https://www.who.int/hiv/pub/prisons/prison\\_comp\\_pack\\_fr.pdf?ua=1](https://www.who.int/hiv/pub/prisons/prison_comp_pack_fr.pdf?ua=1)

<sup>14</sup> Voir par exemple : R. Lines, R. Jürgens, G. Betteridge et H. Stöver (2005). *Taking action to reduce injecting drug-related harms in prisons: The evidence of effectiveness of prison needle exchange in six countries*. International Journal of Prison Health. Les chercheurs de l'Australie vont même jusqu'à suggérer que des programmes d'échange de seringues peuvent être un « moyen pratique et peu coûteux de réduire les risques de piqûres accidentelles » dans les prisons. Voir S. Larney et K. Dolan (2008). *An exploratory study of needlestick injuries among Australian prison officers*. International Journal of Prisoner Health.

Les Nations Unies ont dégagé les principes clés suivants des PESP ayant été déployés avec succès ailleurs dans le monde :

- a. Ces programmes ont tous bénéficié du soutien des dirigeants au plus haut niveau.
- b. Ils ont aussi bénéficié d'un engagement inébranlable aux objectifs de la santé publique, à une approche de réduction des méfaits et au droit à la santé qu'ont les détenus de s'informer et d'avoir les moyens d'agir pour réduire les méfaits associés à la consommation de drogues injectables.
- c. Une orientation stratégique et un contrôle clairs avaient été prévus pour ces programmes.
- d. Ils comportaient des protocoles et des lignes directrices uniformes.
- e. Le personnel et les détenus avaient participé à la planification et au processus opérationnel.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC, 2014). *Guide pour la création et l'administration de programmes d'échange d'aiguilles et de seringues dans les prisons et les milieux fermés*. Extrait de : [https://www.unodc.org/documents/hiv\\_aids/publications/Prisons\\_and\\_other\\_closed\\_settings/ADV\\_COPY\\_NSP\\_PRISON\\_AUG\\_2014.pdf](https://www.unodc.org/documents/hiv_aids/publications/Prisons_and_other_closed_settings/ADV_COPY_NSP_PRISON_AUG_2014.pdf)

En comparant ces principes à ceux qui caractérisent l'approche adoptée par le SCC jusqu'à maintenant, on remarque certains éléments évidents d'apprentissage. Pour ajuster le programme et en accroître au maximum le taux de participation, il faudra faire preuve d'innovation et lui porter une attention particulière et constante, le surveiller attentivement et en assurer l'orientation.

2. **Je recommande que le SCC revoie l'objectif du Programme d'échange de seringues en prison ainsi que les critères de participation à ce programme, de concert avec les détenus et le personnel et en cherchant à nouer des liens de confiance, et qu'il examine ce qui se fait ailleurs dans le monde pour trouver des exemples de façons d'augmenter le taux de participation au programme et d'en améliorer l'efficacité.**

## RÉPONSE DU SCC :

Le Programme d'échange de seringues dans les prisons (PESP) du Service correctionnel du Canada (SCC) a été élaboré en fonction des exemples observés à l'échelle internationale et il a été adapté au contexte canadien. Comme il a été mentionné dans le rapport de l'enquêteur correctionnel, il est impossible de garantir l'anonymat absolu dans le cadre de la participation à un programme de réduction des méfaits dans la collectivité, et le milieu carcéral limite encore plus cette possibilité.

Le SCC a acquis de l'expérience au chapitre de la gestion des détenus qui utilisent des seringues de manière sûre et sécuritaire dans le cadre de ses programmes actuels visant l'utilisation de l'EpiPen et de l'insuline pour le diabète. Un modèle d'évaluation de la menace et des risques semblable à celui qui est en vigueur actuellement pour l'EpiPen et les seringues d'insuline a servi à identifier les délinquants qui peuvent participer au PESP. Des affiches de promotion de la santé liées au PESP et des fiches d'information ont été élaborées et fournies aux délinquants, et des foires aux questions ont été distribuées aux détenus et au personnel afin que tous soient mis au courant du programme, du processus et des exigences à respecter pour y participer.

L'évaluation menée par un expert universitaire en matière d'évaluation de programmes de réduction des méfaits fait partie intégrante de la mise en œuvre du PESP. L'évaluation comporte des entrevues thématiques avec des participants au programme et des non-participants, des membres du personnel infirmier, des membres du personnel correctionnel et des agents de libération conditionnelle afin d'examiner les questions et les thèmes liés à l'acceptabilité et à la faisabilité du programme, y compris les obstacles à la participation. La participation d'un universitaire indépendant et transparent permettra de renforcer la confiance du personnel et des détenus. L'élaboration et la mise en œuvre du programme se poursuivront en fonction des données scientifiques. Le SCC s'attend à ce que l'expert universitaire lui remette, cet automne, un rapport provisoire sur les constatations initiales liées aux préoccupations soulevées par des détenus à des membres du personnel.

Le SCC continue de mobiliser ses partenaires à l'échelle nationale dans le cadre des réunions du Comité d'orientation national de santé et de sécurité, de discussions avec les responsables syndicaux nationaux et de consultations exhaustives dans les établissements à mesure que le programme est mis en œuvre au pays.

Le SCC est en mesure de continuer d'établir des programmes de réduction des méfaits dont le but est de réduire les méfaits liés à la toxicomanie chez les personnes qui n'arrivent pas ou qui ne consentent pas à arrêter de consommer. Conformément à la Stratégie canadienne sur les drogues et autres substances du gouvernement du Canada qui, entre autres, traite de la réduction des méfaits en tant que pilier de la réponse à la consommation abusive de drogues, le centre d'intérêt est axé sur la sécurité des personnes et sur la réduction au minimum des méfaits, des blessures, des maladies ou des décès tout en reconnaissant que le comportement pourrait continuer malgré les risques. La réduction des méfaits assure le maintien d'un lien avec les Services de santé, met l'accent sur la nécessité d'aider les patients à comprendre le risque et les conséquences sur la santé, tout en essayant de motiver les patients à suivre un traitement. Les initiatives de réduction des méfaits sont fondées sur une approche neutre à l'égard des drogues et des toxicomanes.

En juin 2019, le SCC a instauré un service de prévention des surdoses à l'Établissement de Drumheller, dans la région des Prairies, comme mesure supplémentaire de réduction des méfaits offerte aux détenus afin de gérer leurs besoins de santé.

### Projet pilote sur l'ETCAF

Pour ce projet pilote, qui est mis en œuvre au Centre psychiatrique régional (CPR des Prairies), une équipe de diagnostic composée d'intervenants des Services de santé et de la Division des interventions s'efforcera d'identifier chaque année de 15 à 35 délinquants qui satisfont les critères de l'ETCAF et de déterminer des interventions efficaces pour faciliter leur transition en toute sécurité dans la collectivité.

On souhaite ainsi élaborer un modèle transférable aux autres établissements. L'initiative aidera aussi à donner suite à *l'appel à l'action de la Commission de vérité et réconciliation du Canada* afin de mieux répondre aux besoins des délinquants autochtones aux prises avec l'ETCAF.

## Ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale dans les services correctionnels fédéraux

L'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale (ETCAF) est un terme utilisé pour décrire diverses difficultés ou déficiences touchant le développement neurologique comme les déficiences relatives aux fonctions exécutives, à la mémoire, au langage, aux capacités visuospatiales et au fonctionnement social et affectif qui peuvent découler de l'exposition prénatale à l'alcool.

Comme il est difficile de diagnostiquer les personnes atteintes de l'ETCAF, il n'existe pas de statistiques nationales confirmées sur ce problème. Toutefois, selon Santé Canada, le taux de prévalence est estimé à environ 1 % de la population canadienne en général (ou 9,1 personnes pour chaque 1 000 naissances). Les personnes atteintes de l'ETCAF sont surreprésentées dans le système de la justice pénale. Même s'il n'existe pas de taux de prévalence de l'ETCAF constant à l'échelle nationale pour le milieu correctionnel, on estime que de 10 % à 23 % des personnes sous responsabilité fédérale satisfont aux critères de cet ensemble de troubles.<sup>16</sup> Malgré ce taux de prévalence estimatif élevé et les complexités associées à l'évaluation et au diagnostic de l'ETCAF en milieu correctionnel,<sup>17</sup> le SCC ne dispose toujours pas d'un système fiable ou attesté pour examiner ou évaluer ce problème à l'admission.

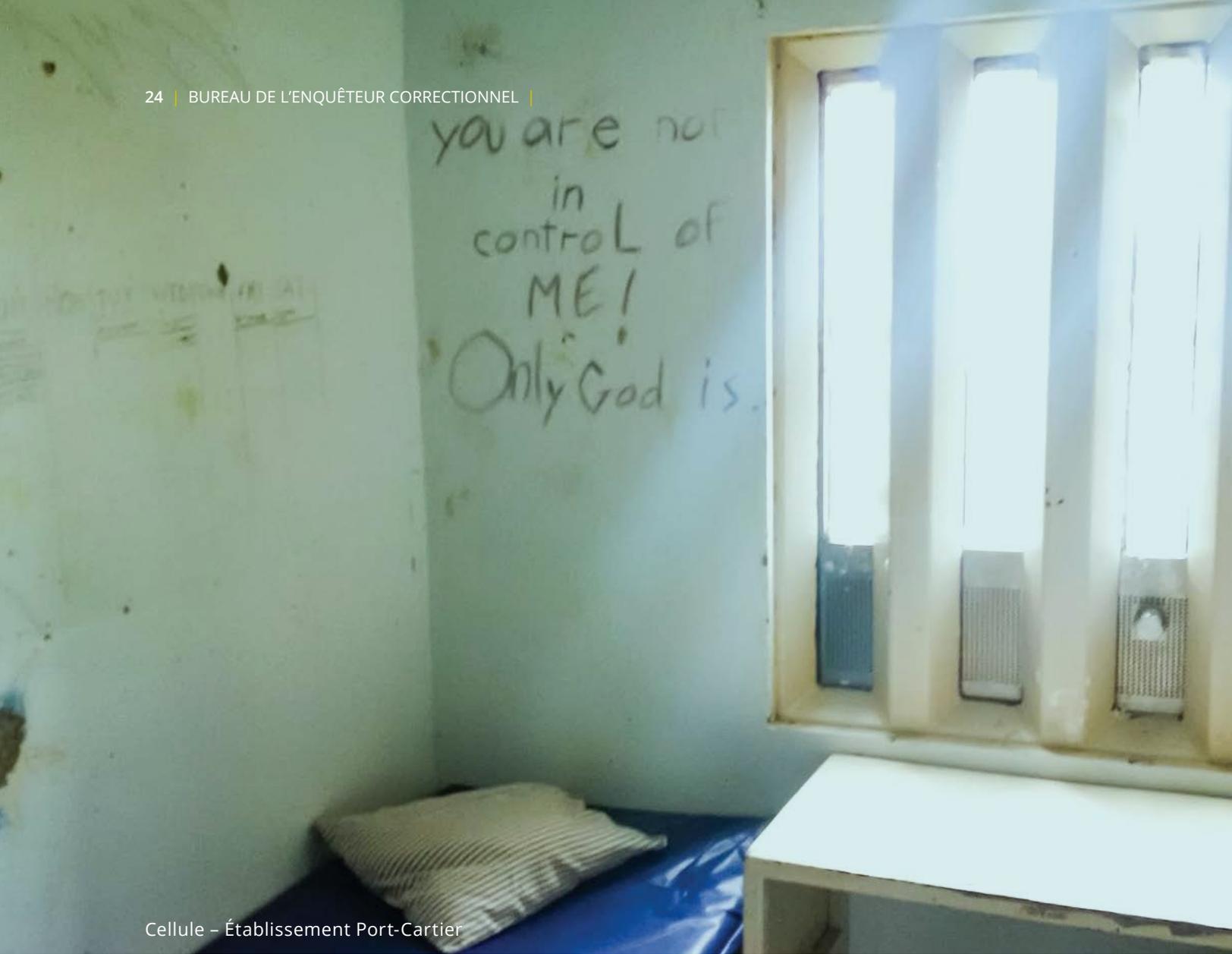
Mon bureau a déjà soulevé des inquiétudes au sujet de l'absence de pratiques uniformes et efficaces d'évaluation et de traitement pour les délinquants qui sont aux prises avec l'ETCAF, et j'ai recommandé que le SCC établisse un comité consultatif d'experts qui met à profit l'expertise présente dans la collectivité pour élaborer une stratégie officielle sur l'ETCAF en milieu correctionnel.

Même si le SCC ne semble pas avoir établi un comité officiel sur l'ETCAF, j'ai été heureux d'apprendre que le Service a créé une trousse d'outils pour aider le personnel responsable des programmes qui doit travailler avec des délinquants atteints de l'ETCAF et, surtout, qu'il a mis en œuvre un projet pilote permettant le diagnostic et la prestation de services de soutien concernant l'ETCAF au Centre psychiatrique régional (CPR).

Compte tenu de la surreprésentation des délinquants atteints de l'ETCAF dans les établissements correctionnels, j'ai hâte de voir les résultats de ce projet pilote et de savoir comment le SCC prévoit mettre en place une stratégie nationale efficace et fondée sur des données probantes pour aider ces délinquants.

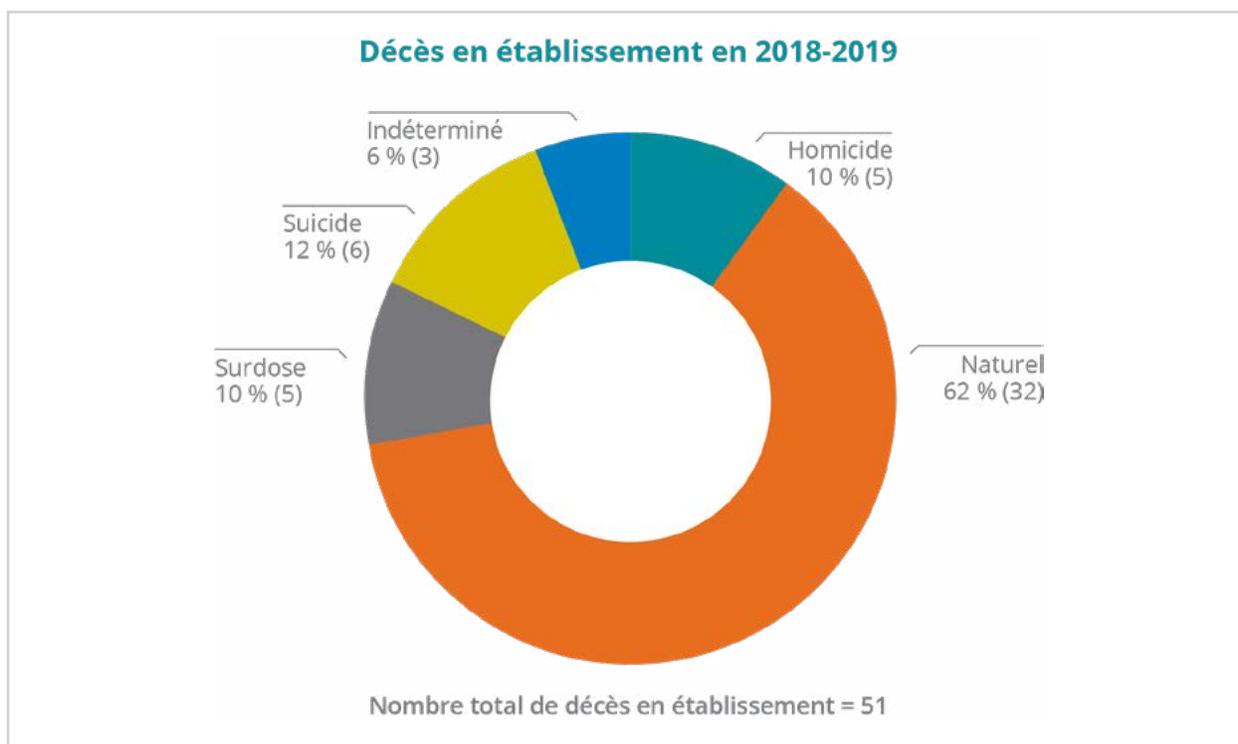
<sup>16</sup> Institute of Health Economics (Alberta, avril 2013). *Systematic Review on the Prevalence of Fetal Alcohol Spectrum Disorders*. Pour de l'information sur le contexte du SCC, voir P.H. MacPherson, A.E. Chudley et B.A. Grant (2011). *Ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale (ETCAF) dans une population carcérale : prévalence, dépistage et caractéristiques*. Rapport de recherche R-247.

<sup>17</sup> Voir, par exemple, SCC (P. Forrester, C. G. Davis, A. Moser, P. MacPherson, R. Gobeil et A. E. Chudley, 2015). *Évaluation des troubles causés par l'alcoolisation fœtale chez les délinquantes* (Rapport de recherche R-346), et SCC (P.H. MacPherson, A.E. Chudley et B.A. Grant, 2011). *Ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale (ETCAF) dans une population carcérale : prévalence, dépistage et caractéristiques* (Rapport de recherche R-247).



Cellule – Établissement Port-Cartier

## 2 | DÉCÈS EN ÉTABLISSEMENT



Le nombre de décès qui surviennent dans des établissements correctionnels fédéraux a tendance à varier d'une année à l'autre. Dans l'ensemble, le nombre de décès en établissement a légèrement baissé en 2018-2019 principalement parce qu'il y a eu moins de décès attribuables à des causes naturelles (32 décès de causes naturelles en 2018-2019 comparativement à 40 en 2017-2018). Le nombre d'homicides enregistré en 2018-2019 est inquiétant, puisqu'il est le nombre le plus élevé enregistré depuis 2010-2011 (il y a eu 5 homicides en 2010-2011 et en 2018-2019). De façon générale, le nombre total de suicides en établissement est en baisse depuis 2014-2015 et, bien que le nombre de tentatives de suicide ait chuté à 125 en 2018-2019, il est tout de même parmi les plus élevés des dix dernières années. Les délinquants autochtones continuent d'être surreprésentés à cet égard, puisqu'ils comptent pour 39 % de tous ces types d'incidents survenus dans les dix dernières années.

## Mise à jour : *Laissés dans le noir*

Le 2 août 2016, le BEC a diffusé *Laissés dans le noir : Enquête sur les pratiques relatives à l'échange et à la divulgation d'information sur les décès en établissement dans le système correctionnel fédéral*.<sup>18</sup> Ce rapport faisait état de la frustration des familles lorsque l'information n'est pas divulguée pleinement et ouvertement après le décès d'un être cher en établissement. Après la diffusion de ce rapport, le Service a pris un certain nombre de mesures importantes pour résoudre les problèmes qui avaient été soulevés pendant l'enquête du bureau. D'ailleurs, celui-ci a remarqué que de nombreuses améliorations avaient été apportées relativement à la divulgation de l'information aux familles, notamment :

<sup>18</sup> Bureau de l'enquêteur correctionnel (août 2016). *Laissés dans le noir : Enquête sur les pratiques relatives à l'échange et à la divulgation d'information sur les décès en établissement dans le système correctionnel fédéral* <https://www.oci-bec.gc.ca/cnt/rpt/oth-aut/oth-aut20160802-fra.aspx>

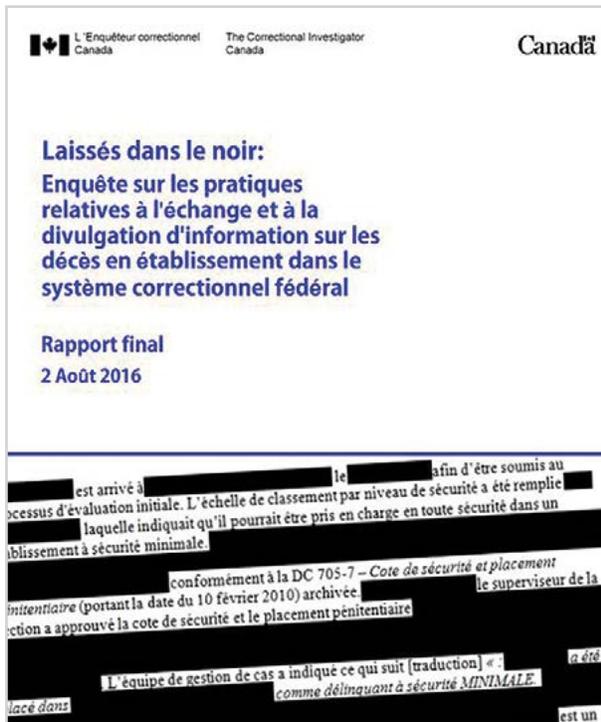
- La création, dans chacune des régions, d'un poste d'agent d'aide qui agit en tant que personne ressource pour les familles.
- La modification de son approche au chapitre du caviardage et de la divulgation de l'information contenue dans les rapports du Comité d'enquête nationale.
- La prestation d'une formation au personnel qui doit communiquer avec les familles.
- L'élaboration d'un guide destiné aux familles et qui explique les politiques et les responsabilités du SCC à la suite d'un décès en établissement.

Malgré ces améliorations, le bureau a remarqué quelques manquements de la part du SCC pour ce qui a trait à ses engagements pris à la suite de l'enquête. Au cours de la dernière année, l'avocat représentant la famille d'un délinquant

décédé en établissement a téléphoné au bureau disant que les parents n'arrivaient pas à obtenir de l'information sur le décès de leur fils. Il est ressorti, après l'intervention de mon bureau, que les difficultés de la famille étaient attribuables à un arriéré des demandes d'AIPRP à l'administration centrale. Peu importe la cause ou la faute, comme il a été déterminé dans mon enquête de 2016, lorsqu'elles n'arrivent pas à obtenir de l'information, les familles deviennent frustrées et méfiantes. Dans le cas dont il est question ici, puisqu'ils n'obtenaient pas l'information demandée, les parents en étaient venus à se demander si un membre du personnel du SCC n'était pas impliqué dans le décès de leur fils. Ils ont été soulagés d'apprendre que ce n'était pas le cas, mais ils n'ont obtenu leurs réponses qu'après l'intervention de mon bureau, plusieurs mois après le décès de leur être cher. Il est absolument essentiel de divulguer rapidement et adéquatement l'information pour soulager ces sentiments pendant une période qui est extrêmement difficile pour la famille.

La mise en œuvre du processus de divulgation simplifié inquiète le bureau puisque, dans les faits, un membre du personnel donne au coordonnateur de la liaison avec les familles l'information qui peut être transmise à la famille. Même si ce processus suffit à certaines familles, d'autres pourraient souhaiter rencontrer en personne les gens qui participaient de près aux soins et à la garde de leur être cher. Ce type de « divulgation simplifiée » semble avoir été utilisé une seule fois, et ce, très longtemps après le décès et après que la divulgation de l'information à ce sujet se soit extrêmement mal déroulée.

L'Institut canadien pour la sécurité des patients (ICSP) offre une importante orientation à propos d'un processus délicat de divulgation.<sup>19</sup> Son processus comprend une approche à deux volets. Le premier volet a généralement lieu aussitôt que raisonnablement possible après l'incident et il vise surtout à communiquer les faits connus et les mesures de suivi qui seront prises, et le deuxième vise à donner aux familles



<sup>19</sup> Institut canadien pour la sécurité des patients (2011). *Lignes directrices nationales relatives à la divulgation : parler ouvertement aux patients et aux proches.*

de l'information supplémentaire apprise depuis la divulgation initiale. Chaque volet s'inscrit dans un cadre qui comprend ce qui suit :

- Préparation à la divulgation – identifier les personnes qui participeront à la divulgation de l'information et planifier la marche à suivre.
- Identification des membres de l'équipe de divulgation – déterminer qui sera présent à la rencontre de divulgation et qui prendra la direction de cette rencontre.
- Décisions concernant l'information à divulguer et la façon de le faire (c.-à-d. la terminologie, une approche ouverte, s'assurer que l'information est bien comprise).
- Choix de l'environnement pour la divulgation (c.-à-d. en personne, dans un endroit privé, au moment que préfère la personne).
- Examen des décisions clés et des mesures à prendre à la fin de la rencontre de divulgation.

À l'avenir, on devrait offrir aux familles la possibilité de rencontrer directement le personnel de la direction ayant été impliqué le plus directement dans l'incident, surtout si la famille estime que l'information qu'on lui fournit n'est pas suffisante. Lors de correspondances récentes (le *Tableau des promesses et des engagements*, reçu en janvier 2019), le Service mentionnait que son engagement visant à élaborer et à mettre en œuvre un processus de divulgation simplifié était terminé. Cependant, il disait aussi que le groupe de travail créé pour élaborer le processus continuerait de se rencontrer et de mettre le processus au point. Dans le cadre de ses travaux, ce groupe de travail devrait envisager l'option de demander à des membres de la direction du SCC de participer à des rencontres simplifiées directes avec les familles qui souhaitent se prévaloir d'une telle procédure. Des conseils

importants pourraient être puisés de pratiques utilisées dans d'autres domaines, comme la sécurité des patients. Enfin, l'examen du rôle et des responsabilités du coordonnateur de la liaison avec les familles offrirait une bonne occasion d'en évaluer la mise en œuvre et de mieux comprendre comment un processus de divulgation simplifié, prévoyant des réunions auxquelles participeraient des membres du personnel de la direction du SCC et des familles, pourrait compléter le rôle de ce coordonnateur.

## Rapport du quatrième Comité d'examen indépendant

En novembre 2018, le quatrième Comité d'examen indépendant (CEI) a présenté son examen et son rapport fondés sur un échantillon de 22 cas de décès de causes non naturelles survenus dans les établissements fédéraux entre 2014 et 2017.<sup>20</sup> Le CEI avait le mandat général de cerner les enjeux systémiques et de formuler des recommandations au SCC dans le but de remédier aux décès de causes non naturelles découlant de suicides, de surdoses et d'homicides. Il a aussi consacré un chapitre au décès évitable de Matthew Hines et aux problèmes systémiques connexes, faisant écho aux constatations et aux recommandations formulées dans mon Rapport spécial au Parlement de février 2017 intitulé *Une réaction fatale — Enquête sur le décès en établissement de Matthew Ryan Hines*.

En plus de ses 17 recommandations, le CEI a conclu son rapport en formulant trois constatations clés :

<sup>20</sup> Nadeau, L., S. Brochu et R. Cormier (novembre 2018). *Quatrième comité d'examen indépendant sur les décès de causes non naturelles survenus en établissement entre le 1<sup>er</sup> avril 2014 et le 31 mars 2017*. Consulté à l'adresse suivante : <https://www.csc-scc.gc.ca/publications/005007-2310-fr.shtml>.

1. Le nombre d'incidents de décès de causes non naturelles en établissement fédéral est relativement peu élevé;
2. Le SCC devrait concentrer ses efforts de prévention et de traitement du suicide auprès des sous-groupes de détenus qui affichent des facteurs de risque connus associés au suicide (p. ex. négligence durant l'enfance, violence interpersonnelle, et condamnation pour avoir enlevé la vie à un proche);
3. Dans les cas de décès où les pratiques du personnel du SCC pourraient être mises en cause, les enquêtes devraient examiner les problèmes comme la culture prévalente dans l'établissement et les relations entre le personnel et les détenus, et en faire rapport. Ainsi, ces éléments pourraient aider à orienter l'élaboration de mesures permettant de prévenir les décès de causes non naturelles en établissement.

## Quatrième comité d'examen indépendant

### SUICIDES DANS LES ÉTABLISSEMENTS FÉDÉRAUX

- » Le suicide est la cause la plus fréquente de décès de causes non naturelles en établissement.
- » Des 22 cas de décès de causes non naturelles examinés par le CEI, 12 étaient des suicides.
- » Les trois quarts des cas de suicide examinés par le CEI concernaient des détenus purgeant des peines à la suite de l'homicide d'une personne de leur entourage.
- » Même si les services correctionnels fédéraux canadiens affichent ce qui est considéré comme un faible taux de suicide comparativement aux autres pays, le taux de suicide dans les établissements fédéraux est tout de même cinq fois plus élevé que celui de la population canadienne générale (61 suicides par 100 000 personnes comparativement à 11,4).
- » Parmi ses recommandations, le CEI a proposé au SCC d'évaluer et de cibler de façon plus intentionnelle les facteurs psychosociaux et historiques qui sont liés au risque de suicide, et de tenir compte des répercussions qu'ont les mesures de prévention sur la qualité de vie des détenus considérés comme étant à risque élevé pour s'assurer que ces mesures aient un effet bénéfique.

Je souscris à ces conclusions et j'espère qu'elles seront intégrées dans la stratégie générale du SCC visant à limiter et prévenir les décès de causes non naturelles en établissement.

## Les homicides en établissement et le cas de Matthew Hines

Le CEI a examiné trois cas d'homicide qui sont survenus dans la période visée par l'examen, ce qui est représentatif du nombre moyen d'homicides dans les établissements correctionnels fédéraux chaque année. À la lumière de ces cas, le CEI a recommandé que les enquêteurs du SCC responsables de tels incidents ne se limitent pas simplement à évaluer le respect des politiques, ajoutant que leurs rapports devraient refléter davantage cet effort. Il a aussi suggéré que les rapports internes du comité d'enquête nationale incluent une section spéciale qui permettrait de cerner les pratiques inappropriées, les lacunes dans les politiques et les problèmes sous-jacents découlant des cas examinés.

Vu les circonstances, les examens et les enquêtes liés au décès de Matthew Hines, le CEI a abordé ce dossier séparément dans son rapport. Après avoir examiné le cas de M. Hines, le CEI a indiqué que le rapport du comité d'enquête et ses 21 points à améliorer n'étaient pas représentatifs de l'ensemble et de la gravité des conclusions. Non seulement le CEI a souscrit à mes constatations et à mes recommandations, mais il les a citées directement de mon rapport *Une réaction fatale*.

En outre, le CEI a cité l'enquête du Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) comme étant un exemple démontrant « comment une enquête relative à un cas de cette nature peut déboucher sur des recommandations importantes concernant la responsabilité de ce qui s'est produit ainsi que sur des approches stratégiques et organisationnelles afin de prévenir une récurrence ». Il a aussi suggéré que le rapport de mon Bureau et la réponse

du SCC soient intégrés dans un module de formation à l'intention des enquêteurs du SCC à l'avenir. J'ai moi aussi formulé une recommandation similaire selon laquelle le SCC devrait utiliser ce dossier comme outil de formation et d'enseignement national pour tous les employés et les membres de la direction. Le décès de M. Hines a en effet entraîné certaines modifications opérationnelles et stratégiques importantes, particulièrement en ce qui a trait au recours à la force et à la gestion de situations. Même si certains éléments du dossier de M. Hines ont été adaptés pour en faire du matériel d'apprentissage et de formation (p. ex. l'arrestation et la maîtrise, les escortes et le syndrome de la mort subite sous garde), il est préoccupant qu'un bulletin national de leçons apprises décrive ce décès évitable par un tel euphémisme :

**SCÉNARIO N° 1 :** Alors que les détenus retournaient à leur cellule pour le dénombrement debout, des agents correctionnels ont ordonné à un détenu, qui semblait s'emporter et se comporter bizarrement, de retourner à sa cellule pour procéder au dénombrement. Ils ont présumé qu'il était probablement intoxiqué, et ils l'ont pris par le bras pour l'inciter à obéir, ce qui a provoqué l'agitation du détenu et amené les agents à spontanément recourir à la force. Ce détenu, qui était un grand homme, a été menotté de l'arrière et laissé dans une position inconfortable. Il s'est démené et un aérosol capsique a été utilisé à plusieurs reprises, après quoi, il s'est plaint d'avoir de la difficulté à respirer. Le détenu est décédé peu après.

## Pratiques exemplaires dans le processus d'enquête et engagement auprès des familles

Dans la dernière composante de son examen, le CEI a tenté de dégager des pratiques exemplaires pour améliorer les enquêtes sur les décès en établissement. Pour ce faire, il a suggéré que la meilleure approche pour les organismes correctionnels serait d'élaborer leurs propres pratiques exemplaires à l'interne. Précisément, le Comité a déterminé que des pratiques exemplaires devraient être établies sur la façon dont les organismes correctionnels pourraient, durant une enquête, interagir plus efficacement avec le plus proche parent et lui fournir de l'information. Il a exprimé son soutien à l'égard de mes recommandations formulées dans le cadre de mon enquête sur le décès de M. Hines, en rappelant cependant que toutes les familles n'ont pas les mêmes souhaits pour ce qui a trait à l'accès à l'information suivant le décès d'un proche, et que les politiques et les procédures adoptées par les organismes correctionnels doivent aussi tenir compte de cette réalité.

## Vieillir et mourir en établissement

Dans le cadre de l'enquête conjointe réalisée par mon bureau et la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) sur les défis et les vulnérabilités des détenus plus âgés, intitulée *Vieillir et mourir en prison : Enquête sur les expériences vécues par les personnes âgées sous garde fédérale*<sup>21</sup> (février 2019), nous avons souligné que beaucoup de personnes âgées étaient hantées par leur plus



Infirmierie – Établissement Dorchester

grande crainte : celle de mourir en prison. En 2018-2019, 29 délinquants âgés de 50 ans et plus sont morts de causes naturelles dans les établissements fédéraux. Les résultats de cette enquête conjointe sont abordés plus loin dans mon rapport. Cependant, je tiens à souligner ici une constatation importante et pertinente : les établissements carcéraux n'ont jamais été conçus pour héberger des personnes malades, bénéficiant de soins palliatifs ou en phase terminale, mais ils sont de plus en plus obligés de s'acquitter de telles fonctions.

En novembre 2017, le SCC a produit son *Rapport annuel sur les décès en établissement*, qui examinait tous les décès (de cause naturelle et non naturelle) s'étant produits dans un établissement du SCC de 2009-2010 à 2015-2016.<sup>22</sup> Durant cette période, il est survenu 254 décès de causes naturelles. Fait important, 48 % des détenus qui sont morts de causes naturelles avaient une ordonnance de ne pas réanimer dans leur dossier et 50 % recevaient des soins palliatifs. Si nous reconnaissons que le pénitencier n'est pas un endroit

<sup>21</sup> Le rapport complet peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.oci-bec.gc.ca/cnt/rpt/oth-aut/oth-aut20190228-fra.aspx>.

<sup>22</sup> SCC (novembre 2017). *Rapport annuel sur les décès en établissement 2015-2016*, <https://www.csc-scc.gc.ca/research/005008-3010-fr.shtml>.

approprié pour la prestation de soins palliatifs ou de fin de vie, il faut se poser la question suivante : pourquoi ces personnes — dont le décès était prévisible — sont-elles mortes en établissement?<sup>23</sup>

J'ai déjà dit que les critères à satisfaire pour accorder une libération pour des raisons de compassion à un délinquant en phase terminale sont extrêmement restrictifs.<sup>24</sup> Jusqu'à récemment, la Commission des libérations conditionnelles du Canada exigeait, entre autres, une preuve médicale ou une justification indiquant que la fin de vie est non seulement imminente, mais également certaine. En effet, dans certains cas, la Commission a exigé que les médecins donnent une période définie d'espérance de vie. Avec de tels critères, les personnes qui voyaient leur santé se dégrader rapidement avaient bien peu de chance d'être mises en liberté. Cependant, la Commission a récemment modifié son *Manuel des politiques décisionnelles à l'intention des commissaires* pour y stipuler qu'il n'est pas nécessaire de préciser une période définie d'espérance de vie au moment d'examiner les demandes de libération conditionnelle à titre exceptionnel en vertu du critère législatif « malade en phase terminale ». Les statistiques récentes de la Commission des libérations conditionnelles du Canada révèlent que le nombre de mises en liberté a augmenté depuis l'entrée en vigueur de ces changements.

Malgré ces efforts, beaucoup trop des personnes âgées en phase terminale meurent en établissement. Comme je le dis plus loin dans mon rapport annuel, l'enquête conjointe du BEC et de la CCDP a permis de constater que beaucoup de personnes âgées ont passé des décennies derrière les barreaux, qu'elles sont institutionnalisées, que certaines reçoivent maintenant des soins palliatifs, qu'elles n'ont plus beaucoup de raisons de se battre et que leurs peines ne sont plus gérées de façon appropriée. Beaucoup d'entre elles ont déclaré avoir l'impression d'avoir été « oubliées », et j'ajouterais ici qu'une telle situation se poursuit,



**Chaise roulante ne pouvant accéder à une cellule – Centre fédéral de formation**

souvent pour de nombreuses personnes âgées ou en soins palliatifs, jusqu'à quelques jours avant leur décès. Dans le rapport, nous avons relevé deux cas dont le dossier avait été traité à la hâte et à la dernière minute au sein du système de libération conditionnelle, ce qui n'a pas empêché l'une des personnes en phase terminale de mourir deux heures après sa mise en liberté dans la collectivité.

<sup>23</sup> Dans le cadre de l'exercice d'examen factuel, le SCC a répondu qu'une personne qui reçoit des soins palliatifs peut vivre avec sa maladie pendant des années et que, dans certains cas, elle peut être considérée comme étant trop à risque pour être mise en liberté dans la collectivité.

<sup>24</sup> Conformément à l'alinéa 121(1)a) de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (LSCMLC), la Commission des libérations conditionnelles du Canada peut accorder, à titre exceptionnel, la libération conditionnelle à un délinquant *qui n'est pas encore admissible à la semi liberté ou à une libération conditionnelle totale, et qui est malade en phase terminale*. Conformément à la législation, les commissaires doivent vérifier si le délinquant est effectivement malade en phase terminale et s'il respecte les critères d'admissibilité à la libération conditionnelle énoncés à l'article 102 de la LSCMLC.

Même si la deuxième personne a vécu pendant près de deux mois après sa mise en liberté dans un centre de soins palliatifs, des efforts considérables ont été déployés pour qu'elle obtienne sa libération avant la fin de semaine parce qu'on croyait qu'il ne lui restait que quelques jours à vivre. Malheureusement, de tels cas ne sont pas isolés.

Il semble y avoir peu de raisons ou d'avantages à garder derrière les barreaux des personnes qui sont en soins palliatifs et qui ne constituent aucun risque indu à la sécurité publique. Dans son cadre stratégique proposé intitulé *Favoriser le mieux-être et l'autonomie des détenus âgés au SCC*, le Service s'est engagé à surveiller les délais et la qualité de chaque étape du processus, à partir du moment où la maladie terminale est déclarée jusqu'à ce que la Commission des libérations conditionnelles du Canada rende une décision relativement à une demande de mise en liberté qui lui a été soumise. Même s'il s'agit d'une étape importante, le Service et la Commission doivent collaborer plus étroitement pour accélérer le traitement des dossiers des détenus mourants afin que de tels dossiers soient préparés et entendus par la Commission le plus rapidement possible. De plus, comme je le fais valoir plus loin dans mon rapport annuel, le SCC doit mieux utiliser l'information qui découle de son récent examen et de sa récente évaluation des problèmes de santé chroniques chez les personnes de 65 ans et plus sous responsabilité fédérale. Cette information est essentielle pour déterminer quelles personnes atteintes d'une maladie en phase terminale pourraient être transférées en toute sécurité du pénitencier vers la collectivité.

La prestation de soins de santé complets aux personnes malades et en soins palliatifs est coûteuse. Le SCC a créé deux unités de soins de santé spécialisés (une unité pour personnes en perte d'autonomie à l'Établissement de Bowden et une unité psychogériatrique au Centre régional de traitement de la région du Pacifique), ce qui, de toute évidence, a été très coûteux. Les coûts liés aux soins de santé du SCC ont fluctué au cours des 10 dernières années, allant d'un creux de 201 millions de dollars en 2008-2009 à une pointe de 271 millions de dollars en 2012-2013. Même si ces coûts sont fonction de nombreux facteurs, le vieillissement de la population carcérale contribue très probablement à l'augmentation des coûts des soins de santé en établissement. Comme le SCC ne fait pas de suivi des coûts liés aux soins de santé en fonction de l'âge, on ne sait pas combien d'argent est dépensé par personne âgée en établissement. Cependant, la situation est probablement semblable à la tendance constatée de façon générale au sein de la société canadienne.<sup>25</sup> Dans un des établissements visités dans le cadre de l'enquête, trois des cinq places de l'infirmierie étaient occupées par des personnes âgées très malades qui étaient là depuis longtemps. Une personne âgée a passé huit ans dans l'infirmierie de l'établissement et elle était devenue de plus en plus dépendante et clouée au lit.

Pour améliorer la protection des droits de la personne et le rapport coût-efficacité, mon bureau et la Commission canadienne des droits de la personne continuent de réclamer des solutions à la fois meilleures, plus sécuritaires et moins coûteuses en vue d'encadrer cette population carcérale âgée et vulnérable qui pose un risque réduit pour la sécurité publique. Un modèle axé sur une libération conditionnelle pour raisons médicales ou en raison de l'âge permettrait aux délinquants de demander une mise en liberté anticipée en raison de leur âge, du nombre d'années passées derrière les barreaux et de leur état de santé actuel. Les économies réalisées en déplaçant ces

<sup>25</sup> Par exemple, l'Institut Fraser a constaté que, en 2014, la dernière année pour laquelle des données sont accessibles, les dépenses gouvernementales moyennes par personne pour les soins de santé des Canadiens âgés de 15 à 64 ans s'élevaient à 2 664 \$. En comparaison, les coûts annuels moyens des soins de santé par habitant pour les personnes âgées de 65 ans et plus s'élevaient à 11 625 \$, soit 4,4 fois plus que pour les 15-64 ans. Rapport consulté à l'adresse suivante : <https://www.fraserinstitute.org/studies/canadas-aging-population-and-implications-for-government-finances>.

personnes vers une maison de retraite, un foyer de soins ou un établissement résidentiel communautaire spécialisé (c.-à-d. une maison de transition) seraient substantielles. Le SCC pourrait prendre des fonds actuellement utilisés pour maintenir des personnes recevant des soins palliatifs en établissement et les réaffecter à des placements dans la collectivité, puisque ceux-ci seraient mieux adaptés aux préoccupations touchant la dignité.

