



RAPPORT ANNUEL

2020-2021



Bureau de
l'enquêteur
correctionnel

Office of the
Correctional
Investigator

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 30 juin 2021

L'honorable Bill Blair
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 huitième 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	ii
Message de la directrice générale	xii
Mises à jour nationales et enjeux importants	1

Enquêtes nationales

1. Enquête sur les recours à la force impliquant des détenus fédéraux noirs, autochtones, de couleur (PANDC) et d'autres populations vulnérables	5
2. Un examen des services correctionnels pour femmes 30 ans après <i>La création de choix</i>	22
3. Observations préliminaires sur les unités d'intervention structurée	57
4. Une enquête sur le recours à l'isolement médical dans les établissements correctionnels fédéraux	65
5. Une enquête sur un suicide dans un établissement à sécurité maximale	69
6. Ratification par le Canada du <i>Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture</i> (OPCAT)	76
Vision de l'enquêteur correctionnel pour 2021-2022	83
Prix Ed Mclsaac pour la promotion des droits de la personne dans le système correctionnel	84
Annexe A : Résumé des recommandations.	85
Annexe B : Statistiques annuelles	89
Annexe C : Autres statistiques	99
Annexe D : Rapports ministérielle	102

Message de l'enquêteur correctionnel



J'écris le mot d'ouverture de mon rapport annuel 2020-2021 au milieu de la troisième vague de la pandémie mondiale de COVID-19. Dans quelques mois, lorsque mon rapport aura été déposé au Parlement et rendu public, j'espère que le pire de cette période très difficile sera derrière nous. Il a été extrêmement difficile de remplir certains aspects de mon mandat alors que les visites régulières dans des prisons fédérales par les membres de mon personnel sont toujours suspendues. Bien que mon Bureau soit passé à un modèle de visites virtuelles au début de l'année 2021, une approche qui permet à mes enquêteurs d'interroger

de manière confidentielle les détenus par vidéoconférence à distance, rien ne remplace les visites en personne. La valeur ajoutée du travail de mon Bureau réside dans la capacité du personnel d'enquête à établir un rapport personnel et un dialogue avec les personnes incarcérées et le personnel pénitentiaire, à mener des entretiens en personne, à faire l'expérience et à inspecter directement les réalités vécues de l'incarcération, et à chercher à résoudre les problèmes de manière informelle sur place. J'attends avec impatience le jour où mon personnel et moi-même serons de retour au bureau et où les visites en personne dans les prisons auront repris.

Entre-temps, au risque d'être trop optimiste, je veux profiter de cette occasion pour partager quelques réflexions et conclusions, basées sur le travail de mon Bureau, sur la façon dont la pandémie a touché les services correctionnels fédéraux. Mon intention est de réfléchir à cette expérience d'une manière qui pourrait contribuer à guider ou à façonner la voie à suivre pour les services correctionnels dans un monde post-pandémique. Je conclurai par quelques

réflexions sur la manière dont mon Bureau a mené ses activités en ces temps de COVID-19 et je présenterai certaines des enquêtes (non liées à la COVID) réalisées au cours de cette période de rapport.

Je pense qu'il est juste de dire que le Service correctionnel du Canada (SCC), comme le reste du pays, n'était pas adéquatement préparé à faire face au fléau d'une pandémie mondiale en évolution rapide. Il est compréhensible que la première vague de COVID-19 (de fin mars à fin mai 2020) ait suscité beaucoup d'inquiétude, de confusion et même de panique, car elle a entraîné l'apparition d'éclotions dans six pénitenciers en Colombie-Britannique, au Québec et en Ontario. Lors de la première vague, 361 prisonniers ont contracté le virus. Une deuxième vague plus virulente d'éclotions dans les prisons s'est installée au début novembre, avec de nouveaux cas positifs à la mi-décembre ayant atteint un sommet. À la fin de la période de rapport (31 mars 2021), au cours de la troisième vague de COVID, le SCC avait signalé 1 450 infections parmi les détenus, 21 établissements sur 43 ayant connu une écloison. Environ dix pour cent de tous les détenus ont eu un diagnostic positif à la COVID-19, ce qui représente un taux d'infection nettement plus élevé que dans la population canadienne.¹



Unités infectées par la COVID-19 à l'établissement Port-Cartier

Bien sûr, les statistiques ne disent pas tout. Derrière les chiffres globaux se cachent des réalités qui font réfléchir. Tout simplement, certaines personnes et certains établissements s'en sont mieux tirés que d'autres. Par exemple, proportionnellement plus d'établissements dans la région des Prairies ont connu des épidémies (7 sur 12) par rapport aux autres régions. Dans mon deuxième rapport de situation sur la COVID-19 (février 2021), j'ai signalé, avec inquiétude, que les Autochtones représentaient près de 60 % de tous les cas positifs de COVID-19 dans les prisons fédérales depuis novembre. Sur le plan démographique, les Autochtones derrière les barreaux sont relativement plus jeunes que les autres groupes raciaux. Par conséquent, les taux d'infection plus élevés chez les Autochtones ont considérablement réduit l'âge moyen des personnes infectées.

J'ai également noté à l'époque qu'il semblait y avoir un lien entre les taux de transmission et l'infrastructure, l'âge et la conception des prisons. Par exemple, le pénitencier de Saskatchewan et l'Établissement de Stony Mountain, deux des plus anciennes et des plus grandes prisons du Canada, ont connu le plus grand nombre d'infections à la COVID-19, y compris de multiples écloisions. Les deux établissements accueillent un grand nombre d'Autochtones, qui souffrent d'un taux d'infection plus élevé que les autres groupes. En outre, les parties les plus anciennes de ces établissements présentent une mauvaise ventilation, des espaces de rassemblement vastes et ouverts, et des cellules avec des barreaux ouverts.

¹ En date du 10 mai 2021, le [Gouvernement du Canada a déclaré que 4,1 % des tests de dépistage de la COVID-19 effectués au Canada](#) ont révélé un diagnostic positif.

En même temps, malgré leur nombre nettement inférieur, les femmes détenues ont connu pratiquement le même pourcentage d'infections (11,8 %) que les hommes détenus (11,7 %).² Il s'agit probablement d'une conséquence du logement collectif et des conditions de vie dans les sites régionaux pour femmes.

Si la propagation de la COVID-19 au sein de la population carcérale reflète souvent ce qui se passe dans la collectivité, les taux d'infection différentiels et la propagation inégale de la COVID-19 entre et au sein de la population carcérale pourraient bénéficier d'un examen plus approfondi. Les vecteurs de transmission (de l'extérieur vers l'intérieur), les taux de propagation dans les collectivités et les prisons, les mesures de confinement et d'isolement, les protocoles de nettoyage et d'hygiène, ainsi que les mesures de prévention et de contrôle des infections doivent tous faire l'objet d'un examen minutieux et d'un examen de la vulnérabilité et de la résilience. Ces travaux contribueraient à éclairer les futurs efforts de prévention, de surveillance et d'intervention, et devraient idéalement être menés indépendamment du service pénitentiaire.

1. Je recommande que le ministre de la Sécurité publique demande à l'Agence de la santé publique du Canada de mener une étude épidémiologique indépendante sur les taux différentiels d'infection et de propagation de la COVID-19 dans les prisons fédérales canadiennes et de rendre publics les résultats et les recommandations.

Les mesures adoptées pour contenir, contrôler et prévenir les éclosions actives en prison – suspension indéfinie des visites en personne, périodes prolongées de confinement et d'isolement cellulaire, interruption des programmes et des services, restrictions du temps passé dans les cours et hors de la cellule, et imposition de périodes d'isolement médical de 14 jours – ont été exceptionnellement difficiles et astreignantes pour les personnes vivant derrière les barreaux. Au moment de la rédaction de ce rapport, la plupart des prisons restent fermées aux visites et certaines personnes n'ont pas eu de visite de contact depuis plus d'un an. D'autres mesures extrêmes – isolement cellulaire quasi total (22 heures ou plus par jour), exercice en plein air une fois tous les deux ou trois jours, 20 minutes hors cellule tous les deux jours pour prendre une douche ou utiliser le téléphone – violent le droit national et les normes internationales relatives aux droits de la personne. Il n'est peut-être pas surprenant qu'un certain nombre d'indicateurs de santé dans les prisons – incidents liés à l'usage de la force, nombre de décès naturels en détention, détenus s'automutilant – aient augmenté cette année, ce qui suggère un éventuel « choc » pandémique et indique peut-être comment certains détenus font face à des périodes de stress, d'incertitude et d'anxiété extrêmes.

Dans ma première mise à jour, j'ai rappelé aux autorités correctionnelles et de santé publique que, même au milieu d'une urgence de santé publique, les droits fondamentaux de la personne et la dignité doivent être respectés. En outre, les mêmes mesures et protections recommandées par les autorités nationales de santé publique doivent être fournies aux populations carcérales. Les principes d'équivalence des soins et les obligations de diligence s'appliquent, quel que soit le statut ou l'urgence de la personne. Les difficultés inhabituelles et les conditions extraordinaires imposées par la COVID-19

² Ces chiffres sont basés sur le nombre total de détenus en fin d'année pour 2020-2021 (N=12 399; femme = 618). Obtenus à partir du tableau de bord du Système intégré de rapport (SIR-M) de SCC.

aux populations carcérales et la question de redressement devront peut-être être résolues par les tribunaux. Toutefois, le fait que les droits des prisonniers doivent être restreints ou suspendus dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publique mérite d'être pris en compte, alors que nous examinons les leçons tirées de la pandémie.

Les mesures et les restrictions liées à la pandémie ont élargi les lacunes du système. Ils ont révélé l'absence d'un cadre de libération conditionnelle pour raisons médicales qui aurait permis à certaines personnes âgées ou affaiblies par des troubles médicaux, répondant aux critères fixés par la loi, de demander une libération anticipée de la prison pour des raisons de santé. Dans mon enquête sur le vieillissement et la mort derrière les barreaux, j'ai réclamé un tel mécanisme, mais je me suis heurté au silence. Bien qu'il existe un cadre permettant d'accorder la libération conditionnelle à titre exceptionnel, seule une poignée d'entre elles sont approuvées chaque année, un nombre qui est resté relativement inchangé au cours de la pandémie. L'absence continue d'action pour trouver une réforme pratique et rentable a causé des douleurs et des souffrances inutiles tout au long de la crise sanitaire de la COVID-19. Cela aurait pu être évité.

Dans le même ordre d'idées, les réalités de la pandémie ont mis en lumière les lacunes largement connues et bien documentées en matière d'accès aux programmes et de capacité derrière les barreaux, et ont exposé davantage les obstacles à la réintégration dans un système qui a malheureusement refusé de mettre à jour ses plateformes technologiques et de prestation de services aux détenus. Lorsque la pandémie a frappé, il n'y avait tout simplement pas de capacité à soutenir l'apprentissage en ligne ou virtuel ou la programmation correctionnelle de quelque nature que ce soit dans un pénitencier fédéral. Lorsque les interventions des programmes – éducatifs, professionnels et correctionnels – ont été suspendues ou réduites par des mesures de lutte contre la pandémie et des réductions de personnel, il n'y avait pas assez de bande passante ou d'infrastructure pour passer à des plateformes d'apprentissage à distance, numériques ou en ligne, au-delà des visites vidéo. Notre enquête sur les interventions correctionnelles menées au cours de la deuxième vague de la pandémie a révélé que la réduction ou l'interruption des programmes a retardé les audiences de libération conditionnelle et la remise en liberté dans la collectivité. Par conséquent, sans que cela soit de leur faute, les personnes incarcérées qui pouvaient bénéficier d'une surveillance communautaire ont passé plus de temps derrière les barreaux qu'elles ne l'auraient fait en temps normal.

La pandémie a également mis à nu un modèle de prestation de services de programmes qui est obsolète et qui, inexplicablement, prive de renseignements. Coincé quelque part au début des années 1990, c'est un système qui n'a pas réussi à fournir aux personnes derrière les barreaux un accès à des ordinateurs qui ne dépendent pas de CD-ROM ou de disquettes pour fonctionner ou être mis à jour. Dans nos prisons, l'accès supervisé au courrier électronique ou à Internet est inexistant, alors qu'ils sont largement disponibles dans les prisons du monde industrialisé. Dans mon enquête de l'année dernière sur l'apprentissage derrière les barreaux, j'ai noté que nos prisons fédérales sont de plus en plus en retard par rapport au reste du monde industrialisé. Ils ne fournissent pas aux personnes incarcérées l'occasion d'acquérir des compétences professionnelles, de s'éduquer et d'apprendre, ce dont elles ont besoin pour retourner en toute sécurité dans la collectivité et mener une vie productive tout en respectant les lois. La seule recommandation de ce rapport, comme tant d'autres avant lui, s'est heurtée à la résistance bureaucratique et à l'inertie du gouvernement. Si le Service avait adopté ou fait avancer les recommandations de mon dernier rapport annuel, bon nombre des problèmes qui ont été amplifiés par les conditions de la pandémie auraient pu être réduits ou évités complètement.

Il est important de reconnaître que, si difficiles qu'aient été les choses, elles auraient pu être bien pires. Dans ma dernière mise à jour sur la COVID-19, j'ai cité un certain nombre d'initiatives qui ont aidé le SCC à limiter les taux d'infection. D'innombrables membres du personnel ont fait des efforts exemplaires et des sacrifices personnels pour continuer à travailler pendant la pandémie. J'ai constaté personnellement ce dévouement lors de mes visites dans des établissements du Québec et de l'Ontario pendant les première et deuxième vagues de la pandémie. L'engagement extraordinaire, le service altruiste et le devoir envers les autres de la part du personnel de SCC doivent être reconnus et félicités. Les autres points forts de la réponse de SCC à la pandémie sont les suivants :

1. Accès au dépistage rapide de la COVID-19;
2. Campagne universelle de vaccination des populations et du personnel pénitentiaires;
3. Vaccination précoce des personnes âgées et affaiblies par des troubles médicaux en détention;
4. Expansion de la capacité de visite vidéo;
5. Collaboration avec des agences et des experts externes en matière d'infection, de prévention, de contrôle et de réponse aux maladies;
6. Communication délibérée, ciblée et améliorée avec les intervenants externes et les familles au sujet des derniers développements de la réponse de SCC à la pandémie.

Ces mesures ont sans aucun doute fait une différence positive et sauvé des vies.