## Mise à jour sur l'aide médicale à mourir dans le système correctionnel

L'année dernière, j'ai longuement parlé de mes préoccupations quant à la façon dont le SCC proposait d'appliquer, sur les plans stratégique et opérationnel, les mesures législatives sur l'aide médicale à mourir pour les personnes en phase terminale sous responsabilité fédérale. Au-delà du fait qu'un organe de l'État permette ou facilite la mort derrière les barreaux, j'ai énoncé très précisément et vigoureusement les raisons éthiques et pratiques pour lesquelles je m'opposais à ce que l'on permette l'aide médicale à mourir en milieu carcéral. Malgré mes préoccupations et mes objections, la politique du SCC permet à un professionnel de l'extérieur de mettre fin à la vie d'un détenu dans des « circonstances exceptionnelles ». La première procédure d'aide médicale à mourir a été réalisée dans un établissement correctionnel fédéral durant la période visée par le présent rapport.

Les circonstances précises ayant mené à une telle décision dans ce dossier sont obscures, visées par des considérations liées à la protection des renseignements personnels et toujours à l'examen par mon bureau. Cela dit, même si mon bureau n'a reçu aucun préavis ni avis officiel, je n'ai aucune raison de douter que la procédure en soi a été réalisée de façon professionnelle et humaine. J'examinerai plutôt quand et comment les décideurs du SCC et de la Commission des libérations conditionnelles du Canada en sont arrivés à la conclusion qu'il n'y avait pas d'autres solutions de rechange plus sécuritaires et plus humaines liées à l'aide médicale à mourir que de le faire dans un établissement correctionnel fédéral.

D'ici là, tandis que mon bureau procède à l'examen de ce dossier, j'encourage la Commission des libérations conditionnelles du Canada et le Service correctionnel du Canada à réaliser un examen conjoint des critères d'admissibilité et procéduraux qui permettent d'appliquer les dispositions de l'article 121 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté* sous condition touchant la « libération pour des raisons de compassion ». Un tel examen viserait à s'assurer que les processus décisionnels dans les cas de détenus en phase terminale respectent totalement l'esprit et l'intention de la *Loi sur l'aide médicale à mourir*. À mon avis, il y a un conflit fondamental quant au droit ou aux procédures entre l'aide médicale à mourir et l'interprétation et l'application actuelle des critères prévus à l'article 121. Un tel examen serait effectué en tenant compte de la nécessité de permettre à une personne en phase terminale qui purge toujours une peine de ressort fédéral de prendre la décision de hâter la fin de sa vie dans la collectivité, d'une manière, dans un contexte et à un moment qui respectent son autonomie personnelle et son choix éclairé.

3. **Je recommande que le SCC, en consultation avec la Commission des libérations conditionnelles du Canada, mène un examen conjoint de l'application des dispositions de l'article 121, portant sur la libération pour des raisons de compassion, de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté* sous condition pour s'assurer que les politiques et les procédures respectent l'esprit et l'intention de la loi sur l'aide médicale à mourir.**

## RÉPONSE DU SCC :

Le Service correctionnel du Canada (SCC) continue de collaborer avec la Commission des libérations conditionnelles du Canada (CLCC) en examinant l'application de la libération conditionnelle accordée à titre exceptionnel en vertu de l'article 121 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*.

Récemment, soit le 3 juin 2019, le SCC a publié, en collaboration avec la CLCC, une affiche et des fiches d'information à l'intention des délinquants et du personnel afin d'accroître la sensibilisation quant à la libération conditionnelle accordée à titre exceptionnel. Ces documents de communication ont été distribués à tous les établissements pour qu'ils les fournissent au personnel et aux délinquants.

En juillet 2018, le SCC a chargé le personnel d'informer sans tarder l'agent de libération conditionnelle en établissement afin que toutes les options de mise en liberté, y compris la libération conditionnelle accordée à titre exceptionnel en vertu de l'article 121, puissent être prises en considération lorsqu'il est déterminé qu'un détenu a atteint la phase terminale de sa maladie et/ou est admissible à l'aide médicale à mourir.

Par conséquent, le personnel est en mesure d'assurer le suivi des progrès de chaque cas à partir du moment auquel le personnel des Services de santé informe l'agent de libération conditionnelle jusqu'au moment auquel la décision d'accorder ou de refuser une libération conditionnelle accordée à titre exceptionnel est prise par la CLCC.

En collaboration avec la CLCC, le SCC continuera de s'efforcer d'améliorer les résultats sur le plan de la gestion de cas proactive et axée sur la collaboration pour les délinquants atteints d'une maladie en phase terminale.



Guichet passe-repas – Établissement Millhaven

# 3

## CONDITIONS D'ISOLEMENT

***Le Service prend toutes mesures utiles pour que le milieu de vie et de travail des détenus et les conditions de travail des agents soient sains, sécuritaires et exempts de pratiques portant atteinte à la dignité humaine.***

(article 70 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*)

**« Les membres du personnel incarnent, aux yeux des détenus, le régime d'un établissement correctionnel, et son équité. »<sup>26</sup>**

Le présent chapitre comprend trois études de cas : Dysfonctionnement à l'Établissement d'Edmonton, Recours à la force à l'Établissement de l'Atlantique, et La nourriture en établissement. Les problèmes soulevés, même s'ils découlent d'enquêtes individuelles, ont des causes systémiques. Chaque étude de cas donne lieu à des constatations et à des leçons qui vont au-delà de l'établissement précis ou de l'enjeu en question. Collectivement, ces situations reflètent une « culture » organisationnelle — des tendances en ce qui concerne les croyances, les hypothèses, les normes, les codes de conduite et les façons de penser et de faire les choses qui définissent de quelle manière une organisation agit et se comporte. La correction des aspects problématiques de la culture organisationnelle du SCC ne relève pas de mon mandat.

Cependant, lorsque des comportements non professionnels et toxiques, de la résistance ou d'autres dysfonctionnements en milieu de travail ont des répercussions néfastes sur la population carcérale — comme je l'ai constaté dans les exemples des établissements d'Edmonton et de l'Atlantique —, j'ai le devoir et la responsabilité de les signaler et d'y donner suite. La troisième étude de cas, qui porte sur la nourriture en établissement carcéral, concerne un autre aspect de la culture organisationnelle du SCC, une culture axée sur la conformité à l'exclusion, au détriment des autres objectifs, comme la sécurité, la santé et le bien-être des détenus.

## Étude de cas I : Dysfonctionnement à l'Établissement d'Edmonton

Ce n'est un secret pour personne que l'Établissement d'Edmonton, un établissement à sécurité maximale, est aux prises avec une culture toxique et problématique en milieu de travail, un milieu où les dysfonctionnements, l'abus de pouvoir et le harcèlement sévissent depuis des années. Dans mon dernier rapport annuel, j'ai rappelé qu'un environnement de travail toxique peut mener à l'abus de pouvoir et aux mauvais traitements :

*La leçon retenue grâce à l'Établissement à sécurité maximale d'Edmonton au cours de la dernière année est que les pratiques menées par le personnel et qui nuisent à la dignité humaine ou la dégradent (harcèlement sexuel, intimidation, discrimination) peuvent mener à une culture de travail toxique. Un milieu de travail où règne la peur et où les employés craignent les représailles et l'intimidation est très dysfonctionnel. Il s'agit de l'antithèse du*

<sup>26</sup> Liebling, A. (2011). « Moral performance, inhuman and degrading treatment and prison pain ». *Punishment and Society*, 13:5.

*modelage du comportement approprié pour les détenus [...] [Si] les employés manquent de respect les uns envers les autres, s'ils humilient leurs collègues ou leur font subir des abus, on peut seulement imaginer comment ils traitent les détenus [...] Je ne possède aucun pouvoir*

*me permettant d'enquêter sur des questions liées aux relations de travail, mais lorsque les actes ou le mauvais comportement du personnel ont une incidence négative sur les délinquants, il relève de ma responsabilité de prendre les mesures appropriées.<sup>27</sup>*

## Évaluation et analyse des besoins à l'Établissement d'Edmonton

Un sondage interne auprès des employés, dont les résultats ont été publiés en janvier 2019, cerne l'ampleur des défis qu'il faudra surmonter pour créer un milieu de travail sécuritaire et respectueux à l'Établissement d'Edmonton :

- » 96 % des employés ont déclaré avoir vécu des conflits en milieu de travail. La majeure partie d'entre eux ont affirmé que le conflit a ruiné leurs relations de travail et détruit leur confiance à l'égard du personnel.
- » 17 employés actuels ont dit avoir été agressés sexuellement par un collègue. Au total, 65 répondants (23 %) ont déclaré avoir été harcelés sexuellement par un collègue.
- » 60 % des répondants ont été témoins d'abus de pouvoir dans le milieu de travail.
- » Plus de la moitié des répondants ont dit qu'ils travaillaient dans une « culture de la peur ». La plupart ont dit que leur crainte n'est pas provoquée par leurs interactions avec les détenus, mais plutôt par les interactions avec des collègues.
- » 51 % des répondants estiment que les divisions entre les groupes de travail (p. ex. personnel de sécurité contre personnel des programmes) sont attribuables à la « culture de la peur ». La majeure partie des répondants croit que la crainte en milieu de travail permet à certains groupes de contrôler le milieu de travail.
- » Plus de 60 % des employés ont été victimes de violence en milieu de travail, dont les formes les plus courantes sont : un comportement menaçant (23 %), la violence verbale (22 %), et l'intimidation verbale (22 %). De plus, 11 % des répondants ont été témoins de collègues violents à l'endroit de détenus.
- » Plus des deux tiers des répondants ont été témoins de comportements de harcèlement en milieu de travail.

**Source :** Families First : Supports for Occupational Stress Inc. (janvier 2019). *Edmonton Institution Needs Assessment and Analysis: Report on Needs Assessment.*

<sup>27</sup> Bureau de l'enquêteur correctionnel (2018). *Rapport annuel 2017-2018.*

La situation à l'Établissement d'Edmonton a été portée à l'attention de mon bureau pour la première fois en décembre 2016. Mon prédécesseur avait alors parlé de l'Établissement d'Edmonton comme d'un milieu « dysfonctionnel », où une culture toxique en milieu de travail mène à des violations des politiques, au mauvais traitement de délinquants et à d'éventuels abus des droits de la personne. Des consultants indépendants en ressources humaines qui avaient été retenus pour faire état de ces enjeux, en réponse à une recommandation formulée par mon bureau, ont décrit un établissement où l'ambiance qui y règne est anarchique, toxique et brutale, et où l'environnement de travail est empreint d'une culture de peur, de méfiance, d'intimidation, de désorganisation et d'incohérence.<sup>28</sup> Le rapport externe comportait des allégations selon lesquelles les employés utilisent l'isolement cellulaire, les fouilles et les plaintes liées à la sécurité pour « irriter les détenus, se dérober à leurs responsabilités ou se venger contre la direction<sup>29</sup> », ce qui est particulièrement perturbant. Les comportements du personnel décrits dans le rapport des consultants ne sont pas produits à l'extérieur d'une culture organisationnelle qui permet que de telles choses se produisent.

Malgré les interventions personnelles du ministre, du commissaire précédent et de la commissaire actuelle du Service correctionnel du Canada pour s'attaquer aux causes sous-jacentes de l'inconduite du personnel dans cet établissement perturbé, la culture en milieu de travail reste hautement problématique. Une récente évaluation de suivi des besoins en milieu de travail (janvier 2019) fournit une analyse comparative des niveaux passés et actuels de troubles, de conflits et de dysfonctionnement internes en milieu de travail à l'Établissement d'Edmonton.<sup>30</sup>

En milieu carcéral, les employés établissent les attentes quant à la façon dont l'ordre, la sécurité et le pouvoir sont perçus et appliqués. Le fait que, selon l'évaluation des besoins, les employés actuels se craignent davantage les uns les autres qu'ils ne craignent les détenus est révélateur. Plus de 60 % des employés ont été victimes de violence en milieu de travail. Plus du quart ont déclaré avoir observé des gestionnaires ou des supérieurs préférer à d'autres employés des menaces de violence physique. Tout aussi troublant, il semble que les employés déclarent rarement les cas d'inconduite professionnelle à la direction par crainte d'être considérés comme des « traîtres », ou encore par crainte de représailles ou d'être accusés d'autres violations du « code ».

Il est encourageant de constater que selon l'évaluation des besoins, par comparaison à il y a quelques années, quelques progrès ont été réalisés et il y a un certain élan positif d'entamé lorsqu'il s'agit d'apporter des changements. Malgré tout, comme je le décris plus en détail ci-dessous, une culture d'impunité semble encore bien ancrée à l'Établissement d'Edmonton. On ne parle pas seulement de quelques pommes pourries ou d'incidents isolés. Le Service continue de faire face à plusieurs poursuites et à des allégations incessantes de harcèlement, d'abus de pouvoir, de négligence et d'intimidation de la part d'employés actuels et anciens et de détenus de l'Établissement d'Edmonton. Une série d'examen

<sup>28</sup> TLS Enterprises (mars 2017). *Organizational Assessment : Edmonton Institution*.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Ce rapport externe a été produit par Families First : Supports for Occupational Stress Inc. Il avait été demandé après la parution du rapport d'évaluation organisationnelle indépendant produit par TLS Enterprises. En réaction au rapport de TLS, le comité de rétablissement de l'Établissement d'Edmonton a retenu les services de Families First dans le cadre d'un contrat externe pour réaliser une évaluation et une analyse des besoins de cet établissement; les travaux se sont terminés à l'automne 2018. Le rapport issu de l'évaluation, *Edmonton Institution Needs Assessment and Analysis : Report on Needs Assessment* (janvier 2019), affichait un taux de participation de 85 %.

administratifs et d'enquêtes criminelles sur des actes répréhensibles des employés ont mené au congédiement ou à la suspension de plusieurs employés. Les nouveaux dirigeants de la région et de l'établissement n'ont pas encore réussi à se débarrasser des vestiges des comportements non professionnels. Un récent article des médias décrit l'Établissement d'Edmonton comme étant « pourri<sup>31</sup> ». Plusieurs défenseurs ont demandé une enquête publique sur les méfaits sous-jacents.

Comme on l'a déjà dit clairement, une culture dysfonctionnelle et violente en milieu de travail a des répercussions ou des effets de contagion pouvant mettre la sécurité des détenus en danger. Comme j'en ai parlé à la commissaire, les conclusions que j'ai tirées d'un incident documenté sur vidéo suggèrent que le personnel était au courant, et qu'il était peut-être même complice, d'une série répétée d'agressions entre détenus qui ont eu lieu à l'unité 5 de l'Établissement d'Edmonton entre août et octobre 2018. Je communique publiquement les constatations et les répercussions de mon enquête parce que je crois que les Canadiens ont le droit de savoir comment le Service compte régler les différents aspects d'une culture en milieu de travail et d'une culture chez les détenus qui mènent à la violence, à des comportements violents ou à de mauvais traitements, qui les tolère ou qui les permet.

Vers la fin d'août 2018, l'enquêteur principal du BEC affecté à l'Établissement d'Edmonton a rencontré un certain nombre de détenus bénéficiant d'une protection qui affirmaient que des détenus d'autres rangées de l'unité résidentielle principale leur lançaient de la nourriture, des liquides et d'autres objets

durant leurs déplacements. Ces incidents ont été filmés par les caméras de surveillance et observés par les employés qui se trouvaient dans l'aire de contrôle de l'unité. D'ailleurs, les agents affectés à cette unité ont refusé de travailler dans le poste/bureau d'observation directe, qui est accessible à partir des quatre rangées, pour des raisons de sécurité et parce qu'ils craignent d'être atteints par les articles lancés. Durant la réunion de bilan, les allégations formulées par les détenus victimisés et les préoccupations de sécurité de l'enquêteur principal ont été communiquées à la haute direction. Les membres de la direction ont clairement dit à mon enquêteur qu'ils étaient au courant des agressions physiques, que celles-ci avaient déjà été déclarées et que la sécurité active était difficile dans cette unité. De plus, pendant cette réunion, il a été question de mesures correctives, y compris la possibilité de déplacer les détenus bénéficiant d'une protection près de la sortie de l'unité, ce qui pourrait permettre d'éviter les railleries, les insultes et l'incitation à la violence pendant leurs déplacements.

Lors d'une visite de suivi à l'Établissement d'Edmonton à la fin du mois d'octobre, l'enquêteur principal a appris que la situation qui prévalait en août ne s'était pas vraiment améliorée. Les détenus bénéficiant d'une protection étaient encore victimes de comportements agressifs et d'intimidation, et ils ne pouvaient toujours pas compter sur les agents pour les escorter physiquement, pour offrir une observation directe ou encore pour intervenir et arrêter les assaillants. En fait, en octobre, la violence semblait avoir augmenté et être devenue un processus bien organisé et récurrent. Les preuves vidéo de l'incident du 25 octobre 2018 montrent clairement des détenus des rangées instigatrices prendre leur temps pour planifier et préparer l'agression. On peut les voir chercher et réunir de la nourriture et d'autres articles, chauffer la nourriture au micro ondes, surveiller attentivement les employés et attendre que ceux-ci ne soient

<sup>31</sup> Huncar, A. (31 octobre 2018). CBC News, « "Cesspool of cruelty, corruption and violence" : Advocates call for inquiry at Edmonton prison ». Consulté à l'adresse suivante : <https://www.cbc.ca/news/canada/edmonton/edmonton-institution-alberta-prison-solitary-confinement-segregation-self-harm-injury-sexual-assault-abuse-1.4885009>.

plus dans le chemin avant de lancer leur agression contre les détenus bénéficiant d'une protection lorsque ces derniers passent devant les barrières de la rangée sans escorte du personnel. Après l'incident, on peut voir certains des assaillants en train de célébrer et de se féliciter les uns les autres, des actes qui sont répréhensibles en eux-mêmes.

Dans le contexte d'un incident qui semble s'être répété un certain nombre de fois, et sachant que les détenus bénéficiant d'une protection étaient sur le point d'être déplacés, il est impossible que les agents n'aient pas vu les préparatifs qui étaient en cours dans les rangées où les assaillants sont hébergés. Les enregistrements vidéo montrent aussi que

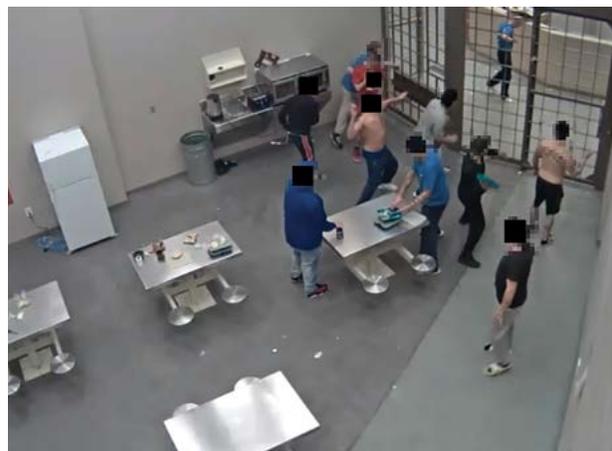


Trois captures de camera vidéo en circuit fermé montrant des détenus lançant de la nourriture à des détenus sous protection – Établissement Edmonton



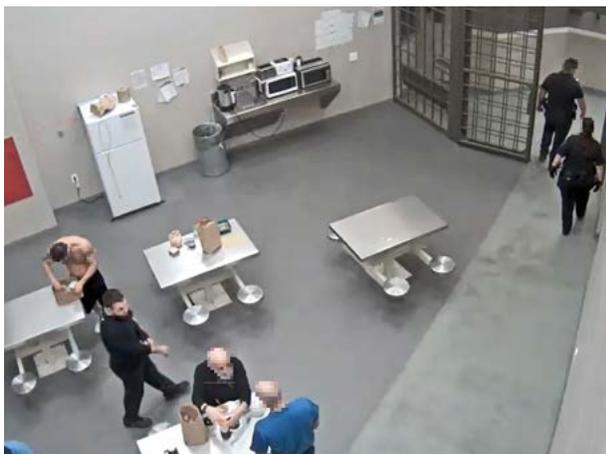
les agents correctionnels à l'entrée principale de l'unité s'occupaient des déchets pendant l'agression, sous surveillance directe, tandis que les détenus se déplaçaient vers l'entrée principale. La preuve vidéo montre que l'Établissement d'Edmonton n'a ni surveillé ni assuré correctement la sécurité des détenus pendant leurs déplacements, et ce, dans un établissement où tous les déplacements de détenus sont strictement réglementés.

Il est extrêmement troublant de constater que de tels incidents ont encore lieu malgré le fait qu'ils ont été signalés à la haute direction il y a maintenant des mois. La nature répétée et orchestrée de ces incidents donne à penser que ceux qui s'y adonnent le font avec une impunité relative. Si le personnel avait été la cible de ces agressions, les résultats auraient certainement été très différents. En fin de compte, les mesures correctives dont il avait été question en août — soit assurer la présence d'agents correctionnels et de la direction lors de tous les déplacements dans les rangées de l'unité en question — ont été mises en place seulement après que l'enquêteur principal ait terminé sa visite de suivi à la fin d'octobre et que la commissaire ait reçu la preuve vidéo des incidents dans ma correspondance du 9 novembre 2018. En d'autres mots, ces incidents n'ont pas été transmis le long de la chaîne régionale ou nationale de commandement du SCC et aucune mesure corrective n'a été prise avant que la commissaire ait été mise au courant de la situation.





Personnel du SCC marchant à l'avant des détenus sous protection, avant l'agression – Établissement d'Edmonton



En ce qui concerne l'incident en question, 24 détenus ont été accusés d'infractions disciplinaires pour avoir agressé d'autres détenus.<sup>32</sup> En refusant de fournir une escorte et une protection appropriées, en n'intervenant pas pour mettre fin aux agressions, tant pendant celles-ci qu'après qu'elles soient terminées, et en commettant d'autres actes d'omission et de commission, les employés et la direction de l'Établissement d'Edmonton semblent avoir été complices de comportements qui, n'importe où ailleurs, seraient considérés comme offensants, voire criminels. Le SCC n'a pas respecté son obligation imposée par la loi qui consiste à intervenir et à protéger une sous population vulnérable alors qu'il sait qu'elle avait été victime de comportements violents, dégradants et humiliants à maintes reprises. Aucun être humain, peu importe son statut ou son crime, ne mérite d'être traité de façon si cruelle et inusitée.

À la lumière de ces incidents, et dans le contexte d'une culture professionnelle qui continue de créer un environnement néfaste pour les délinquants, j'ai formulé les recommandations suivantes :

1. Je recommande que des mesures soient prises immédiatement pour garantir, à l'Établissement d'Edmonton, la sécurité et la dignité des détenus bénéficiant d'une protection et qu'un bilan écrit complet portant sur les mesures données ci dessous soit fourni à mon bureau d'ici le 16 novembre 2018 :
  - a. Présence accrue du personnel, sécurité active améliorée et dotation des postes d'observation directe de l'unité 5;
  - b. Dans l'unité 5, prestation d'escortes rapprochées de sécurité durant les déplacements de personnes et de groupes

<sup>32</sup> Dans le cadre de l'examen factuel, le SCC a formulé le commentaire suivant : « Même si l'enquête sur l'incident n'a pas révélé de données probantes donnant à penser que les employés étaient complices des agressions, les détenus et les employés interrogés du 1<sup>er</sup> juillet au 25 octobre 2018 par le comité d'enquête sur les incidents contre des détenus bénéficiant d'une protection ont déclaré que l'intimidation verbale et la violence liée aux projectiles de nature alimentaire se produisaient *chaque fois* que les détenus bénéficiant d'une protection se déplaçaient » [c'est nous qui soulignons]. On ne sait pas clairement ce que les expressions « intimidation verbale » et « violence liée aux projectiles de nature alimentaire » sont censées vouloir dire. Les services de police locaux ont été informés des *agressions* seulement après que les résultats de mon enquête ont été communiqués à la commissaire.

- bénéficiant d'une protection jusqu'à ce que des solutions de rechange plus sécuritaires puissent être mises en œuvre;
- c. Présence de la direction et surveillance directe du personnel de l'unité 5;
  - d. Mise en œuvre de dispositions et de protocoles de gestion de la population qui réduisent considérablement le risque que des actes de violence soient perpétrés contre des détenus vulnérables ou bénéficiant d'une protection.
2. Je recommande que vous réalisiez immédiatement une enquête en vertu de l'article 20 sur tous les cas d'agression contre des détenus bénéficiant d'une protection qui se sont produits entre août 2018 et le 25 octobre 2018.
    - a. Cette enquête devrait être présidée par une personne indépendante et crédible possédant une expertise juridique reconnue en matière de droits de la personne en milieu carcéral.
    - b. Le rapport du comité et le plan d'action de gestion du SCC, que vous aurez signés, devraient être rendus publics au plus tard le 15 février 2019.
  3. Parallèlement, en tant que mesure de responsabilisation, je demande que soient transmis à mon bureau toutes les accusations d'infractions disciplinaires ou procédures qui sont intentées contre des détenus ou des employés, ou tous les rapports visant ces personnes, pour leur participation implicite ou directe à ces incidents.

Je tiens à souligner que la commissaire a pris des mesures correctives rapides et décisives relativement à ces incidents, notamment la suspension de plusieurs employés, des avis à la police et le lancement d'enquêtes disciplinaires internes et d'autres examens administratifs. D'autres mesures de « renouvellement » visant à améliorer la culture en milieu de travail sont en cours, y compris la nomination d'un nouveau directeur d'établissement et la mise en place d'une équipe de gestion plus stable. Un comité directeur interne a été créé, et il a comme mandat de mettre au point des mesures visant à rétablir un environnement de travail sain et respectueux et de les superviser. Comme ces mesures sont importantes et nécessaires, elles doivent être encouragées et soutenues. On montre ainsi que l'intimidation, le harcèlement et les autres formes de dysfonction en milieu de travail ne sont pas des risques professionnels normaux du travail dans un établissement carcéral à sécurité maximale.

Parallèlement, il faut souligner que la violence fait partie de la réalité des détenus à l'Établissement d'Edmonton au même titre que la détresse professionnelle fait partie de la réalité des employés. Au cours des dernières années, comparativement à d'autres établissements à sécurité maximale, l'Établissement d'Edmonton a enregistré les nombres les plus élevés d'agressions de détenus contre d'autres détenus, de recours à la force (y compris des armes à feu), d'incidents et de détenus adoptant des comportements d'automutilation.<sup>33</sup> Bien sûr, les sources et les causes de cette violence sont diverses, mais comme c'est le cas pour les conflits en milieu de travail, cette violence semble être plus fréquente dans les milieux carcéraux, où l'abus de pouvoir est prévalent.

---

<sup>33</sup> Entrepôt de données du SCC.

Parmi les établissements à sécurité maximale pour délinquants de sexe masculin, l'Établissement d'Edmonton affiche le plus grand nombre de détenus autochtones — 54 % des détenus actuels s'autodéclarent comme étant autochtones (139 sur 258). Près de la moitié de la population autochtone est affiliée à des gangs. À l'opposé, 11 % des effectifs d'agents correctionnels (CX I et CX II) à l'Établissement d'Edmonton s'identifient comme étant d'origine autochtone.

La gestion de la population à l'Établissement d'Edmonton est depuis longtemps une source de préoccupation et de conflits pour le bureau. On y compte au moins huit populations différentes et distinctes qui sont incompatibles. Aussi, les « sous populations » n'ont pas le droit de s'intégrer les unes aux autres ou encore de se mélanger entre elles. Chaque groupe reste dans des rangées ou des unités séparées par des barrières. Pour limiter les interactions entre les détenus, et pour contrôler et contenir leurs déplacements, l'Établissement d'Edmonton a adopté un ensemble de routines qui sont extrêmement réglementées. Dans la rangée ou l'unité, le temps passé à l'extérieur des cellules pour se rendre dans la cour, au gymnase, aux douches ou encore pour faire de l'exercice, aller à des visites ou participer à des programmes d'étude ou d'autres programmes est restreint parce qu'il faut s'assurer que les détenus « incompatibles » (membres de gangs, détenus placés en isolement protecteur et autres groupes) restent séparés les uns des autres en tout temps. Dans une unité donnée, la routine des douches à elle seule peut prendre des heures, et les détenus passent les périodes intermittentes dans leur cellule. On peut dire sans se tromper qu'à l'Établissement d'Edmonton, le contrôle de la population est une tâche accaparante.

Les autres aspects de la vie des détenus à l'Établissement d'Edmonton — et, d'ailleurs, dans d'autres établissements de sécurité maximale — revêtent un caractère tout aussi privatif. Les repas sont apportés dans les rangées, et les détenus mangent dans leur cellule. Les cours d'éducation et les cours en groupe sont offerts une fois par semaine dans chaque bloc cellulaire, les périodes d'étude en solitaire en cellule se déroulent entre les cours, apparemment parce qu'il n'y a pas de passerelle au-dessus des salles de classe pour assurer une couverture armée. Il n'y a pas de bibliothèque dans l'établissement ni de bibliothécaire. Les livres sont apportés dans les unités résidentielles. Les programmes professionnels ne sont plus offerts depuis la fermeture de l'atelier de métallurgie en 2015. Comme on peut s'y attendre, le taux de participation aux programmes correctionnels est faible, même pour un établissement à sécurité maximale. Les longues périodes d'isolement cellulaire sont la norme, même si on sait que l'isolement alimente le désespoir, comme le démontrent les taux élevés d'automutilation au sein de la population carcérale de l'Établissement d'Edmonton.

La qualité des interactions entre le personnel et les détenus a une incidence pratique. Lorsque les employés respectent les détenus, qu'ils les laissent sortir à temps, qu'ils répondent aux appels d'aide et qu'ils tentent activement de régler ou de prévenir les problèmes, et lorsque le pouvoir est exercé de façon légitime et que les procédures et les routines sont respectées et suivies, les détenus sont plus susceptibles de rendre la pareille, ou du moins, de se conformer aux règles. À l'Établissement d'Edmonton, la division de longue date entre les groupes de travail (p. ex. le personnel de sécurité et le personnel chargé de la prestation de programmes) crée des frictions et un dysfonctionnement. Il est difficile de suivre des routines et d'offrir des programmes lorsque différents groupes d'employés ne se soutiennent pas les uns les autres ou lorsque

la sécurité active fait défaut ou n'est pas appliquée. Au sein de l'unité 5, où les incidents se sont produits, le poste d'observation directe n'était pas doté en personnel. Pour surveiller les activités et les déplacements des détenus, le personnel de sécurité était installé derrière des barrières physiques ou devant des écrans vidéo. Lorsque les incidents ont été découverts, il a fallu ordonner aux employés d'être présents sur place pour escorter les détenus et faciliter leur déplacement.

En ne fournissant pas des conditions de travail et de vie sécuritaires et exemptes de pratiques qui portent atteinte à la dignité humaine, le Service ne respecte pas les protections prévues dans la *Charte* et ses autres obligations législatives liées aux droits de la personne. Même si je ne m'attendais pas à un changement immédiat de culture à l'Établissement d'Edmonton, le fait que les employés semblaient avoir détourné le regard au moment où ces incidents se sont produits est très troublant. Ces incidents ont eu lieu dans un établissement où l'on sait que la culture en milieu de travail est particulièrement problématique, ce qui aurait dû accroître le sentiment d'urgence et de devoir agir, peu importe à qui la situation a été déclarée, et de quelle façon et à quel moment l'information a été transmise. La nature récurrente de ces attaques exigeait une intervention immédiate.

La culture en milieu de travail qui a permis l'incident décrit ci-dessus n'existe pas qu'à l'Établissement d'Edmonton. Ce type de comportement peut être constaté, à divers degrés, dans d'autres établissements à sécurité maximale. Par exemple, dans le passé, mon bureau a fait état d'éléments issus d'une culture « malveillante » à l'Établissement de Kent,<sup>34</sup> un établissement à sécurité maximale de la région du Pacifique. Cette enquête, qui présente des similitudes avec la situation en cours à l'Établissement d'Edmonton, a conclu que « le défaut de prendre des mesures disciplinaires de façon adéquate et uniforme contre quelques intervenants de première ligne ayant notoirement tenu une conduite répréhensible est à l'origine d'un milieu de vie et de travail négatif et perturbateur tant pour le personnel que pour les détenus ». Comme il a dû le faire pour l'Établissement de Kent auparavant, la plus grande leçon que doit apprendre le SCC aujourd'hui, et aussi son plus grand défi à surmonter, est de comprendre que pour transformer une culture d'impunité, il ne suffit pas d'éliminer quelques pommes pourries.

4. **Je recommande que le SCC charge une tierce partie indépendante, spécialisée dans les questions de culture organisationnelle (et détenant des connaissances particulières sur le système correctionnel), d'évaluer et de déterminer les causes potentielles de la culture de l'impunité qui semble exister dans certains établissements à sécurité maximale et de proposer d'éventuelles stratégies à court, moyen et long termes qui mèneront à des changements transformationnels durables.**

## RÉPONSE DU SCC :

Le Service correctionnel du Canada (SCC) entreprendra un audit sur la culture en milieu de travail en 2019-2020. Compte tenu des événements récents et par souci de transparence, l'organisation cherche à embaucher un expert-conseil externe expérimenté dans le domaine des évaluations de la culture afin d'élaborer un plan d'audit. Au chapitre des audits internes, le Comité ministériel de vérification, dont le président n'est pas un employé du SCC, est composé de deux autres membres de l'extérieur, en plus de la commissaire, et il est chargé de formuler des recommandations ainsi que des conseils objectifs au sujet des résultats des audits ainsi que des processus visant la gestion, le contrôle et la gouvernance des risques.

De plus, le Bureau du vérificateur général (BVG) a mené un audit sur le respect en milieu de travail et son rapport devrait être présenté au cours de l'hiver 2019. Le BVG a également mené le sondage de l'outil Protégeons la santé mentale au travail et s'est engagé à faire part des résultats au SCC. Cela permettra à l'organisation d'examiner les résultats en profondeur ainsi que d'adapter et de mettre en œuvre des stratégies en répondant aux questions soulevées qui nécessitent son attention.

Il est également important de souligner que le Comité consultatif national sur l'éthique a été mis sur pied dans le but de veiller à ce que les valeurs éthiques soient intégrées dans l'ensemble du SCC. Le Comité, présidé par la commissaire, est composé de trois conseillers externes indépendants et impartiaux en matière d'éthique et de certains membres de la haute direction du SCC. Le rôle des trois conseillers externes en éthique est de formuler des conseils objectifs et de souligner les éléments à prendre en considération au chapitre des questions ou des préoccupations qui touchent l'éthique au sein de l'organisation.

## Étude de cas II : Recours à la force à l'Établissement de l'Atlantique

### CONTEXTE : SUIVI DU RAPPORT *UNE RÉACTION FATALE*

Dans mon Rapport annuel de 2017-2018, j'ai décrit en détail les efforts continus du SCC pour réviser son cadre d'intervention lié au recours à la force dans les zones concernées par le décès tragique et évitable de Matthew Hines.<sup>35</sup> Les importantes réformes opérationnelles et politiques incluent, notamment :

- la clarification du poste d'agent responsable (coordonnateur de secteur);
- de nouveaux modules de formation pour le personnel de première ligne;
- des lignes directrices stratégiques sur la sécurité active améliorée;
- un nouveau modèle d'engagement et d'intervention (MEI) pour gérer les incidents de sécurité.

Même si j'ai trouvé ces efforts encourageants au début, il y a peu de données probantes permettant de croire que ces réformes sont plus ancrées et mieux enracinées qu'elles ne l'étaient lors de mon dernier rapport à ce sujet. Plus précisément, il n'est pas clair que le nouveau modèle d'intervention en cas d'incident (MEI) a mené à des changements importants relativement à ce qui suit :

- le désamorçage d'incidents;
- la réduction du nombre d'incidents de recours à la force;

- la poursuite de la surutilisation d'agents inflammatoires ou chimiques;
- la participation et le rôle d'autres « partenaires » (p. ex. Soins de santé) dans les activités de gestion et d'intervention liées à des incidents ou à des comportements pouvant mener au recours à la force;
- la conformité et les mesures disciplinaires lorsque le recours à la force est jugé inapproprié et/ou excessif.

Malgré la mise en place du MEI, le taux général d'incidents de recours à la force a augmenté en 2018-2019. Selon les examens effectués par mon bureau, on a trop souvent recours à la force pour gérer les incidents. Certains indicateurs sont particulièrement préoccupants, notamment :

- le déploiement de l'équipe d'intervention d'urgence a été mentionné dans 7,8 % (121) de tous les incidents consignés de recours à la force en 2018-2019, comparativement à 5,9 % (77) en 2017-2018;
- il y a eu des allégations de recours à la force excessif, inutile ou inapproprié pour 181 (11,7 %) incidents de recours à la force, comparativement à 114 (8,7 %) en 2017-2018;
- le SCC a cerné des « problèmes liés aux soins de santé » dans 666 (43 %) incidents consignés de recours à la force, comparativement à 435 (33,4 %) en 2017-2018;
- 14,1 % (219) des incidents se sont produits en isolement, comparativement à 8,4 % (110) en 2017-2018.

Même si je reconnais qu'on ne peut pas éviter tous les incidents de recours à la force, l'étude de cas suivante réalisée à l'Établissement de l'Atlantique montre à quel point la résistance organisationnelle et culturelle peut ralentir le processus de réforme attendu.

<sup>35</sup> Bureau de l'enquêteur correctionnel (mars 2011). *Recours non autorisé à la force : enquête sur l'utilisation dangereuse d'armes à feu à l'Établissement de Kent durant la période du 8 janvier au 18 janvier 2010*. <https://www.oci-bec.gc.ca/cnt/rpt/oth-aut/oth-aut20110321-fra.aspx>

## Projet de codage des incidents de recours à la force 2017-2018 et 2018-2019<sup>36</sup>

	2017-2018	2018-2019
<b>NOMBRE TOTAL D'INCIDENTS DE RECOURS À LA FORCE<sup>37</sup></b>	<b>1 300</b>	<b>1 546</b>

### VENTILATION PAR RÉGION :

Pacifique	13,2 % (172)	15,7 % (243)
Prairies	31,3 % (407)	26,9 % (416)
Ontario	22,1 % (287)	27,3 % (423)
Québec	21,1 % (274)	20,3 % (315)
Atlantique	12,3 % (160)	9,6 % (149)

### CINQ PRINCIPAUX ÉTABLISSEMENTS

	Millhaven : 13,5 % (176) <sup>38</sup>	Millhaven : 20,0 % (309)
	RPC (PRA) : 8,4 % (109)	Kent : 7,8 % (120)
	Edmonton : 7,5 % (98)	RPC (PRA) : 7,7 % (119)
	Donnacona : 6,8 % (89)	Edmonton : 6,3 % (97)
	Atlantic : 5,8 % (76)	Donnacona : 6,1 % (95)

### CINQ PRINCIPAUX ENDROITS :

Sécurité maximale	71,8 % (934)	73,7 % (1140)
Cellule	32 % (417)	34,4 % (532)
Rangée	19,9 % (259)	24,5 % (380)
Aire commune	18,0 % (234)	17,2 % (267)
Isolement	8,4 % (110)	14,1 % (219)

<sup>36</sup> En 2017-2018, le BEC a lancé un projet visant à coder tous les incidents de recours à la force à l'aide d'indicateurs variés (voir le *Rapport annuel de 2017-2018* pour en savoir plus sur le projet de codage).

<sup>37</sup> Le chiffre représente seulement les incidents de recours à la force reçus et codés par le BEC.

<sup>38</sup> Le total pour l'Établissement de Millhaven inclut les chiffres de l'unité d'évaluation, de la détention provisoire et du CRT.

	2017-2018	2018-2019
<b>NOMBRE TOTAL D'INCIDENTS DE RECOURS À LA FORCE<sup>37</sup></b>	1 300	1 546

#### DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES D'AU MOINS UNE PERSONNE VISÉE PAR UN INCIDENT DE RECOURS À LA FORCE :

Femme	9,6 % (126)	9,9 % (154)
Transgenre/intersexué	8 détenus	14 détenus
Âge	>50 % étaient âgés de 22 à 49 ans	>50 % étaient âgés de 22 à 49 ans
Autochtone	46,9 % (649)	45 % (697)
Noir	12,6 % (164)	16,1 % (249)
Personne ayant un trouble mental	39,6 % (516)	45,2 % (700)
Présence d'un comportement d'automutilation	13,6 % (177)	15,7 % (244)

#### UTILISATION D'UN NEUTRALISANT EN AÉROSOL À BASE DE CO/AGENT INFLAMMATOIRE

	44,3 % (577)	42,3 % (654)
--	--------------	--------------

#### INTERVENTIONS TACTIQUES :

Recours à la force était spontané <sup>39</sup>	90,7 % (1180)	86,8 % (1342)
Recours à la force était planifié	10,3 % (134)	14,4 % (224)
Équipe d'intervention d'urgence (EIU)	5,9 % (77)	7,8 % (121)

#### ALLÉGATION SELON LAQUELLE LE RECOURS À LA FORCE ÉTAIT EXCESSIF, INUTILE OU INAPPROPRIÉ

	114 (8,7 %)	181 (11,7 %)
--	-------------	--------------

#### DÉFICIENCES OU PROBLÈMES DE CONFORMITÉ :

Administrative	48,7 % (634)	64,6 % (1000)
Soins de santé	33,4 % (435)	43 % (666)
Décontamination	15,1 % (197)	20,9 % (324)
Fouille à nu	11,3 % (148)	15,3 % (238)
Non-respect du Modèle <sup>40</sup>	8,6 % (113)	13,1 % (203)

<sup>39</sup> Un seul incident peut avoir entraîné un recours à la force spontané et planifié.