Je m'en voudrais de ne pas mentionner l'engagement et le courage du secteur des services correctionnels communautaires sans but lucratif et des centaines d'employés, de bénévoles et d'établissements qui ont assuré la continuité de leurs services et ouvert leurs portes aux personnes qui retournaient dans la collectivité pendant cette crise. Le secteur des services correctionnels communautaires est véritablement l'un des héros méconnus de notre époque, surtout si l'on considère que les taux de sortie de prison pendant la pandémie sont restés relativement conformes aux moyennes historiques. Ces prestataires fonctionnent avec peu de reconnaissance et un taux journalier qui représente une fraction du coût de l'incarcération. Les prestataires communautaires pourraient et devraient faire davantage et, avec un financement plus approprié et des niveaux de personnel correspondant aux compétences et à la formation, je suis convaincu qu'ils pourraient fournir un éventail encore plus large de services et d'interventions qui favoriseraient davantage une réintégration sûre et rapide dans la collectivité.

- 2. Je recommande que le ministre de la Sécurité publique procède rapidement à un examen approfondi du secteur des services correctionnels communautaires en vue d'améliorer considérablement le soutien financier, technique et infrastructurel. Le financement d'un modèle de services correctionnels communautaires revigoré pourrait s'opérer au détriment des services correctionnels institutionnels, proportionnellement à la baisse des mandats d'incarcération et des admissions de retour, ainsi qu'à la fermeture planifiée et progressive des pénitenciers redondants ou archaïques.**

Avant de conclure, permettez-moi de vous présenter quelques enquêtes non liées à la pandémie qui ont été menées l'année dernière et qui sont incluses dans le corps de mon rapport. Le Bureau a entrepris une enquête sur les recours à la force impliquant des détenus noirs, autochtones et de couleur (PANDC), ainsi que d'autres populations vulnérables (femmes, personnes ayant des antécédents de problèmes de santé mentale, d'automutilation et (ou) de tentative de suicide). Dans le contexte de mouvements sociaux plus larges et d'appels à l'action au Canada et ailleurs, et conformément à notre rôle de surveillance qui consiste à examiner tous les recours à la force dans les services correctionnels, la présente enquête examine spécifiquement le rapport entre la représentation raciale et les incidents de recours à la force dans les pénitenciers fédéraux canadiens. D'autres éléments sont soulevés ici :

1. Examen des services correctionnels pour femmes 30 ans après *La création de choix*;
2. Observations préliminaires sur les unités d'intervention structurée;
3. Enquête sur le recours à l'isolement médical dans les établissements pénitentiaires fédéraux;
4. Enquête sur un suicide dans un établissement à sécurité maximale;
5. Demande répétée pour la ratification par le Canada du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture.

Ces enquêtes sont révélatrices du travail systémique non lié à COVID qui reste à faire, ainsi que d'une série d'engagements, comme les défenseurs des droits des patients, la couverture des soins infirmiers 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 dans les prisons fédérales, et la lutte contre la coercition et la violence sexuelles derrière les barreaux, qui ont été retardés à cause de la pandémie.

En mon personnel, je dis un grand merci pour votre engagement et votre dévouement en ces temps extraordinaires. Puisseons-nous bientôt célébrer ensemble des jours meilleurs.

Enfin, mon Bureau a travaillé avec le chef des organismes fédéraux pour développer un cadre de rapport alternatif qui rationaliserait les obligations de rapport afin de réduire la charge pour les micros et petits services et organismes. Notre objectif est de répondre aux responsabilités de gestion et de transparence envers les Canadiens en créant un modèle unique ou une annexe qui pourrait être ajoutée à un rapport annuel existant. C'est ce que j'ai fait cette année dans une annexe au présent rapport pour montrer la voie à suivre afin que la charge des comptes rendus soit réduite pour les petits organismes aux ressources limitées.

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

LE FARDEAU DES COMPTES RENDUS POUR LES PETITS ET MICRO-ORGANISMES

Depuis mon arrivée au Bureau de l'enquêteur correctionnel en 2004, j'ai été surpris par la complexité des opérations d'un petit organisme indépendant et par l'ampleur de la charge des comptes rendus imposée par les organismes centraux et les autres ministères. Lorsque j'ai été nommé pour la première fois enquêteur correctionnel du Canada il y a quatre ans, j'ai repris les responsabilités de mon prédécesseur en tant que membre du Comité directeur des Chefs d'organismes fédéraux (Comité directeur). En 2019, le Comité directeur a créé quatre groupes de travail chargés d'aborder divers défis rencontrés par les petits et micro-organismes. Je me suis porté volontaire pour codiriger le Groupe d'étude sur le fardeau des comptes rendus. Il est clairement ressorti qu'il existe un fort consensus parmi les petits et micro-organismes sur le fait que la charge des comptes rendus est excessivement bureaucratique et développée pour toutes les organisations gouvernementales, ce qui la rend très difficile à gérer pour les petits et micro-organismes. Le processus va au-delà de ce qui est requis pour adhérer aux principes de comptes rendus décrits dans le cadre principal des politiques du Conseil du Trésor pour les petits ministères et organismes.



Classeur contenant les exigences en matière de rapports ministériels 2020-2021 pour le Bureau de l'enquêteur correctionnel

Pour donner une idée de la situation, en tant qu'administrateur général d'un petit organisme, mon Bureau a la même charge de comptes rendus que le très grand ministère qui est soumis à ma surveillance indépendante. Bien que mon organisme ne compte que 40 employés et dispose d'un budget annuel de 5,4 millions de dollars, je suis tenu de publier presque le même nombre de rapports, environ 40 rapports obligatoires, que le Service correctionnel du Canada, qui compte environ 19 000 employés et dispose d'un budget de plus de 2,5 milliards de dollars. Contrairement à SCC, mes lois m'obligent également à produire un rapport annuel, qui fournit des renseignements sur le travail accompli par mon Bureau, pour chaque année financière. Je reconnais qu'il est impératif de démontrer et d'assurer une bonne intendance des argents des contribuables, ainsi qu'une gestion saine des ressources humaines, mais le manque d'appréciation du fardeau des comptes rendus aux petites et micro-organismes est frappant.

La quantité de paperasserie et les exigences superflues en matière de compte rendu imposées aux petits et micro-organismes nuisent à l'exécution du mandat législatif de mon Bureau. J'ai actuellement quatre employés à temps plein et deux employés occasionnels affectés aux services corporatifs. Mon bureau embauche également des consultants occasionnels pour soutenir ses services corporatifs (p. ex., développer un nouveau système de gestion des cas et reconfigurer notre site Web en nuage). Ces employés du BEC sont tenus de gérer les éléments suivants :

1. Services de gestion financière.
2. Gestion des ressources humaines.
3. Gestion de l'information.
4. Technologies de l'information.
5. Gestion et surveillance.
6. Services du matériel.
7. Services d'approvisionnement.
8. Services des biens immobiliers.
9. Soutien technique pour les outils de communication (Internet, intranet).

De plus, ils doivent négocier et gérer une quinzaine de protocoles d'entente pour divers services avec d'autres ministères. Cette charge de travail et la charge de compte rendu qui lui est associée sont excessivement élevées, ce qui s'éloigne du principe d'efficacité des comptes rendus et de l'établissement d'un cadre de compte rendu où le coût de création et de présentation des renseignements doit être maintenu à un niveau minimal. En fait, je crois comprendre que quelques petits/micro-organismes consacrent désormais de 30 à 50 % de leur personnel aux services corporatifs. Ce n'est pas le cas pour mon Bureau, mais il est de plus en plus difficile de maintenir le niveau d'effectif actuel sans alléger certaines tâches.

Les Chefs des petits organismes soulèvent la question du fardeau des comptes rendus auprès du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) depuis plus d'une décennie maintenant. Quelques petits progrès ont été réalisés il y a des années, par exemple en supprimant l'exigence du Cadre de responsabilisation de gestion et, plus récemment, et c'est tout à son honneur, le SCT a lancé un processus visant à évaluer quelles exigences en matière de compte rendu pourraient être rationalisées. Le SCT a lancé une initiative visant à renouveler son Inventaire des exigences en matière de collecte d'information. Cette base de données a été conçue pour faciliter l'analyse des personnes soumises aux exigences, des types d'exigences, de la fréquence des comptes rendus et d'autres domaines importants. Parallèlement, le SCT espérait découvrir tout dédoublement ou toute redondance des exigences, ainsi que cerner les meilleures pratiques en matière de mode de soumission (p. ex., plateformes numériques, autres moyens de soumission électronique) qui pourraient

être utilisées pour alléger la charge liée à ces exigences. À ce jour, le SCT a déterminé plus de 140 exigences de collecte dans 19 secteurs de dépenses et n'a proposé que des ajustements mineurs à la charge globale des comptes rendus. Plus important encore, sur les 40 rapports préparés par le BEC en 2020-2021, le SCT n'est responsable que de 40 %, de sorte que toute réduction mineure a une incidence limitée sur la charge de travail actuelle.

Le comité directeur s'engage à continuer à travailler à la réduction du fardeau actuelle des comptes rendus et à faire participer le SCT à des ateliers et à des échanges de renseignements. Dans un volet parallèle, le GT sur la charge des comptes rendus a considéré qu'une approche alternative pourrait aider l'approche du Gouvernement du Canada en matière de comptes rendus. L'approche était simple : s'il n'y avait pas de contraintes politiques ou imposées par les lois sur les exigences de compte rendu existantes, à quoi ressemblerait un compte rendu sur toutes les activités d'un petit organisme? Si le rapport était conforme aux principes modernes et aux pratiques exemplaires en matière de responsabilité, d'ouverture, de transparence, d'accessibilité et de bonne gestion pour un organisme financé par des fonds publics, quels renseignements de base devraient être inclus?

Grâce à l'aide financière du comité directeur, le GT sur le fardeau des comptes rendus a retenu les services d'une firme de consultants pour examiner les 40 comptes rendus préparés par le BEC au cours de la dernière année financière et élaborer un seul compte rendu simplifié qui répondrait aux critères suivants :

- **Données ouvertes** – les éléments qui font l'objet d'un compte rendu répondant à la priorité du gouvernement ouvert;
- **Transparence** – les éléments qui sont identifiés pour répondre à la priorité gouvernementale de la transparence;
- **Accessibilité** – les éléments qui sont requis pour faciliter l'accès des parlementaires aux comptes rendus et aux renseignements;
- **Conformité** – les éléments requis pour assurer la conformité avec une politique ou à une directive;
- **Législation** – les éléments qui sont requis en raison d'une exigence législative;
- **Saine gestion** – les éléments qui sont requis pour démontrer une saine gestion aux parlementaires, y compris la surveillance, l'intendance et la responsabilité;
- **Duplication** – les éléments qui sont signalés conformément à d'autres exigences et qui ne doivent pas être publiés à nouveau.

Malheureusement, les lois et règlements sont si prescriptifs et alambiqués que la loi n'a pas été respectée. Cela peut expliquer en partie pourquoi le SCT ne peut pas fournir une réduction plus importante du fardeau des comptes rendus des petits organismes. Si cette solution de rechange aux comptes rendus devait être mise en œuvre, des réformes législatives et réglementaires seraient nécessaires.

Ce rapport figure à l'annexe D de mon rapport annuel et donne un aperçu des renseignements relatifs aux finances, aux ressources humaines, à la planification et au rendement des opérations du BEC, ainsi que de tous les renseignements relatifs aux comptes rendus destinés aux organes quasi judiciaires. Ce rapport facilement accessible de seulement 12 pages, contrairement aux documents qui remplissent un classeur de trois pouces, résume l'information requise pour respecter l'engagement du BEC envers la valeur de transparence de la fonction publique et communique nos succès et nos défis de gestion aux parlementaires, aux Canadiens, aux vérificateurs, aux contrôleurs, aux intervenants et à la société civile en général. Grâce au contenu du rapport annuel de cette année, les lecteurs peuvent pour la première fois, dans un seul document, évaluer le rapport qualité-prix et l'efficacité d'un petit organisme.

- 3. Je recommande que le président du Conseil du Trésor reconnaisse le fardeau que représentent les comptes rendus pour les petits et micro-organismes, et qu'il joue un rôle de chef de file en élaborant une approche pangouvernementale pour alléger ce fardeau. Avant que des réformes législatives et réglementaires complètes puissent être introduites, je recommande au SCT d'envisager des exemptions légales pour que les petits et micro-organismes admissibles puissent commencer à produire des comptes rendus de manière différente.**

Message de la directrice générale

J'ai été très heureuse de rejoindre le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) en tant que directrice générale et avocate générale principale en octobre 2020. Même si j'avais d'importantes fonctions à assumer, j'étais enthousiaste à l'idée de relever un nouveau défi, en particulier dans un domaine qui me passionne et pour une organisation dont le mandat est aussi important. Je suis reconnaissante de travailler aux côtés d'une équipe d'experts en la matière, dévoués et vaillants, tout en continuant à apprécier la complexité des questions qui se posent dans les milieux correctionnels.

Comme pour toutes les organisations, nous avons mis l'accent, au cours de l'année écoulée, sur le travail à domicile pour tous les employés, en plus de veiller à la réalisation continue de notre mandat : fournir le service essentiel pour soutenir le traitement juste et humain des personnes purgeant une peine fédérale. En nous efforçant de continuer à fournir la même qualité de service, nous avons été confrontés à des défis, car nous n'avons pas pu nous rendre dans les établissements pour rencontrer les détenus en personne. Cela dit, je suis fière de la façon dont nous avons pu passer aux visites virtuelles afin de pouvoir continuer à entendre les personnes incarcérées sur l'ensemble des problèmes qu'elles éprouvent. Cela n'aurait pas pu se faire sans la collaboration utile de Service correctionnel du Canada (SCC). Je suis encouragée par les exemples que je vois chaque jour de la collaboration entre les employés du BEC et ceux du SCC qui travaillent ensemble pour s'assurer que les personnes dans nos établissements correctionnels sont traitées avec dignité et respect, conformément à la loi et aux principes des droits de la personne.

Ma première tâche en rejoignant le BEC a été d'apprendre à connaître l'équipe et à explorer ce qu'elle considère comme des défis et des opportunités pour l'organisation. Je voulais également m'assurer que l'équipe de direction travaillait ensemble comme une équipe unie et performante. Le ton de la collaboration et des habitudes de travail saines commence au sommet de l'organisation, en créant un environnement de travail sûr et sain pour tous les employés.