<sup>40</sup> Soit le MEI ou son prédécesseur, le Modèle de gestion des situations (MGS).

## Recours à la force à l'Établissement de l'Atlantique

Mon bureau a réalisé un examen exhaustif et ciblé de 310 incidents de recours à la force s'étant produits à l'Établissement de l'Atlantique sur une période de quatre ans, allant de juillet 2014 à février 2019. Cet établissement a fait l'objet d'une analyse approfondie après que mon bureau ait reçu et examiné un certain nombre de dossiers de recours à la force que l'Établissement avait oublié de nous envoyer. Ces incidents se sont produits sur une période de neuf mois (de juillet 2014 à mars 2015). La nature troublante des constatations issues de l'examen de ces incidents a incité mon équipe responsable des cas de recours à la force à réaliser une étude comparative des tendances actuelles et passées en matière

de recours à la force, afin de garantir une responsabilisation appropriée et de permettre l'amélioration et l'apprentissage au fil du temps. Les constatations de mon examen sont préoccupantes.

L'examen des dossiers portant sur ces quatre années a cerné des problèmes récurrents de conformité avec les politiques, une responsabilisation déficiente et ce qui semble être une incapacité de tirer des leçons des incidents de recours à la force et d'en améliorer la gestion. Selon mes constatations, les employés de l'Établissement de l'Atlantique ont adopté une culture et une attitude qui sont maintenant bien ancrées et qui leur servent de prétexte pour utiliser des approches d'intervention faisant passer la sécurité en premier au détriment d'autres façons de gérer les conflits et les comportements non conformes. Cette culture résiste en grande partie aux changements, malgré les



Équipe d'intervention d'urgence en file devant la porte d'une cellule – Établissement de l'Atlantique

## Le point sur l'Établissement de l'Atlantique

L'Établissement de l'Atlantique est un établissement à sécurité maximale situé à Renous, au Nouveau-Brunswick. Cet établissement a une capacité pondérée de 331 détenus et compte une population actuelle de 193 détenus.

### PROFIL DE LA POPULATION

- » Parmi les détenus, 38 % purgent une peine d'emprisonnement à vie pour une période indéterminée, et 35 % purgent des peines d'une durée allant de 4 à 10 ans.
- » Les Blancs sont le groupe le plus important (45 %), suivi par les Autochtones (25 %) et les membres de minorités visibles (22 %).

Durant la période de quatre ans allant de 2014-2015 à 2018-2019, le nombre annuel de cas de recours à la force a fluctué, allant de 52 à 81. Le taux d'incidents de recours à la force à l'Établissement de l'Atlantique est comparable à celui des autres établissements à sécurité maximale et, en fait, il est parmi les moins élevés.

Source : Système intégré de rapports du SCC et Entrepôt de données du SCC, avril 2019

interventions répétées de mon bureau. Mon examen a révélé des tendances récurrentes de non-conformité avec la politique et les procédures liées au recours à la force :

- Les rapports d'incident ne consignent pas tous les événements qui se sont produits durant un incident de recours à la force;
- Les caméras portatives n'étaient pas toujours utilisées lorsqu'un recours à la force était probable;

- Les fouilles à nu et les douches de décontamination après l'incident n'étaient pas filmées;
- Il y avait de longs délais d'attente avant que des douches de décontamination n'aient lieu suivant l'utilisation d'agents inflammatoires. Dans certains cas, on a fait attendre des détenus jusqu'à 12 heures après l'utilisation d'un aérosol capsique;<sup>41</sup>
- Les évaluations des soins de santé après incident n'étaient souvent pas offertes ou n'étaient pas conformes aux politiques et aux procédures;<sup>42</sup>
- Les examens sur le recours à la force n'étaient pas réalisés dans les délais établis. Ils étaient régulièrement effectués jusqu'à six mois après l'incident, ce qui ne permet pas de cerner et de régler les problèmes de conformité en temps opportun, que ce soit à des fins d'apprentissage ou d'amélioration.

<sup>41</sup> La politique du SCC ne précise de délai à respecter pour les douches de décontamination, mais il y est indiqué qu'elles doivent avoir lieu « dès que possible sur le plan opérationnel ».

<sup>42</sup> Les évaluations des soins de santé après incident sont censées avoir lieu après une douche de décontamination, puisque le nettoyage des zones touchées permet d'alléger les symptômes attribuables aux agents chimiques ou inflammatoires. À l'Établissement de l'Atlantique, les évaluations des soins de santé ont souvent lieu avant la décontamination. En outre, le fait qu'on insiste sur le port de menottes durant les évaluations dans une salle de traitement fait en sorte qu'il y a souvent des refus.

## | INCIDENTS DE RECOURS À LA FORCE À L'ÉTABLISSEMENT DE L'ATLANTIQUE |

1. Durant une période de déplacement libre pour les activités récréatives, des détenus ont accroché des couvertures pour bloquer la vue de l'agent du poste de contrôle et agresser un détenu. Plusieurs ordres directs ont été donnés par le système de sonorisation, qui ont été ignorés. L'agent a déployé quatre salves d'une seconde d'aérosol capsique au moyen d'un fusil ISPRA, sans succès. Une détonation de poudre d'OC a été utilisée, ce qui a contaminé la rangée. L'incident a été contrôlé, et la zone a été considérée comme une scène de crime par la GRC. Les détenus ont été confinés à leur cellule, et ils ont dû attendre 32 heures avant d'avoir droit à des douches de décontamination.
2. Un détenu récemment transféré à l'Établissement de l'Atlantique en provenance d'une autre province a demandé d'être placé en isolement. À son admission en isolement, il a résisté passivement aux tentatives des agents de procéder à une fouille à nu. Les agents ont tenté certaines interventions verbales, par exemple : « vous devez vous dévêtir », « si vous ne le faites pas, nous devons vous dévêtir d'une façon ou d'une autre, c'est beaucoup plus facile si vous obéissez », « retirez vos souliers et tout le reste... enlevez vos souliers et le reste ou vous allez vous retrouver sur le [inaudible] plancher! » et « couchez-vous sur le sol ». À ce moment-là, les agents l'ont couché au sol. Après une fouille à nu, le détenu a dû marcher le long de la rangée en camisole et en sous-vêtements et il a été enfermé dans sa cellule alors que ses mains étaient encore menottées dans son dos.
3. Au cours des deux dernières années, on a consigné au moins quatre incidents où des populations incompatibles ont été mélangées. Dans un de ces incidents, un détenu de l'unité 1 a été autorisé à pénétrer dans le couloir principal après avoir comparu devant le tribunal de l'établissement. Un détenu de l'unité 2 était là pour ramasser des déchets dans le cadre de son travail en établissement. Ces détenus étaient membres de populations incompatibles et, dès qu'ils se sont vus, le détenu de l'unité 1 a immédiatement couru vers l'autre détenu et commencé à le frapper. Les agents sont intervenus rapidement pour désamorcer la situation, mais rien ne se serait produit si le personnel avait été plus vigilant.
4. Des agents ont remarqué qu'un détenu avait allumé un incendie dans sa cellule. Ils ont demandé au détenu d'éteindre le feu, mais il a refusé. Lorsque l'ouverture pour le passage des plateaux-repas a été ouverte pour éteindre l'incendie, le détenu a sorti la main et a essayé d'attraper un agent. Un aérosol capsique a été déployé à l'aide d'un MK IX. Bien qu'ils aient rapporté des outils (MK IX et bâton) du poste de contrôle, les agents ont omis de récupérer une caméra vidéo pour filmer le recours à la force. De plus, puisque l'incendie et le détenu étaient maîtrisés, les agents auraient pu réévaluer la situation, éliminant le besoin d'utiliser un aérosol capsique. Le détenu a fini par éteindre le feu.

5. Les agents omettent souvent de planifier une intervention, ce qui peut mener à un recours à la force qui, sinon, n'aurait pas été nécessaire. Durant une patrouille de sécurité, des employés ont remarqué un « mannequin » et l'ont dit au gestionnaire correctionnel. On a décidé d'isoler le détenu. Trois détenus sont restés dans la rangée et les autres ont été confinés dans leur cellule. Trois agents et le gestionnaire correctionnel sont retournés dans la rangée et ont donné des ordres verbaux qui n'ont pas été respectés. Après un certain affrontement physique, les trois détenus sont retournés dans une cellule. Quatorze agents sont arrivés pour sortir les détenus de cette cellule, y compris ceux ayant été agressés durant le recours à la force initial. Une planification préalable aurait probablement donné un résultat plus approprié.

Mon examen a aussi révélé des cas où le recours à la force s'était poursuivi même si la personne avait fini par coopérer en cours de route. Selon la loi, les interventions fondées sur le recours à la force sont censées être « nécessaires et proportionnelles ». Le fait de commencer par des techniques plus invasives afin de désamorcer une situation ne laisse pas une grande marge de manœuvre pour régler un conflit en utilisant la force minimale et proportionnelle nécessaire. Selon le Modèle d'engagement et d'intervention (MEI), les agents doivent continuellement réévaluer la situation pour s'assurer que l'intervention est proportionnelle. En 2017-2018, à l'Établissement de l'Atlantique, 257 types de force ont été utilisés dans le cadre de 73 incidents, soit un ratio de 3,5 recours à la force par incident.

Il s'agit là du ratio le plus élevé de tous les établissements pour la période de quatre ans allant de 2014-2015 à 2018-2019.<sup>43</sup>

L'utilisation d'aérosol capsique pour obtenir la coopération des détenus est chose courante, et cette arme est généralement surutilisée à l'échelle du SCC. L'aérosol capsique est non seulement très souvent utilisé à l'Établissement de l'Atlantique, mais, en plus, il semble être l'outil de prédilection pour régler des cas de comportements non conformes. De plus, les agents d'intervention ont régulièrement utilisé un pulvérisateur ISPra<sup>44</sup> pour déployer les agents inflammatoires, méthode beaucoup plus puissante que les cartouches d'aérosol capsique que les agents portent sur leur ceinturon de sécurité. En 2017-2018, l'Établissement de l'Atlantique a consigné 167 utilisations d'aérosol capsique dans le cadre de 73 incidents distincts de recours à la force, soit le nombre le plus élevé de tous les établissements à sécurité maximale (Donnacona arrive en deuxième place avec 125 utilisations d'aérosol capsique dans le cadre de 90 incidents distincts de recours à la force). Cette même année, l'Établissement de l'Atlantique a aussi affiché le recours le plus fréquent aux pulvérisateurs ISPra avec 113 utilisations, comparativement à l'établissement qui arrive en deuxième place, l'Établissement d'Edmonton, avec seulement

<sup>43</sup> Toutes les données contenues dans la présente section sont tirées de l'Entrepôt de données du SCC (consulté le 17 juin 2019).

<sup>44</sup> Le pulvérisateur ISPra est un mécanisme de déploiement qui permet aux agents de déployer les agents inflammatoires ou chimiques à distance. Cependant, nos examens des incidents de recours à la force démontrent que les agents correctionnels n'utilisent pas le ISPra de façon efficace. De façon générale, il faut utiliser une plus grande quantité d'agent inflammatoire ou chimique qu'il n'en faut pour avoir l'effet désiré. Dans les cas en question, il n'est pas clair si les agents qui utilisaient les pulvérisateurs ISPra avaient été formés conformément au *Manuel du matériel de sécurité* du SCC.



L'ISPRA Protectojet Model-5 est une bouteille à haute pression et intensité qui projette un agent capsique liquide à une distance de 45 mètres

cinq utilisations. L'année suivante (2018-2019), le nombre d'incidents de recours à la force a chuté à 60 à l'Établissement de l'Atlantique, où on a aussi remarqué une diminution du nombre de recours à la force par incident (de 3,5 en 2017-2018 à 1,4 en 2018-2019) et du nombre d'utilisations d'aérosol capsique (soit 40 utilisations dans le cadre de 60 incidents distincts de recours à la force).

Enfin, mon examen a permis de cerner un certain nombre d'incidents ayant donné lieu à des allégations de recours à une force excessive, mais pour lesquels le niveau 1 de recours à la force avait été attribué, ce qui signifie que, au bout du compte, ils ne seront pas examinés à l'échelon régional ni national.<sup>45</sup>

Durant la période de quatre ans visée par l'examen, des enquêteurs affectés à l'Établissement de l'Atlantique ont signalé à la haute direction, à au moins trois occasions, un bon nombre des préoccupations susmentionnées, avec documentation, analyses et recommandations à l'appui. Les tentatives pour régler les problèmes de conformité récurrents à l'échelon de l'établissement se sont révélées en grande partie inefficaces. Par conséquent, en août 2018, mon bureau a envoyé une lettre au sous-commissaire régional décrivant les problèmes et les préoccupations liés au recours à la force à l'Établissement de l'Atlantique. Nous avons recommandé qu'un plan stratégique soit élaboré. Le sous-commissaire régional a répondu que la région

de l'Atlantique avait examiné et réglé les enjeux cernés. Une note de service énonçant les résultats de l'examen des préoccupations de mon bureau réalisé par l'établissement accompagnait la réponse. Les mesures correctives cernées dans la correspondance incluaient :

- la mise en place d'un système de suivi et de responsabilisation pour s'assurer que les délais sont respectés en ce qui concerne l'examen des incidents de recours à la force;
- des rencontres avec les employés et une formation de recyclage pour veiller à l'application appropriée du Modèle d'engagement et d'intervention;
- des rappels aux employés concernant le déploiement des caméras portatives et l'exigence de fournir des douches de décontamination le plus rapidement possible.

Ces mesures sont essentiellement des rappels à l'intention du personnel et, de toute évidence, elles ne suffisent pas. Les responsables n'ont pas éliminé les tendances récurrentes et ils ne se sont pas attaqués à la culture du personnel qui perpétue la non-conformité. Selon ce qu'en sait mon bureau, seules quelques mesures disciplinaires ont été prises au cours des quatre années de non conformité. De façon générale, les mesures correctives ont été limitées à l'envoi de rappels pour les employés, au fait d'offrir de la formation de recyclage ou à la tenue de discussions avec les superviseurs.

<sup>45</sup> Conformément à la Directive du commissaire 567-1 : *Recours à la force*, un recours à la force de niveau 1 est une situation où il n'y a pas eu d'allégation de recours excessif à la force ni de blessure. En cas d'allégation ou de plainte visant le recours à la force, le niveau 2 doit être attribué, ce qui signifie que l'incident sera examiné par l'administration régionale et l'administration centrale.

Vu l'absence de mesures de redressement et de mesures correctives durables et dignes de ce nom, je fais maintenant passer ce dossier à l'échelon national. Il est tout à fait inacceptable que quatre ans d'examens, de recommandations, de rapports, de discussions et de rappels aient aussi peu contribué à changer la culture professionnelle à l'Établissement de l'Atlantique. D'autres établissements ont réussi, au fil du temps, à mettre en place et à maintenir des réformes touchant le recours à la force. Par exemple, certaines unités opérationnelles utilisent une « équipe d'intervention d'urgence », où chaque agent en service se voit attribuer des tâches précises en cas d'incident, ce qui permet de réduire la confusion et le nombre de problèmes de conformité avec les politiques. D'autres unités opérationnelles ont invité des gestionnaires correctionnels « experts » à venir donner de la formation et à assurer un mentorat à l'intention des employés. De toute évidence, il y a d'autres options à part les rappels et les réprimandes. L'Établissement de l'Atlantique et la direction régionale doivent veiller à transformer la culture.

- 5. Je recommande que le Service mette sur pied un groupe de travail, comprenant des représentants externes, pour effectuer un examen de tous les incidents impliquant le recours à la force qui ont eu lieu sur une période de deux ans dans les établissements à sécurité maximale. Cet examen ne devrait pas se limiter au respect du règlement, mais plutôt intégrer ce qui suit :**
- i. une analyse des tendances, des enjeux et de la culture qui contribuent à la récurrence de la non-conformité au règlement et du recours inapproprié à la force;**
  - ii. un examen des pratiques exemplaires et des leçons retenues au sein du SCC et des autorités correctionnelles d'ailleurs dans le monde;**
  - iii. un plan d'action composé de mesures correctives qui ne se limitent pas à de simples rappels verbaux et écrits, mais incluent de la formation et du perfectionnement professionnel, des mesures disciplinaires, du mentorat, la mise sur pied d'une équipe d'intervention d'urgence et d'autres initiatives pertinentes.**

## RÉPONSE DU SCC :

À l'heure actuelle, le Service correctionnel du Canada (SCC) dispose d'un processus exhaustif d'examen du recours à la force dont le but est de cerner les problèmes en matière de conformité et les préoccupations concernant les incidents de recours à la force dans les établissements. L'examen comporte trois niveaux : le niveau des établissements, le niveau régional et le niveau national. Chaque recours à la force fait l'objet d'au moins un examen mené par deux gestionnaires et selon les options en matière de recours à la force et les questions préoccupantes, divers gestionnaires peuvent mener jusqu'à six examens.

La mise en œuvre du Modèle d'engagement et d'intervention (MEI) et l'élaboration d'un guide de l'examineur du recours à la force ont permis l'établissement d'un cadre rigoureux visant à aider le personnel quant au choix des interventions qui conviennent et à assurer l'uniformité du processus d'examen après un incident. Les Services de santé et le Secteur des opérations et des programmes correctionnels du SCC facilitent continuellement la consultation entre le niveau national et le niveau régional et les régions prennent part à diverses tribunes et réunions avec les gestionnaires en établissement dans le cadre desquelles les questions liées au MEI et au recours à la force sont abordées.

Actuellement, la Direction des enquêtes sur les incidents du SCC examine des cas de recours à la force dans des centres de traitement, des établissements à sécurité maximale et des établissements pour femmes du SCC. Le comité d'enquête est composé d'experts, y compris un membre externe de la collectivité. La composition du comité contribuera à éclairer les prochaines étapes quant à l'examen des incidents de recours à la force.

Il est important de souligner qu'en mai 2017, le SCC a mis en œuvre des mesures renforcées visant l'examen des mesures disciplinaires liées aux incidents de recours à la force ayant entraîné un décès de causes non naturelles en établissement et/ou causé des blessures corporelles graves. Pour ce faire, une exigence a été incluse dans l'Instrument de délégation des pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines nécessitant de consulter le sous-commissaire régional ou le responsable de secteur ainsi que le directeur général, Direction des relations de travail et gestion du milieu de travail, avant la prise de la décision finale quant au quantum. Il est également nécessaire que les décideurs fournissent une justification par écrit lorsque les mesures disciplinaires qui sont prises ne correspondent pas aux conseils liés au quantum formulés par les Relations de travail. De plus, en janvier 2018, l'instrument de délégation a été modifié encore davantage; on y a ajouté l'exigence selon laquelle les décideurs doivent fournir une justification écrite concernant toute sanction prise dans les cas où un incident de recours à la force entraîne la prise de mesures disciplinaires.

En ce qui a trait aux pratiques exemplaires et aux leçons retenues, le SCC s'est engagé à mener une évaluation du MEI à la suite de sa réponse au Rapport annuel 2017-2018 du Bureau de l'enquêteur correctionnel. Dans le cadre de son engagement à l'égard de l'amélioration continue, le SCC surveille constamment la mise en œuvre des changements apportés aux politiques, la conformité avec ces changements et les résultats connexes et, dans le cadre de cet engagement, une telle évaluation nous permettra de veiller à ce que ces mesures produisent les résultats souhaités.

## Étude de cas III : La nourriture en établissement

En 2018-2019, le SCC a réalisé un audit interne des services d'alimentation, dont une copie a été transmise à mon bureau en février 2019.<sup>46</sup> Conformément aux préoccupations soulevées à répétition par mon bureau, l'audit a révélé de nombreuses lacunes en ce qui a trait à la conformité avec les politiques, y compris des fonctions d'assurance de la qualité déficientes, l'absence de surveillance par la direction, et des repas dont la qualité et la quantité laissent à désirer. Entre autres lacunes, l'audit a cerné ce qui suit :

1. Les exigences du *Guide alimentaire canadien* en ce qui concerne le contenu nutritionnel des repas n'ont pas été respectées dans 21 % des cas (6 jours sur les 28 du cycle de menu);
2. La validation du menu national par un diététiste autorisé n'a pas été prouvée;
3. Il y a un écart entre l'allocation quotidienne et le coût réel de production des repas des détenus;
4. La surveillance des services d'alimentation du SCC par la direction est déficiente et les fonctions d'assurance de la qualité sont inadéquates;
5. Les contrôles d'inventaire et d'inspection sont inadéquats, ce qui a une incidence directe sur la qualité et la quantité des repas servis;



Repas préparés selon la méthode "cuisson-refroidissement"



6. Certaines unités opérationnelles n'assurent pas une préparation sécuritaire et hygiénique des aliments;
7. La taille des portions n'est pas uniforme ou est inférieure aux normes;
8. Les exigences alimentaires particulières ne sont pas respectées de façon constante.

<sup>46</sup> SCC (14 janvier 2019). *Audit des services d'alimentation*. Consulté à l'adresse suivante : <https://www.csc-scc.gc.ca/publications/005007-2547-fr.shtml>.

En résumé, mon bureau considère que l'ensemble des constatations de l'audit est suffisant pour remettre en question la capacité du Service à respecter ses obligations juridiques et stratégiques de s'assurer que la population carcérale bénéficie d'une alimentation adéquate et nutritive. Selon moi, la conformité aux politiques à elle seule ne permettra pas de régler le problème sous-jacent, soit le modèle de production alimentaire industrielle qui fait passer les économies d'échelle et d'autres supposés gains d'efficacité avant les besoins liés à la nutrition, à la santé et à la sécurité de la population carcérale.

Même si les responsables de l'audit ont déclaré avoir tenu compte des nombreux rapports de mon bureau à cet égard et que bon nombre de ses constatations principales valident nos préoccupations, le SCC ne respecte pas totalement la lettre ou l'esprit des recommandations formulées à répétition dans plusieurs rapports produits au fil des années :

1. L'audit a été réalisé à l'interne.<sup>47</sup> Il semble qu'on ait fait peu d'effort pour obtenir des conseils externes ou l'avis d'experts aux fins de validation et pour garantir à la direction du SCC et aux Canadiens que le Service respecte ses obligations juridiques et stratégiques en la matière.
2. Même si l'équipe responsable de l'audit a rencontré les comités des détenus et examiné les griefs liés à l'alimentation dans le cadre du processus de sélection des unités opérationnelles, le rapport final ne documente pas précisément les préoccupations des détenus ni leurs points de vue et leurs recommandations pour l'amélioration d'un service dont ils sont les principaux consommateurs.<sup>48</sup>



Cantine – Établissement Mission

<sup>47</sup> Comme beaucoup d'autres ministères et organismes fédéraux, le SCC possède un Secteur de la vérification interne dont la mission consiste à fournir une « assurance indépendante, objective et en temps opportun ». La charte de vérification interne du SCC précise que les activités des vérificateurs doivent « se dérouler sans aucune interférence de la part de l'organisation, quant à la sélection, à la portée, aux procédures, à la fréquence, au calendrier ou au contenu des rapports de vérification ». De plus, les vérificateurs « font montre du plus haut degré d'objectivité professionnelle qui soit en recueillant, en évaluant et en communiquant les renseignements relatifs à l'activité ou au processus examinés ». Bien que je soulève des préoccupations concernant la portée et les omissions de l'audit en question, je tiens à souligner que je ne mets pas en question l'intégrité, la compétence ou l'indépendance fonctionnelle du Secteur de la vérification interne du SCC, et que je n'ai trouvé aucune donnée probante d'influence indue concernant l'application de son mandat.

<sup>48</sup> Le SCC a précisé que les discussions avec les délinquants ne sont pas présentées dans le rapport d'audit, mais qu'elles sont documentées dans ses dossiers d'audit; ces dossiers ne sont pas publics.

3. L'audit n'a pas examiné précisément la question des économies et des gains d'efficacité, ni avant ni après la mise en œuvre de l'Initiative de modernisation des services d'alimentation (IMSA).
4. L'audit ne s'est pas penché sur les liens entre la qualité, la quantité et le contenu nutritionnel de l'alimentation des détenus, et la santé et le bien-être de ces derniers.
5. L'audit n'a pas examiné les effets de l'IMSA à l'égard de l'emploi des détenus, y compris le nombre moins élevé d'occasions d'apprendre et de mettre en pratique des compétences culinaires sous la direction de cuisiniers professionnels.

Puisque l'alimentation est un facteur essentiel de la santé et du bien-être des détenus et qu'elle a d'autres répercussions sur l'ordre et la sécurité en établissement, je rends publiques les préoccupations que j'ai transmises à la commissaire concernant les constatations et, selon moi, les omissions de cet audit. Je souhaite ainsi documenter les risques courants associés au fait de ne pas fournir des aliments de qualité et en quantités suffisantes à la population carcérale et attirer l'attention du public sur ce problème. Certaines des nouveautés et des adaptations extrêmement troublantes ayant accompagné la mise en œuvre du projet de modernisation des services d'alimentation du SCC m'inquiètent tout particulièrement :

1. La très grande quantité (non documentée) prévisible de repas préparés selon la méthode « cuisson-refroidissement » qui sont gaspillés ou jugés immangeables dans le cycle du menu régulier;



Les détenus se font souvent des réserves de pain



## Initiative de modernisation des services d'alimentation

L'Initiative de modernisation des services d'alimentation (IMSA) est un projet stratégique opérationnel majeur lancé en 2014-2015 et qui venait remplacer la méthode traditionnelle de préparation des repas, soit préparer les repas à partir d'aliments bruts et en fonction de la demande de chaque établissement, par une production alimentaire industrielle et un modèle de prestation de services appelé « cuisson refroidissement ».

- Aujourd'hui, la plupart des repas servis en prison sont préparés dans cinq sites de production régionaux.
- Les aliments sont cuits dans de grandes cuves, ensachés, refroidis et entreposés (« cuisson-refroidissement ») avant d'être expédiés vers des cuisines « de finition » dans les unités opérationnelles locales afin d'être réchauffés et servis.
- Maintenant, plus de la moitié des installations du SCC utilisent le système « cuisson refroidissement ».
- Ce système s'appuie sur un menu national établi, des recettes et des listes d'ingrédients normalisées, un approvisionnement centralisé et des systèmes de distribution et d'inventaire régionaux.



Gaspillage de nourriture – Établissement Mission

2. Une allocation quotidienne trop basse (et incertaine) qui met peut-être inutilement la santé et la sécurité des détenus à risque en milieu carcéral;
3. La présence accrue d'aliments en tant que marchandises dans l'économie parallèle (ou clandestine) des détenus;
4. Les aliments achetés à la cantine des détenus qui viennent compléter des repas ou des portions non appétissantes, inadéquates, de piètre qualité ou de qualité variable ou qui s'y substituent;
5. La perte de marge de manœuvre locale pour composer avec les lacunes des repas tant en qualité qu'en quantité (p. ex. le fait de manquer de certains articles alimentaires ou de certains repas durant le service), ce qui augmente le risque de frustration, de tension, de contestation et/ou de violence des détenus.

En août 2014, avant la mise en œuvre de l'IMSA, mon bureau a soulevé une série de problèmes et de préoccupations liés aux changements qu'on proposait d'apporter à la Directive du commissaire DC 880 — *Services d'alimentation*. La correspondance à cet égard soulignait l'importance de consulter directement les détenus au sujet des changements apportés au menu national et l'obligation de réaliser des inspections uniformes et courantes de l'équipement ainsi que des cuisines des détenus. Le Bureau a aussi émis des préoccupations concernant la possibilité que l'adoption du modèle « cuisson-refroidissement » entraîne des changements au niveau des emplois pour les détenus et la diminution du nombre d'occasions de formation professionnelle et de certification.

Même si ces préoccupations ont été reconnues (il y a plus de cinq ans), l'IMSA a tout de même été mise en œuvre de façon inexplicable malgré l'absence de toute mise à jour du cadre stratégique, une omission majeure pour laquelle le SCC donne peu d'explications. L'une des principales conclusions à retenir de cet audit concerne le fait inexplicable que l'orientation stratégique sur laquelle repose le projet de modernisation des services d'alimentation est désuète depuis presque 20 ans. En l'absence de directives stratégiques claires, complètes et à jour, il y a eu une très grande confusion et une non-conformité généralisée à toutes les étapes du projet. Dans des rapports antérieurs, les effets de la mauvaise administration généralisée avaient été documentés par mon bureau :

- utilisation excessive ou insuffisante de certains repas durant le cycle de menu hebdomadaire ou mensuel;
- tailles des portions non uniformes ou inadéquates (confusion sur la façon de mesurer ou de servir les aliments liquides et les aliments solides);
- mauvaise interprétation/application des menus, des repas et des listes d'ingrédients;
- préoccupations au sujet des normes hygiéniques déficientes dans le cadre du processus de manipulation et de préparation de repas.

Même si les problèmes liés à la nourriture des détenus ont maintenant été confirmés par les constatations de l'audit, chaque fois que ces problèmes ont fait l'objet d'une couverture négative dans les médias ou qu'ils ont été relevés par mon bureau, le SCC a défendu invariablement l'intégrité de son programme des services d'alimentation et il a garanti que les repas des détenus et la taille des portions respectaient le *Guide alimentaire canadien*. Ce n'est que dernièrement qu'on a constaté que la

taille des portions et l'apport calorique quotidien étaient fondés sur les normes pour des hommes âgés de 19 à 50 ans « peu actifs », ces valeurs médianes ne répondant pas aux besoins de la population carcérale plus jeune et plus active.

Au fil du temps, les détenus et les employés ont été forcés de s'adapter à une importante initiative de « renouvellement » stratégique et opérationnel où les rôles et les responsabilités des employés n'étaient pas définis, ni les attentes à leur égard, et où certaines fonctions d'assurance de la qualité et de surveillance de la direction n'ont en grande partie pas été exercées. On ne sait pas exactement de quelle façon le Service prévoit s'attaquer aux importants exemples de non-conformité cernés dans la vérification, particulièrement à la lumière de la baisse du moral des employés et de la culture de « résistance au changement », pour reprendre les mots utilisés dans la vérification, qui se sont manifestés dans les années qui ont suivi la mise en œuvre de l'IMSA. Le plan d'action de la gestion (PAG) qui accompagne la vérification fournit peu de renseignements détaillés ou d'assurance quant à une voie future viable, indiquant simplement que l'ensemble de politiques des Services d'alimentation sera « mis à jour » et appliqué pour « refléter les changements » et « remédier aux lacunes ». Quoi qu'il en soit, le genre de correctif stratégique envisagé dans le PAG semble hautement improbable, vu la façon dont le personnel et les détenus se sont adaptés au manque observé de politiques, d'activités de surveillance et de contrôles d'assurance de la qualité.

En plus des préoccupations au sujet de la manipulation sécuritaire et de la préparation hygiénique des aliments soulevées dans la correspondance initiale d'août 2014, le rapport annuel du Bureau de 2014-2015 cernait des problèmes concernant la qualité et la quantité des aliments servis aux détenus dans les installations de « cuisson-refroidissement ». Il y a cinq ans, le Bureau a formulé la recommandation suivante :

*Je recommande qu'au cours de l'exercice 2015-2016, le SCC procède à une vérification externe de ses services d'alimentation, notamment des pratiques de manipulation sécuritaire des aliments, de la distribution équitable des repas et du respect des normes de nutrition établies dans le menu national.*

Malheureusement, on n'a pas donné suite à la recommandation de façon exhaustive et rapide.

En 2015-2016, les interactions avec les détenus et les plaintes présentées au Bureau liées à la qualité des repas ont monté en flèche. Après s'être penché sur la question, il est devenu clair pour le Bureau que le projet de modernisation des services d'alimentation n'était pas un exercice visant à améliorer la santé et l'alimentation des détenus. En effet, la diminution de la qualité des aliments pour les détenus peut être liée directement aux efforts de réduction des budgets et de maîtrise des coûts du SCC. Il convient de rappeler que l'IMSA a été mise en œuvre dans le contexte de la contribution générale du Service au Plan d'action pour la réduction du déficit (PARD) du gouvernement précédent. Dirigée par les Services corporatifs, l'initiative incluait le remplacement des viandes, des produits laitiers et des fruits et légumes frais par des solutions de rechange ou des dérivés moins coûteux en poudre, en conserve, bouillis ou congelés.<sup>49</sup> La mise en œuvre de la modernisation des services d'alimentation en tant que mesure de réduction des coûts a inévitablement contribué à un déclin prévisible et rapide de la qualité des repas.

Si les économies et les gains d'efficacité étaient les principaux moteurs de la « modernisation » des services d'alimentation du SCC, il semble surprenant que la vérification ne se soit pas penchée sur les coûts réels et continus du

<sup>49</sup> Le SCC affirme que le lait en poudre a la même valeur nutritionnelle que le lait de vache liquide. Pour le lait et les produits laitiers, le SCC utilise de façon inexplicable la norme s'appliquant aux hommes âgés de 51 ans et plus afin d'établir la taille de la portion.

projet (qui, initialement, a exigé des dizaines de millions de dollars d'investissements irrécupérables pour aménager les cuisines industrielles aux cinq sites de production alimentaire régionaux). La vérification n'a fourni aucune évaluation des économies et des gains d'efficacité réalisés, le cas échéant, avant ou après la mise en œuvre de l'IMSA, comme

l'avait recommandé le Bureau. Au minimum, si à la source du projet se trouvait une volonté d'optimiser les ressources (économie et efficacité), alors, il aurait été raisonnable de s'attendre à ce que la vérification examine et valide les opérations des services d'alimentation du SCC à cet égard, ne serait-ce que de façon limitée.

Même à ce jour, les coûts totaux du processus de modernisation des services d'alimentation du SCC n'ont pas été entièrement communiqués et n'ont pas fait l'objet d'une vérification financière. Même si le programme des services d'alimentation du SCC fonctionne supposément en fonction d'une allocation quotidienne par détenu de 6,12 \$, comme la vérification le révèle, « il demeure un écart entre l'allocation quotidienne et les coûts réels annuels des services d'alimentation<sup>50</sup> ». Le coût de l'achat d'intrants alimentaires bruts n'est qu'une des variables permettant d'évaluer si les détenus sont « adéquatement nourris » conformément à l'exigence législative. Au terme de la présente vérification, les Canadiens n'ont toujours pas une estimation précise de ce que coûte vraiment au service correctionnel fédéral l'alimentation des détenus au-delà des coûts des intrants alimentaires bruts. Cette constatation est révélatrice à de nombreux égards. En comparaison, il semble coûter environ 10 \$ par jour pour nourrir un détenu au sein du système correctionnel de la Nouvelle-Écosse.<sup>51</sup>

Les conséquences à long terme sur la santé associées au fait de fournir davantage de repas hautement transformés à une population dont on sait que les membres sont nombreux à souffrir de maladies ou de troubles liés à l'alimentation, comme l'obésité, l'hypertension et le diabète, n'ont pas été reconnues ni évaluées dans la vérification.<sup>52</sup> Comme un certain nombre d'études et de recherches l'ont révélé, à long terme, servir des aliments nutritifs et appétissants en milieu carcéral coûte moins cher, est meilleur pour la santé et est plus sécuritaire.<sup>53</sup> La peine fédérale

<sup>50</sup> Le SCC affirme qu'en 2016-2017, les coûts réels des services d'alimentation, y compris les ratios, s'élevaient au total à 12 \$ par jour par détenu dans les établissements pour délinquants de sexe masculin et à 14 \$ par jour du côté des établissements pour délinquantes. Le SCC utilise ces coûts pour réaliser ce qu'il appelle l'exercice de « coût d'entretien d'un délinquant (CED) », qui est présenté chaque année dans l'*Aperçu statistique : Le système correctionnel* et la mise en liberté sous condition (ASSCMLC), dans la section intitulée *Le coût du maintien en incarcération d'un détenu*. Les différents points de données qui sont utilisés aux fins de l'exercice sur le CED (alimentation, hébergement et services) ne sont pas publics.

<sup>51</sup> « It costs about \$10 a day to feed an inmate in Nova Scotia's correctional system », *Cape Breton Post*, (16 avril 2019). Consulté à l'adresse suivante : <https://www.capebretonpost.com/news/local/it-costs-about-10-a-day-to-feed-an-inmate-in-nova-scotias-correctional-system-302004/>

<sup>52</sup> Dans l'exercice d'examen factuel, le SCC a formulé les affirmations suivantes :

1. La méthode de cuisson-refroidissement est une « méthode de cuisson » très utilisée dans l'industrie des services d'alimentation. Le recours à des systèmes de cuisson-refroidissement ne mine d'aucune façon la capacité de respecter les exigences et les recommandations formulées dans le *Guide alimentaire canadien*.
2. « Il reste encore beaucoup de plats d'accompagnement composés de fruits frais, de salades, de légumes crus et de légumes cuits qui sont servis dans les cuisines de finition. »
3. « Grâce à la mise en œuvre du système de cuisson-refroidissement et du menu national, le SCC sert moins d'aliments hautement transformés que lorsque le menu précédent était en vigueur (p. ex. des aliments à haute teneur en sodium, des pogos, des frites, des doigts de poulet, des charcuteries et des desserts sucrés. »

Aucune de ces affirmations n'a été vérifiée indépendamment.

<sup>53</sup> Il y a relativement beaucoup d'articles de recherche établissant un lien entre les aliments, la santé et les enjeux nutritionnels en milieu correctionnel. Pour un aperçu plus général, voir, par exemple, *Food for thought : Prison food is a public health problem*, Prison Policy Initiative : <https://www.prisonpolicy.org/blog/2017/03/03/prison-food/>. Dans le contexte canadien, voir *Medical Nutrition Therapy in Canadian Federal Correctional Facilities* (2019). Consulté à l'adresse suivante : <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6359784/>.

moyenne est suffisamment longue pour qu'un régime inadéquat ou de piètre qualité ait des répercussions néfastes à long terme sur la santé. Même du point de vue de la limitation des coûts, l'IMSA semble reposer sur une vision à court terme, surtout lorsqu'on pense au fait que les coûts des rations alimentaires du SCC représentent une infime fraction du budget global que prévoit l'organisation pour les soins de santé.<sup>54</sup> Sauver quelques sous sur les aliments pourrait ne pas être rentable ni valoir les problèmes ou l'exposition aux risques que pourrait provoquer un seul incident de salubrité alimentaire à grande échelle.

Selon moi, la vérification ne fournit tout simplement pas suffisamment de garantie ou d'assurance pour qu'il soit possible de dire avec un certain degré de certitude que le modèle de prestation des services d'alimentation du SCC répond de façon appropriée aux exigences liées à la santé, à la nutrition et à la sécurité d'une population carcérale. Ces préoccupations semblent échapper à la portée de la vérification. Même si ces oublis sont malheureux, les liens entre l'alimentation et la sécurité en établissement sont connus et le SCC en a fait l'expérience. Par exemple, mon enquête sur l'émeute au Pénitencier de la Saskatchewan, qui figure dans le *Rapport annuel 2017-2018* du Bureau, faisait un lien entre d'une part les pénuries d'aliments, la piètre qualité des repas et la taille inadéquate des portions et d'autre part une protestation organisée dans l'établissement et une grève de détenus qui s'est soldée dans la violence. Même s'il l'a fait tardivement, le SCC a reconnu que des « facteurs liés à l'alimentation » ont joué un rôle dans le déclenchement de l'émeute (ou, pour reprendre les mots du SCC, « peuvent avoir créé un environnement propice à une émeute<sup>55</sup> »). Dans le contexte de cet incident, j'avais formulé la recommandation suivante dans mon *Rapport annuel 2017-2018* :

*Je recommande qu'une vérification et une évaluation externes des services d'alimentation du SCC soient effectuées en priorité et que la direction du SCC recueille, écoute et donne suite immédiatement aux préoccupations des détenus quant à la taille des portions, à la qualité, à la sélection et à la substitution des aliments. La vérification devrait se pencher sur la comparaison des prix par ration et des prix des repas par personne, avant et après la mise en œuvre de l'initiative de modernisation des services d'alimentation.*

À première vue, la vérification ne semble pas dissiper les préoccupations qui m'ont poussé à formuler une telle recommandation. Même si les repas au Pénitencier de la Saskatchewan ne sont pas produits grâce aux méthodes « cuisson-refroidissement », le personnel a admis qu'il était devenu difficile de respecter les recettes et les listes d'ingrédients normalisées établies à l'administration centrale. Le personnel des Services d'alimentation du Pénitencier de la Saskatchewan a mentionné d'autres défis liés à l'achat, au stockage ou à l'offre de viande et de fruits et légumes frais et achetés localement vu le peu de fonds affectés à un service aussi essentiel. Comme je l'ai écrit dans mon rapport, les événements qui se sont produits au Pénitencier de la Saskatchewan « devraient servir de signal d'alarme : une nourriture de mauvaise qualité ou insuffisante peut avoir des conséquences inattendues sur la sécurité des établissements du SCC ». Pour une raison ou pour une autre, le fait de cerner ou d'évaluer de tels liens ne semblait pas faire partie de la portée de la vérification ou du cadre de gestion des risques.

<sup>54</sup> En 2018-2019, le SCC a affecté environ 28 M\$ aux rations alimentaires. L'affectation aux soins de santé s'élevait à 241 M\$.

<sup>55</sup> SCC (mars 2018). *Comité d'enquête sur l'émeute au Pénitencier de la Saskatchewan : Résumé de la situation*. Consulté à l'adresse suivante : <https://www.csc-scc.gc.ca/publications/005007-0002-fr.shtml>



Des détenus séparent la viande du ragoût pour démontrer le peu de protéines – Établissement Mission

Le Bureau n'est pas le seul organisme indépendant à avoir signalé que l'alimentation est un problème systémique dans les établissements du SCC. Très récemment, dans son rapport provisoire sur les droits de la personne des prisonniers dans le système correctionnel fédéral, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a décrit des problèmes similaires. Le Comité a décrit la qualité et la quantité des aliments servis dans les établissements carcéraux partout au pays comme étant « inférieures aux normes ». Il a formulé d'autres observations concernant la prestation des services d'alimentation en milieu carcéral :

*Dans tous les pénitenciers visités où les prisonniers ne préparent pas leurs propres repas sur place, les sénateurs ont appris que la nourriture est de mauvaise qualité et souvent servie froide ou trop cuite. Ils ont aussi entendu que les portions sont inadéquates et ne suffisaient pas à combler les besoins de personnes adultes. Les heures des repas sont aussi discutables. Le souper est servi à 16 heures, avant l'arrivée des gardiens qui travaillent le soir. Des personnes purgeant une peine de ressort fédéral ont dit au comité qu'elles gagnaient peu, mais que, pour compléter leur alimentation, elles achetaient de la nourriture à prix fort à la cantine.<sup>56</sup>*

<sup>46</sup> Comité sénatorial permanent des droits de la personne (février 2019). *Rapport provisoire — Étude concernant les droits de la personne des prisonniers dans le système correctionnel fédéral : le premier des droits fondamentaux est celui d'être traité comme un être humain*. Consulté à l'adresse suivante : [https://sencanada.ca/content/sen/committee/421/RIDR/Reports/RIDR\\_Report\\_Prisoners\\_f.pdf](https://sencanada.ca/content/sen/committee/421/RIDR/Reports/RIDR_Report_Prisoners_f.pdf)

Aux yeux du Comité et du Bureau, l'alimentation est un enjeu lié aux conditions de détention précisément parce que le prisonnier a peu de pouvoir — voire aucun — sur le contenu des repas ou sur la qualité, la diversité ou la quantité des aliments qu'il est obligé de consommer. Une tendance s'est dessinée : les directeurs et les employés qui œuvrent dans des établissements où les repas proviennent de l'extérieur ont indiqué à mon bureau que les détenus ne mangent pas assez d'aliments nutritifs. Trop de repas sont gaspillés parce que les détenus les considèrent comme immangeables. Un nombre important de détenus complètent les repas habituels ou les remplacent en achetant des produits de la cantine des détenus, des cantines qui sont devenues, au fil des ans, un endroit offrant une diversité d'articles (à prix élevés), y compris des saucisses, du thon, du lait frais, des fruits et des légumes. Cette pratique a des répercussions néfastes sur le salaire et les économies des détenus, sans mentionner la sûreté et la sécurité en établissement. Les aliments sont graduellement devenus une autre marchandise dangereuse et de grande valeur dans les économies parallèles ou clandestines des détenus. L'usage de la force, l'intimidation et l'extorsion pour des aliments est un problème courant et omniprésent, surtout dans les établissements à niveau de sécurité élevé. Comme cela a été documenté dans le rapport *Vieillir et mourir en prison*, certains délinquants plus âgés ont déclaré être forcés de donner leurs articles provenant de la cantine à des détenus plus jeunes et plus agressifs. Le problème de sécurité que posent les aliments n'est pas pris en considération ni évalué dans la vérification.

La plupart des directeurs d'établissement ont compris qu'ils doivent compléter le menu national (à même leurs budgets) pour maintenir la paix. Presque tous les directeurs d'établissement que j'ai rencontrés ou à qui j'ai parlé depuis ma nomination en tant qu'enquêteur correctionnel admettent avoir mis en place des mesures en parallèle de l'IMSA pour combler les lacunes du système de production alimentaire par « cuisson-refroidissement » et du menu national. Ils reconnaissent les répercussions liées au fait de ne pas fournir de substituts alimentaires et de ne pas prévoir de suppléments aux menus (pain, salades et féculents) dans les listes d'ingrédients et cycles de repas normalisés, éléments sur lesquels ils ont peu de contrôle et peu d'influence, du point de vue tant de la qualité que des résultats. La production de repas sur demande et la conservation de stocks locaux permettraient de s'adapter rapidement aux pénuries au moment du service des repas. Il y a moins de place à l'erreur dans un réseau d'approvisionnement centralisé qui mise sur un service de production alimentaire externe.

Pour le dire simplement, des services d'alimentation centralisés fondés sur la méthode de « cuisson-refroidissement » minent la façon dont les intervenants locaux peuvent réagir de façon autonome aux préoccupations légitimes sur la qualité ou la quantité des aliments. Les directeurs d'établissement doivent trouver des façons créatives de composer avec l'absence de contrôle sur la planification et la préparation des repas. Leur capacité de tenir compte, dans les limites raisonnables, des préférences alimentaires des détenus a été compromise. Ils ont été forcés de prendre des mesures extraordinaires — dont certaines ont eu une incidence négative sur la gestion de la population — afin de répondre aux besoins alimentaires quotidiens de leur population. Toute personne raisonnable saurait que les allocations quotidiennes ne représentent tout simplement pas de façon exacte les coûts réels de la production et de l'offre de repas de qualité.



Équipement utilisé pour la préparation des repas “cuisson-refroidissement” – Établissement Mission

La vérification a permis de constater que plus de 20 % des repas figurant sur le menu national ne respectaient pas l'ancien *Guide alimentaire canadien*. À la lumière de l'accent mis par le nouveau *Guide alimentaire canadien* (avril 2019) sur les protéines végétales et les fruits et légumes frais, on ne voit pas clairement de quelle façon les repas produits par la méthode de « cuisson-refroidissement » peuvent répondre aux normes nutritionnelles nationales révisées. Pour le SCC, la conformité avec le *Guide alimentaire* crée un nouvel ensemble de problèmes liés au caractère abordable et à l'accessibilité des aliments frais, ce qui est particulièrement problématique dans les régions éloignées du pays.

À la lumière de mon examen de la vérification et vu les problèmes continus liés à la qualité et au contenu non conformes aux normes des repas produits par la méthode de « cuisson-refroidissement », je formule les recommandations suivantes :

6. Je recommande que soit effectué un examen externe et indépendant des services d'alimentation du SCC en fonction duquel sera créé un menu national révisé, où les ingrédients, les méthodes de cuisson, la taille des portions, le contenu nutritionnel et les coûts seront entièrement conformes au nouveau *Guide alimentaire canadien*. L'examen devrait comprendre une consultation directe et significative de la population carcérale.

## RÉPONSE DU SCC :

À l'heure actuelle, le Service correctionnel du Canada (SCC) se penche sur les constatations découlant de l'audit des services d'alimentation récemment mené, ainsi que sur les préoccupations et les recommandations formulées par l'enquêteur correctionnel. Parmi les mesures mises en œuvre, le menu national a été mis à jour en fonction du nouveau Guide alimentaire canadien. À mesure que nous apportons les changements requis et continuons de surveiller les progrès au cours de l'année à venir, nous examinerons la façon dont un examen externe pourrait renforcer la conformité de nos travaux et nos objectifs en ce qui a trait au programme des services d'alimentation.

7. Compte tenu des liens démontrés qui existent entre une bonne alimentation et une population en santé, je recommande que la prestation du programme des services d'alimentation du SCC soit supervisée par le secteur des services de santé. Ce changement devrait inclure des vérifications périodiques du contenu nutritionnel des repas, des inspections régulières de la production alimentaire et des aires de préparation ainsi que des communications continues avec des nutritionnistes et diététistes autorisés et avec des experts en

matière de salubrité alimentaire de l'extérieur du SCC. Un modèle hybride comprenant une supervision interne et externe des services d'alimentation du SCC serait davantage conforme au principe voulant que les populations carcérales présentent des risques plus élevés de maladies chroniques et que le recours aux services alimentaires pour aider à contrôler et à prévenir les problèmes de santé, y compris de santé dentaire, est une manière efficace d'utiliser les ressources publiques.

## RÉPONSE DU SCC :

Le programme des services d'alimentation du Service correctionnel du Canada (SCC) est dirigé par une équipe de professionnels qualifiés, notamment des employés et des gestionnaires ayant des antécédents professionnels dans le domaine de l'art culinaire et des diététistes qui travaillent tant à l'échelle nationale que régionale. L'équipe a de l'expérience en matière de salubrité des aliments, de gestion des recettes, de production d'aliments, d'équipement de cuisine et de gestion de la nutrition. Elle est composée des membres du personnel les mieux placés pour surveiller le programme des services d'alimentation. Les diététistes autorisés du SCC ont bonne réputation auprès de leurs organismes de réglementation provinciaux suivent un code d'éthique qui assure la compétence et la responsabilité de leurs actes. Les diététistes régionaux collaborent avec les Services de santé afin de tenir compte des exigences nutritionnelles des délinquants placés sous notre garde ainsi que de leurs besoins complexes grâce à des régimes thérapeutiques adaptés à chacun. L'équipe travaille en collaboration avec d'autres intervenants au sein du SCC, tels que l'aumônerie, la Direction de la sécurité, le Secteur des délinquantes et la Direction des initiatives pour les Autochtones dans le but de répondre aux besoins nutritionnels des délinquants.



Tipi - Établissement d'Edmonton

# 4

## SERVICES CORRECTIONNELS POUR AUTOCHTONES

« Pour que le système correctionnel, comme l'ensemble du système pénal, fonctionne de manière équitable et efficace, ses administrateurs doivent cesser de présumer que tous les délinquants peuvent être traités équitablement en étant traités de la même façon. »

Arrêt *Ewert c. Canada* (2018)

## Autochtones détenus sous responsabilité fédérale

Dans mon Rapport annuel 2017-2018, j'ai abordé les enjeux liés aux pavillons de ressourcement, au système des rapports *Gladue*, aux gangs autochtones en milieu carcéral et aux appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation. Je suis heureux de voir l'attention qu'ont reçue les services correctionnels à l'intention des Autochtones au cours de la dernière année, en particulier avec les rapports de deux comités parlementaires intitulés *Les personnes autochtones dans le système correctionnel fédéral* et *Un appel à l'action : la réconciliation avec les femmes autochtones dans les systèmes judiciaire et correctionnel fédéraux* et les recommandations qu'ils contenaient. Malgré les changements qui ont été apportés aux politiques et aux pratiques au cours des 30 dernières années, les Autochtones continuent d'être *de plus en plus* surreprésentés au sein de notre système correctionnel fédéral. Au cours de la dernière décennie, même si le nombre d'admissions de délinquants sous responsabilité fédérale a diminué, le nombre de délinquants autochtones a quant à lui augmenté. En 2016-2017, tandis que les Autochtones représentaient environ 5 % de la population canadienne générale, ils représentaient 23,1 % de la population totale des délinquants (26,8 % de la population carcérale et 17,2 % de la population dans la collectivité). La surreprésentation est encore

pire du côté des femmes autochtones, qui, en date du 31 mars 2019, représentaient 41,4 % de toutes les femmes incarcérées sous responsabilité fédérale. Pour ce qui est des mises en liberté, les délinquants autochtones purgent une plus grande proportion de leur peine avant d'être mis en liberté sous condition.

La surreprésentation des Autochtones dans les établissements correctionnels canadiens continue d'être l'un des enjeux les plus urgents auxquels font face les services correctionnels fédéraux. J'espère que le Service prendra au sérieux les recommandations formulées par les deux comités parlementaires dans leur rapport, recommandations qui se font l'écho de bon nombre des préoccupations soulevées par mon bureau.

## Rapports parlementaires sur les enjeux liés aux Autochtones au sein des services correctionnels fédéraux

En juin 2018, deux comités parlementaires (le Comité permanent de la Chambre des communes sur la sécurité publique et nationale [SECU] et le Comité permanent de la Chambre des communes sur la condition féminine [FEWO]) ont terminé des études sur les Autochtones au sein du système correctionnel fédéral et l'expérience des femmes autochtones au sein du système correctionnel

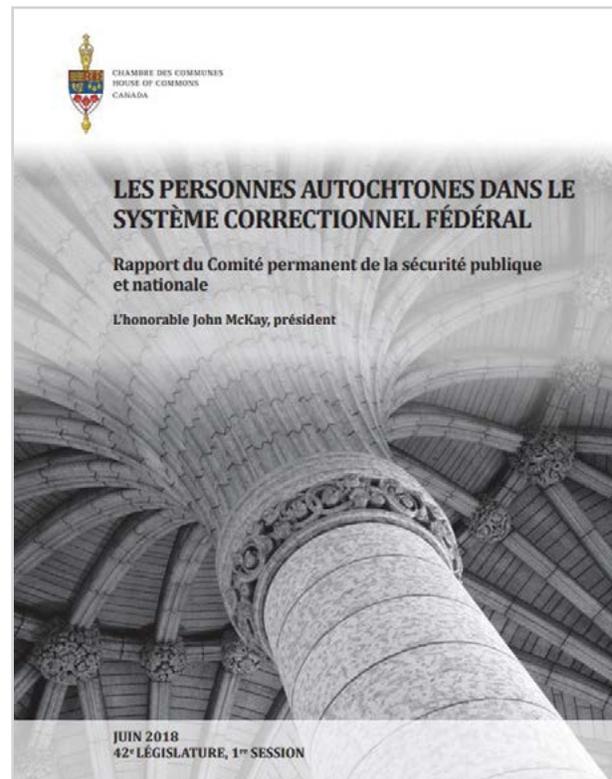
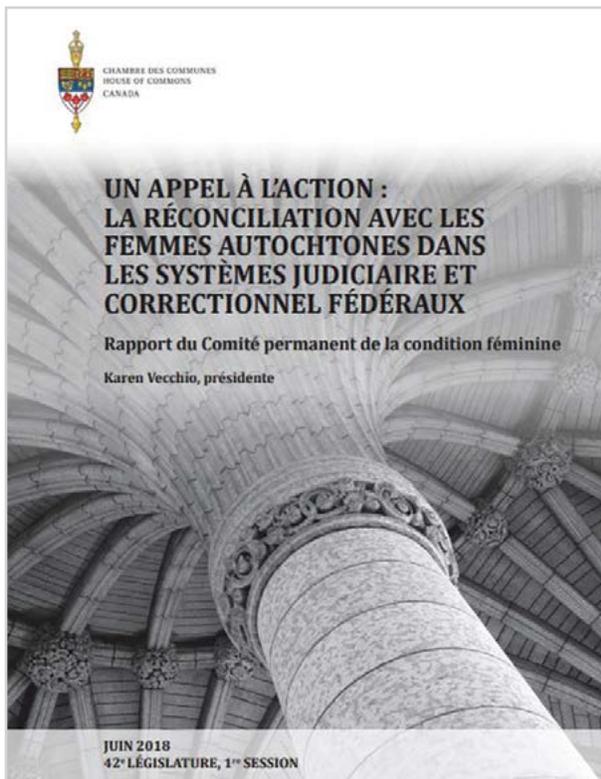
## Délinquants autochtones et services correctionnels : tendances liées à la population et résultats

- Depuis 2010, tandis que la population de détenus blancs a diminué de 23,5 %, la population autochtone a augmenté de 52,1 %
- La population autochtone a augmenté de 1 423 délinquants, tandis que la population générale a augmenté de seulement 174 délinquants à l'échelle nationale.
- La proportion de délinquants autochtones incarcérés est plus élevée que celle des délinquants non autochtones. À la fin de l'exercice 2016-2017, la proportion de délinquants en détention était d'environ 12,9 % de plus dans le cas des délinquants autochtones (71,4 %) que dans le cas des délinquants non autochtones (58,5 %).
- Les délinquants autochtones représentent 28,6 % des délinquants libérés en 2018-2019, et le type de mise en liberté le plus fréquent était de loin la libération d'office. En outre, 69,1 % des délinquants autochtones étaient mis en liberté au moment de leur libération d'office, comparativement à 18 % qui bénéficiaient d'une semi-liberté.
- En 2016-2017, comparativement aux délinquants non autochtones, les délinquants autochtones purgeaient une proportion plus élevée de leur peine en milieu carcéral avant de bénéficier de leur première semi-liberté (40,8 % comparativement à 49 %) et d'une libération conditionnelle totale (36,2 % comparativement à 45,3 %).
- Le taux de révocation des délinquants autochtones est beaucoup plus élevé que celui de la population générale (39 % comparativement à 32 %).
- Il y a un nombre disproportionné de délinquants autochtones qui s'automutilent. Tandis que les délinquants autochtones représentent environ 29 % de la population générale des détenus, ils sont en cause dans environ 52 % de tous les incidents d'automutilation.
- Les délinquants autochtones sont surreprésentés dans le nombre de tentatives de suicide. En effet, ils ont été en cause dans 39 % de ces incidents au cours des 10 dernières années. Le ratio d'incidents par délinquant autochtone a diminué, passant de 5,4 à 3,9 de 2009-2010 à 2018-2019.
- Les délinquants autochtones affichent un taux plus élevé de réincarcération dans les deux ans suivant la date d'expiration de leur mandat comparativement aux taux nationaux (8,9 % comparativement à 6,6 %).

Source : Système intégré de rapports du SCC (avril 2019).

fédéral, respectivement.<sup>57</sup> Après avoir entendu un certain nombre de témoins, dont mon bureau, les comités ont déposé leurs rapports devant le Parlement. Les rapports résument bon nombre des préjudices dont sont victimes les Autochtones au sein du système correctionnel (p. ex. violence, toxicomanie et maladie mentale) et soulignent

<sup>57</sup> Rapport du Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes (juin 2018). *Les personnes autochtones dans le système correctionnel fédéral*. Consulté à l'adresse suivante : <https://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/42-1/SECU/rapport-22>; et rapport du Comité permanent de la condition féminine (juin 2018). *Un appel à l'action : la réconciliation avec les femmes autochtones dans les systèmes judiciaire et correctionnel fédéraux*. Consulté à l'adresse suivante : <https://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/42-1/FEWO/rapport-13>.



les domaines où les services correctionnels sont déficients du point de vue des délinquants autochtones en général et, plus précisément, du point de vue des délinquantes autochtones.

Ensemble, les comités ont proposé 115 recommandations au gouvernement (19 recommandations tirées du rapport du SECU et 96 du rapport du FEWO) dans le but d'améliorer l'accès des Autochtones au système de justice fédéral et la façon dont ils sont traités au sein de ce système. Les recommandations formulées par les comités sont conformes à celles formulées précédemment par mon bureau. Plus précisément, les rapports ont souligné le besoin d'accroître le nombre d'accords avec les collectivités autochtones, d'offrir un accès à des programmes et services correctionnels adaptés du point de vue de la culture, d'embaucher du personnel autochtone et de prévoir une formation sur l'arrêt *Gladue* et les antécédents sociaux des Autochtones dont il faut tenir

compte dans le cadre de la gestion des cas et des processus décisionnels, entre autres.

Voici dix recommandations principales qui ont été faites à la fois par le SECU et le FEWO; ce sont aussi des recommandations que mon bureau a formulées et qu'il continue de demander au service correctionnel fédéral de mettre en œuvre :

1. augmenter le nombre d'accords en vertu des articles 81 et 84 et faire en sorte que davantage de détenus autochtones aient accès à des pavillons de ressourcement;
2. valider les outils d'évaluation des risques et de classification actuels et/ou élaborer de nouveaux outils qui sont plus pertinents à la lumière des réalités des Autochtones au sein du système correctionnel;

3. augmenter l'accès à des programmes correctionnels adaptés du point de vue culturel pour les Autochtones et en accroître le nombre de places;
4. augmenter le nombre d'employés autochtones et fournir une formation sur l'arrêt *Gladue* et les antécédents sociaux des Autochtones à tous les employés pour accroître leur compétence culturelle et améliorer la pertinence et l'efficacité des services offerts aux détenus autochtones;
5. améliorer et accroître le dialogue avec les collectivités autochtones pour fournir des services de réinsertion sociale aux délinquants autochtones libérés dans la collectivité;
6. augmenter l'accès à des programmes, à des formations à l'emploi et à des cours appropriés et pertinents qui sont fondés sur les besoins du marché du travail;
7. améliorer le dépistage, l'évaluation et le diagnostic des problèmes de santé mentale, surtout l'ensemble des troubles causés par l'alcoolisation fœtale;
8. fournir des approches thérapeutiques fondées sur les traumatismes dans le cadre des programmes et des interventions, particulièrement auprès des femmes autochtones;
9. faciliter l'accès à des cartes d'identité et d'assurance-maladie pour tous les délinquants autochtones avant leur mise en liberté;
10. Nommer un sous-commissaire responsable des affaires autochtones au sein du service correctionnel fédéral.

En octobre 2018, le gouvernement a présenté sa réponse aux études parlementaires, exprimant son soutien général à l'égard des recommandations liées aux services correctionnels fédéraux.<sup>58</sup> Malheureusement, vu le grand nombre de recommandations, le gouvernement s'en est tenu principalement à des réponses « thématiques », plutôt que d'aborder chacune des recommandations séparément. Le SCC a bel et bien cerné quelques initiatives possibles et prometteuses dans sa réponse (p. ex. des centres d'intervention pour Autochtones et de « nouveaux » contrats avec des collectivités autochtones pour fournir des services de réinsertion sociale). Cependant, en raison de l'approche thématique, la majeure partie des réponses étaient vagues et n'étaient pas assorties d'engagements. En outre, en gros, elles exprimaient l'intention de maintenir le statu quo. On ne sait toujours pas clairement de quelle façon le financement découlant du budget de 2017-2018 — que le SCC a invoqué à de nombreuses reprises comme étant la solution à bon nombre des problèmes soulevés dans les rapports — sera ou a été affecté. Simplement dire que de nouveaux contrats et programmes et de nouvelles initiatives seront mis en place grâce à de nouveaux fonds n'inspire pas confiance relativement à l'élaboration de solutions transformatrices. Cependant, je m'abstiendrai de tout jugement avant d'avoir vu les plans concrets qui donneront suite à ces promesses.

Vu le manque général de détails et d'engagements dans sa réponse, je peux me demander de quelle façon le gouvernement — et particulièrement le SCC, lorsqu'il est question des services correctionnels fédéraux — a l'intention de donner suite aux recommandations *précises* formulées par

<sup>58</sup> Pour la réponse du gouvernement au rapport du SECU, voir : <https://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/42-1/SECU/rapport-22/reponse-8512-421-431>

les comités. De plus, si le gouvernement a l'intention de donner suite à la recommandation du FEWO d'« éliminer la surreprésentation des Autochtones et des jeunes autochtones en détention d'ici 2025 », il faudra mettre en place des stratégies coordonnées, assorties d'objectifs bien précis. Il faut changer de cible et mettre l'accent sur la création et l'utilisation de solutions de rechange à l'incarcération, sur un accès accru à des services efficaces et culturellement adaptés à l'intention des détenus autochtones et sur une réaffectation considérable de ressources vers des efforts efficaces de réinsertion sociale dans la collectivité.

## Évaluation des risques que présentent les délinquants autochtones : l'arrêt *Ewert c. Canada* (2018)

Le SCC utilise une diversité d'outils d'évaluation pour prendre des décisions à différentes étapes de la peine d'une personne (p. ex. à des fins de sécurité, de gestion de cas et de planification de la mise en liberté). Ces outils visent à évaluer le niveau de risque et les besoins de chaque personne afin d'estimer sa probabilité de récidive et de cerner des cibles aux fins des programmes correctionnels. Les évaluations des risques et des besoins couramment utilisées aujourd'hui ont été élaborées principalement en fonction d'échantillons de délinquants blancs de sexe masculin. Par conséquent, leur utilisation auprès de sous-groupes de délinquants (p. ex. les délinquantes

et les membres de minorités ethniques) a été critiquée. Ces critiques se fondent sur l'hypothèse que ces instruments pourraient ne pas mesurer le risque de façon valide ni fournir des cibles d'intervention appropriées pour ces sous-populations, puisque celles-ci n'ont pas suffisamment été prises en compte (ou peut-être ne l'ont pas du tout été) dans le cadre de l'élaboration de ces outils d'évaluation.

Dans le débat général concernant l'évaluation des risques des délinquants de minorités visibles, beaucoup ont remis en question plus particulièrement l'applicabilité des évaluations du risque utilisées couramment auprès des délinquants autochtones, vu la surreprésentation de ces derniers au sein des systèmes de justice pénale du Canada, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et des États-Unis. Au Canada, les instruments d'évaluation du risque élaborés en fonction des délinquants de sexe masculin non autochtones sont, de façon générale, aussi utilisés pour évaluer les délinquants autochtones. Il a été suggéré que, comme ces évaluations ne sont pas adaptées sur le plan culturel, cela crée un préjugé culturel au moment d'estimer les niveaux de risque des délinquants autochtones. Certains ont fait valoir que ce préjugé culturel désavantage les délinquants autochtones en raison des possibles écarts entre les facteurs de risque utilisés actuellement et ceux qui sont réellement liés à la récidive chez les délinquants autochtones.<sup>59</sup>

## Arrêt *Ewert c. Canada* (2018)

Plus récemment, l'enjeu du préjugé culturel dans le cadre de l'évaluation du risque a été mis de l'avant par l'arrêt *Ewert c. Canada* (2018).<sup>60</sup> M. Ewert était un détenu sous responsabilité fédérale qui purgeait deux peines d'emprisonnement à perpétuité simultanées et qui s'identifiait comme étant Métis. Dans cette affaire, M. Ewert a fait valoir que les outils d'évaluation du risque utilisés

<sup>59</sup> Allan, A. et D. Dawson (2004). « Assessment of the risk of reoffending by Indigenous male violent and sexual offenders ». *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, 280, 1-6.

<sup>60</sup> *Ewert c. Canada*, CSC 30 (2018).

pour prendre des décisions sur sa gestion de cas étaient créés principalement en fonction de délinquants non autochtones et que, par conséquent, ils n'étaient pas aussi pertinents pour lui ou tout autre Autochtone. Il a aussi fait valoir que le SCC violait la loi en utilisant de tels outils avec les délinquants autochtones sans disposer de données probantes suffisantes montrant qu'ils permettent de gérer efficacement le cas de ces délinquants. La Cour fédérale a été d'accord avec M. Ewert, mais la décision a par la suite été infirmée par la Cour d'appel fédérale. M. Ewert s'est ensuite tourné vers la Cour suprême du Canada (CSC).

Le 13 juin 2018, les arguments de M. Ewert concernant les violations des droits que lui garantit la *Charte* ont été rejetés. Cependant, l'arrêt de la CSC contenait une déclaration officielle selon laquelle le SCC avait violé ses obligations juridiques de s'assurer que les renseignements fournis par ces outils étaient exacts et fiables. Plus précisément, le SCC n'avait pas pris de mesures raisonnables pour s'assurer que les outils contestés donnaient des estimations exactes et complètes du niveau de risque des délinquants autochtones, malgré que le Service savait qu'il y avait des préoccupations concernant leur fiabilité et leur validité. La CSC a aussi dit que, si le SCC continue d'utiliser les tests psychologiques pour prendre ses décisions, il devait au minimum réaliser des recherches liées aux préjugés culturels et aux délinquants autochtones. Dans son arrêt, la CSC a dit précisément ce qui suit :

**« [Si le SCC] veut continuer à se servir des outils contestés, il doit à tout le moins mener des recherches pour savoir si, et le cas échéant dans quelle mesure, ces outils sont susceptibles de donner lieu à de la variance interculturelle**

**lorsqu'on les utilise à l'égard de délinquants autochtones. Toute autre mesure nécessaire au regard de la norme dépendra du résultat de ces recherches. Selon l'étendue de la variance interculturelle constatée, le SCC pourrait devoir cesser d'utiliser les outils contestés à l'égard des détenus autochtones, comme il l'a d'ailleurs déjà fait pour d'autres outils actuariels. Subsidiairement, le SCC pourrait devoir modifier la façon dont il se sert des outils pour s'assurer que leur utilisation ne porte pas préjudice aux détenus autochtones. »**

*Ewert c. Canada, 2018, paragraphe 67.*

Depuis l'arrêt *Ewert c. Canada* de la CSC, le Service n'a toujours pas répondu officiellement sur la façon dont il entend dissiper les préoccupations soulevées dans cette affaire et donner suite aux conclusions subséquentes de la CSC. Mon bureau ainsi que de nombreux intervenants et délinquants attendent la réponse quant à la façon dont le SCC prévoit corriger ces problèmes. Plus précisément, de quelle façon le Service a-t-il l'intention d'examiner la validité des outils d'évaluation du risque et de classification auprès des délinquants autochtones, d'examiner les divergences en ce qui a trait à la validité et de se pencher sur ces outils ou de les modifier pour corriger les problèmes de validité? À part la publication d'un résumé de l'arrêt *Ewert* sur le site Web interne du SCC, le Service est resté malheureusement silencieux sur cette question.

*Ewert c. Canada* (2018) est peut être l'une des affaires les plus importantes de l'histoire canadienne à porter sur l'art et le rôle des évaluations du risque au sein des services correctionnels. On ne saurait surestimer les répercussions potentielles de cette affaire sur le perfectionnement des connaissances à l'égard des facteurs de risque et des évaluations connexes visant les Autochtones au sein du système de justice. Cependant, on peut raisonnablement s'attendre à ce que des pressions externes continuent d'être exercées sur le système de justice — à tous les échelons — pour qu'il reconnaisse le besoin de mieux comprendre de quelle façon des facteurs liés à la culture influent sur les outils décisionnels.

**8. Je recommande que, en 2019-2020, le SCC :**

- i) explique publiquement comment il prévoit combler les lacunes révélées dans l'arrêt *Ewert c. Canada* et garantir que des indicateurs de risques et de besoins mieux adaptés à la culture (c.-à-d. les antécédents sociaux des Autochtones) soient intégrés aux évaluations des risques et des besoins;**
- ii) demande à des experts externes et indépendants d'effectuer des recherches empiriques pour évaluer la validité et la fiabilité de tous les outils d'évaluation des risques existants utilisés par le SCC pour éclairer la prise de décisions à l'égard des délinquants autochtones.**

## RÉPONSE DU SCC :

Le Service correctionnel du Canada (SCC) est déterminé à veiller à ce que les outils d'évaluation du risque psychologique soient utilisés de manière éthique, efficace et sensible sur le plan culturel. Conformément à la décision de la Cour suprême, le SCC a collaboré avec l'Agence canadienne des médicaments et des technologies de la santé (ACMTS) afin d'évaluer la viabilité des outils d'évaluation du risque de récidive pour les populations de détenus. L'ACMTS est un organisme indépendant et sans but lucratif qui fournit aux décideurs du secteur de la santé du Canada des preuves objectives leur permettant de prendre des décisions éclairées sur l'usage optimal de médicaments et d'instruments médicaux dans notre système de santé.

Les cinq outils actuariels ayant fait l'objet d'un litige n'appartiennent pas au SCC (l'Échelle de psychopathie révisée [PCL-R], l'Échelle d'évaluation du risque de violence — Version pour les délinquants sexuels, le Guide d'évaluation du risque de violence [VRAG], l'échelle Statique-99 et le guide d'évaluation du risque chez les délinquants sexuels [SORAG]); il s'agit plutôt d'outils protégés par le droit d'auteur dont la vente est offerte aux psychiatres et psychologues autorisés aux fins d'utilisation dans le cadre des évaluations qu'ils mènent. L'ACMTS fait état de notes selon lesquelles le niveau de précision des prévisions obtenues à l'aide de tous les outils faisant l'objet du litige serait de modéré à élevé. Cependant, le SCC est conscient des lacunes soulevées dans la recherche menée récemment sur le SORAG et prendra en considération toute nouvelle recherche visant à évaluer en profondeur cet outil en particulier.

En plus du rapport de l'ACMTS, le SCC a élaboré et publié un rappel des pratiques à l'intention des professionnels de la santé. Le rappel des pratiques, qui mise sur les normes de pratique de tous les organismes chargés de la délivrance de permis aux professionnels de la santé partout au pays, met l'accent sur l'importance de mener les évaluations des risques de manière appropriée et adaptée sur le plan culturel.

Conformément à ce qui figure dans le rappel des pratiques, le processus d'évaluation des risques nécessite la prise de mesures actuarielles, mais le processus demeure une démarche comportant plusieurs volets qui va au-delà de l'administration des mesures actuarielles. Des variables culturelles telles que celles qui ont entraîné des répercussions sur les antécédents sociaux des Autochtones (ASA) doivent être intégrées dans l'évaluation. En ce qui a trait aux délinquants autochtones, le SCC a élaboré un outil en matière d'ASA qui offre une orientation sur la façon de prendre en considération les ASA dans les pratiques de gestion de cas, les recommandations et les décisions qui concernent les délinquants autochtones.

Dans le cadre du plan de recherche du SCC pour 2019-2020, nous examinerons davantage la conception d'un outil d'évaluation de la gestion de cas spécialement conçu pour être utilisé auprès des délinquants autochtones.



## Comité consultatif national sur les questions autochtones

Conformément à la loi, le SCC doit demander conseil à un Comité consultatif national sur les questions autochtones (CCNQA) quant à la prestation de services correctionnels aux délinquants autochtones. Depuis la création du CCNQA en 2000, la rareté des réunions entre le CCNQA et le SCC ainsi que l'absence de suivi par le Service quant aux recommandations formulées par le CCNQA sont des problèmes que j'ai déjà soulevés. Même si le SCC a récemment commencé à publier les comptes rendus des réunions avec le CCNQA et qu'il s'agit là d'un pas dans la bonne direction, ces comptes rendus ne font que souligner les problèmes récurrents que le CCNQA soulève et relativement auxquels peu de progrès ont été réalisés par le Service.

Par exemple, à la réunion d'août 2018, le CCNQA a soulevé le besoin d'accroître la mobilisation des collectivités autochtones et le financement destinés à ces collectivités. Plus précisément,

les membres ont soulevé des préoccupations concernant l'absence de financement pour les efforts de réinsertion sociale et les obstacles linguistiques rendant la communication difficile entre le SCC et les collectivités, en plus de signaler que le SCC devait tisser des liens de confiance avec les collectivités afin d'accroître le nombre d'accords conclus en vertu des articles 81 et 84 et porter davantage attention au Nord (p. ex. envisager la création d'un centre de guérison dans le Nord). Mon bureau formule aussi de telles préoccupations depuis des années. Par exemple, dans mon dernier rapport annuel, j'ai appelé à la réaffectation d'importantes ressources dans le but de permettre la négociation de nouveaux accords de financement avec les collectivités autochtones en vue de la conclusion d'accords en vertu de l'article 81 et de placements en vertu de l'article 84. Même si certains progrès ont été réalisés dans ce domaine (p. ex. partenariats communautaires novateurs pour répondre à certains des besoins associés aux dispositions de l'article 81 en milieu urbain), de petites modifications en périphérie de ce problème n'entraîneront tout simplement pas les changements systémiques nécessaires. Le CCNQA a soulevé de nombreux autres enjeux pressants, comme le besoin d'accroître le nombre d'employés autochtones et le fait que le SCC doit réaliser un examen du rôle des Aînés, particulièrement en ce qui a trait à leur participation à la formulation de recommandations et à la prise de décisions liées à la gestion de cas. Mon bureau partage ces préoccupations.

En ce qui a trait à la façon dont le CCNQA travaille avec le SCC, les membres ont demandé la nomination d'un porte-parole du CCNQA qui pourrait participer à des audiences de comités parlementaires avec le commissaire en plus d'exprimer le désir que des améliorations soient apportées à la communication entre le commissaire et le Comité. Même si j'ai été heureux de constater que l'augmentation des consultations auprès du CCNQA et du

## | VULNÉRABILITÉ DES AÎNÉS AU SEIN DU SCC |

- » Les Aînés sont une composante essentielle des processus de guérison, de réadaptation et de réinsertion sociale des délinquants autochtones sous responsabilité fédérale. Les Aînés fournissent du counseling, de l'orientation, des enseignements et des cérémonies adaptés du point de vue culturel aux délinquants qui veulent emprunter un cheminement de guérison traditionnel.
- » Les Aînés et le CCNQA soulèvent des préoccupations concernant le traitement des Aînés depuis des années (p. ex. isolement, sous-financement et rôle obscur). Dans un même ordre d'idées, dans mon *Rapport annuel 2015-2016*, j'ai recommandé que le CCNQA du SCC examine les lacunes et les obstacles liés à la participation des Aînés au sein des services correctionnels fédéraux et communique publiquement ses recommandations d'ici la fin de l'exercice.

En raison de ces préoccupations, les membres du CCNQA ont mis sur pied un sous-comité national et mené une étude pour examiner la vulnérabilité des Aînés au sein du SCC. En 2017, le SCC a produit un rapport résumant les principales préoccupations soulevées par les Aînés, notamment :

- 1. Le traitement, le respect et la confiance** – Il y a un manque fondamental de compréhension au sein du SCC à l'égard des protocoles traditionnels et des cérémonies. De plus, le manque au chapitre du mentorat, les lacunes relatives à la définition du rôle des Aînés et les obstacles systémiques ont tous contribué aux sentiments d'isolement et d'exclusion des Aînés.
- 2. Rôle traditionnel et processus contractuel** – Le rôle traditionnel des Aînés n'est pas compris par les responsables du SCC. Les Aînés ont aussi souligné que la nature bureaucratique du processus contractuel a créé un sentiment de confusion et d'insécurité.
- 3. Identité spirituelle et culturelle** – Il y a un manque de sensibilisation culturelle parmi le personnel du SCC, particulièrement en ce qui a trait aux cérémonies et aux offrandes. Les Aînés ont indiqué qu'ils se sentent isolés et ne savent pas ce qu'ils ont le droit ou la liberté de faire relativement à de telles pratiques.

Les recommandations et le plan d'action portaient sur les mesures suivantes :

- 1) revitaliser une vision et une compréhension nationales du rôle des Aînés;
- 2) renforcer l'uniformité à l'échelle nationale et adopter une approche commune pour mobiliser les Aînés;
- 3) accroître le respect envers les Aînés dans le milieu correctionnel;
- 4) mieux préparer les Aînés à offrir des services dans un contexte correctionnel; et
- 5) favoriser l'intégrité spirituelle et culturelle.

Groupe de travail national des Aînés est incluse dans le Plan d'activités organisationnel 2018-2019 du SCC, le plan ne fournit pas assez de renseignements détaillés sur les mesures concrètes que le SCC veut prendre pour dissiper les préoccupations précises que le CCNQA et mon bureau ont soulevées concernant les enjeux autochtones au sein des services correctionnels. Je suis préoccupé par le fait que des recommandations très simples formulées par le CCNQA comme la distribution et l'affichage du nouveau mandat du Comité ou la prise d'un engagement par le Service à l'égard de l'affichage public des procès-verbaux des réunions du CCNQA n'ont pas été mises en œuvre ou ne l'ont pas été rapidement et ouvertement, ce qui permet de remettre en question la valeur que le SCC accorde à la participation et aux conseils des organismes consultatifs.

Il convient aussi de souligner que, durant la réunion d'août 2018, le CCNQA a suggéré que « le SCC entretienne une relation de travail avec le Bureau de l'enquêteur correctionnel afin d'accroître la collaboration ». Je souscris à l'esprit de cette suggestion et je serais heureux d'être invité aux réunions du CCNQA à l'avenir. Comme je l'ai souligné précédemment, il est clair que les lacunes cernées par le CCNQA et mon bureau au fil des ans démontrent le besoin de créer un poste de sous-commissaire aux services autochtones chargé d'assurer une surveillance et de veiller à ce que des progrès soient réalisés relativement aux problèmes permanents et récurrents associés aux services correctionnels pour les Autochtones.



Salle des programmes autochtones –  
Établissement La Macaza

Vu le rôle restaurateur important joué par les Aînés dans le cadre des services correctionnels pour les Autochtones, il est essentiel que le SCC prenne au sérieux les recommandations formulées dans le rapport du sous-comité du CCNQA. Selon la loi, les conseillers spirituels autochtones/Aînés ont le même statut que les autres chefs religieux. La politique générale du SCC prévoit que les Aînés/conseillers spirituels doivent fournir des « services de counseling, des enseignements et des cérémonies » ainsi que participer « à titre de membre de l'équipe de gestion de cas » des délinquants autochtones auprès desquels ils travaillent. De telles responsabilités exigent des Aînés qu'ils jouent de nombreux rôles — ceux d'enseignants, de conseiller, de chef spirituel/ religieux et/ou de décideur —, des rôles qui, parfois, peuvent se nuire les uns aux autres et même se contredire. Cette gamme de rôles a entraîné un manque de clarté et de la confusion chez les Aînés quant à la fonction de leur rôle en milieu correctionnel. Il va sans dire que les détenus autochtones devraient avoir accès au soutien et à l'encadrement fournis par les Aînés. Par conséquent, il est logique que les décisions concernant la gestion de cas et la planification de la mise en liberté puissent bénéficier de la richesse des relations entretenues avec les Aînés. Cependant, exiger ou même demander que les Aînés participent aux décisions correctionnelles peut aussi être inapproprié, puisque cela pourrait ébranler le lien de confiance nécessaire entre les délinquants autochtones et leurs chefs spirituels. Dans un effort pour assurer qu'on met de l'avant l'intérêt des détenus, le SCC devrait par conséquent concilier les différentes fonctions des Aînés et fournir des précisions quant à leurs rôles et à la façon dont leurs points de vue enrichissent celui des autres intervenants qui participent à la gestion de cas et au processus décisionnel (p. ex. agents de liaison autochtones, agents de développement auprès de la collectivité autochtone et agents de libération conditionnelle).