Au cours du dernier trimestre de l'année, nous avons entamé la première phase d'un exercice de planification stratégique. Alors que la pandémie de COVID est toujours présente et que nous sommes au milieu d'un troisième confinement au moment où j'écris ces lignes, nous avons besoin d'un renouveau pour l'organisation. Nous nous sommes engagés à adopter le thème de la *reconnexion, de la réénergisation et du réengagement* pour 2021. Nous avons décidé de nous efforcer d'offrir à nos employés un lieu de travail de choix en veillant à ce que : les employés disposent des outils et de la formation dont ils ont besoin pour faire leur travail; les rôles et les responsabilités de tous les employés soient clairs; notre site Web soit mis à jour, afin de refléter nos priorités et de faciliter l'accès à nos renseignements; et nous nous engageons à développer des initiatives de bien-être diversifiées afin de soutenir au mieux nos employés pendant et après cette pandémie.

Au cours de la prochaine année financière, j'espère que nous serons en mesure de retourner sur le lieu de travail et de nous rencontrer en personne. Je suis également impatiente de déterminer nos priorités et d'élaborer une feuille de route pour déterminer les enjeux systémiques et les enquêtes. Nous élaborerons une stratégie de sensibilisation et d'engagement avec nos principaux intervenants afin de trouver des moyens d'établir des partenariats, une approche nécessaire et efficace pour un micro-organisme aux ressources limitées. Nous poursuivrons également la phase 2 de notre exercice de planification stratégique, en élaborant un plan sur 3 à 5 ans qui nous aidera à maximiser les gains d'efficacité que nous devons trouver pour fonctionner dans les limites des ressources qui nous sont allouées.

Enfin, je me réjouis de continuer à soutenir l'enquêteur correctionnel du Canada, M. Ivan Zinger, ainsi que toute l'équipe du BEC, dans l'exécution de notre mandat, qui est de protéger les droits des personnes qui purgent des peines fédérales.

Monette Maillet
Directrice générale et avocate générale principale
Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada

Mises à jour nationales et enjeux importants

La présente section résume les enjeux politiques ou les cas individuels importants qui ont été examinés aux niveaux institutionnel et national en 2020-2021. Tous les enjeux et les cas présentés ici ont fait l'objet soit de discussions avec les directeurs d'établissement, soit d'un échange de correspondance, soit d'un point à l'ordre du jour de réunions bilatérales entre le commissaire de SCC et moi-même, et nos équipes respectives de la haute direction. Cette section sert donc à documenter les progrès réalisés dans le traitement des enjeux qui revêtent une importance ou qui sont une source de préoccupation.

Aucun progrès en matière de coercition et de violence sexuelles dans les établissements correctionnels fédéraux

Mon dernier rapport annuel comprenait une enquête nationale sur la coercition et la violence sexuelles (CVS) dans le système des prisons fédérales. Elle a constaté que la prévalence de la CVS est largement inconnue. Elle a révélé des lacunes considérables dans l'approche adoptée par le service pour détecter, enquêter et prévenir les comportements sexuellement problématiques derrière les barreaux. À la suite de cette enquête, j'ai formulé cinq recommandations visant à améliorer la façon dont le SCC réagit à ce problème omniprésent, mais sous-déclaré, dont celle d'introduire immédiatement une législation similaire à la *Prison Rape Elimination Act* (PREA) des États-Unis, introduite en 2003. J'ai également demandé au ministre de la Sécurité publique de financer une étude nationale sur la prévalence qui serait menée par des experts totalement indépendants. En réponse aux recommandations, le ministre s'est engagé à ce que la Sécurité publique élabore « un plan de recherche, qui devrait débiter à l'automne 2020, pour commencer à évaluer la CVS dans les établissements correctionnels fédéraux... Un rapport intermédiaire sur les travaux entrepris doit être établi d'ici le printemps 2021. » Dans sa réponse aux recommandations, le Service ne s'est engagé à aucun changement d'approche pratique.³ Il a seulement indiqué qu'il soutiendrait les travaux qui seront entrepris par le Ministère. Au moment de la rédaction de ce rapport, et après avoir demandé des mises à jour à la Sécurité publique, mon Bureau n'avait pas encore vu de plan de recherche ou de rapport périodique indiquant si un tel travail avait été entrepris.

Au cours de la période visée par le rapport, mon Bureau a continué à recevoir des plaintes et des préoccupations de personnes incarcérées qui ont été témoins ou victimes de CVS. Malgré les recommandations émises dans le cadre de notre enquête nationale, notre Bureau n'a observé aucune différence appréciable dans la façon dont le SCC prévient, détecte, suit ou gère ces types d'incidents. Nous continuons d'entendre des cas où les auteurs présumés sont simplement déplacés au sein des établissements ou d'un établissement à l'autre, ce qui constitue la méthode privilégiée pour « résoudre » les plaintes formelles relatives à des comportements sexuellement problématiques.

Dans sa réponse à nos recommandations, le SCC a indiqué que « le Service prend cette question très au sérieux. Afin d'assurer un environnement sûr et sécuritaire pour tous les délinquants sous sa responsabilité, le SCC a mis en place de nombreuses mesures pour faire en sorte que ces actes soient traités rapidement. » Malheureusement, cela n'a pas été le cas. Il y a eu un manque décevant de réponse et d'action suite à nos recommandations. Nous savons que les personnes les plus vulnérables sont celles qui sont les plus touchées par une telle inaction. J'exhorte une fois de plus le ministre de la Sécurité publique et le commissaire de SCC à entreprendre le travail nécessaire pour régler efficacement cette question.

³ Au cours de l'examen des erreurs et des omissions, le SCC a indiqué qu'il élabore actuellement une nouvelle directive du commissaire sur la coercition et la violence sexuelles qui doit être promulguée à l'été 2022. La DC se concentrera sur la prévention, le signalement et le suivi des CVS en fournissant des outils au personnel et aux détenus, notamment en s'attaquant à la réticence des victimes à se manifester.

Une confiance excessive dans les mesures de recours à la force

Au cours de la dernière période visée par le rapport, mon équipe de recours à la force a porté à mon attention un certain nombre d'incidents flagrants et de problèmes récurrents à la suite de leurs examens des incidents de recours à la force dans les établissements fédéraux. Bien que nombre de ces préoccupations soient soulevées dans l'enquête systémique sur les recours à la force que je présente plus loin dans ce rapport, je souhaite mettre en lumière certaines observations et interventions de mon Bureau sur des cas individuels.

À maintes reprises, nous voyons des exemples de recours excessif à des interventions impliquant l'usage de la force souvent inutiles et, dans certains cas, dommageables. Mon personnel a examiné un certain nombre d'incidents démontrant l'utilisation injustifiée et dangereuse de balles à impact direct sur des personnes qui présentaient un faible risque de se blesser ou de blesser d'autres personnes. Dans un cas, une personne a reçu un projectile à impact d'un lanceur de balles de 40 mm près de son épaule gauche, juste au-dessus de sa clavicule, dangereusement près d'une « zone cible d'urgence ». Cela aurait pu causer des blessures graves, voire mortelles. Après un suivi de mon personnel, les établissements ont convenu que le recours à la force dans certains de ces cas était inapproprié.