**9. Je recommande que le SCC, en consultation avec le Comité consultatif national sur les questions autochtones et le Groupe de travail national des Aînés, mette en œuvre un plan d'action assortis de résultats attendus, pour préciser le rôle joué par les Aînés et réduire la vulnérabilité de ces derniers au sein du SCC, et qu'il rende compte publiquement de ce plan d'ici la fin de l'exercice 2019-2020.**

## RÉPONSE DU SCC :

Le Service correctionnel du Canada (SCC) reste déterminé à tenir des consultations efficaces auprès du Comité consultatif national sur les questions autochtones (CCNQA) qui offre directement à la commissaire du SCC des conseils sur les stratégies, les politiques et les initiatives d'engagement communautaire adaptées sur le plan culturel. Le CCNQA se réunit trois fois par année avec le SCC pour formuler des conseils et des recommandations, ainsi que fournir une orientation sur les politiques, les procédures et les interventions qui touchent les délinquants autochtones. Le CCNQA était heureux de tenir sa première réunion avec l'enquêteur correctionnel actuel à la réunion de juillet 2019. Le compte rendu des réunions du CCNQA est publié sur le site Web externe du SCC.

De la même façon, les réunions du Groupe de travail national des Aînés (GTNA) ont lieu deux ou trois fois par exercice.

Le SCC continue de s'attaquer à la question de la vulnérabilité des Aînés et a publié *Vulnérabilité des Aînés au sein du Service correctionnel du Canada (SCC) : Un résumé des discussions avec les aînés, des recommandations et des plans d'action* (<https://www.csc-scc.gc.ca/aboriginal/002003-1012-fr.shtml>).

Le rôle des Aînés au sein du SCC fait régulièrement l'objet de discussions au cours des réunions du GTNA et du CCNQA. Le SCC continuera de faciliter les discussions approfondies continues et les consultations avec le GTNA sur les améliorations pour les Aînés du SCC et sur la vulnérabilité des Aînés au cours des réunions à venir du CCNQA et du GTNA.

De plus, dans le cadre de l'engagement permanent du SCC visant à améliorer les résultats pour les délinquants autochtones, une orientation destinée aux Aînés a été élaborée en consultation avec le CCNQA et le GTNA et est mise en œuvre dans les régions dès que les Aînés commencent leur contrat avec le SCC. L'orientation des Aînés fait dorénavant partie du processus d'intégration des nouveaux Aînés contractuels. L'orientation fournit de l'information sur le travail au SCC, les attentes principales et le soutien offert. L'orientation des Aînés a été mise en œuvre au début de l'exercice 2018-2019. Tous les Aînés actuellement sous contrat avec le SCC ont reçu l'orientation des Aînés. La fréquence à laquelle l'orientation est offerte varie en fonction de la région et des besoins, et la rétroaction obtenue des Aînés à ce jour est positive.



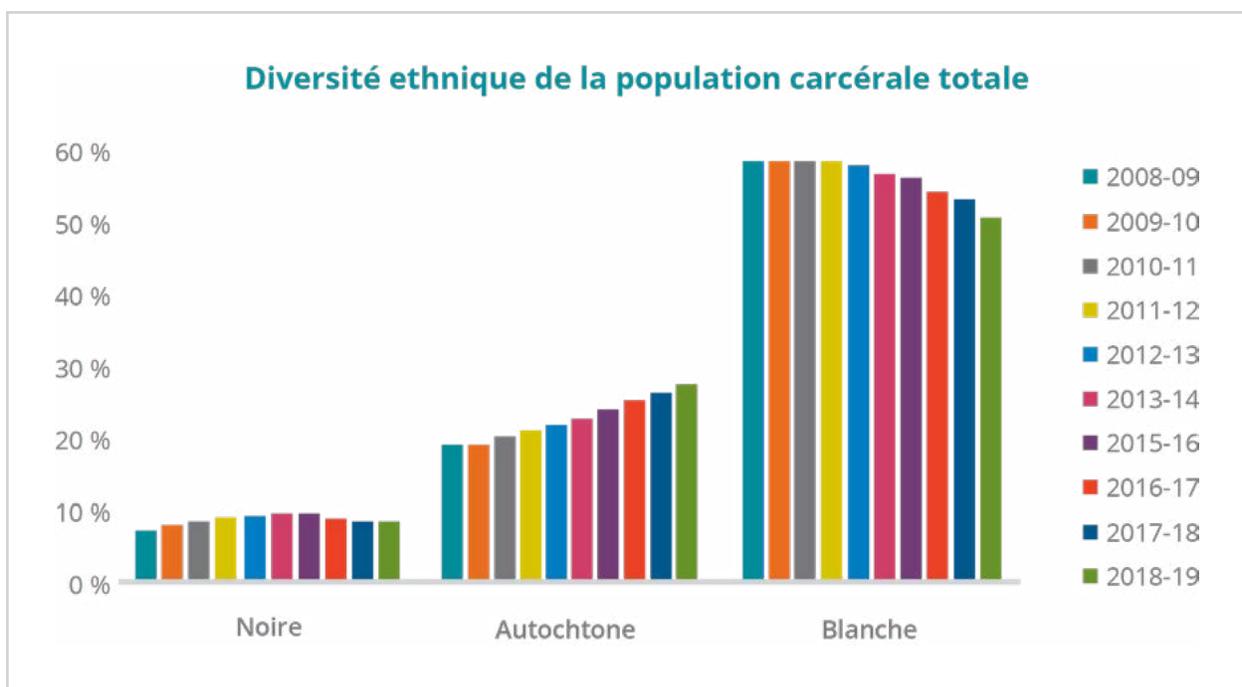
Centre correctionnel communautaire – Chilliwack, C.-B.

# 5

## RÉINSERTION SOCIALE SÉCURITAIRE ET EN TEMPS OPPORTUN

« Tout au long de l'étude, le comité a pris connaissance des nombreuses difficultés auxquelles se heurtent les personnes purgeant une peine de ressort fédéral. Le comité a été consterné de voir que les mêmes difficultés ont été soulevées très fréquemment [...] Nombreux sont les témoins ayant fait valoir que les politiques du SCC créent souvent de la discrimination envers certaines personnes en raison de leur appartenance autochtone, de leur race, de leur sexe, de leur handicap, de leur état de santé mentale, de leur ethnicité, de leur religion, de leur âge, de leur langue, de leur orientation sexuelle et de leur identité sexuelle. Une conséquence importante de ces politiques discriminatoires est que les personnes purgeant une peine de ressort fédéral, et plus particulièrement les femmes, les Autochtones et les personnes noires et les autres personnes racialisées, ont de la difficulté à avoir accès à des programmes de réadaptation adaptés à leur culture. Si elles n'ont pas accès à ces programmes, elles ne peuvent pas se préparer adéquatement à réintégrer la collectivité et présentent donc un risque plus élevé de récidive. Il est particulièrement urgent de s'attaquer à ce problème pour les personnes autochtones et noires qui purgent une peine de ressort fédéral, étant donné qu'elles sont surreprésentées dans le système correctionnel. »

Comité sénatorial sur les droits de la personne, *Rapport provisoire – Étude concernant les droits de la personne des prisonniers dans le système correctionnel fédéral : le premier des droits fondamentaux est celui d'être traité comme un être humain* (février 2019)



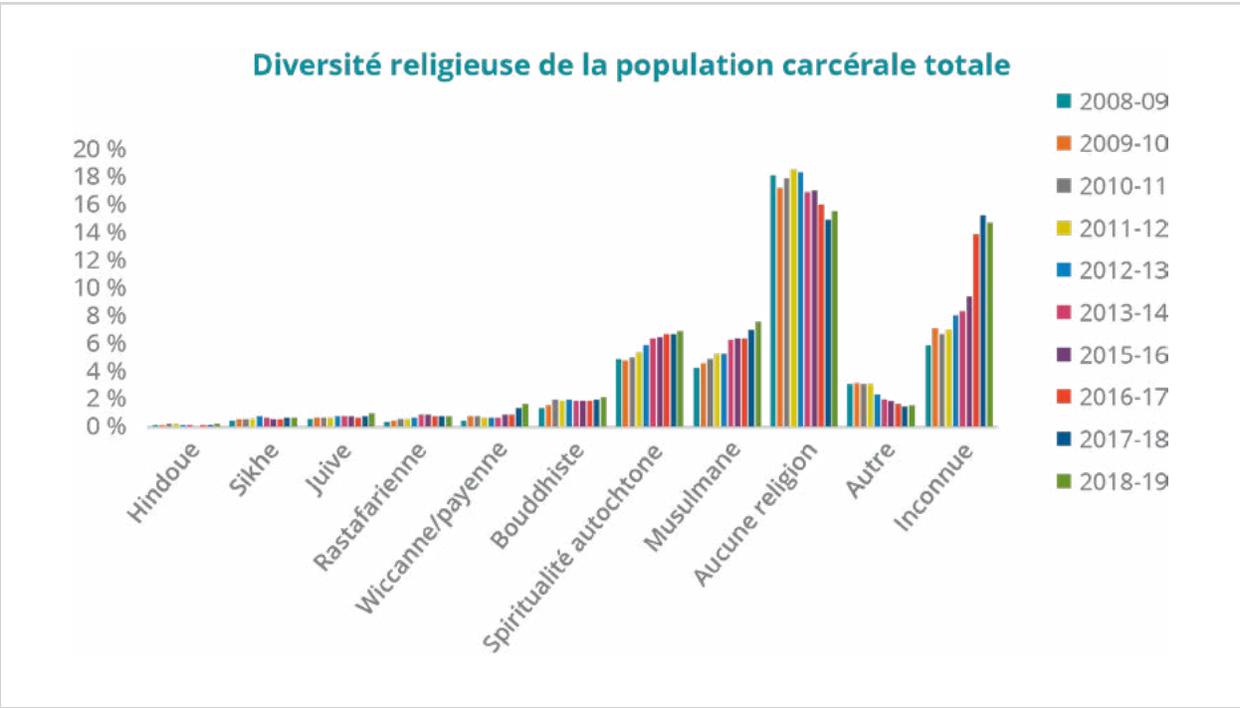
**Remarque :** Aucune donnée concernant l'exercice 2014-2015 n'était accessible dans l'Entrepôt de données du SCC. D'autres groupes ethniques ont été exclus, car ils étaient trop petits en comparaison.

# Diversité de la population au sein des services correctionnels

Bien que la formulation de commentaires sur les répercussions discriminatoires des politiques du SCC ne fasse pas partie de la portée du présent rapport, un examen des indicateurs de la diversité de la population au sein des services correctionnels révèle certaines tendances importantes. La population d'Autochtones a augmenté de façon stable, passant de 19 % de la population carcérale totale en 2008-2009 à 28 % en 2018-2019, une histoire qu'on connaît malheureusement trop bien. La population des détenus noirs<sup>61</sup> a augmenté elle aussi, passant de 7 % en 2008-2009 à 10 % en 2015-2016, mais c'est une tendance qui se renverse lentement. Les détenus noirs représentent actuellement 8 % de la population carcérale totale.

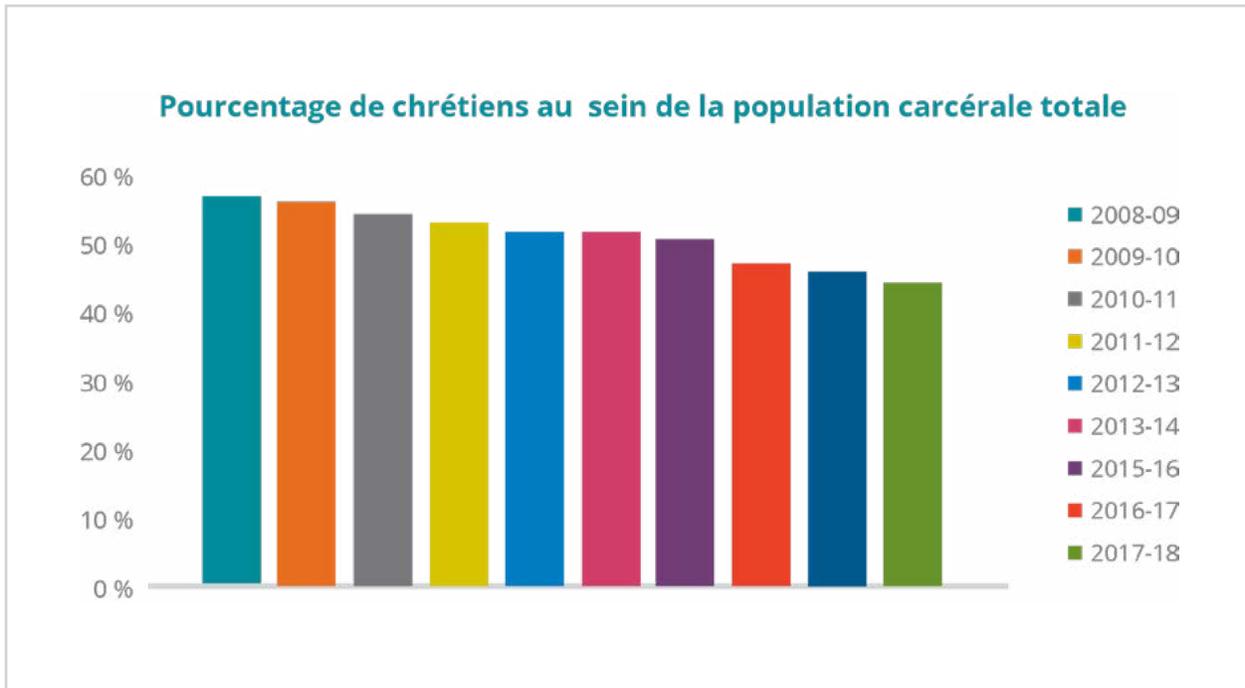
Un des changements démographiques susceptibles d'avoir le plus grand impact, mais dont on parle moins, est le déclin relatif et proportionnel du nombre de détenus blancs, un sous-groupe qui a diminué de façon stable, passant de 66 % de la population carcérale totale en 2008-2009 à 52 % en 2018-2019.

Par ailleurs, les courbes de tendance relatives aux minorités religieuses derrière les barreaux sont moins bien connues. Le nombre de détenus qui s'autodéclarent en tant que musulmans auprès des autorités correctionnelles augmente de façon disproportionnée. La population de détenus musulmans a augmenté de 74 % depuis 2008-2009 (elle est passée de 627 à 1 089) et s'établit maintenant à 7,73 % de la population carcérale totale. On n'arrive pas à déterminer avec certitude si cette augmentation est motivée par des facteurs internes ou externes.



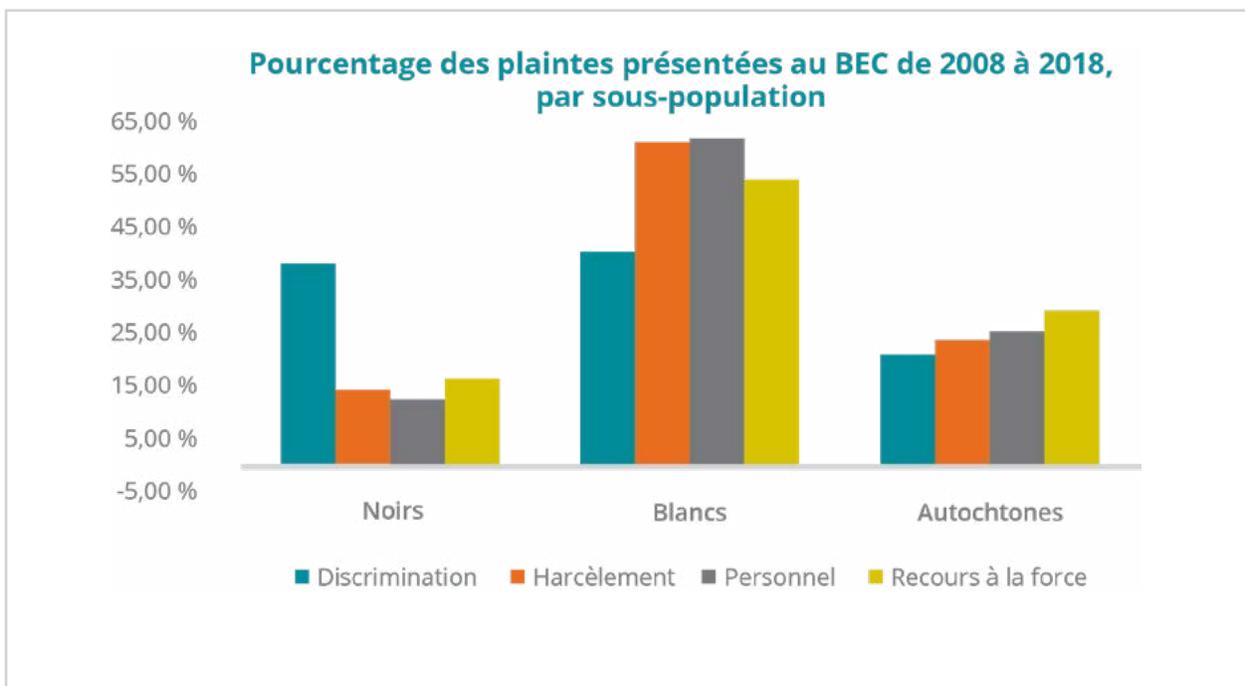
**Remarque :** Aucune donnée concernant l'exercice 2014-2015 n'était accessible dans l'Entrepôt de données du SCC. D'autres groupes ethniques ont été exclus, car ils étaient trop petits en comparaison.

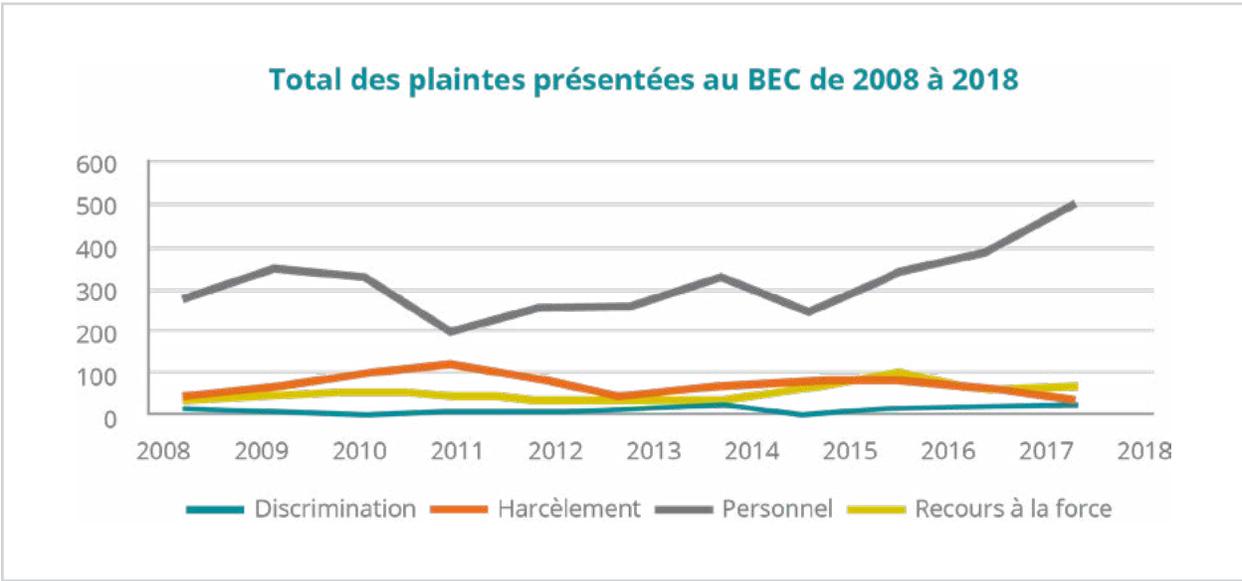
<sup>61</sup> Aux fins du présent rapport, les Noirs incluent les détenus qui s'identifient comme Noirs, Antillais et Africains.



Comme le montre le graphique, le nombre de plaintes reçues par mon bureau concernant le personnel affiche une augmentation stable depuis 2015. Même si le taux est encore peu élevé, les plaintes pour discrimination semblent également afficher une tendance à la hausse.

Les détenus noirs ne représentent que 8 % de la population carcérale totale, mais ils représentent 37 % des auteurs de plaintes pour discrimination présentées à mon bureau de 2008 à 2018.





Comme nous le rappelle le rapport du comité sénatorial, les possibilités de discrimination sont nombreuses et variées; elles vont bien au-delà de la couleur de la peau ou de l'appartenance religieuse. Les plaintes déposées par les délinquants concernant le comportement/rendement du personnel ne sont pas limitées à une source unique; la discrimination alléguée semble être vécue sur un vaste spectre de facteurs reflétant le degré croissant de diversité au sein de la population carcérale. Ces tendances semblent devenir plus répandues, visibles ou systémiques à mesure que la proportion relative et absolue de détenus s'autodésignant comme blancs diminue par rapport aux autres sous-populations.

Il importe également de comprendre que l'effet de diverses politiques du SCC pourrait être perçu comme étant discriminatoire, ou donner lieu à de la discrimination, et ce, même s'il n'y avait aucune intention particulière (discrimination ouverte par rapport à systémique). L'élément clé à retenir en l'occurrence est que, à l'instar du reste du Canada, les services correctionnels connaissent une période de changement. Ces courbes de tendance démographique ont des conséquences importantes pour le SCC du point de vue des programmes, de la dotation (recrutement et maintien en poste) et de la prise de mesures d'adaptation. En même temps, il faudrait préciser que l'identité religieuse ou ethnique ne constitue pas que des différences à l'égard desquelles des mesures d'adaptation doivent être prises. L'augmentation de la diversité ne doit pas nécessairement mener à la discrimination. La diversité est une source de fierté célébrée dans les lieux de travail du SCC, elle doit aussi devenir un aspect plus valorisé de l'expérience des délinquants au Canada.

**10. Je recommande qu'en 2019-2020, le SCC procède, en consultation avec la Commission canadienne des droits de la personne, à un examen complet de son effectif, afin de mieux refléter et représenter la diversité de la population carcérale. Dans le cadre de cet examen, le SCC devrait examiner les plaintes formulées contre des membres du personnel pour des motifs de distinction illicites. Un plan d'action devrait être élaboré dans le but de combler les lacunes.**

## RÉPONSE DU SCC :

Le Service correctionnel du Canada (SCC) est déterminé à assurer la représentation des populations qu'il sert. Il recueille et assure le suivi des données sur les quatre groupes visés par l'équité en matière d'emploi (EE), c'est-à-dire les femmes, les Autochtones, les minorités visibles et les personnes handicapées au moyen du questionnaire d'auto-identification volontaire des employés. La représentation au SCC est supérieure au taux de disponibilité au sein de la population active pour tous les groupes, sauf celui des femmes.

À l'appui de ses obligations établies dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et de son engagement en matière de représentation de sa population de délinquants, le SCC s'est fixé et tient à jour des objectifs d'embauche pour les quatre groupes visés par l'EE qui tiennent compte, entre autres, de la diversité de la population de délinquants.

De plus, en janvier 2018, le SCC a mis à jour ses objectifs d'embauche liés aux Autochtones, aux minorités visibles et aux personnes handicapées et établi des objectifs d'embauche pour les femmes à la suite de la recommandation formulée par la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) dans le Rapport de situation sur l'équité en matière d'emploi de 2014 relatif au SCC. En ce qui concerne les femmes et les personnes handicapées, les objectifs tiennent compte de la disponibilité au sein de la population active et du taux de cessation d'emploi supérieur chez ces groupes. Les objectifs d'embauche pour les minorités visibles et les Autochtones tiennent compte de la composition de la population de délinquants ainsi que de la disponibilité au sein de la population active. Ces objectifs continueront d'aider le SCC à respecter les obligations qui sont établies dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et de soutenir le but du SCC sur le plan de la représentation de sa population de délinquants. Le SCC continuera de collaborer avec la CCDP pour adopter une perspective relative aux droits de la personne dans nos travaux et de prendre les mesures qui conviennent pour examiner toute plainte et toute recommandation.

Finalement, le Plan stratégique de gestion des ressources humaines de 2019-2020 à 2021-2022 comprend le plan d'action de l'organisation en matière d'EE qui précise les mesures concrètes et les objectifs d'embauche afin d'assurer le renforcement continu de nos efforts visant à favoriser un milieu de travail inclusif et diversifié. Par exemple, récemment dans la région des Prairies, le SCC a signé un protocole d'entente avec le Centre de formation et d'emploi de l'Institut Gabriel Dumont dans le but d'accroître la représentation des employés autochtones dans le secteur des Services de santé.

## | TENDANCES RELATIVES À LA RÉINSERTION SOCIALE DES DÉLINQUANTS |

- » Le nombre général de délinquants sous responsabilité fédérale ayant été mis en liberté a chuté en 2018-2019 pour atteindre son taux le plus bas en dix ans. Durant cet exercice, 7 171 délinquants ont été mis en liberté (ce nombre comprend les cas de semi-liberté, de libération conditionnelle totale, de libération d'office, d'expiration du mandat et d'ordonnance de surveillance de longue durée), par rapport à 7 388 en 2017-2018.
- » Malgré la diminution générale du nombre de mises en liberté, les cas de semi-liberté continuent d'afficher une tendance à la hausse. En 2018-2019, 2 686 délinquants ont obtenu une semi-liberté (37,5 % des délinquants mis en liberté), comparativement à 2 621 l'année précédente (35,5 % des délinquants mis en liberté).
- » Le nombre de libérations d'office (mise en liberté aux deux tiers de la peine) continue de diminuer et compte maintenant pour 58,3 % des cas de mise en liberté (légère diminution par rapport au taux de 59,8 % enregistré en 2017-2018).
- » En 2017-2018, les taux de délinquants sous responsabilité fédérale ayant terminé avec succès une semi-liberté (92 %) et une libération conditionnelle totale (91 %) ont augmenté, mais celui des délinquants ayant été libérés d'office (67 %) est demeuré inchangé par rapport à l'année précédente.
- » Les délinquantes sous responsabilité fédérale sont plus susceptibles d'obtenir une semi-liberté (57 %). Environ 40 % ont été libérées d'office en 2018-2019.
- » Selon la Commission des libérations conditionnelles du Canada, deux délinquants autochtones sur trois et trois délinquants noirs sur cinq ayant été libérés d'office n'ont pas comparu devant la Commission pour un examen du cas en vue d'une libération conditionnelle. Les ratios étaient de 1:2 pour les délinquants blancs et de 1:3 pour les délinquants asiatiques.
- » Le nombre de permissions de sortir a augmenté au cours des quatre dernières années et se situe maintenant à son taux le plus élevé des dix dernières années. En 2018-2019, 55 712 permissions de sortir ont été accordées. Les délinquants autochtones comptaient pour 35,5 % de ces cas.

**Source :** Commission des libérations conditionnelles du Canada (2018). *Rapport de Surveillance du rendement 2017-2018*, Entrepôt de données du SCC.

# Rapport du Bureau du vérificateur général sur la surveillance dans la collectivité

Dans le cadre de ses rapports de l'automne 2018 au Parlement, au mois de novembre, le vérificateur général (BVG) a publié un audit du programme de surveillance dans la collectivité du SCC.<sup>62</sup> Plus précisément, l'audit était axé sur les trois aspects suivants :

1. Hébergement des délinquants sous surveillance dans la collectivité avec assignation à résidence.
2. Surveillance des délinquants sous responsabilité fédérale dans la collectivité.
3. Évaluation des résultats postsentenciels.

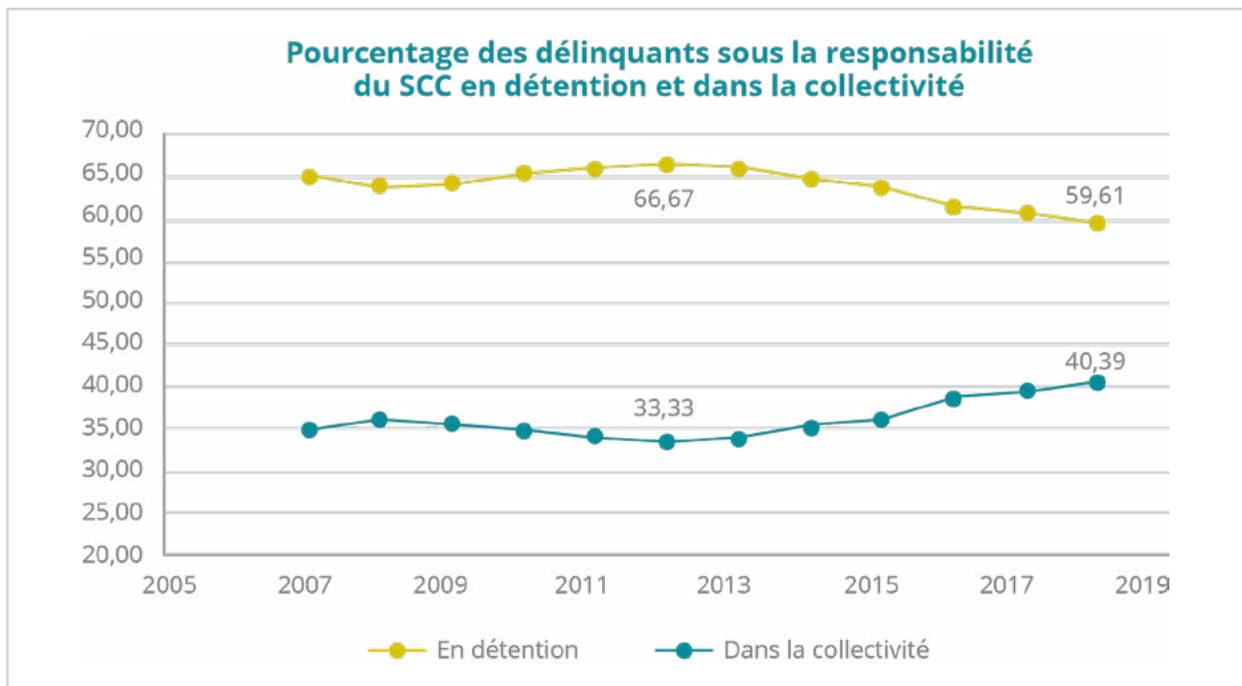
## 1. Hébergement dans la collectivité

Durant la période où l'audit a été mené, près du tiers des délinquants sous responsabilité fédérale qui avaient été mis en liberté avaient l'obligation d'habiter dans un logement supervisé comme condition de leur mise en liberté dans la collectivité. Malgré la hausse du nombre de délinquants devant être assignés à résidence en attente d'une mise en liberté, l'audit a révélé que le SCC n'avait pas établi de plan à long terme pour réagir aux pressions liées à l'hébergement. Le SCC a précisé que deux ans ou plus peuvent s'écouler entre la date de sélection d'un site avec un partenaire communautaire et l'accueil du premier délinquant dans le nouvel établissement. Comme le SCC fonctionnait déjà à pleine capacité, cela signifiait que les pénuries de logements étaient susceptibles d'empirer.

### Programme fédéral de surveillance dans la collectivité

- Même si, depuis 2012, le nombre de délinquants admis dans un établissement fédéral a diminué, le nombre de mises en liberté dans la collectivité a augmenté.
- Aujourd'hui, la proportion de délinquants incarcérés par rapport aux délinquants sous surveillance dans la collectivité a atteint une répartition générale de 60/40 (50/50 dans le cas des délinquantes).
- Selon les chiffres de 2016-2017, le nombre total de délinquants sous surveillance dans la collectivité (8 886) est le plus élevé depuis plus d'une décennie.
- Le SCC n'affecte que 6 % de son budget au programme de surveillance dans la collectivité.
- Le coût de la surveillance d'un délinquant dans la collectivité est d'environ le quart du coût de l'incarcération.

<sup>62</sup> Vérificateur général du Canada (2018). *Automne 2018 – Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada. Rapport 6 – La surveillance dans la collectivité – Service correctionnel du Canada*. Consulté à l'adresse suivante : [http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl\\_oag\\_201811\\_06\\_f\\_43204.html](http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_201811_06_f_43204.html)



Pour donner suite à ces constatations, le BVG a recommandé que le SCC adopte une approche proactive à long terme pour gérer l'hébergement dans les établissements résidentiels communautaires (ERC) et qu'il veille à ce que les places d'hébergement destinées aux délinquants mis en liberté soient adaptées à leurs besoins, situées au bon endroit et accessibles au bon moment. Dans sa réponse à l'audit, le SCC a accepté la recommandation et a fait part de son intention de s'appuyer sur une analyse antérieure des capacités communautaires, un inventaire complet des places et un programme visant à jumeler les délinquants avec des établissements dans la collectivité.

Les délinquants surveillés dans la collectivité comptent pour 40 % de la population de délinquants sous responsabilité fédérale.<sup>63</sup> Compte tenu de l'accroissement depuis cinq ans de la population sous surveillance dans la collectivité, de la hausse prévue dans les années à venir et des problèmes de capacité cernés en ce qui concerne les centres correctionnels communautaires et les ERC existants (p. ex. exploités à 85 à 88 % de leur capacité), des ressources devraient être réaffectées de manière à favoriser une mise en liberté rapide. L'insuffisance des places dans la collectivité ne devrait pas être une raison pour priver des personnes de leur droit à la liberté.

<sup>63</sup> Sécurité publique Canada (2018). *2017 Aperçu statistique : Le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Consulté à l'adresse suivante : <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/ccrso-2017/index-fr.aspx>

En plus des problèmes de capacité, l'audit a révélé que le SCC ne fait actuellement pas le suivi de renseignements clés qui lui permettraient d'évaluer les besoins des personnes mises en liberté ou de connaître les raisons qui sous-tendent les problèmes liés au retard de leur placement (p. ex. besoins complexes, incompatibilité entre les infractions commises dans le passé et les critères d'admission dans les établissements communautaires). Dans certains cas, les délinquants choisissent d'être mis en liberté dans une collectivité qui n'était pas leur premier choix (et peuvent ainsi se retrouver loin de sources de soutien social) pour s'assurer d'être libérés plus rapidement. Le SCC ne fait actuellement pas le suivi de ces renseignements et ne connaît pas le nombre de personnes qui sont « déplacées » au moment de leur mise en liberté. Le déplacement et l'isolement des sources de soutien social peuvent avoir une incidence négative sur la réinsertion sociale des délinquants, puisque nous connaissons l'importance du soutien social pour la réinsertion sociale et la renonciation.

**11. Je recommande que des ressources considérables soient réaffectées au programme de surveillance dans la collectivité et que le SCC élabore une stratégie à long terme visant à remédier à la pénurie de logements dans la collectivité, qu'il rende des comptes sur cette stratégie et qu'il mette en œuvre un système d'évaluation et de suivi des besoins des délinquants mis en liberté afin d'éviter les retards et les déplacements inacceptables.**

## RÉPONSE DU SCC :

Le Service correctionnel du Canada (SCC) met sur pied un plan pluriannuel à l'échelle nationale relatif à l'hébergement dans la collectivité qui sera mis à jour chaque trimestre par l'administration centrale et qui déterminera le profil démographique actuel, les libérations prévues et la capacité d'hébergement offerte. Les lacunes en matière d'hébergement que détermineront les régions seront fondées sur le recensement national des besoins par rapport au nombre de places. Le SCC a également entamé l'élaboration d'une solution globale pour la gestion des places disponibles et l'appariement des délinquants à des établissements dans la collectivité, ce qui comprend les listes d'attente, en prêtant une attention particulière aux groupes vulnérables et uniques tels que les délinquants vieillissants et les délinquantes. L'élaboration de cette solution est prévue d'ici la fin de 2019.

Des mécanismes de financement sont accessibles pour apporter un soutien, tels que le Programme national de contribution en matière d'infrastructure (pour les projets d'infrastructure physique aux établissements) et la présentation annuelle au Conseil du Trésor sur les exigences quasi législatives visant l'obtention de fonds pour les établissements résidentiels communautaires, en ce qui concerne des changements quant au prix et au volume.

## Semi-liberté accordée et aucun endroit où aller

Au cours de la dernière année, un certain nombre de détenus ont communiqué avec mon bureau pour soulever des préoccupations concernant leur délai d'attente après s'être vu octroyer une semi-liberté. Dans un de ces cas, le détenu a joint mon bureau le 18 décembre 2018; il a affirmé qu'il avait obtenu une semi-liberté le 3 octobre 2018, mais qu'il n'avait pas encore été mis en liberté dans la collectivité en raison d'un manque de places. Afin de tenter de régler la situation, l'agent de libération conditionnelle du détenu étudiait les options de mise en liberté dans une autre collectivité, où le détenu n'avait ni sources de soutien ni emploi. Ce dernier a enfin été mis en liberté le 18 mars 2019, dans la collectivité de son choix, soit plus de cinq mois après que la semi-liberté lui avait été octroyée. De fait, durant ses cinq mois d'incarcération supplémentaires, il avait également passé sa date d'admissibilité à la libération conditionnelle totale, et il ne lui restait plus que quatre mois avant d'atteindre sa date de libération d'office. C'est inacceptable.

Les statistiques de la Commission des libérations conditionnelles du Canada mettent en évidence l'importance d'une mise en liberté graduelle sous surveillance pour obtenir de bons résultats correctionnels. En 2017-2018 :

- les taux d'achèvement avec succès de la semi-liberté et de la libération conditionnelle totale de délinquants sous responsabilité fédérale sont élevés (c.-à-d. 92 % et 91 %, respectivement) comparativement aux libérations d'office (67 %).
- les délinquants libérés d'office sont bien plus susceptibles de voir leur mise en liberté révoquée en raison du non-respect des conditions, comparativement à ceux qui ont obtenu une semi-liberté ou une libération conditionnelle totale, et ce, durant chacune des cinq dernières années.
- au cours des cinq dernières années, les taux de révocation totale avec infraction dans le cas des délinquants libérés d'office ont été, au total, en moyenne huit fois plus élevés que dans le cas des délinquants sous responsabilité fédérale en semi-liberté et trois fois plus élevés que dans le cas des délinquants sous responsabilité fédérale en liberté conditionnelle totale.
- au cours des cinq dernières années, même si les taux de révocation pour infraction avec violence ont diminué dans le cas des délinquants libérés d'office, ils étaient en moyenne dix fois plus élevés que dans le cas des délinquants sous responsabilité fédérale en semi-liberté et trois fois plus élevés que dans le cas des délinquants en liberté conditionnelle totale.

**Source :** Commission des libérations conditionnelles du Canada (2018). *Rapport de Surveillance du rendement 2017-2018*.

## 2. Surveillance des délinquants dans la collectivité

À la lumière de l'examen d'un échantillon de cas de surveillance dans la collectivité, l'audit a révélé que le SCC ne gérait pas adéquatement les délinquants sous surveillance dans la collectivité. Par exemple, il ne transmettait pas aux agents de libération conditionnelle les renseignements dont ils avaient besoin pour aider les délinquants en ce qui a trait à leurs besoins en soins de santé (p. ex. obtenir l'accès à une carte d'assurance maladie au moment de leur mise en liberté), et les agents de libération conditionnelle ne rencontraient pas toujours les délinquants aussi souvent qu'ils étaient tenus de le faire (p. ex., dans bien des cas, la fréquence des contacts s'est révélée être inférieure au minimum requis).

Le BVG a recommandé que le SCC s'assure que les agents de libération conditionnelle surveillent les délinquants conformément aux conditions imposées par la Commission des libérations conditionnelles du Canada et à la fréquence de contact requise. De plus, le SCC devrait veiller à ce que tous les renseignements pertinents sur la santé soient communiqués, en temps opportun, aux agents de libération conditionnelle responsables de la planification de la mise en liberté. Plus précisément, le SCC doit aider les délinquants à obtenir une carte d'assurance maladie *avant* leur mise en liberté dans la collectivité. Même si le SCC a souscrit à la recommandation, il n'a fourni aucune indication concernant des plans concrets pour l'établissement d'une stratégie nationale visant à régler le problème constant que constitue l'accès à une carte d'assurance maladie au moment de la mise en liberté.

## Pratique Novatrice

### PROGRAMME DU COORDONNATEUR DE L'OBTENTION DES PIÈCES D'IDENTITÉ POUR LA RÉGION DU PACIFIQUE

- » Les responsables de la région du Pacifique ont pris connaissance des difficultés auxquelles faisaient face les délinquants au moment d'obtenir leurs pièces d'identité officielles (p. ex. un certificat de naissance canadien) au moment de leur mise en liberté. Dans le cas de la Colombie-Britannique, cela signifie que des délinquants encore sous la surveillance du SCC n'ont aucune assurance maladie ou médicaments, situation qui occasionne des dépenses insurmontables pour certains délinquants.
- » Les tâches et les responsabilités du titulaire du poste de coordonnateur régional de l'obtention des pièces d'identité des délinquants ont été établies et annoncées partout dans la région au mois de février 2016. La coordonnatrice de l'obtention des pièces d'identité a commencé à exercer ses fonctions en avril 2016.
- » Les tâches et les responsabilités du titulaire du poste de coordonnateur régional de l'obtention des pièces d'identité des délinquants ont été établies et annoncées partout dans la région au mois de février 2016. La coordonnatrice de l'obtention des pièces d'identité a commencé à exercer ses fonctions en avril 2016.
- » Toutes les unités opérationnelles, à l'exception du Village de guérison Kwikwèxwelhp, de l'Établissement de la vallée du Fraser et de l'Établissement William Head, participent au programme d'obtention des pièces d'identité en finançant le poste de coordonnateur et en fournissant le budget nécessaire à l'achat des certificats de naissance canadiens.
- » Depuis le 31 mars 2019, la coordonnatrice de l'obtention des pièces d'identité de la région du Pacifique a aidé près de 1 200 délinquants (qui sont restés dans la région du Pacifique ou qui sont retournés dans leur province natale au moment de leur mise en liberté) à obtenir les pièces d'identité et/ou les ressources nécessaires (p. ex. un certificat de naissance, une demande d'aide sociale, l'assurance maladie et médicaments et la présentation d'une déclaration de revenus).

Mon bureau a publié un rapport sur ce problème pour la première fois il y a cinq ans et avait recommandé que le SCC élabore un système qui permettrait à tous les délinquants d'obtenir leurs pièces d'identité avant leur mise en liberté. Le fait qu'il s'agit encore d'un problème systémique aujourd'hui me trouble. Pour donner suite à mes recommandations précédentes et à celles du BVG :

**12. Je recommande que chaque administration régionale désigne une ressource/personne-ressource qui travaillera avec son homologue du gouvernement provincial afin de coordonner la conservation et l'acquisition de documents officiels (p. ex. une carte d'assurance maladie, des pièces d'identité, un certificat de naissance) pour les délinquants sous responsabilité fédérale avant leur mise en liberté dans la collectivité.**

## RÉPONSE DU SCC :

Le Service correctionnel du Canada (SCC) continue de collaborer avec divers intervenants pour aider les délinquants qui se préparent en vue de leur libération en ayant les bonnes pièces d'identité. Le SCC a collaboré avec les partenaires provinciaux et territoriaux pour obtenir leur aide dans l'établissement d'un processus, à tous les centres de détention provisoire, qui garantirait que les pièces d'identité disponibles seront transférées au délinquant lorsqu'ils sont admis sous la garde du SCC.

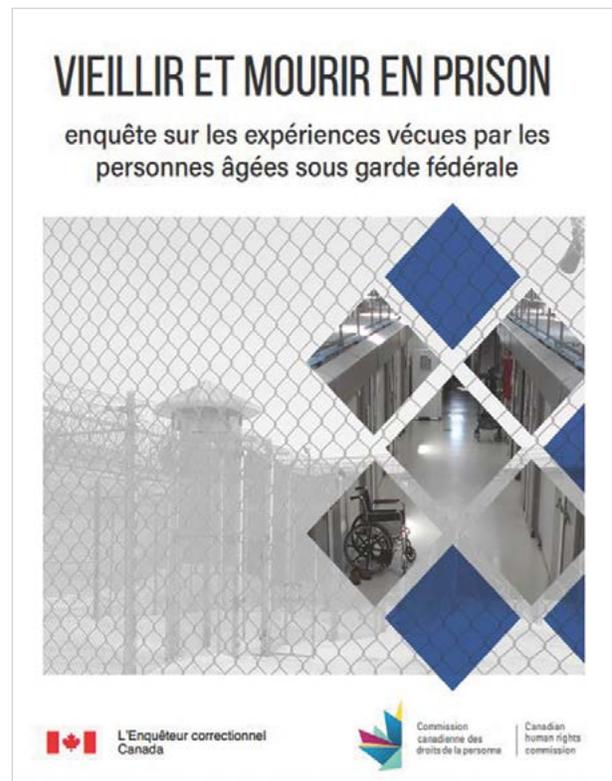
Au printemps de 2019, le SCC a signé un protocole d'entente (PE) avec Services aux Autochtones Canada (SAC) afin de collaborer en vue de la planification de la mise en liberté réussie des personnes autochtones incarcérées. Ce PE souligne un engagement à travailler ensemble pour appuyer des clients communs en vue de leur libération, et à la suite de celle-ci, entre autres pour faciliter la réception de demandes de Certificat sécurisé de statut d'Indien, aider à accéder à des services de santé financés par SAC, échanger des renseignements pour faciliter la couverture des prestations de santé, et approfondir les connaissances du personnel et des délinquants, ainsi qu'à élaborer une approche collaborative au processus de planification de la mise en liberté afin d'améliorer la continuité des soins.

De plus, le SCC continue de travailler avec les délinquants pour obtenir leurs pièces d'identité avant leur mise en liberté. Des politiques révisées ont été adoptées en avril 2019 pour offrir au personnel du SCC d'autres précisions sur les responsabilités concernant les pièces d'identité avant et après la libération d'un délinquant. Plus particulièrement, les agents de libération conditionnelle (ALC) doivent collaborer avec les détenus afin d'examiner les pièces d'identité et les documents actuels que le détenu envisage d'obtenir. Dans le but de faciliter cette tâche, un « Registre des interventions » particulier a été créé dans le Système de gestion des délinquant(e)s afin que les ALC consignent les mesures prises.

### 3. Mesure des résultats

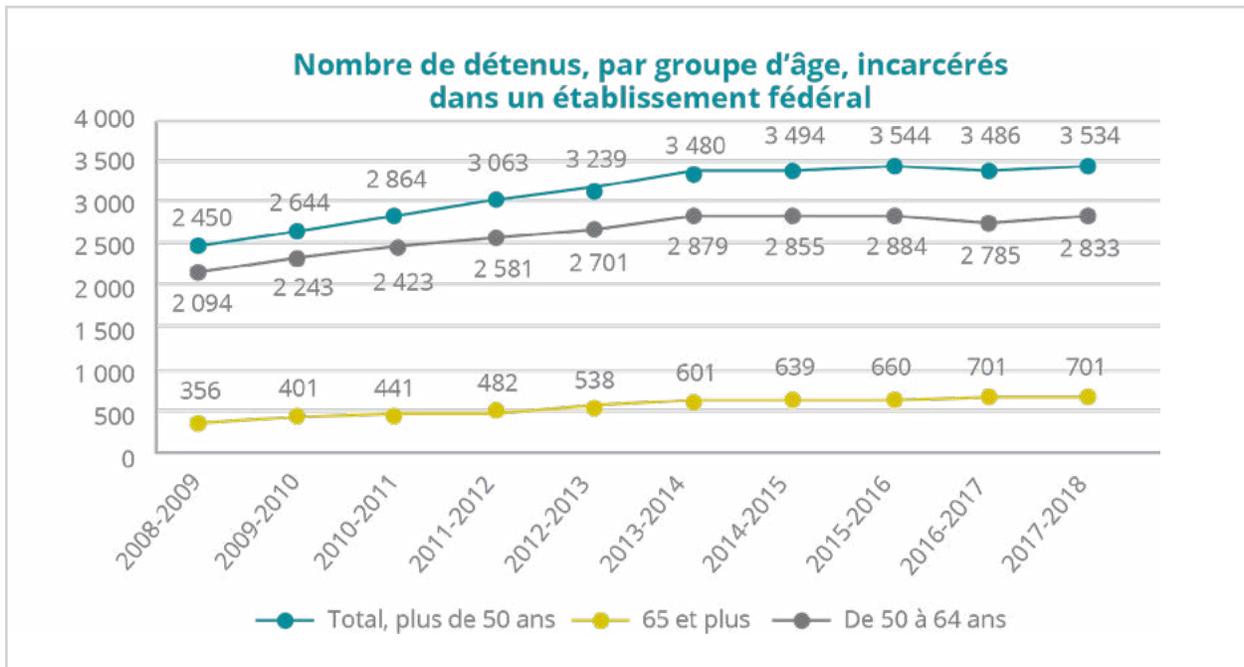
Le volet final de l'audit du BVG consistait en une évaluation de la façon dont le SCC mesure les résultats de son programme de surveillance dans la collectivité. L'audit a révélé que le SCC n'incluait dans le calcul des résultats postsentenciers que les déclarations de culpabilité qui s'étaient soldées par un retour en détention dans un établissement fédéral. Par conséquent, sa mesure de la récidive excluait les déclarations de culpabilité enregistrées par les provinces et les territoires. Comme il est énoncé dans l'audit, le SCC ne déclarait pas un « un tableau précis du taux de réinsertion sociale des délinquants sous responsabilité fédérale à titre de citoyens respectueux des lois ».

À la suite de cette constatation, le BVG a recommandé que le SCC examine la récidive au moyen des renseignements fédéraux ainsi que provinciaux et territoriaux concernant les nouvelles déclarations de culpabilité. J'ai formulé la même recommandation dans mon dernier rapport annuel, et j'ai également recommandé que le ministère de la Sécurité publique mette sur pied une base de données sur la récidive maintenue à l'échelon national dans le but de faire un suivi exact, fiable et plus fréquent des taux de récidive. Le SCC a accepté la recommandation du BVG et a affirmé collaborer avec Sécurité publique Canada pour l'estimation du taux de récidive national. Je crois savoir que le SCC a entrepris une étude à grande échelle du taux de récidive des délinquants sous responsabilité fédérale, et j'attends d'obtenir d'autres informations sur les méthodes et les critères utilisés et sur les résultats obtenus.



## Personnes âgées incarcérées dans un établissement fédéral

Le 28 février 2019, en partenariat avec la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP), le Bureau a publié un rapport conjoint intitulé *Vieillir et mourir en prison : enquête sur les expériences vécues par les personnes âgées sous garde fédérale* (ci-après le « rapport du BEC et de la CCDP »). Le rapport souligne les défis associés aux délinquants âgés incarcérés, y compris la prise en charge des problèmes de santé chroniques, l'accessibilité et la prise de mesures d'adaptation pour les personnes handicapées, l'institutionnalisation, les obstacles à la réinsertion sociale, les soins en fin de vie et le fait de mourir dans la dignité en établissement.



Source : Entrepôt de données du SCC, juin 2018.

En 2017-2018, 25,2 % de la population incarcérée dans un établissement fédéral était âgée de 50 ans et plus (5 % de la population carcérale totale est âgée de 65 ans et plus). En comparaison, près de quatre Canadiens sur dix sont âgés de 50 ans et plus, et 16,1 % de la population canadienne est âgée de 65 ans et plus. Le nombre de personnes âgées en détention dans un établissement fédéral est constamment en hausse et a augmenté de 50 % au cours de la dernière décennie.

Le nombre croissant de personnes âgées purgeant une peine de ressort fédéral n'est pas un problème nouveau. En 2017-2018, à la suite de recommandations répétées du Bureau concernant une stratégie nationale pour les délinquants âgés, le SCC a enfin commencé à élaborer un cadre stratégique national intitulé *Favoriser le mieux-être et l'autonomie des détenus âgés au SCC*, lequel a pour but de répondre aux besoins liés aux soins et à la détention des délinquants âgés. Cette initiative, que le Service s'était engagé à mettre en œuvre au plus tard le 31 mars 2018, a été approuvée en mai 2018, et, même si certains progrès ont été réalisés à l'égard des initiatives prévues dans le cadre, il

reste un travail considérable à accomplir pour donner suite aux conclusions du rapport du BEC et de la CCDP.

Parmi les grandes constatations, cette enquête a révélé que la moitié des détenus âgés purgeaient une peine d'emprisonnement pour une période indéterminée ou à perpétuité. Un grand nombre de ces personnes ont dépassé depuis des années, voire des décennies, leurs dates d'admissibilité à la libération conditionnelle. Certaines ont passé la majeure partie de leur vie adulte incarcérées et sont maintenant institutionnalisées. Un grand nombre de ces personnes ont vieilli derrière les barreaux, et certaines ont maintenant besoin d'un déambulateur ou d'un fauteuil roulant pour circuler dans l'établissement ou d'un soignant pour les aider à accomplir les tâches de la vie quotidienne. Quelques-unes sont atteintes de démence ou de la maladie d'Alzheimer, et certaines autres commencent à afficher des symptômes de la maladie. Les établissements carcéraux n'ont jamais été conçus pour offrir des soins infirmiers, des soins palliatifs ou des soins de longue durée. Je suis d'avis que



Maison Cross Roads, Montréal, Québec

certaines des détenus qui purgent une longue peine sont « tabletés », pratique qui n'a pas sa place dans un système correctionnel réceptif et humain.<sup>64</sup>

Mon enquête a mis en lumière la nécessité d'instaurer des options meilleures, plus sûres et moins coûteuses pour la prise en charge des membres âgés et vulnérables de la

population carcérale qui ne posent aucun risque déraisonnable pour la sécurité publique. Le système correctionnel doit se pencher sur d'autres mécanismes de mise en liberté, comme la libération conditionnelle pour des raisons médicales et la mise en liberté pour la population gériatrique, lesquels permettraient à un détenu dont l'état de santé se détériore, qui a déjà purgé la plus grande partie de sa peine et dont le risque pourrait être géré dans la collectivité d'y purger le reste de sa peine. Les coûts associés à la libération conditionnelle pour des motifs d'ordre médical ou pour la population gériatrique représenteraient une fraction de ceux associés actuellement aux incarcérations qui ne sont pas nécessaires. En réaffectant aux services correctionnels communautaires les ressources présentement destinées aux services correctionnels en établissement, on pourrait financer des placements dans des foyers de retraite, des établissements de soins de longue durée, des centres de soins palliatifs ou bien des maisons de transition spécialisées ou adaptées.

<sup>64</sup> Dans le cadre de l'examen factuel, le SCC a précisé qu'un certain nombre de raisons expliquent le fait que les délinquants âgés sont maintenus en incarcération longtemps après leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle (p. ex. ils sont plus susceptibles d'être des délinquants sexuels et/ou dangereux). L'enquête menée par le Bureau concernant les délinquants âgés incarcérés dans un établissement fédéral a révélé qu'environ 10 % des détenus de 50 ans et plus ont la désignation de délinquant dangereux et qu'un peu plus du quart avait été reconnu coupable d'une infraction à caractère sexuel (certains délinquants âgés purgent une peine pour une infraction sexuelle commise il y a longtemps). Même si ces proportions peuvent être plus élevées que chez les délinquants âgés de moins de 50 ans, il y a tout de même beaucoup de personnes purgeant une longue peine qui vieillissent derrière les barreaux et dont les crimes ne sont pas de nature sexuelle ou qui ne sont pas des délinquants désignés comme étant dangereux.

Il existe déjà de bons exemples de maisons de transition pour hommes (Haley House, à Peterborough [Ontario] et la Maison Cross Roads, à Montréal [Québec]) qui ont été rénovées précisément dans le but de répondre à certains des besoins des délinquants vieillissants et à mobilité réduite libérés dans la collectivité. Toutefois, le problème tient au manque de financement pour la création de places dans les établissements résidentiels communautaires de partout au pays à l'intention des délinquants qui ont besoin de soins spécialisés. Même s'il ne fait aucun doute que certains cas sont difficiles, le maintien derrière les barreaux de personnes âgées qui purgent une longue peine ne semble ni nécessaire, ni approprié, ni rentable. Comme le montre l'audit du BVG, le coût lié au logement d'un délinquant dans la collectivité représente le quart du coût annuel de l'incarcération; toutefois, les places dans la collectivité doivent être appropriées et accessibles au moment où les délinquants en ont besoin.

La réponse du Service au rapport du BEC et de la CCDP a été décevante. Elle contenait très peu de nouveautés au-delà des initiatives déjà prévues dans le cadre stratégique national (*Favoriser le mieux-être et l'autonomie des détenus âgés au SCC*) approuvé près d'un an avant la publication du rapport. La majeure partie de la réponse du SCC consistait en des engagements continus, dont un grand nombre exigeaient la tenue d'études ou d'examens plus poussés ou devaient être peaufinés. La réponse ne semblait refléter aucune réflexion nouvelle sur les problèmes ou préoccupations documentés. On ne sait pas encore vraiment comment le SCC a l'intention de gérer les délinquants âgés ou gériatriques qui ne peuvent plus vivre de façon sécuritaire ou indépendante dans un pénitencier normal. Les problèmes liés à la sécurité personnelle et à la vulnérabilité ne sont pas abordés de façon approfondie, et de simples modifications, comme des périodes distinctes d'accès à la cantine ou au gymnase



Douche accessible – Centre fédéral de formation

pour les personnes âgées, ont continué d'être refusées pour des motifs liés au fardeau administratif ou à l'infrastructure.

Il semble que la collecte actuelle et future de données sur les évaluations des besoins cognitifs, fonctionnels et sociaux des délinquants âgés, lesquelles pourraient fournir des renseignements dont on a bien besoin, n'est pas urgente et ne vise pas un autre objectif que l'acquisition d'une meilleure compréhension des besoins en soins de santé des délinquants âgés. Enfin, aucun engagement ferme et opportun n'a été pris à l'égard d'une réaffectation considérable de ressources des services correctionnels en établissement vers les services correctionnels communautaires afin de financer des placements de rechange dans des foyers de soins infirmiers, des centres de soins palliatifs ou des maisons de transition adaptées situés dans la collectivité.

Comme j'étais insatisfait de la réponse initiale du Service, j'ai formulé les deux recommandations de suivi que voici :

1. Je recommande que le SCC mette à jour et révise son cadre stratégique national pour les délinquants vieillissants intitulé *Favoriser le mieux-être et l'autonomie des détenus âgés au SCC* (mai 2018) afin d'y préciser clairement des engagements et des échéanciers qui tiennent pleinement compte des conclusions et des recommandations du rapport du BEC et de la CCDP.
2. Par souci de transparence et de responsabilité, je recommande que le SCC publie et mette en œuvre une stratégie nationale pour les personnes âgées en incarcération d'ici la fin du mois de mai 2019.

Le Service a accepté de mettre à jour et de publier son cadre stratégique national pour les personnes âgées en incarcération, mais on ne sait pas vraiment comment les conclusions du rapport du BEC et de la CCDP seront intégrées, surtout étant donné la réponse inadéquate du Service à un grand nombre des recommandations se trouvant dans le rapport. Ma plus grande source de découragement a été la déclaration suivante : « [...] même si je comprends votre sentiment d'urgence, il faut du temps pour adopter une approche stratégique complexe et fondée sur des données probantes. » Mon bureau a souligné pour la première fois les difficultés et les vulnérabilités des personnes âgées en incarcération il y a plus d'une décennie. Mon sentiment d'urgence découle d'années où peu ou pas de progrès ont été accomplis et où la priorité n'a pas été accordée à cette population. Le temps est venu d'agir pour régler ce problème. Je maintiens mes deux recommandations de suivi, tout comme un grand nombre de celles que j'ai formulées dans le rapport.

**13. Je recommande que le SCC réexamine les observations et les recommandations formulées dans le rapport conjoint du BEC et de la CCDP intitulé *Vieillir et mourir en prison : enquête sur les expériences vécues par les personnes âgées sous garde fédérale* (février 2019) dans le but de mettre à jour et de réviser de manière exhaustive son cadre stratégique national visant les délinquants vieillissants, intitulé *Favoriser le mieux-être et l'autonomie des détenus âgés au SCC* (mai 2018). Ce cadre devrait définir clairement de nouveaux engagements et projets, en plus de ceux qui sont en cours, et préciser l'échéancier de leur mise en œuvre.**

## RÉPONSE DU SCC :

Le Service correctionnel du Canada (SCC) examine son cadre intitulé « Favoriser le mieux-être et l'autonomie des détenus âgés au SCC ». Ce travail sera achevé au printemps 2020.

En 2017-2018, les Services de santé ont entrepris une évaluation exhaustive des besoins de la population des délinquants âgés. Les résultats de l'évaluation exhaustive des besoins, y compris l'analyse des résultats d'une évaluation préliminaire des capacités fonctionnelles des personnes âgées de 65 ans ou plus effectuée par l'Université de Waterloo, permettront au SCC d'obtenir le profil de sa population vieillissante.

Ce projet sera achevé d'ici l'hiver 2019 et c'est à ce moment qu'il fera l'objet d'un examen afin de déterminer les autres mesures que le SCC devrait mettre en œuvre, le cas échéant, en vue de répondre aux besoins des détenus âgés.

Outre cette approche exhaustive visant à répondre aux besoins des détenus âgés en matière de santé et de logement, le SCC continuera de s'efforcer de répondre aux besoins individuels des délinquants en matière de santé.

## Vieillir et mourir en prison : Enquête sur les expériences vécues par les personnes âgées sous garde fédérale

### CE QUE NOUS AVONS FAIT

- » Nous avons mené des entrevues auprès de plus de 250 personnes âgées de 50 ans et plus et incarcérées dans un pénitencier fédéral dans les cinq régions et à tous les niveaux de sécurité.
- » Nous avons examiné les lois et les politiques pertinentes ainsi que les pratiques exemplaires d'un certain nombre de pays.

### CE QUE NOUS AVONS CONSTATÉ

- » La prévalence des maladies chroniques chez les délinquants sous responsabilité fédérale âgés de 65 ans et plus est, dans la plupart des catégories, généralement plus forte que dans la population générale des Canadiens âgés de 65 ans et plus, ce qui fait augmenter les coûts liés aux soins de santé en milieu correctionnel.
- » Certains délinquants âgés qui purgent une longue peine sont « tablettés » derrière les barreaux bien après leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle. La plupart ont terminé tous les programmes correctionnels requis ou ont mis à niveau leur éducation; il ne leur reste donc pas grand-chose à faire dans leur plan correctionnel.
- » Des problèmes d'accessibilité physique ont été observés dans tous les établissements visités aux fins de l'enquête.
- » De nombreux délinquants âgés ont déclaré être victimes de coercition et/ou d'intimidation. Il n'y a pas de logements sécuritaires pour ce groupe d'âge.
- » Il existe des modèles de soins aux aînés qui sont plus réceptifs, sécuritaires et humains (p. ex. dans certains États américains, on a recours à la libération conditionnelle pour des raisons médicales et gériatriques), ou bien il serait possible d'en créer dans la collectivité à un prix considérablement inférieur à celui de l'incarcération, mais les options de mise en liberté, les dispositions relatives au financement et les partenariats qui faciliteraient l'externalisation des soins à des fournisseurs de services dans la collectivité sont insuffisants.

### CE QUE NOUS RECOMMANDONS

Le rapport énonce 16 recommandations, lesquelles comprennent les conditions suivantes :

1. Que l'on procède à un examen indépendant de la situation de toutes les personnes âgées sous garde fédérale, dans le but de déterminer si un placement dans la collectivité, dans un établissement de soins de longue durée ou dans un centre de soins palliatifs serait plus approprié.
2. Lorsque le décès d'un délinquant est raisonnablement prévisible, que le SCC et la Commission des libérations conditionnelles soient tenus de procéder à une gestion de cas concertée et dynamique, pour permettre à cette personne d'obtenir le plus rapidement possible une libération pour des raisons de compassion sans compromettre la sécurité.
3. Que le ministre de la Sécurité publique révise et évalue les options de mise en liberté (p. ex. pour des raisons de santé ou en raison de l'âge) des personnes délinquantes âgées qui purgent de longues peines mais qui ne posent aucun risque déraisonnable pour la sécurité publique, et qu'il propose au besoin des modifications à apporter à la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*.
4. Que le SCC renforce ses partenariats avec des fournisseurs de services externes et redistribue les fonds pour créer des places supplémentaires dans la collectivité, en plus de veiller à ce que des places soient réservées dans des établissements de soins de longue durée et des centres de soins palliatifs pour les personnes délinquantes âgées qui ne posent aucun risque déraisonnable pour la sécurité publique.

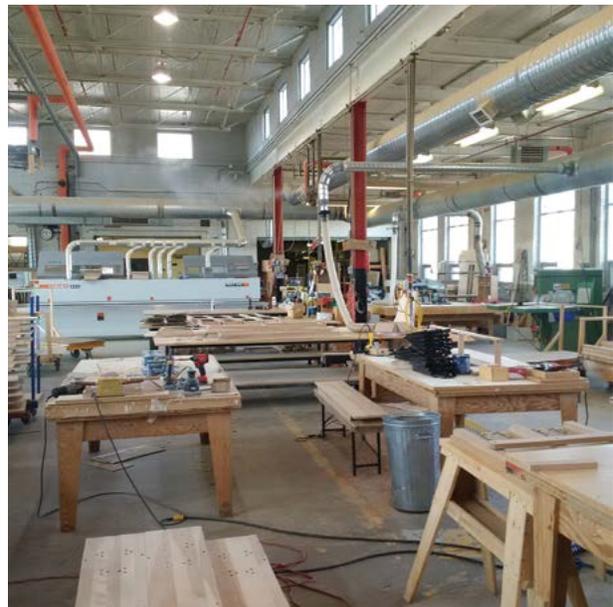
## Stratégie du SCC relative à l'emploi et à l'employabilité des délinquants

La formation professionnelle et les possibilités d'emploi dans les établissements correctionnels sont essentielles pour augmenter les probabilités de réussite des détenus à leur retour dans la collectivité. Ces derniers font souvent face à d'énormes défis au moment de leur mise en liberté, notamment en ce qui concerne le fait de trouver et de conserver un emploi. Leur faible degré de scolarité, l'absence d'antécédents d'emploi stable et l'absence de formation professionnelle nuisent souvent à leurs perspectives d'emploi. Les recherches menées par le SCC indiquent que les délinquants qui obtiennent et qui conservent un emploi dans la collectivité sont presque trois fois moins susceptibles de voir leur liberté révoquée en raison d'une nouvelle infraction que ceux qui n'ont pas d'emploi. Un détenu qui participe aux programmes de CORCAN (formation professionnelle) a plus de chances d'obtenir un emploi dans la collectivité.<sup>65</sup> La formation professionnelle offerte dans les établissements carcéraux procure aux délinquants de meilleures chances d'obtenir un emploi dans la collectivité et réduit les probabilités qu'ils voient leur liberté révoquée en raison d'une nouvelle infraction commise à la suite de leur mise en liberté.

Le 30 juillet 2018, le Bureau a reçu la *Stratégie relative à l'emploi et à l'employabilité des délinquants*<sup>66</sup> du SCC. Ce document a été fourni en réponse à une recommandation formulée



Opérations de CORCAN – Établissement Joyceville



Opérations de CORCAN – Pénitencier de la Saskatchewan

<sup>65</sup> SCC (Nolan, A., Wilton, G., Cousineau, C. et L. Stewart [2014]. *Résultats des programmes d'emploi pour les délinquants : Incidence de la participation au programme d'emploi de CORCAN*. [Rapport de recherche R-283].

<sup>66</sup> SCC, *Stratégie relative à l'emploi et à l'employabilité des délinquants – Exercice 2018-2019 et suivants* (juillet 2018).

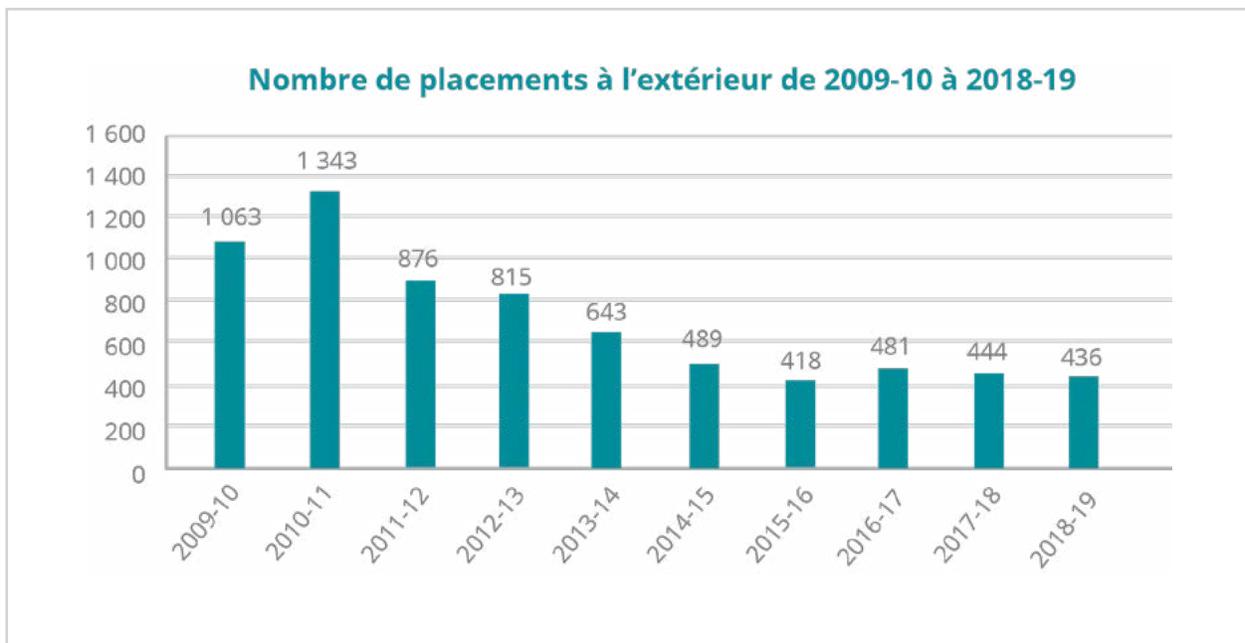
dans le rapport annuel de 2015-2016 du Bureau concernant l'élaboration d'un plan d'action triennal pour répondre à la demande visant les emplois valables et accroître la participation à la formation professionnelle et aux programmes d'apprentissage. Le rapport contient des statistiques préoccupantes :

- Près des trois quarts (72 %) des personnes incarcérées dans un établissement fédéral ont un certain besoin en matière d'éducation/d'emploi (le niveau de scolarité de 46,1 % de la population carcérale se situe entre la 10<sup>e</sup> et la 12<sup>e</sup> années).
- Un peu plus de la moitié (56,2 %) de la population carcérale est à l'emploi du SCC, par l'intermédiaire de CORCAN (p. ex. fabrication, textiles, services et construction) ou à l'intérieur de l'établissement (p. ex. services alimentaires, nettoyage).
- CORCAN représente 16,1 % des possibilités d'emploi dans le milieu carcéral. À tout moment, seulement 8 % des délinquants participent aux activités de CORCAN.



Opérations de CORCAN – Établissement Matsqui

- La plupart des emplois de CORCAN destinés aux femmes continuent d'être dans le secteur des textiles (83,5 %), ce qui perpétue une tendance qui attribue aux femmes des rôles genrés. Les textiles sont loin d'être l'un des principaux secteurs de l'économie canadienne.



## Statistiques sur l'emploi/la scolarité de la population

### FEMMES

- » En 2017-2018, 88,8 % des femmes ayant un besoin établi en matière d'emploi dont la liberté avait été révoquée étaient sans emploi.
- » Une proportion de 70,4 % des femmes chez qui on a relevé un besoin en matière d'emploi à l'admission et qui étaient disponibles pour travailler avait obtenu un emploi avant la date d'expiration de leur mandat.

### DÉLINQUANTS AUTOCHTONES

- » Les délinquants autochtones de sexe masculin sont sous-représentés dans les placements de CORCAN (les délinquants autochtones comptent pour 20,8 % de la main-d'œuvre de CORCAN, mais pour 27,2 % de la population carcérale masculine).
- » Les femmes autochtones s'en sortent un peu mieux; elles comptent pour 39,9 % des délinquantes incarcérées et pour 35,6 % de la main-d'œuvre de CORCAN.

### JEUNES ADULTES

- » En tout, le besoin en matière d'emploi et d'éducation de 80 % des délinquants âgés de 18 à 21 ans et de 73 % des délinquants âgés de 22 à 25 ans était modéré ou élevé.
- » En tout, 81 % des délinquants âgés de 18 à 21 ans et 75 % des délinquants âgés de 22 à 25 ans étaient sans emploi au moment de leur arrestation.
- » Au total, 95 % des délinquants âgés de 18 à 21 ans et 92 % des délinquants âgés de 22 à 25 ans avaient des compétences professionnelles limitées acquises dans le cadre d'une formation.

Source : SCC, *Stratégie en matière d'emploi et d'employabilité pour les délinquants – Exercice 2018-2019 et suivants* (juillet 2018).

*La Stratégie relative à l'emploi et à l'employabilité des délinquants* du SCC mentionne un certain nombre de possibilités de formation en cours d'emploi pour les délinquants, y compris des programmes d'apprentissage, des accréditations professionnelles, une formation comportementale, une formation assistée par ordinateur et des placements à l'extérieur. Il semble s'agir d'importantes occasions de formation pour l'acquisition de compétences, mais le nombre de programmes d'apprentissage pour un métier désigné

« Sceau rouge » a diminué considérablement en conséquence de l'adoption de la cuisson-refroidissement; certains certificats professionnels ne requièrent que quelques jours de formation; la formation assistée par ordinateur est minimale (elle consiste principalement en une formation sur Microsoft Office); et le nombre de placements à l'extérieur est passé de 1 063 il y a dix ans à 436 en 2018-2019. De surcroît, la Stratégie est remplie d'engagements vagues et de mentions concernant le fait d'« examiner les

occasions » ou d'« étudier les possibilités » de « travailler avec les provinces, les organismes communautaires spécialisés », « l'établissement de relations » et « la conclusion de partenariats ». Les cibles ou échéanciers sont peu nombreux, et il y a très peu de plans concrets, malgré plusieurs renvois à la littérature qui montrent clairement l'importance de la formation professionnelle pour la réussite de la réinsertion sociale dans la collectivité.

Il est mentionné que les tendances relatives au marché du travail orientent le type de programmes et de services d'emploi que le SCC offre; toutefois, la Stratégie ne précise pas comment ses quatre principaux secteurs d'activité (la fabrication, les textiles, les services et la construction) seront mis à jour, modernisés ou modifiés de manière à refléter les réalités actuelles du marché du travail. Par exemple, la fabrication représente le plus gros volet de la formation professionnelle de CORCAN (35,1 %). Même si ce secteur demeure l'un des plus importants de l'économie du Canada, il a changé considérablement au fil des ans en raison des innovations technologiques. Le secteur manufacturier prévoit que le vieillissement des effectifs entraînera d'importantes pénuries de main-d'œuvre qualifiée, ce qui en fait un important volet de la formation offerte par CORCAN pour l'acquisition de compétences. Cependant, ce secteur aura besoin de travailleurs hautement qualifiés et possédant de bonnes connaissances, notamment des concepteurs, des chercheurs, des programmeurs, des ingénieurs, des techniciens et des gens de métier.

Dans le but de s'assurer que les délinquants profitent de l'expérience de formation professionnelle offerte dans les établissements, le SCC doit moderniser son secteur manufacturier de manière à tenir compte des besoins du marché du travail. Il faudrait notamment qu'il intègre les compétences numériques/informatiques au programme professionnel qu'il offre afin de s'assurer que les délinquants seront prêts pour le milieu de travail d'aujourd'hui et de demain. L'accent mis au sein de CORCAN sur la préparation des personnes au travail dans l'industrie de la construction est raisonnable, étant donné la pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans cette industrie; toutefois, il faut offrir davantage de possibilités d'apprentissage et de placements à l'extérieur pour s'assurer que les délinquants reçoivent une importante formation en cours d'emploi auprès de professionnels qualifiés.

Sur une note positive, le rapport recense un certain nombre de groupes de délinquants vulnérables (p. ex. les femmes, les Autochtones, les personnes ayant des problèmes de santé mentale, les personnes vieillissantes et les jeunes) qui pourraient requérir une approche personnalisée. Cependant, encore une fois, on compte très peu d'engagements ou de plans concrets, et aucun échéancier n'a été établi. Le simple fait de recenser ces groupes n'est que le début — un travail important reste à faire pour s'assurer que certains des groupes les plus vulnérables acquièrent les compétences requises et reçoivent la formation nécessaire pour les aider à réussir leur réinsertion sociale dans la collectivité. Les groupes vulnérables sont souvent exclus du marché du travail, situation qui est empirée par l'ajout d'un casier judiciaire. Leurs caractéristiques et leurs besoins sont différents, ce qui donne à penser qu'une approche universelle n'est ni efficace ni appropriée. Les interventions qui sont adaptées sur le plan de la culture, de l'origine ethnique, de la situation et des besoins uniques de chaque personne sont

plus susceptibles de favoriser la réussite de la réinsertion sociale. Par exemple, des analyses des tendances relatives au marché du travail propres à chacun de ces groupes permettraient sans doute de cibler des possibilités de formation, d'éducation et d'emploi qui seraient plus appropriées. Le temps n'est plus à l'exploration des possibilités, mais bien à l'élaboration de plans concrets assortis d'échéanciers clairs. Compte tenu de l'importance de la formation professionnelle pour la réussite des délinquants après leur mise en liberté, la question de savoir où concentrer les ressources et les efforts ne se pose plus.

#### 14. Je recommande que le SCC :

- i) **améliore la formation pour l'acquisition de compétences numériques/informatiques offerte dans le cadre du programme professionnel afin de s'assurer que les délinquants sont mieux préparés au marché du travail d'aujourd'hui et de demain;**

### RÉPONSE DU SCC :

Le Service correctionnel du Canada (SCC) étudie divers projets liés aux compétences numériques et informatiques afin de miser sur les avantages de l'apprentissage assisté par ordinateur, surtout lorsqu'il s'agit d'obtenir un emploi. La technologie permet de combler l'écart entre les systèmes actuels de gestion de l'apprentissage et les progrès technologiques. Le projet pilote des ordinateurs et appareils technologiques destinés aux délinquants (OATD) vise à étendre sept services technologiques à l'appui de la réhabilitation et de la réinsertion sociale des délinquants et l'éducation fait partie des composantes clés. De plus, le projet pilote de formation numérique mis en œuvre porte principalement sur la numérisation des services d'éducation destinés aux délinquants.

CORCAN et les programmes d'éducation du SCC offrent également des cours visant l'acquisition de compétences en informatique ainsi que des possibilités de formation en cours d'emploi au cours desquelles il est possible d'acquérir de telles compétences. CORCAN continuera de renforcer la capacité dans ce domaine au moyen d'attestations de formation professionnelle et de formations en cours d'emploi destinées aux délinquants.

Le SCC a également mis en œuvre la technologie de visites par vidéoconférence dans les établissements fédéraux qui fournit aux délinquants des possibilités de garder contact avec leurs ressources dans la collectivité en préparation à leur réinsertion sociale. Le recours aux visites par vidéoconférence a augmenté au cours de la dernière année, passant de 125 conférences par mois en juillet 2018 à plus de 1 000 en juin 2019.

- ii) offre davantage d'occasions d'apprentissage et de placements à l'extérieur pour veiller à ce que les délinquants reçoivent une formation en cours d'emploi significative auprès de professionnels qualifiés;

### RÉPONSE DU SCC :

À l'heure actuelle, le SCC offre aux délinquants la possibilité d'obtenir des heures d'apprentissage certifiées dans les établissements où cette pratique est autorisée par le conseil d'apprentissage provincial respectif. Le SCC continuera de chercher des possibilités dans différents domaines dans le cadre de programmes de formation en cours d'emploi.

En ce qui concerne les placements à l'extérieur, l'objectif du SCC est de veiller à ce que les délinquants se tiennent occupés de manière productive et aient accès à diverses possibilités d'acquérir des aptitudes et des compétences professionnelles qui leur seront utiles, une fois mis en liberté. Conformément à la Directive du commissaire 710-7, des placements à l'extérieur peuvent être accordés à des délinquants en particulier afin de leur offrir des possibilités d'emploi significatives dans la collectivité. Le SCC continuera d'examiner les possibilités de placement à l'extérieur, et cela peut comprendre des heures d'apprentissage certifiées.

- iii) rende compte de la façon précise dont il prévoit répondre aux besoins uniques en matière d'employabilité des populations vulnérables (p. ex. les femmes, les Autochtones, les personnes ayant des problèmes de santé mentale, les personnes vieillissantes et les jeunes);

### RÉPONSE DU SCC :

Tous les délinquants sont soumis à des évaluations visant à déterminer leurs besoins sur le plan correctionnel et sur le plan des facteurs criminogènes. Le plan correctionnel qui en découle détermine les interventions, ce qui comprend les objectifs liés l'éducation et à l'emploi.

CORCAN veille à ce que la voix de tous les délinquants soit entendue et serve de base pour la détermination des interventions et des services offerts en vue de répondre à leurs besoins et leurs intérêts en matière d'emploi.

En 2017, dans le cadre de l'Initiative d'emploi pour les délinquants autochtones financée à même les affectations du budget fédéral de 2017, le SCC a lancé les ateliers industriels de CORCAN à Saskatoon et à Edmonton dans le but de fournir de la formation professionnelle et des emplois de transition aux délinquants sous surveillance dans la collectivité et à ceux qui obtiennent un placement à l'extérieur. Des ateliers industriels devraient ouvrir leurs portes à Vancouver et à Ottawa en 2020. De plus, de nouvelles possibilités de formation professionnelle et en cours d'emploi ont été offertes aux établissements pour femmes ainsi qu'aux pavillons de ressourcement gérés par le SCC, et on a renforcé la capacité dans plusieurs autres établissements.