De même, mon personnel continue de constater la surutilisation des gaz poivrés, ce qui est problématique en soi et va à l'encontre du Modèle d'engagement et d'intervention (MEI). Il est particulièrement préoccupant lorsqu'il est utilisé à l'endroit des personnes qui ont de graves problèmes de santé mentale ou qui s'automutilent. Nous avons examiné, par exemple, un incident impliquant un homme certifié en vertu de la *Loi sur la santé mentale* de la province. Au cours d'une procédure de soins, facilitée par l'équipe d'intervention d'urgence (ÉIU), la personne est devenue peu coopérative. En réponse, l'ÉIU a utilisé deux salves distinctes de gaz poivré, des menottes et d'autres formes de contrôle physique et, à un moment donné, un bouclier pour mettre le patient à genoux sur un banc de ciment. De toute évidence, il aurait fallu consacrer plus de temps, s'engager et intervenir verbalement auprès de cet homme pour désamorcer la situation, compte tenu notamment de ses besoins en santé mentale. Des préoccupations concernant cet incident ont été soulevées à tous les niveaux de l'examen. Il était clair que l'approche et les techniques utilisées (en particulier la deuxième salve de gaz poivré et le bouclier) témoignaient de graves violations des politiques de recours à la force, allaient à l'encontre de nombreux principes de MEI et révélaient un certain nombre de lacunes en matière de soins de santé. En outre, ce cas et un certain nombre d'autres examinés par mon personnel cette année soulèvent des préoccupations quant au rôle et aux responsabilités des ÉUI. L'utilisation incohérente ou inexistante d'interventions ou de négociations verbales, l'évaluation et le compte rendu inadéquats du risque associé aux actions des personnes incarcérées, ainsi que le mauvais déploiement et le fonctionnement peu fiable des caméras pour enregistrer les incidents, entre autres problèmes, suggèrent la nécessité d'une plus grande supervision des interventions de l'ÉUI.

D'autres examens d'incidents et interventions de mon personnel impliquant des personnes souffrant de problèmes de santé mentale, ou des personnes adoptant activement des comportements autodestructeurs ou suicidaires, continuent de mettre en évidence mes préoccupations concernant la nécessité de trouver des moyens plus efficaces et plus humains de répondre aux comportements complexes et troublants qui découlent de problèmes de santé mentale. Nous continuons à voir des exemples d'incidents de recours à la force où les éléments de santé mentale en jeu ne sont pas adéquatement évalués, reconnus, communiqués ou pris en compte dans les interventions. À leur tour, ces éléments ne se reflètent pas dans le signalement et la documentation des incidents. Dans le cadre de mon enquête sur le recours à la force à l'égard des personnes appartenant au groupe PANDC et d'autres populations vulnérables, j'ai formulé un certain nombre de recommandations à l'intention du Service afin d'améliorer la façon dont il réagit aux incidents où la force est souvent utilisée, en particulier ceux impliquant des personnes ayant des besoins complexes.

Recours à la force après une tentative d'accès au site de prévention des surdoses de la prison

Mon Bureau a déjà fait rapport sur les programmes de réduction des méfaits de SCC, comme le Programme d'échange de seringues en prison (PÉSP) et les sites de prévention des surdoses (SPS), indiquant que la façon dont ils ont été élaborés et mis en œuvre a limité les inscriptions. Par exemple, les trousse PÉSP peuvent être saisies si la seringue ou l'aiguille est altérée, manquante ou observée en dehors de la trousse. En d'autres termes, l'approche de tolérance zéro envers la possession de drogues dans les établissements de SCC reste en vigueur. Les drogues et l'attirail de drogue (à l'exception de la trousse et des fournitures du PÉSP fournies par le SCC) sont toujours considérés comme des articles de contrebande, passibles de mesures disciplinaires. Il n'est donc pas étonnant que seule une poignée de détenus participe à ces programmes que le SCC a déployés à l'échelle nationale au printemps 2019.

Au cours de la période visée par le rapport, mon Bureau est intervenu dans un cas de recours à la force qui s'est produit à la suite du refus des services de santé de permettre à une personne d'accéder au SPO. Après s'être vu refuser l'accès, le prisonnier est retourné dans son unité et s'est enfermé dans sa cellule. Les agents correctionnels ont soupçonné qu'il transportait des produits de contrebande, probablement parce qu'il avait essayé d'accéder au SPO. Lorsque les agents sont arrivés dans sa cellule, ils ont constaté que la fenêtre de la porte était couverte. Ils ont ouvert la porte et ont vu le prisonnier renifler une poudre blanche. Ils ont fouillé sa cellule et saisi du matériel de consommation de drogue, mais ils l'ont laissé dans sa cellule, où il a de nouveau couvert la fenêtre de sa cellule. L'autorisation a été donnée de le placer dans une cellule d'observation. Quand l'équipe d'escorte est arrivée, il n'a pas coopéré à de nombreux ordres directs. Le contrôle physique, les contraintes par la douleur et les menottes ont été utilisés pour maîtriser la situation. Bien que l'usage de la force ait pu être nécessaire en fin de compte étant donné la résistance et le manque de coopération, la contradiction entre l'approche de tolérance zéro en matière de possession de drogue dans les prisons et l'accès aux mesures de réduction des risques, comme le PÉSP et le SPO a créé une situation qui n'aurait jamais dû se produire. Les personnes qui accèdent à ces services doivent pouvoir le faire sans crainte de représailles. Cela permettrait sans doute d'augmenter le nombre de personnes prêtes à participer. D'autres mesures, comme l'interaction verbale, l'engagement, le counseling ou l'observation auraient pu donner lieu à un résultat plus positif.

Absence d'intervention appropriée à la suite d'une recommandation concernant un détenu de l'USD

Il y a près de deux ans, mon Bureau a mis en lumière les cas de trois hommes qui présentaient des défis similaires pour le Service. Tout au long de leur incarcération, les hommes ont passé beaucoup de temps en isolement, leur état de santé mentale a été surveillé et ils ont été transférés à de nombreuses reprises dans d'autres établissements. Plus important encore, ils semblent incapables de faire face à des environnements très structurés qui déclenchent des comportements violents. Leurs symptômes et leurs déficits de compétences semblent être spécifiquement exacerbés par les mesures de sécurité renforcées. Néanmoins, l'intervention correctionnelle à ces comportements inadaptés consiste souvent à restreindre davantage leurs conditions de confinement.

Les stratégies élaborées par le personnel de l'établissement et les professionnels de la santé mentale ont eu des répercussions limitées sur leurs comportements et leur réaction aux interventions. Reconnaisant que la gestion des comportements violents de ces trois hommes a été extrêmement difficile pour le personnel et la direction des établissements, j'ai recommandé, en vertu de l'article 20 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, un examen externe approfondi du profil correctionnel de ces trois hommes. À l'époque, le SCC a répondu qu'il procéderait à un examen clinique de leurs soins en vue de déterminer toute possibilité d'amélioration, y compris les options de placement.

Au cours de la période visée par le rapport, mon Bureau est à nouveau intervenu en faveur de l'un des trois hommes détenus à l'unité spéciale de détention (USD), car sa situation était redevenue critique. Il est également apparu que – au lieu d'accepter ma recommandation de procéder à un examen externe du cas de cet homme – le Service a procédé à un examen interne. Il a conclu que, bien que ce ne soit pas l'idéal, l'USD est un environnement où la sécurité de cet homme est le mieux assurée. Mon Bureau continue de surveiller ce cas et de faire un suivi avec l'établissement pour s'assurer que les meilleures stratégies possibles de gestion de cas sont mises en œuvre pour cette personne.

Enquête sur les recours à la force impliquant des détenus fédéraux noirs, autochtones, de couleur (PANDC) et d'autres populations vulnérables

Les autorités correctionnelles disposent de divers outils et approches pour gérer les situations qu'elles jugent problématiques, perturbatrices ou potentiellement dangereuses. En plus de tactiques moins invasives ou potentiellement moins nocives, comme les interventions verbales, les recours à la force permettent au personnel correctionnel de recourir à des mesures physiques (p. ex., l'utilisation de matériel de contention, la distribution de gaz poivré) pour prendre le contrôle ou obtenir la coopération des individus et résoudre des situations. Le personnel s'appuie quotidiennement sur ces mesures.

L'usage de la force remonte aussi loin que le système carcéral lui-même. Il fait également l'objet depuis longtemps de critiques quant à sa mauvaise utilisation potentielle bien documentée. Plus récemment, la question de la force – spécifiquement appliquée aux personnes autochtones, noires ou de couleur (PANDC) – a été propulsée au premier plan du discours public international en mai 2020, après le meurtre de George Floyd alors qu'il était maîtrisé par des policiers de Minneapolis. Moins d'un mois plus tard, au Canada, nous avons vu la vidéo de l'arrestation violente et de l'usage de la force sur le chef Allan Adam des Chipewyan d'Athabasca. Depuis lors, des incidents de plus en plus nombreux ont suscité des protestations dans le monde entier, appelant à des réformes pour lutter contre les préjugés systémiques et l'application discriminatoire d'interventions dommageables, et dans certains cas fatals, aux incidents. Au Canada, il y a eu un tollé général pour demander aux organismes d'application de la loi et de justice pénale d'examiner de plus près leurs politiques et leurs pratiques, comme le recours à la force, et la façon dont elles sont appliquées aux PANDC, aux femmes, aux personnes ayant des problèmes de santé mentale, aux personnes ayant des antécédents d'automutilation et à d'autres populations vulnérables.

À la suite de ces événements, et de bien d'autres, la société reconnaît de plus en plus l'existence de préjugés systémiques, et ce depuis des générations, dans la plupart des établissements canadiens. Le secteur correctionnel ne fait pas exception à cette réalité. Dans ce contexte, il est important de reconnaître que dans les politiques et les pratiques les plus discrétionnaires, comme le moment et la manière de recourir à la force, les préjugés – implicites ou non – peuvent apparaître.

Les enquêtes sur les recours à la force sont une priorité essentielle pour mon Bureau. Après une intervention avec recours à la force, le SCC nous fournit tous les documents relatifs à l'incident. Il s'agit notamment d'un rapport sur le recours à la force, d'une copie de toute vidéo concernant l'incident, de listes de contrôle des services de santé pour l'examen d'un recours à la force, des rapports de déclaration et d'observation d'un agent, de la version des événements par les détenus et d'un plan d'action pour remédier aux lacunes constatées.

Une partie du rôle que mon Bureau a assumé consiste non seulement à enquêter sur les plaintes individuelles liées à l'usage de la force qui sont présentées, mais aussi à examiner de manière proactive tous les incidents liés à l'usage de la force dans les prisons fédérales, et à formuler des recommandations à SCC lorsque des problèmes sont identifiés. En outre, il est de notre responsabilité d'enquêter sur les préoccupations pour lesquelles il existe des preuves de problèmes systémiques dans des pratiques comme le recours à la force.

Dans des rapports précédents, j'ai émis de nombreuses recommandations appelant à réduire le recours à la force et l'utilisation de gaz poivrés, en particulier auprès des populations vulnérables. Ce Bureau a mené des enquêtes sur le rôle que l'usage de la force a joué dans des cas individuels troublants, comme la mort d'Ashley Smith et de Matthew Hines, et sur des groupes spécifiques préoccupants, comme les femmes qui s'automutilent de manière chronique.⁴ Conformément aux efforts constants de ce Bureau pour soulever des préoccupations concernant la façon dont la force est utilisée, nous avons également pris les appels à l'action actuels émanant de la société comme un incitatif pour examiner la façon dont la force est appliquée dans les services correctionnels fédéraux, en particulier à l'égard des personnes PANDC, afin de faire avancer les discussions et les solutions aux injustices auxquelles ces personnes sont confrontées derrière les barreaux.

Objectif et méthodes

La présente enquête examine les incidents, les événements et les situations de recours à la force impliquant des personnes PANDC incarcérées au niveau fédéral, ainsi que les incidents impliquant d'autres populations potentiellement vulnérables. Comme l'illustre le diagramme ci-dessous, les *incidents* de recours à la force sont des cas, comme déterminés et suivis par le SCC, consistant en des situations impliquant au moins une personne où la force a été appliquée au moins une fois, documentée et suivie. Un *événement* de recours à la force, comme défini aux fins de la présente enquête, comprend chaque combinaison d'incidents de recours à la force par personne, ce qui signifie que chaque personne peut être impliquée dans plus d'un incident, et que chaque incident peut impliquer plus d'une personne. Enfin, étant donné que chaque personne peut être confrontée à plus d'un type et d'un cas de force dans le cadre d'un *incident* ou d'un événement, un incident de recours à la force, comme défini dans le cadre de cette enquête, constitue chaque cas de force utilisée sur chaque personne dans le cadre d'un incident ou d'un événement.

Exemple : Incident de recours à la force



Ce qui précède est un exemple d'un **incident** de recours à la force impliquant trois personnes uniques. Cet incident représente trois **événements** de recours à la force, et neuf situations de recours à la force.

⁴ Bureau de l'enquêteur correctionnel (2008). *Une mort évitable*; (2013) *Une affaire risquée : Une enquête sur le traitement et la gestion de l'automutilation chronique chez les femmes purgeant une peine fédérale* et (2017) *Une réaction fatale : Une enquête sur la mort évitable de Matthew Ryan Hines*.

Les données quantitatives et qualitatives disponibles pour tous les incidents de recours à la force des cinq dernières années (d'avril 2015 à octobre 2020) ont été extraites du système d'entrepôt de données de SCC pour être analysées. Nous avons examiné les données au niveau des personnes et des incidents dans leur ensemble, ainsi que par race et par groupes d'intérêt. En plus des renseignements démographiques, nous avons examiné les données sur la fréquence des incidents, les raisons des recours à la force et les types de force pour chaque personne impliquée dans chaque incident.

Cet examen a exploré ces questions :

- Qui est impliqué dans les incidents de recours à la force?
- Comment les personnes PANDC sont-elles représentées dans les incidents de recours à la force?
- Quelles sont les caractéristiques des incidents de recours à la force impliquant des PANDC?
- L'usage de la force est-il appliqué différemment aux personnes PANDC et non-PANDC?
- Comment d'autres groupes comme les femmes, les personnes ayant des problèmes de santé mentale et des antécédents d'automutilation sont-ils représentés dans les incidents de recours à la force?

QU'EST-CE QUE LE RECOURS À LA FORCE DANS LES ÉTABLISSEMENTS CORRECTIONNELS FÉDÉRAUX?

Le recours à la force comprend « toute action du personnel visant à obtenir la coopération et à prendre le contrôle d'un détenu ». Le recours à la force peut être spontané (c'est-à-dire une intervention immédiate face à une situation) ou planifié (p. ex., le personnel est déployé dans le cadre d'un plan d'intervention, le déploiement de l'équipe d'intervention d'urgence [ÉIU]).