En 2019, en collaboration avec des organisations autochtones, CORCAN a adapté son Programme national des compétences relatives à l'employabilité sur le plan culturel afin de répondre aux besoins des délinquants et des délinquantes autochtones. En ce qui concerne les populations ayant des besoins en matière de santé physique ou mentale, le SCC continuera de faire en sorte que ces délinquants puissent participer à des affectations d'emploi qui tiennent compte de leurs besoins et de leurs capacités.

iv) **modernise son secteur manufacturier de manière à s'assurer qu'il correspond aux tendances du marché du travail.**

### RÉPONSE DU SCC :

CORCAN continuera d'examiner les possibilités de modernisation de son secteur manufacturier en prenant en considération des questions telles que la pertinence de la formation, les normes de l'industrie, les exigences opérationnelles, le rendement des investissements et les besoins des consommateurs. Au cours des deux dernières années, CORCAN a ajouté et mis à niveau de l'équipement afin d'étendre la formation pertinente dans l'industrie, notamment des lève-palettes, de la machinerie à commande numérique et des encolleuses de chants. Cet équipement diversifié permet à CORCAN d'offrir des possibilités de formation aux délinquants dont les besoins et les compétences varient sur le plan professionnel. De plus, le large éventail d'équipement tant rudimentaire qu'à la fine pointe de la technologie offre aux délinquants une formation professionnelle compatible avec le secteur privé.



Établissement pour femmes Grand Valley

# 6

## FEMMES PURGEANT UNE PEINE DE RESSORT FÉDÉRAL

En 2018-2019, le nombre de femmes purgeant une peine de ressort fédéral dans un établissement fédéral est passé à 705 (une augmentation par rapport à 676 en 2017-2018). Malgré quelques petites périodes de diminution, la population carcérale féminine a augmenté de 32,5 % au cours des dix dernières années (par rapport à 532 femmes en 2009-2010). Voici certaines autres tendances relatives à la population carcérale féminine et au profil de ces détenues :

- Les femmes appartenant à une minorité visible représentent 12 % de la population de femmes purgeant une peine de ressort fédéral. Elles sont 34 à s'autodésigner comme étant noires.
- Quatorze pour cent des femmes purgeant une peine de ressort fédéral sont âgées de 50 ans et plus. Ce taux représente une légère diminution par rapport au chiffre d'il y a cinq ans, où 15 % des femmes appartenaient à cette tranche d'âge.
- Plus des trois quarts des femmes purgeant une peine de ressort fédéral sont atteintes de troubles de santé mentale à long terme ou sont actuellement aux prises avec un problème de santé mentale, et au moins les deux tiers déclarent des symptômes correspondant à un trouble concomitant à un problème d'alcoolisme/de toxicomanie ou à un trouble de la personnalité limite ou antisociale.<sup>67</sup>

- En 2017-2018, 489 incidents d'automutilation ont été déclarés; il s'agit d'une augmentation importante par rapport au chiffre d'il y a cinq ans (241 incidents en 2014-2015). L'ensemble des incidents d'automutilation étaient attribuables à 62 détenues, ce qui donne une moyenne de presque huit incidents par délinquante.

## Profil des délinquantes autochtones au sein des services correctionnels fédéraux

Les femmes autochtones comptent maintenant pour 41,4 % des femmes incarcérées dans un établissement fédéral et pour 26 % des femmes sous surveillance dans la collectivité, mais elles ne représentent que 4 % de la population féminine canadienne.<sup>68</sup> Environ 60 % des femmes autochtones incarcérées sont détenues dans la région des Prairies. La population de femmes autochtones purgeant une peine de ressort fédéral a augmenté de 73,8 % au cours des dix dernières années (depuis 2009-2010). Pour ce qui est du profil, le Système intégré de rapports du SCC indique ce qui suit :

- Près de 80 % sont des femmes des Premières Nations; un peu moins de 20 % s'identifient en tant que Métisses, et moins de 1 % s'identifient en tant qu'Inuites.
- Quatre-vingts pour cent des femmes autochtones incarcérées sont âgées de 18 à 40 ans.
- Environ un tiers des délinquantes autochtones sous responsabilité fédérale purgent une peine de quatre à dix ans; la moitié purgent une peine de moins de quatre ans et 17 % une peine d'une durée indéterminée.
- Chez presque toutes les femmes autochtones purgeant une peine de ressort fédéral (92 %), on a relevé des besoins modérés ou élevés en matière de toxicomanie.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> SCC (octobre 2018). *Prévalence des troubles mentaux chez les délinquantes sous responsabilité fédérale : échantillons de la population carcérale et à l'admission*.

<sup>68</sup> Statistique Canada (Arriagada, P., février 2016). *Les femmes des Premières Nations, les Métisses et les Inuites*. Consulté à l'adresse suivante : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/89-503-x/2015001/article/14313-fra.htm>

<sup>69</sup> SCC (Stewart, L. A., Wardrop, K., Wilton, G., Thompson, J., Derkzen, D. et L. Motiuk, 2017). *Fiabilité et validité de l'Instrument de définition et d'analyse des facteurs dynamiques, révisé* (Rapport de recherche R-395).

## Espace réservé aux programmes pour femmes autochtones

Les programmes correctionnels sont un élément clé des efforts déployés dans les établissements pour la réinsertion sociale des délinquants. Afin de maximiser l'efficacité des programmes, on doit prévoir un environnement d'apprentissage propice à l'atteinte de leurs objectifs. L'espace devrait au moins répondre aux attentes raisonnables en ce qui a trait au confort, à la sécurité et à la capacité des participants de garder leur concentration. Étant donné que le milieu carcéral en soi impose déjà des limites à ce niveau, il importe de répondre au maximum aux besoins de base des personnes qui tentent de s'améliorer grâce à la participation à des programmes correctionnels. À l'Établissement Joliette et à l'Établissement d'Edmonton pour femmes, l'espace réservé aux programmes destinés aux femmes autochtones se trouve dans de petites installations mobiles et isolées, qui sont souvent encombrées et sans eau courante. (c.-à-d. qu'il n'y a pas de toilettes). Les femmes autochtones qui participent aux programmes dans ces espaces sont tenues de demander aux membres du personnel un laissez-passer leur permettant de retourner dans leur unité résidentielle, où elles peuvent utiliser les installations sanitaires. Ces conditions ne sont vraiment pas propices à l'apprentissage.

Les membres du personnel ont signalé des problèmes de sécurité en ce qui concerne le déroulement des programmes à l'intérieur des roulottes. Pendant le programme, la roulotte est verrouillée de l'extérieur, ce qui pose un risque pour la sécurité des employés et des détenues. Dans un établissement, l'Aîné et l'agent de liaison autochtone ne travaillent dans la roulotte qu'en équipe, afin de mieux assurer leur sécurité. La roulotte n'est pas bien ventilée aux fins des cérémonies de purification par la fumée et, à l'Établissement Joliette, elle sert à la prestation de tous les programmes pour Autochtones, ce qui laisse moins de temps pour les cérémonies et les activités destinées aux femmes autochtones.

Le Bureau croit comprendre qu'au départ, on s'était procuré ces roulottes (du moins, dans un des établissements) pour les utiliser temporairement à des fins de sécurité préventive durant les activités de rénovation dans l'unité de garde en milieu fermé pour femmes. Toutefois, elles ont par la suite été transformées en espace réservé aux activités culturelles et aux programmes pour les femmes autochtones. Ce qui, aux yeux du SCC, semblait être une mesure raisonnable pour loger un petit groupe de participantes à un programme pour les Autochtones il y a plusieurs années est devenu une solution à long terme mal adaptée, surtout étant donné la croissance de la population de délinquantes autochtones. Même s'il est en effet possible que la création, aux fins de la prestation des programmes, d'un espace distinct qui est situé près des terres sacrées et qui est ainsi plus propice aux cérémonies réponde à certains besoins des femmes autochtones, cela ne devrait pas se faire au détriment de la satisfaction des besoins fondamentaux. Il faudrait à tout le moins offrir des installations appropriées dotées de l'eau courante et d'un espace adéquat pour garantir un environnement qui favorise et inspire l'apprentissage et la communication.



Espace réservé aux programmes pour femmes autochtones – Établissement Joliette

- Elles déclarent dans une proportion de 72 % avoir vécu de la violence durant leur enfance, comparativement à 48 % des femmes non autochtones et à 54 % des hommes autochtones incarcérés.<sup>70</sup>
- L'examen des taux de trouble à long terme a révélé que presque toutes les femmes autochtones de l'échantillon (97,3 %) avaient reçu un diagnostic de trouble mental, comparativement à 84 % des femmes non autochtones.<sup>71</sup>



<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> SCC (Brown, G.P., Barker, J., McMillan, K., Norman, R., Derkzen, D., Stewart, L.A. et K. Wardrop, 2018). *Prévalence des troubles mentaux chez les délinquantes sous responsabilité fédérale : échantillons de la population carcérale et à l'admission* (Rapport de recherche R-420).



Unité de garde en milieu fermé – Établissement pour femmes Grand Valley

En ce qui concerne les résultats correctionnels, les femmes autochtones ne s'en tirent pas bien :

- Selon les évaluations, 43 % présentent un risque élevé, 7 % un risque moyen et 49 % un risque faible.
- Les femmes autochtones sont surreprésentées dans les établissements à sécurité maximale (56 %), mais sous-représentées dans les établissements à sécurité minimale (31 %).
- Environ 78 % des femmes autochtones purgeant une peine de ressort fédéral avaient des besoins modérés à élevés en matière d'emploi/d'éducation à l'admission.<sup>72</sup>
- De tous les incidents d'automutilation, 45,9 % impliquent des femmes autochtones.

## Les unités de garde en milieu fermé (sécurité maximale) dans les établissements pour femmes

Mon *Rapport annuel 2016-2017* comprenait une enquête sur les femmes purgeant une peine de ressort fédéral classées au niveau de sécurité maximale. L'enquête, intitulée *À pleine capacité : Examen des unités de garde en milieu fermé dans les établissements régionaux pour*

<sup>72</sup> SCC (Stewart, L. A., Wardrop, K., Wilton, G., Thompson, J., Derksen, D. et L. Motiuk), *Fiabilité et validité de l'Instrument de définition et d'analyse des facteurs dynamiques, révisé* (Rapport de recherche R-395), 2017.

*femmes*,<sup>73</sup> comprenait des entrevues auprès de 41 détenues, ce qui représentait à l'époque les deux tiers des délinquantes à sécurité maximale incarcérées dans un établissement fédéral. Une conclusion majeure de cette enquête a été que les délinquantes à sécurité maximale sont assujetties à un système de classement supplémentaire à trois niveaux qui régit leurs déplacements hors de l'unité de garde en milieu fermé afin d'accéder à des activités et à des services communs offerts dans le complexe principal (p. ex. le gymnase, la chapelle, la cour, les programmes, les salles de visite, la bibliothèque, l'école et l'infirmierie). Selon le niveau de déplacement attribué, l'accès à ces services peut être limité, voire refusé. Par exemple, une désignation de niveau 1 (la plus contraignante) requiert habituellement le recours à au moins une contrainte (p. ex. des menottes, une ceinture de force et/ou des entraves aux pieds) et à deux escortes de sécurité. Certaines femmes ont déclaré refuser les visites de leurs enfants ou d'autres membres de leur famille parce qu'elles se sentent humiliées ou honteuses de recevoir des visiteurs avec des entraves aux pieds ou des menottes.

Mon enquête sur le système des niveaux de déplacement en vigueur dans les unités de garde en milieu fermé m'a permis de conclure qu'il s'agit d'une « discrimination fondée sur le sexe que l'on retrouve uniquement dans les établissements pour femmes ». Les programmes et les services sont des droits conférés par la loi, pas des privilèges ni des incitatifs qui peuvent être retenus ou retirés arbitrairement. Les détenus à sécurité maximale de sexe masculin ne font pas l'objet des mêmes règles ou limites arbitraires. Pour ces motifs, et comme ces restrictions ne sont pas prévues par la loi, je recommande que le système des niveaux de déplacement utilisé dans les services correctionnels pour femmes soit annulé immédiatement.

---

<sup>73</sup> Bureau de l'enquêteur correctionnel (2017). *Rapport annuel 2016-2017*. <https://www.oci-bec.gc.ca/cnt/rpt/annrpt/annrpt20162017-fra.aspx#s7>

# Niveaux de déplacement à l'extérieur de l'unité de garde en milieu fermé

## Directive du commissaire 578 - Stratégie d'intervention intensive dans les établissements pour femmes

DESCRIPTION DU NIVEAU DE DÉPLACEMENT	EXIGENCES RELATIVES À LA SURVEILLANCE PAR LE PERSONNEL <sup>1</sup>	EXIGENCES RELATIVES À LA SURVEILLANCE ET AU MATÉRIEL DE CONTRAINTE
<p>Le niveau 1 peut être assigné à une détenue qui présente des comportements à risque élevé, y compris des manquements fréquents aux règles et aux directives relatives à la routine de l'unité, le recours à la violence instrumentale ou le fait de commettre un acte de violence et/ou d'autres problèmes de comportement qui peuvent susciter une préoccupation lorsque la délinquante se trouve dans un autre secteur de l'établissement.</p>	<p>Deux intervenants de première ligne</p>	<p>On utilise normalement un ou deux types de matériel de contrainte pour ces détenues. L'Équipe interdisciplinaire déterminera le type particulier et le nombre de dispositifs de contrainte selon les particularités du cas.</p> <p>La surveillance sera normalement<sup>2</sup> directe en tout temps.</p>

<sup>1</sup> Veuillez consulter la section portant sur les déplacements à l'extérieur de l'Unité de garde en milieu fermé pour en savoir plus sur les déplacements entre l'Unité de garde en milieu fermé et les Services de santé.

<sup>2</sup> « Normalement » indique que, dans certaines circonstances ou certains secteurs, le degré de surveillance/contrainte assigné peut ne pas convenir aux activités auxquelles participe la détenue.

DESCRIPTION DU NIVEAU DE DÉPLACEMENT	EXIGENCES RELATIVES À LA SURVEILLANCE PAR LE PERSONNEL <sup>1</sup>	EXIGENCES RELATIVES À LA SURVEILLANCE ET AU MATÉRIEL DE CONTRAINTES
Le niveau 2 peut être assigné à une détenue récemment admise dans l'unité ou affichant des comportements tels que la transgression des règlements/directives et/ou ayant des problèmes interpersonnels avec le personnel ou d'autres détenues.	Deux membres du personnel (dont un membre qui est habituellement un intervenant de première ligne)	Aucun matériel de contrainte n'est nécessaire. La surveillance sera normalement <sup>3</sup> directe en tout temps et l'effectif de surveillance dans lieu de destination sera fonction du type d'activité (p. ex., un agent de liaison autochtone et un Aîné aux fins de participation durant une suerie) et des particularités du cas de la détenue.
Le niveau 3 est assigné à une détenue qui ne présente pas de problèmes de comportement en général et qui a des interactions positives avec les membres du personnel et les détenues.	Un membre du personnel (ou un contractuel ou un bénévole).	Aucun matériel de contrainte n'est nécessaire. La détenue sera normalement accompagnée et surveillée par le membre du personnel/contractuel/bénévole affecté à cette activité dans la population générale. La surveillance sera normalement directe en tout temps.

<sup>3</sup> Les niveaux de déplacement assignés ne peuvent servir à refuser à une détenue l'accès aux interventions et aux services qui sont prévus par la loi et les politiques, mais qui ne sont pas offerts dans l'Unité de garde en milieu fermé. Les décisions quant aux écarts des exigences relatives au matériel de contrainte et à la surveillance directe en tout temps seront prises et consignées par l'Équipe interdisciplinaire. Cela comprend l'adoption d'autres normes opérationnelles/techniques ou de surveillance qui sont nécessaires pour gérer la situation si la surveillance directe en tout temps n'est pas possible.

En réaction à ma recommandation, plutôt que d'éliminer le système de niveaux de déplacement des délinquantes à sécurité maximale, le Service a indiqué qu'il procéderait à son propre examen, malgré qu'il ait alors eu accès à mes constatations. En juin 2018, le Bureau a reçu un rapport sur la consultation nationale du SCC sur cette question, qui comprenait un sondage mené auprès des délinquantes, du personnel et des partenaires. Le rapport du SCC indique que « les réponses des délinquantes qui ont participé à la consultation ont révélé que bon nombre d'entre elles ont fait état des bienfaits liés à la possibilité de quitter l'unité de garde en milieu fermé et d'accéder aux programmes et aux services, notamment le maintien de leur engagement envers leur réinsertion sociale et leur motivation à atteindre ou à maintenir un niveau permettant une plus grande liberté de déplacement<sup>74</sup> ». Le SCC conclut que, sans le système des niveaux de déplacement :

1. il ne pourrait pas gérer en toute sécurité les délinquantes ayant une cote de sécurité maximale;
2. les délinquantes elles-mêmes ne seraient pas en mesure d'accéder aux services, aux programmes et aux activités à l'extérieur de l'unité;
3. les délinquantes seraient peu motivées à faire la transition vers un niveau de sécurité moyenne.

En d'autres mots, à la lumière d'un ensemble de règles, de restrictions, de risques et d'attentes en ce qui concerne les comportements qu'il a lui-même établi, le SCC a décidé de maintenir les niveaux de déplacement des délinquantes à sécurité maximale et de modifier certaines procédures pour renforcer, normaliser et préciser la structure dans toutes les unités opérationnelles. Bien peu d'attention a été accordée aux solutions de rechange dans le cadre de cette « consultation ». J'estime que certaines des conclusions sont intéressées et que le ton général est un peu paternaliste. L'hypothèse sous-jacente est que les délinquantes sous responsabilité fédérale ont, pour une quelconque raison, besoin d'un système de déplacement, ou encore c'est ce qu'elles désirent et demandent, parce qu'un tel cadre les encourage et les motive à respecter les règles et les attentes, de façon à pouvoir « réintégrer » un environnement à sécurité moyenne. Je ne vois pas en quoi les principes de *La création de choix* étayent le contenu ou les conclusions du résumé de ce sommaire national :

- pouvoir contrôler sa vie;
- des choix valables et responsables;
- respect et dignité;
- environnement de soutien;
- responsabilité partagée.

<sup>74</sup> SCC (mai 2018). *Stratégie d'intervention intensive dans les établissements/unités pour femmes — Résumé de la consultation nationale sur les déplacements à l'extérieur de l'unité de garde en milieu fermé.*

À la suite de la réception de l'examen du SCC, j'ai fourni un rapport et un avis au ministre de la Sécurité publique conformément à mon obligation en vertu de l'article 180 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Selon moi, la décision de maintenir le système de niveaux de déplacement actuel dans les unités de garde en milieu fermé est un échec tant du point de vue du leadership que de celui de la vision des services correctionnels pour femmes. Comme je l'ai souligné au ministre, le système de niveaux de déplacement a une incidence disproportionnée sur les femmes autochtones. En date du 20 juin 2018, il y avait 61 femmes ayant une cote de sécurité maximale dans les établissements fédéraux, dont 41 (67,2 %) étaient d'origine autochtone. On a constaté que les jeunes femmes autochtones étaient surreprésentées dans les unités de garde en milieu fermé, où il y a un lien étroit entre un jeune âge et l'origine autochtone, surtout dans la cohorte des 18 à 25 ans. De plus, les femmes autochtones étaient surreprésentées parmi les délinquantes s'étant vu attribuer les niveaux les plus restrictifs. En effet, 80 % des délinquantes s'étant vu attribuer les niveaux 1 et 2 étaient identifiées comme étant d'origine autochtone. En général, le niveau 3 — le moins restrictif — était le niveau de déplacement le plus couramment attribué.<sup>75</sup>

<sup>75</sup> Lors de l'examen factuel, le SCC a indiqué que, à la lumière des données recueillies par le Secteur des délinquantes en septembre 2018, il semblait y avoir des différences entre les données du BEC et celles du SCC concernant les femmes autochtones et les unités de garde en milieu fermé (sécurité maximale). Notamment, selon les chiffres du SCC, en septembre 2018, la majeure partie des femmes dites à sécurité maximale s'étant vu attribuer le niveau le moins restrictif étaient des Autochtones. Ces différences apparentes reflètent les différentes périodes où les données ont été recueillies et communiquées. Le BEC maintient ses conclusions selon lesquelles, en date du 20 juin 2018, les femmes autochtones étaient surreprésentées dans les unités opérationnelles à sécurité maximale et que, à ce moment-là, elles se voyaient attribuer de façon disproportionnée les niveaux de déplacement les plus restrictifs (1 et 2). Quoi qu'il en soit, le SCC n'a toujours pas donné suite adéquatement (et encore moins reconnu) le point selon lequel l'origine autochtone et l'attribution des conditions les plus sévères de détention entraînent *de facto* un accès inégal et/ou limité aux services, aux programmes et aux intervenants requis pour la réadaptation et la réinsertion sociale.

Je suis préoccupé par le fait que celles qui ont besoin des services, des programmes et des interventions pour traiter des traumatismes passés et/ou répondre à des besoins en matière de santé mentale sont celles qui sont les plus susceptibles d'y avoir un accès limité ou restreint. Il est important de souligner que presque toutes les femmes autochtones sous responsabilité fédérale déclarent des traumatismes antérieurs (violence physique ou sexuelle), des problèmes de santé mentale et des antécédents de toxicomanie. Il convient aussi de souligner que la consultation nationale du SCC sur les unités de garde en milieu fermé — qui n'a pas été rendue publique — ne s'est pas penchée sur l'origine autochtone, et n'a pas évalué l'incidence et les résultats différents du classement au niveau de sécurité maximale sur les femmes autochtones. Ces omissions soulèvent des questions sur l'intégrité, la transparence et la crédibilité de l'examen du SCC et des conclusions formulées. La consultation semble particulièrement déphasée à la lumière des efforts de réconciliation et va à l'encontre des recommandations formulées dans le rapport de juin 2018 du Comité permanent de la condition féminine (*Un appel à l'action : la réconciliation avec les femmes autochtones dans les systèmes judiciaire et correctionnel fédéraux*).

Au début d'avril 2019, mon bureau a reçu la politique révisée du SCC découlant de son examen des unités de garde en milieu fermé. Les changements proposés à la politique (Directive du commissaire 578 : Stratégie d'intervention intensive dans les établissements/unités pour femmes) sont en grande partie superficiels. Ils consistent à renommer le système de niveaux de déplacement, qui s'appelle maintenant le Plan de déplacements en vue de la réintégration (PDR), et à apporter d'autres modifications mineures à la politique (p. ex. le moment où le matériel de contrainte peut être retiré, un changement à la période d'examen dans le cadre du PDR, qui passe d'une fois par mois à une fois aux deux semaines et l'ajout du PDR dans le Système de gestion des délinquants pour favoriser un meilleur suivi). L'examen, présenté ci-dessous, est en grande partie une question de sémantique.

Je reste convaincu que le SCC doit immédiatement abolir un système arbitraire dont les résultats sont discriminatoires, qui n'est pas conforme à la loi et qui limite de façon disproportionnée l'accès des délinquantes autochtones sous responsabilité fédérale ayant une cote sécurité maximale aux services, aux soutiens et aux programmes nécessaires pour faciliter leur réinsertion sociale en toute sécurité et en temps opportun.

**15. Je recommande, une fois de plus, que le système arbitraire et discriminatoire des niveaux de déplacement imposé par le système carcéral aux femmes placées dans les unités à sécurité maximale cesse immédiatement. Les exigences en matière de supervision et de sécurité devraient être évaluées individuellement au cas par cas, comme le prévoit déjà la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.**

## RÉPONSE DU SCC :

Le Service correctionnel du Canada (SCC), conformément aux lois et aux politiques, déploie tous les efforts nécessaires pour veiller à ce que les délinquantes placées dans les unités de garde en milieu fermé aient accès aux programmes, aux interventions et aux services qui sont requis pour répondre aux besoins et aux risques qu'elles présentent.

Le Plan des déplacements en vue de la réintégration dans la population générale est une stratégie axée sur le genre qui offre l'occasion unique aux femmes placées dans les unités à sécurité maximale de participer aux activités et aux interventions offertes dans les unités à sécurité moyenne. Cela appuie l'établissement de relations axées sur le soutien avec la population à sécurité moyenne et, ainsi, facilite la réintégration. Si le Plan des déplacements en vue de la réintégration dans la population générale était annulé, cela ferait en sorte de limiter la participation des femmes placées dans les unités à sécurité maximale aux activités et aux interventions qui sont offertes à l'extérieur de l'unité de garde en milieu fermé. Par conséquent, cela pourrait avoir une incidence sur la réussite de leur transition vers une unité à sécurité moyenne et miner tous les efforts déployés en vue de la réintégration.

À la suite de la formulation de recommandations semblables dans les rapports annuels de 2016-2017 et 2017-2018 du Bureau de l'enquêteur correctionnel, le SCC a mené un examen du système de niveaux de déplacement, dans le cadre duquel il a tenu une consultation nationale auprès des détenues, du personnel et des intervenants externes. Une fois l'examen terminé, des modifications ont été apportées afin de renforcer l'uniformité et l'équité des procédures dans tous les établissements pour femmes. Par exemple, l'examen du Plan des déplacements en vue de la réintégration dans la population générale (qui remplace dorénavant le système de niveaux de déplacement) sera mené plus fréquemment et nécessitera la participation de l'équipe interdisciplinaire, les décisions seront saisies dans le Système de gestion des délinquant(e)s, et les critères pour les déplacements à partir de l'unité de garde en milieu fermé seront modifiés en vue d'accroître la souplesse au chapitre de la surveillance effectuée par le personnel et de l'utilisation du matériel de contrainte.

## Bulletin du SGD (18 avril 2019) Ajout d'un nouvel écran Plan de déplacements en vue de la réintégration des délinquantes en UGMF

La Stratégie d'intervention intensive (SII), décrite dans la DC 578 — Stratégie d'intervention intensive dans les établissements/unités pour femmes, fournit un cadre pour assurer l'intégration efficace des services de santé mentale, des interventions et des mesures de sécurité appropriées à l'intention des détenues ayant une cote de sécurité maximale et/ou des besoins en santé mentale.

L'annexe B de la DC 578 décrit les exigences en matière de surveillance et d'escorte lorsque les détenues doivent se déplacer à l'extérieur de l'unité de garde en milieu fermé. Ces exigences sont décrites en fonction de niveaux de déplacement. Une version révisée de la DC et de l'annexe B sera bientôt publiée. Les niveaux de déplacement ont été révisés et portent maintenant le nom de Plan de déplacements en vue de la réintégration (PDR). En plus des interventions, des services et des activités offerts au sein de l'unité de garde en milieu fermé, les détenues hébergées dans une telle unité ont accès à des espaces communs (p. ex. gymnase, installations récréatives, services de santé, activités spirituelles et salles de formation professionnelle) de même qu'aux activités et aux interventions offertes à l'extérieur de l'unité de garde en milieu fermé qui sont jugées appropriées selon la loi, les politiques et la situation particulière de la détenue. Chaque détenue de l'unité de garde en milieu fermé se voit attribuer un niveau du PDR pour la gestion de ses déplacements à l'extérieur de l'unité de garde en milieu fermé. Ce niveau est établi en fonction d'une évaluation individuelle qui tient compte du risque qu'elle présente lorsqu'elle est à l'extérieur de l'unité de garde en milieu fermé et de ses besoins, comportements, antécédents, etc. On examine le niveau du PDR régulièrement pour s'assurer qu'il reste approprié.

Le nouvel écran « Plan de déplacements en vue de la réintégration des délinquantes en UGMF » du Système de gestion des délinquants (SGD) fournira à l'équipe interdisciplinaire de l'information sur le niveau du PDR attribué à chaque détenue et favorisera aussi la production de rapports exacts.

## Identité de genre et expression de genre : incidence sur les services correctionnels destinés aux femmes<sup>76</sup>

Le 19 juin 2017, la *Loi canadienne des droits de la personne* (LCDP) a été modifiée pour ajouter l'« identité ou l'expression de genre » à la liste des motifs de distinction illicite. Le SCC a par la suite (décembre 2017) adapté ses opérations et ses politiques à la loi modifiée, permettant aux délinquants purgeant une peine de ressort fédéral de purger leur peine en fonction de leur identité de genre. Ce changement a des répercussions importantes sur les services correctionnels fédéraux, particulièrement ceux à l'intention des femmes.

En date du 31 mars 2018, il y avait 52 personnes purgeant une peine de ressort fédéral exigeant des mesures d'adaptation fondées sur l'identité ou l'expression de genre.<sup>77</sup> La plupart de ces personnes ont une cote de sécurité moyenne (67 %), ont des besoins élevés (75 %), représentent un risque élevé (65 %) et ont un faible potentiel de réinsertion sociale (63 %). Près des deux tiers (63 %) des personnes qui demandent une mesure d'adaptation se trouvent actuellement dans des établissements pour hommes.<sup>78</sup>

Il est bien connu que les personnes transgenres sont souvent très vulnérables en milieu carcéral et peuvent être victimes de violence, d'intimidation, de harcèlement et d'agression sexuelle, particulièrement si leur placement en établissement ne concorde pas avec leur identité ou leur expression de genre.<sup>79</sup> Il arrive aussi qu'elles soient placées dans des conditions similaires à l'isolement pour leur propre sécurité, ce qui peut limiter grandement leurs déplacements et leur participation à des programmes et à des possibilités d'emploi.

L'intégration des personnes transgenres dans les établissements pour délinquantes est source de défis opérationnels. Certaines délinquantes ont exprimé des préoccupations à mon bureau concernant leur sécurité lorsqu'une femme transgenre est transférée dans un établissement pour femmes. La préoccupation soulevée est compréhensible, particulièrement lorsqu'on tient compte du fait que la plupart des femmes purgeant une peine de ressort fédéral ont vécu d'importants traumatismes et de la violence sexuelle et physique au cours de leur vie. De plus, on ne peut pas totalement faire fi du fait que la manipulation est un motif possible pour lequel un détenu de sexe masculin pourrait exprimer son désir de vivre comme un transgenre. Même si la simulation ne semble pas être un problème

<sup>76</sup> Le Bureau reconnaît que l'identité et l'expression de genre au sein des services correctionnels ont aussi une répercussion sur les services correctionnels à l'intention des hommes et qu'il y a des personnes transgenres vivant dans des établissements pour hommes. En intégrant cette analyse dans le chapitre sur les femmes purgeant une peine de ressort fédéral, le Bureau tient compte du fait que les répercussions sont susceptibles d'être plus marquées sur les services correctionnels à l'intention des femmes, vu la proportion plus élevée de personnes transgenres dans les établissements pour femmes et le caractère unique de la population plus restreinte de délinquantes. Le Bureau réagit aussi à des préoccupations soulevées par le Secteur des délinquantes selon lesquelles l'adaptation à l'identité et à l'expression de genre dans les établissements pour femmes peut être complexe et difficile.

<sup>77</sup> En juin 2018, le SCC a produit un Bulletin de gestion des cas, intitulé *Modifications du Système de gestion des délinquants pour les considérations de genre*, qui ajoutait un nouveau champ dans le Système de gestion des délinquants pour indiquer qu'un délinquant a besoin de mesures d'adaptation fondées sur son identité ou son expression de genre. Il faut faire attention lorsqu'on utilise cet indicateur puisqu'il concerne seulement les personnes qui ont besoin d'une mesure d'adaptation fondée sur l'identité ou l'expression de genre. Cela ne reflète peut-être pas le nombre de personnes transgenres dans les établissements du SCC, puisque certaines personnes peuvent ne pas avoir besoin d'une mesure d'adaptation ou peuvent ne pas se sentir à l'aise de déclarer leur besoin d'une telle mesure d'adaptation.

<sup>78</sup> Entrepôt de données du SCC (données recueillies le 7 avril 2019).

<sup>79</sup> Routh, D., G. Abess, D. Makin, M.K. Stohr, C. Hemmens et J. Yoo (2017). « Transgender Inmates in Prisons: A Review of Applicable Statutes and Policies ». *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 61(6), 645-666 (<https://doi.org/10.1177/0306624X15603745>).

de taille, c'est une considération importante dont il faut tenir compte au moment de décider s'il faut placer une personne transgenre dans un établissement pour femmes. Au bout du compte, dans des cas individuels plus épineux, les tribunaux devront peut-être intervenir pour fournir des directives.

D'autres préoccupations ont été exprimées par le SCC, y compris le fait que l'intégration des personnes transgenres exigera le resserrement des pratiques liées à la sécurité, ce qui pourrait modifier l'environnement de vie plus ouvert et le déroulement des activités dans les établissements pour femmes.<sup>80</sup> Au moment de déterminer si une personne transgenre devrait être transférée dans un établissement pour femmes, le SCC utilise une série d'outils d'évaluation du risque fondés sur de nombreuses variables, de la victimisation sexuelle au risque d'évasion. On peut s'interroger sur le rôle que jouent, dans ces outils d'évaluation, les hypothèses au sujet de la sécurité et du caractère dangereux — fondées sur les capacités physiques et les comparaisons entre les hommes et les femmes — pour l'évaluation de la cote de sécurité. Évaluer les risques que présente une personne transgenre qui s'identifie comme une femme en fonction d'hypothèses associées à son anatomie masculine pourrait être considérée, à première vue, comme discriminatoire. Cependant, l'organisation des établissements carcéraux est fondée sur une séparation claire entre les sexes biologiques. Comme un juge de la Cour fédérale l'a déjà déterminé, la prise en considération du genre ne tient pas au risque d'évasion

d'une personne qui a une anatomie masculine ni à une évaluation des capacités physiques et de la force musculaire des hommes comparativement aux femmes; elle consiste plutôt à déterminer si la gestion d'un tel risque constitue une « contrainte excessive » pour le SCC. En d'autres mots, les chromosomes à eux seuls ne l'emportent pas lorsqu'il est question de tenir compte de l'identité ou de l'expression de genre dans un contexte carcéral.<sup>81</sup>

Les fouilles des détenus (y compris par palpation et à nu) peuvent être particulièrement troublantes pour les personnes transgenres. La politique du SCC permet des protocoles individualisés en matière de fouille par palpation et de fouille à nu des personnes transgenres. Cependant, il est aussi important de permettre à ces personnes d'avoir un mot à dire dans le cadre du processus de fouille. Certaines personnes peuvent utiliser des articles personnels (p. ex. des prothèses mammaires ou péniennes) conformément à leur identité ou à leur expression de genre et peuvent avoir des préoccupations légitimes quant à la façon dont leurs articles personnels seront manipulés durant les fouilles.

Les détenus transgenres peuvent choisir le sexe des employés qui procéderont aux fouilles ainsi que les parties de leur corps pouvant être fouillées par un agent et celles pouvant l'être par une agente. Lorsque les fouilles sont nécessaires, elles peuvent être réalisées en deux étapes (d'abord au-dessus de la ceinture, puis en dessous pour assurer plus de dignité et d'intimité). Il y a d'autres solutions de rechange aux fouilles corporelles, comme les détecteurs de métal.<sup>82</sup> Pour trouver un juste équilibre entre la sécurité et les préoccupations en matière de droits de la personne dans de tels cas, il est essentiel pour les employés d'être formés et sensibilisés de façon appropriée, y compris grâce à l'utilisation soutenue de démonstrations fondées sur des scénarios. Les commentaires et les préférences des personnes transgenres doivent aussi être pris en considération, ainsi que les points de vue du milieu LGBTQ2 en général.

<sup>80</sup> Par exemple, les normes d'infrastructure sont différentes et les armes à feu sont interdites dans les établissements pour femmes.

<sup>81</sup> Voir la décision 2019 CF 456 (CanLII), qui a été portée en appel.

<sup>82</sup> Voir, par exemple, National PREA Resource Centre (février 2015). *Guidance in Cross-Gender and Transgender Pat Searches* ([https://www.prearesourcecenter.org/sites/default/files/content/guidance\\_on\\_cross-gender\\_and\\_transgender\\_pat\\_searches\\_facilitator\\_guide.pdf](https://www.prearesourcecenter.org/sites/default/files/content/guidance_on_cross-gender_and_transgender_pat_searches_facilitator_guide.pdf)).

D'autres administrations font face à des défis similaires. Le Prison and Probation Ombudsman du Royaume-Uni a récemment publié un bulletin de leçons apprises (*Learning Lessons Bulletin*) sur les détenus transgenres, qui contient certaines directives suggérant que « le lieu de détention d'un détenu transgenre devrait être évalué de façon proactive à la lumière d'une évaluation personnelle de ses besoins, et il faut réfléchir de façon appropriée à la possibilité de lui permettre de résider dans une unité adaptée à son genre acquis. Le lieu choisi doit lui permettre de vivre de façon sécuritaire conformément à son genre<sup>83</sup> ». Une recommandation tirée d'un rapport récent d'un comité d'enquête nationale interne du SCC offre d'autres directives indiquant qu'il faut « adapter les politiques afin qu'un examen proactif soit effectué pour cerner les facteurs de risque et les questions de gestion des risques au moment d'évaluer les demandes de transfèrement ou de placement en établissement en fonction de l'identité ou de l'expression de genre. Au besoin, les examens devraient être réalisés en consultation avec les Services de santé (psychologie/psychiatrie) et un plan de gestion des risques devrait être élaboré<sup>84</sup> ». L'Association pour la prévention de la torture recommande la mise en place de stratégies complètes de lutte contre l'intimidation pour réduire le taux de violence et d'intimidation, ce qui devrait inclure une consignation systémique de tous les incidents et la tenue d'enquêtes connexes.<sup>85</sup>

L'isolement social et l'exclusion sont d'autres éléments importants dont il faut tenir compte pour assurer l'intégration sécuritaire des personnes transgenres dans un établissement approprié à leur identité ou expression de genre. Un plan d'intégration sécuritaire d'une personne transgenre devrait être élaboré puis réévalué continuellement durant son incarcération pour l'aider à réduire au minimum l'aliénation et l'isolement par ses pairs. Trouver le bon environnement est un élément essentiel du processus d'évaluation et de gestion du risque susmentionné. Cependant, il est aussi important de s'assurer qu'une personne transgenre ne s'isole pas, ce qui minerait son engagement à acquérir et à maintenir des relations saines, non

seulement avec les employés, mais aussi avec les autres femmes au sein de l'établissement.<sup>86</sup>

## Fouilles à nu ordinaires dans les établissements pour femmes

En septembre 2018, une directive du Secteur des délinquantes du SCC a été fournie à tous les directeurs d'établissement pour femmes concernant la mise en œuvre d'un « calculateur aléatoire » pour la réalisation de fouilles à nu. Ce calculateur aléatoire des fouilles à nu a été assorti d'un ratio par défaut de 1:3.<sup>87</sup> L'outil a été mis en œuvre afin de normaliser l'aiguillage aléatoire vers des fouilles à nu ordinaires. Pour le dire plus directement, l'utilisation d'un calculateur aléatoire pour les fouilles à nu dans les établissements pour femmes témoigne du peu d'uniformité qu'il y avait à l'échelle des unités opérationnelles en ce qui a trait à la fréquence, à l'objectif et aux exigences des fouilles à nu. Même s'il est préoccupant en soi, le nouveau protocole de fouille à nu pourrait, en pratique, accroître le nombre de fouilles à nu ordinaires réalisées dans les établissements pour délinquantes.<sup>88</sup>

<sup>83</sup> Prisons and Probation Ombudsman (janvier 2017). *Learning Lessons Bulletin: Transgender prisoners*. Royaume-Uni.

<sup>84</sup> SCC (2018). *Comité d'enquête sur l'agression sexuelle alléguée contre une détenue de l'Établissement pour femmes de Grand Valley le 20 janvier 2018*.

<sup>85</sup> Association pour la prévention de la torture (décembre 2018). *Promouvoir la protection efficace des personnes LGBTI privées de liberté : Guide de monitoring*.

<sup>86</sup> Bloom, B., B. Owen et S. Covington (2003). *Research, practice, and guiding principles for Women offenders: Gender responsive strategies*. Washington (DC) : US Department of Justice, National Institute of Corrections.

<sup>87</sup> Le ratio de 1:3 est considéré par le SCC comme étant la valeur maximale, ce qui signifie que le calculateur ne doit pas être établi à un ratio plus restrictif et peut être réglé à un ratio moins restrictif en fonction des contextes opérationnels.

<sup>88</sup> Le SCC affirme que, puisque le calculateur ne permet pas la tenue de fouilles aléatoires plus fréquentes que selon un ratio de 1:3, il est plus **probable** qu'il y aura moins de fouilles à nu ordinaires. Aucune donnée probante n'a été fournie pour justifier cette affirmation, tout comme il n'y a aucune donnée sur la fréquence des fouilles à nu avant la mise en place du protocole de fouille à nu « normalisé ». Les affirmations selon lesquelles les fouilles à nu aléatoires sont une façon efficace de réduire la présence d'objets interdits ou que l'outil permettra **probablement** de réduire le nombre de fouilles à nu ne sont pas crédibles parce qu'elles ne sont pas fondées sur des données probantes.

## | FOUILLES À NU ORDINAIRES NORMALISÉES DANS LES ÉTABLISSEMENTS POUR DÉLINQUANTES |

### **Au moment d'entrer en isolement et d'en sortir**

Décision : À la première admission seulement. Pour tous les autres déplacements, exécuter une fouille uniquement si des motifs raisonnables le justifient.

### **Au moment d'entrer dans l'établissement carcéral et d'en sortir (après une permission de sortir sans escorte, un placement à l'extérieur, etc.)**

Décision : Pour les admissions, les réadmissions, les retours du tribunal – fouille systématique. Pour les permissions de sortir sans escorte, les placements à l'extérieur, en dehors du périmètre – fouille aléatoire (programme informatique). Les établissements ont différentes méthodes pour les fouilles aléatoires, et certaines ne sont pas si aléatoires qu'il y paraît – quels sont les critères d'une méthode véritablement aléatoire?)

### **Au moment d'entrer dans l'établissement carcéral ou d'en sortir (permission de sortir avec escorte)**

Décision : Fouille aléatoire. Le ratio des fouilles aléatoires doit être établi à la réunion des sous-directeurs; p. ex. soumet-on une personne sur 2 à une fouille ou une personne sur 20.

### **Toutes les escortes des équipes d'intervention en cas d'urgence qui accompagnent une délinquante à son entrée dans l'établissement ou à sa sortie, peu importe sa cote de sécurité**

Décision : Retirer cet élément de la grille des fouilles.

### **Zone sécurisée (unité de garde en milieu fermée)**

Décision : À la première admission dans l'unité. Chaque fois que des motifs raisonnables le justifient.

### **Au moment d'entrer dans une cellule d'observation**

Décision : Au placement initial dans la cellule d'observation. Chaque fois que des motifs raisonnables le justifient.

### **Au moment de quitter le secteur du pénitencier réservé aux visites-contacts**

Décision : Fouille aléatoire.

### **Au moment d'entrer dans le secteur du pénitencier réservé aux visites familiales ou d'en sortir**

Décision : Fouille aléatoire.

### **Au moment de quitter le secteur d'un pénitencier où a lieu une activité sociale ou culturelle ponctuelle destinée aux détenues**

Décision : Si des motifs raisonnables le justifient.

**Au moment de sortir d'un secteur de travail où la détenue a eu accès à un objet qui peut être un objet interdit et qui peut être dissimulé sur sa personne**

Décision : Si des motifs raisonnables le justifient.

**Au cours d'un prélèvement d'urine en vue d'une analyse, si la délinquante affirme être incapable d'uriner en raison du syndrome de la vessie timide. Le personnel peut offrir une voie de résolution informelle qui consiste en une fouille à nu.**

Décision : Retirer cet élément de la grille des fouilles.

Par définition, une fouille à nu *aléatoire* échappe à la portée de toute norme juridique ou constitutionnelle relative au soupçon, au caractère raisonnable ou à la nécessité.

Des femmes ont déclaré au Bureau que le ratio de 1:3 est arbitraire. Certaines parlent de « loterie » : vous gagnez si votre nom n'est pas choisi. Certaines femmes — y compris celles qui n'ont pas jamais pris part à la sous-culture de la drogue en établissement ou n'ont jamais introduit d'objets interdits — ont exprimé leur hésitation ou leur appréhension à l'idée que des membres de leur famille viennent les visiter, compte tenu de la probabilité de faire l'objet d'une fouille à nu par la suite. Comme on l'a vu, même si les fouilles à nu ordinaires ne vont pas à l'encontre des lois ou des politiques actuelles (elles s'appliquent à *tout* délinquant qui « s'est trouvé dans un endroit où il aurait pu avoir accès à un objet interdit »), cette pratique ne peut pas être considérée comme une pratique exemplaire tenant compte des traumatismes et du genre.

Le groupe de travail qui a participé à la production du rapport *La création de choix* a souligné que dans les installations pour femmes l'accent ne devrait pas être mis sur la sécurité. Il faut plutôt mettre l'accent sur des interventions habilitantes et dynamiques, ce qui est jugé plus approprié. Les mesures de sécurité passives devraient être utilisées le moins possible, et tous les efforts devraient être faits pour éviter de créer des obstacles aux systèmes de soutien humain.<sup>89</sup>

La plupart des femmes qui purgent une peine de ressort fédéral ont vécu des traumatismes et de la violence. Plutôt que réduire les effets de l'exposition à des traumatismes, les établissements carcéraux reproduisent souvent les événements traumatisants et exacerbent les symptômes de traumatismes antérieurs.<sup>90</sup> Les pratiques de sécurité courantes, comme les fouilles par palpation et les fouilles à nu, peuvent être troublantes, en plus de déclencher des traumatismes antérieurs et d'accroître les symptômes et les comportements connexes. Même si les fouilles à nu des femmes sont réalisées, observées et enregistrées par du personnel de sexe féminin seulement, et que les fouilles doivent aussi être réalisées dans une zone privée, loin du regard des autres, par une employée de sexe féminin et en présence d'une autre employée de sexe féminin, de telles mesures n'atténuent pas

<sup>89</sup> *La création de choix : Rapport du groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale*, publié en avril 1990, a été créé à titre de plan directeur pour l'avenir des services correctionnels pour femmes au Canada. Le rapport énonce cinq principes centraux d'une approche axée sur les femmes en matière de services correctionnels : pouvoir contrôler sa vie, des choix valables et responsables, respect et dignité, environnement de soutien et responsabilité partagée.

<sup>90</sup> Kubiak, S., S. Covington et C. Hillier (2017). « Trauma-informed corrections ». Dans Springer, D. & Roberts, A. (éditeurs). *Social Work in Juvenile and Criminal Justice System, 4<sup>th</sup> edition*. Springfield (IL) Charles C. Thomas.

adéquatement le potentiel de préjudices liés à l'élargissement de la pratique.<sup>91</sup> Il faut adopter un point de vue tenant compte du genre et des traumatismes.

La politique sur les fouilles à nu des femmes devrait être fondée sur une compréhension des répercussions des traumatismes et en tenir compte. Dans la mesure du possible, les activités de fouille devraient éviter les pratiques (p. ex. fouilles arbitraires) susceptibles de recréer un traumatisme inutilement. Une politique en matière de fouille tenant davantage compte des traumatismes et du genre miserait sur une approche fondée sur les risques cernés (c.-à-d. les motifs raisonnables) et la nécessité. Les fouilles à nu aléatoires ou arbitraires devraient être explicitement interdites, et d'autres mesures de sécurité active devraient être accrues. Des politiques et des pratiques qui tiennent compte du genre reconnaissent la situation précise associée à la vie d'une personne ainsi que ses risques et ses besoins uniques. Elles mettent l'accent sur les différences liées au genre dans le cadre du développement psychologique, de la socialisation et de l'exposition aux traumatismes.<sup>92</sup> Dans leur travail précurseur sur les services fondés sur les traumatismes, Fallot et Harris (2006) ont défini cinq valeurs clés<sup>93</sup> :

1. Sécurité (physique et émotionnelle);
2. Fiabilité;
3. Choix;
4. Collaboration;
5. Habilitation.

Les recherches indiquent également que, au sein des établissements carcéraux qui ont mis en œuvre des pratiques qui tiennent compte des traumatismes, il y a eu une baisse de la violence et du nombre d'incidents liés à la santé mentale, comme les tentatives de suicide, et que la nécessité d'instaurer un programme de surveillance de la santé mentale était moindre.<sup>94</sup> L'intégration de tels principes et de telles valeurs dans les pratiques et le fait de prendre de plus en plus en considération les traumatismes se traduisent par :

- Une compréhension de la façon dont les femmes peuvent être touchées par des traumatismes et la victimisation et de comment elles composent avec cela;
- Une reconnaissance des dynamiques de pouvoir entre les femmes et le personnel correctionnel et leur réduction;
- Une capacité d'expliquer pourquoi l'événement se produit, pour accroître le sentiment de sécurité et de contrôle;
- l'instauration d'une atmosphère de sécurité;
- le déploiement d'efforts pour prévenir les rechutes, la revictimisation et la réactivation des traumatismes.<sup>95</sup>

<sup>91</sup> Certaines femmes (personnes transgenres) peuvent demander que des hommes réalisent leur fouille à nu, enregistrement vidéo, etc.

<sup>92</sup> King, E. et J. Foley (2014). *Gender-Responsive Policy Development in Corrections: What We Know and Roadmaps for Change*. Washington (DC) : U.S. Department of Justice, National Institute of Corrections.

<sup>93</sup> Fallot, R. et M. Harris (2006). *Trauma-Informed Services: A Self-Assessment and Planning Protocol*. Washington (DC) : Community Corrections.

<sup>94</sup> Kubiak, S., S. Covington et C. Hillier (2017). « Trauma-informed corrections ». Dans Springer, D. et Roberts, A. (éditeurs). *Social Work in Juvenile and Criminal Justice System, 4<sup>th</sup> edition*. Springfield (IL); Charles C. Thomas.

<sup>95</sup> Kubiak, S., S. Covington et C. Hillier (2017). « Trauma-informed corrections ». Dans Springer, D. et Roberts, A. (éditeurs). *Social Work in Juvenile and Criminal Justice System, 4<sup>th</sup> edition*. Springfield, IL; Charles C. Thomas.

Même si la fouille à nu ordinaire de détenues, sans soupçons précis, n'est pas illégale, une telle pratique peut être considérée comme périmée et excessive à la lumière des normes d'aujourd'hui. Que la pratique soit constitutionnelle ou non, elle est humiliante, dégradante et démoralisante pour les femmes qui doivent la subir et le personnel devant s'en acquitter. Elle peut compromettre des interactions saines et fondées sur la confiance entre le personnel et les détenues. De plus, il semble n'y avoir eu aucune analyse qui montre que l'augmentation ou la diminution de cette pratique a un effet manifeste sur la sûreté et la sécurité en établissement. Le SCC semble avoir l'intention de mettre en œuvre une pratique ayant une répercussion nette négative, ce qui est peu logique.

Au-delà de l'intérêt bureaucratique d'instaurer une uniformité et malgré l'ajout d'une mesure « d'équité » aléatoire, les méthodes et le protocole normalisés de fouille à nu du SCC dans les établissements pour délinquantes ne sont pas susceptibles de changer considérablement la donne en ce qui a trait à la sécurité, et ils accentuent inutilement malgré tout le risque de préjudices psychologiques. Cette mesure va totalement à l'encontre du rapport *La création de choix*. Elle est déshabilitante, elle ne promeut pas des choix responsables, elle mine la dignité et crée des environnements où règnent méfiance et soupçon. Elle ne met définitivement pas l'accent sur une « responsabilité partagée ». C'est scandaleux.

**16. Je recommande que les méthodes et le protocole de fouille à nu aléatoire dans les établissements pour femmes soient immédiatement éliminés et qu'une politique de fouille tenant compte des traumatismes et du genre devienne la norme dans les établissements pour femmes.**

## RÉPONSE DU SCC :

L'approche du Service correctionnel du Canada (SCC) quant aux services correctionnels pour les délinquantes est fondée sur la recherche, axée sur le traumatisme et adaptée aux délinquantes. Les fouilles à nu se limitent à l'essentiel, elles visent l'atteinte des objectifs prévus dans la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* et elles sont menées de la manière la plus discrète, humaine et sensible possible, conformément à la politique. De plus, tout le personnel travaillant auprès des délinquantes doit suivre une formation axée sur les femmes. Cette formation sert tout particulièrement à favoriser la compréhension des questions liées aux délinquantes et à aider le personnel à intervenir en tenant compte des spécificités liées au genre.

Le projet de loi C-83 – *Loi modifiant Le Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition et une autre loi* a reçu la sanction royale le 21 juin 2019 et entraînera des changements importants au système correctionnel fédéral. Par conséquent, le SCC sera dorénavant en mesure d'examiner des technologies modernes en matière de fouille telles que des scanners corporels. Ces outils sont susceptibles de renforcer la sécurité globale du personnel, des délinquants et du public en réduisant encore davantage l'introduction d'objets interdits dans nos établissements.

## Perspective de l'enquêteur correctionnel pour 2019-2020

Je m'attends assurément à ce que 2019-2020 soit une période de changement et de défi au sein des services correctionnels fédéraux. Les priorités et les plans futurs sont toujours un peu plus difficiles à établir ou à prédire durant une année électorale. Il reste tellement de choses à accomplir dans le plan directeur du gouvernement actuel en matière de services correctionnels fédéraux, comme exprimé dans la lettre de mandat du ministre à l'intention de la nouvelle commissaire en septembre 2018. En effet, à la lumière du rythme actuel et des progrès constatés, la réalisation des réformes, des engagements et de la vision établis dans cette lettre pourrait nécessiter une décennie ou plus. Les services correctionnels sont un domaine extrêmement influencé par l'orientation politique du gouvernement en place.

Cela dit, grâce aux ressources supplémentaires reçues dans le budget de 2018-2019, mon bureau a l'intention de consolider et d'élargir sa capacité d'enquête systémique en réalisant plus d'examen thématiques ciblés circonscrits dans le temps. Les enjeux prioritaires soulevés dans les rapports du Bureau qui exigeront une surveillance accrue au cours de la prochaine année incluent notamment :

- l'élimination de l'isolement préventif;
- la mise en place d'unités d'intervention structurée;
- la mise en œuvre nationale du Programme d'échange de seringues dans les prisons;

- la mise en œuvre d'un programme de défense des patients;
- la présence de professionnels de la santé sur place 24 heures sur 24 et sept jours sur sept dans les établissements désignés.

Au cours de l'année à venir, mon bureau a l'intention de se pencher de plus près sur l'éducation derrière les barreaux, l'accès à des traitements liés à la santé mentale et les progrès touchant les services correctionnels pour Autochtones. Pour la première fois, mon bureau réalisera aussi un examen approfondi de la violence sexuelle dans les établissements fédéraux. C'est un domaine des services correctionnels où il n'y a pas de données fiables et crédibles à l'échelle nationale. Même si nous savons que certains détenus sont plus à risque de victimisation sexuelle que d'autres, particulièrement ceux qui sont les plus marginalisés et les plus vulnérables (p. ex. ceux qui ont des problèmes de santé mentale, des antécédents de victimisation, les membres de la communauté LGBTQ2 et les détenus plus jeunes), le SCC ne possède pas de stratégie générale qui vise précisément à prévenir la violence sexuelle en milieu carcéral. Un examen approfondi de cet enjeu se fait attendre depuis longtemps, et mon bureau se tournera vers l'expérience d'autres administrations pour formuler des recommandations qui sont axées sur la prévention et pertinentes dans le contexte canadien.

D'un point de vue personnel, mais tout de même professionnel, j'ai été tout à fait heureux de l'accueil réservé à mon initiative visant à créer et à présider un *Réseau d'experts sur la surveillance externe des prisons et les droits de la personne*, qui, selon les derniers chiffres, compte maintenant près de 100 membres et non-membres de 24 pays. Sous l'égide de l'Association internationale des affaires correctionnelles et pénitentiaires, ce nouveau réseau mondial vise à faciliter un dialogue constructif et professionnel entre les

organisations responsables de la surveillance externe des prisons et les autorités carcérales assujetties à leur surveillance. La mission de ce réseau est d'échanger de l'information, des pratiques exemplaires et des leçons retenues au sujet de la surveillance externe efficace des prisons dans le but d'accroître l'ouverture, la transparence et la reddition de comptes des autorités pénitentiaires partout dans le monde. J'entends assurer la croissance et le renforcement de ce réseau pour que son influence et son expertise en matière de traitement juste et humain des prisonniers soient entendues et ressenties, au Canada et ailleurs dans le monde.

## Prix Ed Mclsaac pour la promotion des droits de la personne dans le système correctionnel

Le Prix Ed Mclsaac pour la promotion des droits de la personne dans le système correctionnel a été créé en décembre 2008 en l'honneur de M. Ed Mclsaac, qui a longtemps été le directeur exécutif du Bureau de l'enquêteur correctionnel ainsi qu'un fervent défenseur des droits de la personne au sein du système correctionnel fédéral. Le Prix Ed Mclsaac vise à souligner les réalisations exceptionnelles et l'engagement à améliorer les services correctionnels au Canada et à protéger les droits des détenus.

En 2018, le Prix Ed Mclsaac pour la promotion des droits de la personne dans le système correctionnel a été remis à Renu Mandhane, commissaire en chef de la Commission ontarienne des droits de la personne (CODP).



De gauche à droite : Ivan Zinger, Renu Mandhane et Marie-France Kingsley

# Annexe A : Résumé des recommandations

1. Je recommande que, pendant l'exercice 2019-2020, le Service correctionnel du Canada effectue un examen des pratiques et des protocoles en matière de sécurité, dans le but d'offrir un environnement plus positif et propice à la prestation sécuritaire des soins cliniques dans les centres régionaux de traitement. Cet examen des « pratiques exemplaires » permettrait d'établir un modèle de sécurité et une structure d'intervention qui répondraient mieux aux besoins des patients, soutiendraient les objectifs de traitement des cliniciens et respecteraient des principes de droit moins restrictifs.
2. Je recommande que le SCC revoie l'objectif du Programme d'échange de seringues dans les prisons ainsi que les critères de participation à ce programme, de concert avec les détenus et le personnel, en cherchant à nouer des liens de confiance, et qu'il examine ce qui se fait ailleurs dans le monde pour explorer comment il pourrait augmenter le taux de participation au programme et en améliorer l'efficacité.
3. Je recommande que le SCC, en consultation avec la Commission des libérations conditionnelles du Canada, mène un examen conjoint de l'application des dispositions de l'article 121, portant sur la libération pour des raisons de compassion, de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* pour s'assurer que les politiques et les procédures respectent l'esprit et l'intention de la loi sur l'aide médicale à mourir.
4. Je recommande que le SCC charge une tierce partie indépendante, spécialisée dans les questions de culture organisationnelle (et détenant des connaissances particulières sur le système correctionnel), d'évaluer et de déterminer les causes potentielles de la culture de l'impunité qui semble exister dans certains établissements à sécurité maximale et de proposer d'éventuelles stratégies à court, moyen et long termes qui mèneront à des changements transformationnels durables.
5. Je recommande que le Service mette sur pied un groupe de travail, comprenant des représentants externes, pour effectuer un examen de tous les incidents impliquant le recours à la force qui ont eu lieu sur une période de deux ans dans les établissements à sécurité maximale. Cet examen ne devrait pas se limiter au respect du règlement, mais plutôt intégrer ce qui suit :
  - i. une analyse des tendances, des enjeux et de la culture qui contribuent à la récurrence de la non-conformité au règlement et du recours inapproprié à la force;
  - ii. un examen des pratiques exemplaires et des leçons retenues au sein du SCC et des autorités correctionnelles d'ailleurs dans le monde;
  - iii. un plan d'action composé de mesures correctives qui ne se limitent pas à de simples rappels verbaux et écrits, mais incluent de la formation et du perfectionnement professionnel, des mesures disciplinaires, du mentorat, la mise sur pied d'une équipe d'intervention d'urgence et d'autres initiatives pertinentes.

6. Je recommande que soit effectué un examen externe et indépendant des services d'alimentation du SCC en fonction duquel sera créé un menu national révisé, où les ingrédients, les méthodes de cuisson, la taille des portions, le contenu nutritionnel et les coûts seront entièrement conformes au nouveau *Guide alimentaire canadien*. L'examen devrait comprendre une consultation directe et significative de la population carcérale.
7. Compte tenu des liens démontrés qui existent entre une bonne alimentation et une population en santé, je recommande que la prestation du programme des services d'alimentation du SCC soit supervisée par le secteur des services de santé. Ce changement devrait inclure des vérifications périodiques du contenu nutritionnel des repas, des inspections régulières de la production alimentaire et des aires de préparation ainsi que des communications continues avec des nutritionnistes et diététistes autorisés et avec des experts en matière de salubrité alimentaire de l'extérieur du SCC. Un modèle hybride comprenant une supervision interne et externe des services d'alimentation du SCC serait davantage conforme au principe voulant que les populations carcérales présentent des risques plus élevés de maladies chroniques et que le recours aux services alimentaires pour aider à contrôler et à prévenir les problèmes de santé, y compris de santé dentaire, est une manière efficace d'utiliser les ressources publiques.
8. Je recommande que, en 2019-2020, le SCC :
  - i. explique publiquement comment il prévoit combler les lacunes révélées dans l'arrêt *Ewert c. Canada* et garantir que des indicateurs de risques et de besoins mieux adaptés à la culture (c.-à-d. les antécédents sociaux des Autochtones) soient intégrés aux évaluations des risques et des besoins;
  - ii. demande à des experts externes et indépendants d'effectuer des recherches empiriques pour évaluer la validité et la fiabilité de tous les outils d'évaluation des risques existants utilisés par le SCC pour éclairer la prise de décisions à l'égard des délinquants autochtones.
9. Je recommande que le SCC, en consultation avec le Comité consultatif national sur les questions autochtones et le Groupe de travail national des Aînés, mette en œuvre un plan d'action assorti de résultats attendus, pour préciser le rôle joué par les Aînés et réduire la vulnérabilité de ces derniers au sein du SCC, et qu'il rende compte publiquement de ce plan d'ici la fin de l'exercice 2019-2020.
10. Je recommande qu'en 2019-2020, le SCC procède, en consultation avec la Commission canadienne des droits de la personne, à un examen complet de son effectif, afin de mieux refléter et représenter la diversité de la population carcérale. Dans le cadre de cet examen, le SCC devrait examiner les plaintes formulées contre des membres du personnel pour des motifs de distinction illicites. Un plan d'action devrait être élaboré dans le but de combler les lacunes.
11. Je recommande que des ressources considérables soient réaffectées au programme de surveillance dans la collectivité et que le SCC élabore une stratégie à long terme visant à régler remédier à la pénurie de logements dans la collectivité, qu'il rende des comptes sur cette stratégie et qu'il mette en œuvre un système d'évaluation et de suivi des besoins des délinquants mis en liberté afin d'éviter les retards et les déplacements inacceptables.

12. Je recommande que chaque administration régionale désigne une ressource/personne-ressource qui travaillera avec son homologue du gouvernement provincial afin de coordonner la conservation et l'acquisition de documents officiels (p. ex. une carte d'assurance maladie, des pièces d'identité, un certificat de naissance) pour les délinquants sous responsabilité fédérale avant leur mise en liberté dans la collectivité.
13. Je recommande que le SCC réexamine les observations et les recommandations formulées dans le rapport conjoint du BEC et de la CCDP intitulé *Viellir et mourir en prison : enquête sur les expériences vécues par les personnes âgées sous garde fédérale* (février 2019) dans le but de mettre à jour et de réviser de manière exhaustive son cadre stratégique national visant les délinquants vieillissants, intitulé *Favoriser le mieux-être et l'autonomie des détenus âgés au SCC* (mai 2018). Ce cadre devrait définir clairement de nouveaux engagements et projets, en plus de ceux qui sont en cours, et préciser l'échéancier de leur mise en œuvre.
14. Je recommande que le SCC :
  - a. améliore la formation pour l'acquisition de compétences numériques/informatiques offerte dans le cadre du programme professionnel afin de s'assurer que les délinquants sont mieux préparés au marché du travail d'aujourd'hui et de demain;
  - b. offre davantage d'occasions d'apprentissage et de placements à l'extérieur pour veiller à ce que les délinquants reçoivent une formation en cours d'emploi significative auprès de professionnels qualifiés;
  - c. rende compte de la façon précise dont il prévoit répondre aux besoins uniques en matière d'employabilité des populations vulnérables (p. ex. les femmes, les Autochtones, les personnes ayant des problèmes de santé mentale, les personnes vieillissantes et les jeunes),
  - d. modernise son secteur manufacturier de manière à s'assurer qu'il correspond aux tendances du marché du travail.
15. Je recommande, une fois de plus, que le système arbitraire et discriminatoire des niveaux de déplacement imposé par le système carcéral aux femmes placées dans les unités à sécurité maximale cesse immédiatement. Les exigences en matière de supervision et de sécurité devraient être évaluées individuellement au cas par cas, comme le prévoit déjà la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*.
16. Je recommande que les méthodes et le protocole de fouille à nu aléatoire dans les établissements pour femmes soient immédiatement éliminés et qu'une politique de fouille tenant compte des traumatismes et du genre devienne la norme dans les établissements pour femmes.

# Annexe B : Statistiques annuelles

## Mises à jour des statistiques annuelles

En 2018-2019, le Bureau a mis en œuvre une nouvelle application logicielle de gestion des cas (*SCRIPTA*) pour mener des enquêtes sur les plaintes des délinquants et faire un suivi connexe, du contact initial jusqu'à leur résolution. Le Bureau a aussi mis en place une capacité de résolution rapide à l'étape de réception et d'évaluation. Ces gains d'efficacité ont rationalisé et modernisé les opérations du BEC. Puisque c'est la première année où ces systèmes ont été utilisés, ce ne sont pas toutes les données et catégories et tous les tableaux qui correspondent au rapport des années précédentes sur nos statistiques annuelles. Tandis que nous poursuivons l'harmonisation de nos pratiques administratives et opérationnelles, nous déployons tous les efforts possibles pour assurer l'uniformité, la précision et l'exactitude de nos rapports statistiques.

## Tableau A : Plaintes présentées au BEC par catégorie et état de résolutions<sup>96</sup>

NOM DE LA RANGÉE	RÉSOLUE	EN COURS	TOTAL
Isolement préventif	181	16	197
Contrat de comportement	0	1	1
Préparation de cas	40	2	42
Effets gardés en cellule	380	12	392
Placement en cellule	30	3	33
Réclamation contre la Couronne	46	0	46
Surveillance dans la collectivité	52	1	53
Mise en liberté sous condition	149	13	162
Conditions de détention	533	36	569
Décès d'un détenu	1	0	1
Régimes	39	6	45
Discipline	11	0	11
Discrimination	21	5	26
Emploi	50	4	54
Renseignement au dossier	125	13	138
Questions financières	105	4	109

<sup>96</sup> Le BEC peut commencer une enquête à la réception d'une plainte présentée par un délinquant ou au nom de celui-ci, ou de sa propre initiative. Les plaintes sont reçues par téléphone ou lettres et durant des entrevues avec du personnel d'enquête du BEC dans les établissements correctionnels fédéraux.

NOM DE LA RANGÉE	RÉSOLUE	EN COURS	TOTAL
Services d'alimentation	50	4	54
Griefs	124	3	127
Harcèlement par un détenu	35	1	36
Réduction des préjudices	30	1	31
Santé et sécurité	1	0	1
Soins de santé	625	52	677
Information	14	2	16
Processus de requête des détenus	11	2	13
Accès juridique	16	0	16
Courrier	77	6	83
Santé mentale	54	2	56
Décisions du BEC	29	5	34
Langues officielles	6	0	6
Tribunal extérieur	2	0	2
Décisions de la Commission des libérations conditionnelles du Canada	2	0	2
Pratique spirituelle ou observation de la religion	20	2	22
Programmes	126	13	139
Questions provinciales/territoriales	1	0	1
Procédures de mise en liberté	51	3	54
Sûreté/sécurité	152	20	172
Fouille	20	3	23
Cote de sécurité	93	10	103
Administration de la peine	29	0	29
Unité spéciale de détention – Examens du Comité consultatif national	1	0	1
Membre du personnel (SCC)	486	22	508
Téléphone	168	7	175
Permission de sortir	62	7	69
Transfèrement	317	22	339
Analyse d'urine	15	0	15
Recours à la force	55	13	68
Visites	180	14	194
Non précisé <sup>97</sup>	289	17	306
<b>TOTAL</b>	<b>4 904</b>	<b>347</b>	<b>5 251</b>

<sup>97</sup> La catégorie de la plainte n'a pas encore été précisée.

## Tableau B : Plaintes, entrevues<sup>98</sup> et jours en établissement par région et établissement

RÉGION/ÉTABLISSEMENT	PLAINTES	ENTREVUES	JOURS EN ÉTABLISSEMENT
<b>ATLANTIQUE</b>	<b>611</b>	<b>138</b>	<b>48,5</b>
Atlantique	193	52	14
Dorchester	227	34	18 <sup>99</sup>
Établissement Nova pour femmes	93	41	6,5
Centre de rétablissement Shepody	26	0	–
Springhill	72	11	10
<b>ONTARIO</b>	<b>1 019</b>	<b>297</b>	<b>82,5</b>
Bath	108	20	9
Beaver Creek	128	34	13
Collins Bay	71	19	10
Établissement pour femmes Grand Valley	135	36	15
Joyceville	55	41	11 <sup>100</sup>
Unité d'évaluation de Joyceville	109	23	–
Unité de détention temporaire de Joyceville	67	4	–
Millhaven	148	50	13 <sup>101</sup>
Unité d'évaluation de Millhaven	14	4	–
Unité de détention temporaire de Millhaven	12	0	–
Centre régional de traitement – Bath	6	0	–
Centre régional de traitement – Millhaven	9	5	–

<sup>98</sup> Une conversation directe ou indirecte avec le délinquant, qui a habituellement lieu durant une visite à l'établissement.

<sup>99</sup> Cela inclut le Centre de rétablissement Shepody.

<sup>100</sup> Cela inclut l'Unité d'évaluation et l'Unité de détention temporaire de Joyceville.

<sup>101</sup> Cela inclut l'Unité d'évaluation et l'Unité de détention temporaire de Millhaven ainsi que le Centre régional de traitement.

RÉGION/ÉTABLISSEMENT	PLAINTES	ENTREVUES	JOURS EN ÉTABLISSEMENT
Warkworth	157	61	11,5
<b>PACIFIQUE</b>	<b>870</b>	<b>288</b>	<b>60</b>
Établissement de la vallée du Fraser pour femmes	77	21	3
Kent	167	65	12
Pavillon de ressourcement Kwikwèxwelhp	7	0	4
Matsqui	78	23	8
Mission	225	46	9,5
Mountain	157	62	12
Pacifique	32	20	10,5 <sup>102</sup>
Centre régional de réception – Pacifique	21	8	–
Centre régional de traitement – Pacifique	81	39	–
William Head	25	4	1
<b>PRAIRIES</b>	<b>1 269</b>	<b>263</b>	<b>89</b>
Bowden	186	38	8
Maison de ressourcement Buffalo Sage	2	0	1
Drumheller	141	11	8
Edmonton	171	40	12
Établissement d'Edmonton pour femmes	104	20	11
Grande Cache	89	24	9
Grierson	15	2	1
Pavillon de ressourcement O-Chi-Chak-Ko-Sipi	2	1	3
Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci	10	1	3
Centre Pê Sâkâstêw	16	0	4
Centre psychiatrique régional	134	40	7,5
Saskatchewan	233	52	9,5

<sup>102</sup> Cela inclut le Centre régional de traitement et le Centre régional de réception du Pacifique.

RÉGION/ÉTABLISSEMENT	PLAINTES	ENTREVUES	JOURS EN ÉTABLISSEMENT
Centre de guérison Stan Daniels	2	2	2
Stony Mountain	162	32	8
Pavillon de ressourcement Willow Cree	2	0	2
<b>QUÉBEC</b>	<b>1 170</b>	<b>359</b>	<b>101</b>
Archambault	112	20	9
Centre régional de santé mentale	8	0	3
Cowansville	85	24	5,5
Centre régional de réception (CRR)	140	21	12,5 <sup>103</sup>
Donnacona	231	81	17
Drummond	50	21	7
Centre fédéral de formation	163	51	13,5
Joliette	171	42	9,5
La Macaza	69	20	11
Port-Cartier	99	68	12
Unité spéciale de détention	42	11	–
Centre de ressourcement Waseskun	0	0	1
<b>CCC-CRC<sup>104</sup> / LIBÉRÉS CONDITIONNELS DANS LA COLLECTIVITÉ</b>	<b>237</b>	<b>0</b>	<b>95</b>
<b>GRAND TOTAL</b>	<b>5 176<sup>105</sup></b>	<b>1 345</b>	<b>476</b>

<sup>103</sup> Cela inclut l'Unité spéciale de détention.

<sup>104</sup> CCC – CRC: Centres correctionnels communautaires et centres résidentiels communautaires.

<sup>105</sup> N'inclut pas les plaintes découlant d'entrevues. Soixante-quinze plaintes ont été formulées durant des entrevues en 2018-2019.

## Tableau C : Plaintes et entrevues par établissement pour femmes purgeant une peine de ressort fédéral

NOM DE LA RANGÉE	PLAINTES	ENTREVUES	JOURS EN ÉTABLISSEMENT
<b>ATLANTIQUE</b>			
Établissement Nova pour femmes	93	41	6,5
<b>ONTARIO</b>			
Établissement Grand Valley pour femmes	135	36	15
<b>PACIFIQUE</b>			
Établissement de la vallée du Fraser pour femmes	77	21	3
<b>PRAIRIES</b>			
Maison de ressourcement Buffalo Sage	2	0	1
Établissement d'Edmonton pour femmes	104	20	11
Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci	10	1	3
<b>QUÉBEC</b>			
Joliette	171	42	9,5
<b>TOTAL</b>	<b>592<sup>106</sup></b>	<b>161</b>	<b>49</b>

<sup>106</sup> N'inclut pas les plaintes découlant d'entrevues.

## Tableau D : Traitement des plaintes

MESURE	NOMBRE
Intervention immédiate <sup>107</sup>	1 769
Demande de renseignements <sup>108</sup>	1 604
Enquête	586
Résolution non précisée <sup>109</sup>	945
En cours	347
TOTAL	5 251

<sup>107</sup> **Intervention immédiate** : Peut inclure le fait de fournir des renseignements ou des conseils aux délinquants sur les lois et les politiques applicables, de dire au délinquant qu'il est prématuré de communiquer avec le Bureau et/ou d'aiguiller le délinquant vers le processus de grief interne du SCC, vers des membres du personnel du SCC ou vers des organismes externes, le cas échéant.

<sup>108</sup> **Demandes de renseignements et enquêtes** : Les demandes de renseignements consistent à recueillir des renseignements à la suite d'une plainte afin de répondre à la question présentée ou de déterminer si une enquête sera requise. Les demandes de renseignements se distinguent des enquêtes dans la mesure où elles ne font habituellement pas intervenir d'analyses importantes, d'enjeux complexes et de multiples sources de renseignements ou des échanges, des dialogues ou un échange de renseignements continus.

<sup>109</sup> L'enquêteur n'a pas encore précisé l'approche en matière de résolution (c.-à-d. interne, demande de renseignements ou enquête).

## Tableau E : Plaintes, plaignants et population carcérale par région

NOM DE LA RANGÉE	PLAINTES	PLAIGNANTS <sup>110</sup>	POPULATION CARCÉRALE <sup>111</sup>
Atlantique	611	272	1 306
Québec	1 170	522	2 914
Ontario	1 019	536	3 780
Prairies	1 269	617	4 010
Pacifique	870	375	2 139
TOTAL <sup>112</sup>	4 939 <sup>113</sup>	2 322	14 149

<sup>110</sup> Le nombre de délinquants ayant communiqué avec notre bureau pour formuler une plainte (c.-à-d. les plaignants).

<sup>111</sup> Population carcérale ventilée par région : en date du 7 avril 2019, selon le Système intégré de rapports du Service correctionnel du Canada.

<sup>112</sup> N'inclut pas les CCC-CRC/libérés conditionnels dans la collectivité. Il y a eu 156 contacts différents dans la collectivité.

<sup>113</sup> N'inclut pas les plaintes découlant d'entrevues.

## Tableau F : Sujets de préoccupation les plus souvent signalés par les délinquants

CATÉGORIE	NOMBRE	PERCENTAGE
<b>POPULATION CARCÉRALE TOTALE</b>		
Soins de santé	677	12,89 %
Conditions de détention	569	10,84 %
Personnel	508	9,67 %
Effets gardés en cellule	392	7,47 %
Transfèrement	339	6,46 %
Inconnu	306	5,83 %
Isolement préventif	197	3,75 %
Visites	194	3,69 %
Téléphone	175	3,33 %
Sûreté/sécurité	172	3,28 %
<b>DÉLINQUANTS AUTOCHTONES</b>		
Soins de santé	177	13,30 %
Conditions de détention	150	11,27 %
Personnel	149	11,19 %
Transfèrement	95	7,14 %
Inconnu	76	5,71 %
Effets gardés en cellule	74	5,56 %
Sûreté/sécurité	53	3,98 %
Isolement préventif	53	3,98 %
Visites	41	3,08 %
Programmes	39	2,93 %
<b>DÉLINQUANTES SOUS RESPONSABILITÉ FÉDÉRALE</b>		
Conditions de détention	106	16,80 %
Soins de santé	99	15,69 %
Personnel	51	8,08 %
Effets gardés en cellule	48	7,61 %
Inconnu	34	5,39 %
Sûreté/sécurité	26	4,12 %
Isolement préventif	25	3,96 %
Visites	23	3,65 %
Mise en liberté sous condition	20	3,17 %
Téléphone	19	3,01 %

# Annexe C : Autres statistiques

## A. Examens prévus par la Loi menés en 2018-2019

Conformément à la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC), le Bureau de l'enquêteur correctionnel examine toutes les enquêtes du SCC concernant des incidents relatifs à des blessures graves ou au décès de détenus.

### Examens prévus par la Loi par type d'incident

TYPE D'INCIDENT	EXAMENS
Voies de fait	38
Meurtre	1
Suicide	2
Tentative de suicide	8
Automutilation	2
Blessures (accident)	7
Surdose interrompue	8
Décès (cause naturelle) <sup>114</sup>	44
Décès (cause non naturelle)	4
Perturbation	2
<b>TOTAL</b>	<b>116</b>

<sup>114</sup> Les décès survenus en raison de « causes naturelles » font l'objet d'une enquête menée en vertu d'un processus d'examen des cas de décès distinct qui comprend un examen du dossier à l'administration centrale.

## B. Examens d'incidents de recours à la force menés par le BEC en 2018-2019

Le Service correctionnel est tenu de fournir au Bureau tous les documents pertinents concernant les incidents relatifs au recours à la force, notamment :

- Rapport sur le recours à la force
- Copie de toute vidéo concernant l'incident
- Liste de contrôle des Services de santé pour l'examen d'un recours à la force
- Liste de contrôle après l'incident
- Rapport d'observation ou déclaration d'un agent
- Plan d'action pour régler les lacunes

***Remarque :** Les données dans les tableaux qui suivent représentent seulement les incidents examinés par le BEC en 2018-2019, ce qui constitue un sous-ensemble de tous les dossiers de recours à la force reçus par le Bureau durant la même période.*

## Tableau 1 : Fréquence des mesures de recours à la force les plus couramment utilisées (à l'échelle nationale et par région)

	ATL	QUÉ	ONT	PRA	PAC	NATIONAL
<b>INCIDENTS DÉCLARÉS EXAMINÉS PAR LE BEC</b>	<b>162</b>	<b>323</b>	<b>435</b>	<b>446</b>	<b>250</b>	<b>1,616</b>
<b>MESURES LES PLUS COURAMMENT UTILISÉES<sup>115</sup></b>						
Contrôle physique	126	156	260	309	184	1 035
Matériel de contrainte (menottes/entraves aux pieds)	48	133	266	241	161	849
Agent inflammatoire (aérosol capsique)	66	221	173	198	112	770
MK-4	18	85	67	113	72	355
MK-9	28	72	43	44	38	225
Détonation de T-21	2	23	27	22	1	75
MK-46	5	37	32	16	1	91
T-16	4	2	2	2	0	10
ISPRA	9	2	2	1	0	14
Brandissement d'un agent inflammatoire assorti d'ordres verbaux	8	29	42	43	48	170
Équipe d'intervention d'urgence (EIU)	9	10	67	30	4	120
Bouclier	9	7	18	35	7	76
Matériel de contrainte souple (Pinel)	5	28	6	6	3	48
Carabine C8 (arme à feu)	2	0	3	2	11	18
Bâton	0	4	7	4	2	17
Brandissement/chargement d'une arme à feu	1	2	2	12	0	17
Injection sans consentement	1	0	9	4	1	15
Artifice de diversion DT-25 (« grenade aveuglante »)	3	0	2	5	1	11
<b>TOTAL</b>	<b>278</b>	<b>590</b>	<b>855</b>	<b>898</b>	<b>525</b>	<b>3 146</b>

<sup>114</sup> Un incident de recours à la force peut comprendre plus d'une mesure.

## Tableau 2 : Fréquence des mesures de recours à la force les plus couramment utilisées (établissements pour femmes)

INCIDENTS DÉCLARÉS EXAMINÉS PAR LE BEC	159
MESURES LES PLUS COURAMMENT UTILISÉES	FRÉQUENCE DES MESURES
Contrôle physique	128
Matériel de contrainte (menottes/entraves aux pieds)	54
Agent inflammatoire	48
MK-4	39
MK-9	9
Brandissement d'un agent inflammatoire assorti d'ordres verbaux	20
Matériel de contrainte souple (Pinel)	9
Bouclier	4
Équipe d'intervention d'urgence	3
TOTAL	266

### C. Communications sans frais en 2018-2019

Les délinquants et les membres du public peuvent communiquer avec le BEC en composant le numéro sans frais (1-877-885-8848) partout au Canada. Toutes les communications entre les délinquants et le BEC sont confidentielles.

Nombre de communications sans frais reçues au cours de la période visée par le rapport :  
*Non disponible pour le moment*

Nombre de minutes d'enregistrement sur la ligne téléphonique sans frais : *Non disponible pour le moment*

**Note :** Une demande a été formulée auprès de Sécurité publique Canada pour obtenir cette information.

### D. Enquêtes menées à l'échelle nationale en 2018-2019

1. L'enquêteur correctionnel du Canada et la présidente de la Commission canadienne des droits de la personne demandent au gouvernement fédéral de respecter la dignité des personnes âgées sous garde fédérale, 28 février 2019.
2. Dysfonctionnement à l'Établissement d'Edmonton (date du dépôt du *Rapport annuel 2018-2019*).