Selon la politique de SCC, le recours à la force doit être justifiable et n'être utilisé qu'en dernier ressort, après que des méthodes de négociation verbales ont été tentées et se sont avérées infructueuses ou jugées « inappropriées ». Ce n'est que dans ces circonstances que le personnel peut recourir à la force pour les raisons suivantes :

- assurer le respect des règles et des règlements de l'établissement
- maintenir la sûreté et la sécurité de l'établissement
- assurer sa propre défense
- défendre d'autres personnes (personnel ou détenus)
- protéger les biens

Voici des exemples de recours à la force qui peuvent être utilisés par le personnel correctionnel. Un ou plusieurs types de force peuvent être utilisés lors d'un incident.

- manipulation ou contrôle physique (à l'exclusion du toucher d'assistance ou thérapeutique)
- utilisation d'un agent chimique ou poivré, visant intentionnellement une personne ou distribué pour obtenir son obéissance
- utilisation non routinière du matériel de contrainte
- utilisation de matraques ou d'autres armes intermédiaires
- exposition ou utilisation d'armes à feu
- toute intervention directe de l'ÉUI

Modèle d'engagement et d'intervention (MEI)

En janvier 2018, le SCC a introduit le MEI pour remplacer le modèle de gestion de situations en tant que « modèle fondé sur le risque qui vise à guider les membres du personnel dans l'exécution des activités liées à la sécurité et à la santé afin de prévenir les incidents, d'y réagir et de les régler en utilisant les interventions les plus raisonnables ».

Selon le SCC, l'intention du MEI était d'incorporer une approche plus intégrée et centrée sur la personne que le modèle précédent, en mettant l'accent sur les cinq principes directeurs suivants :

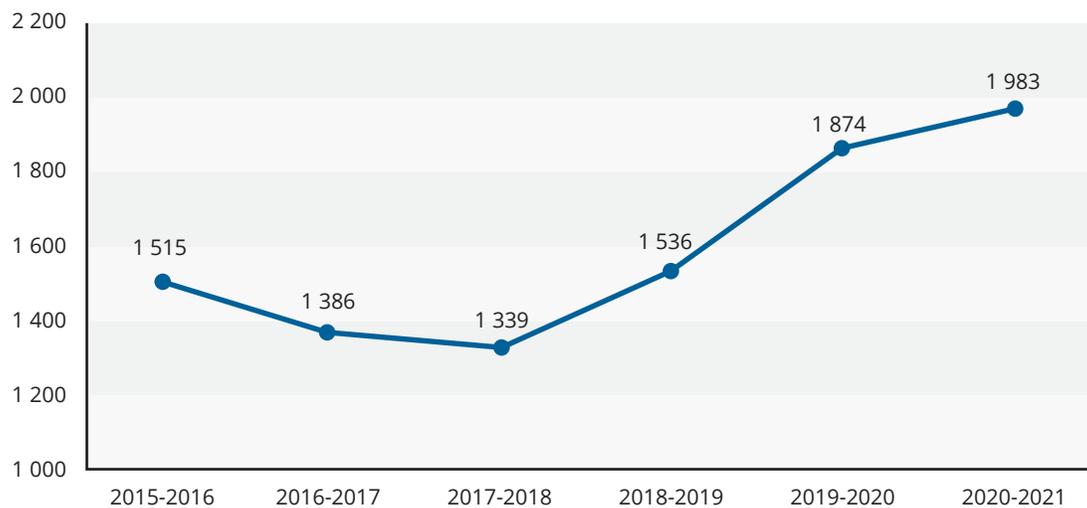
- préservation de la vie
- travail en équipe interdisciplinaire
- mission et valeurs de SCC
- nécessaire et proportionné
- leadership

Source : Carrefour des procédures opérationnelles de SCC « Au sujet du recours à la force » et « Le Modèle d'engagement et d'intervention ».

Incidents de recours à la force

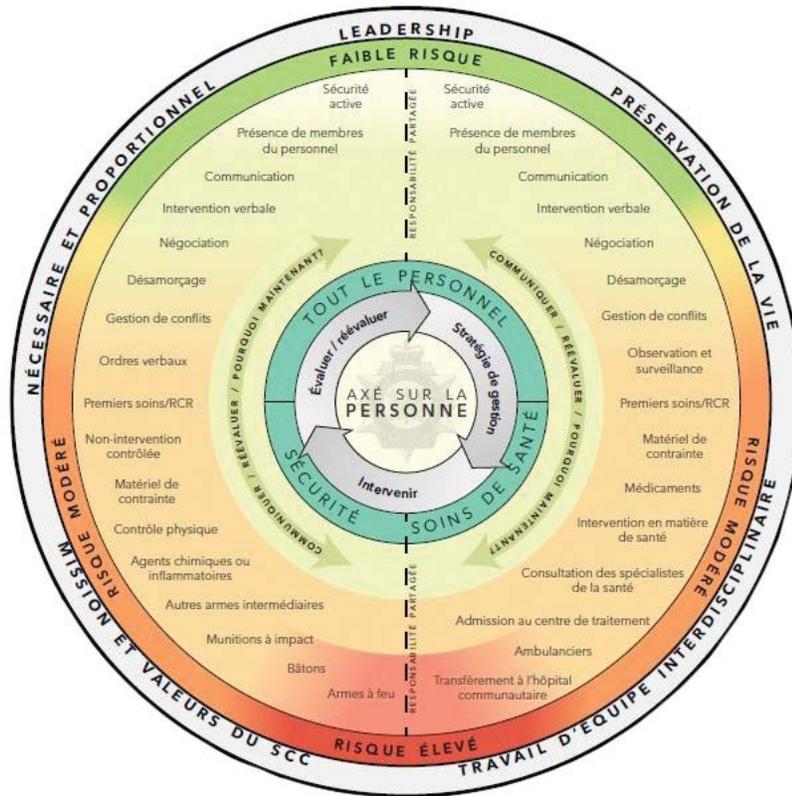
Afin de mettre en contexte l'analyse par race, les paragraphes suivants offrent une description plus large du nombre d'incidents de recours à la force pour l'ensemble de la population carcérale fédérale, ainsi qu'une analyse descriptive des raisons documentées des recours à la force et des types de force utilisés lors de ces incidents. Depuis 2015-2016, il y a eu 9 633 incidents documentés de recours à la force. Malgré la baisse générale des admissions dans les prisons fédérales et la diminution de la population carcérale, le nombre d'incidents avec usage de la force a *augmenté* de façon constante au cours des cinq dernières années.

Graphique 1. Total des incidents de recours à la force par année financière



Bien que préoccupantes, ces augmentations sont d'autant plus troublantes qu'elles coïncident avec l'introduction de stratégies visant à réduire les recours à la force, notamment le Modèle d'engagement et d'intervention (MEI). Ce modèle a été développé directement en réponse à mon rapport spécial sur la mort évitable de Mathew Hines.⁵ Il est mort subitement alors qu'il était détenu dans un établissement fédéral en 2015 à la suite d'une série d'incidents de recours à la force inappropriés au pénitencier de Dorchester. J'ai émis dix recommandations concrètes à l'intention de SCC concernant les changements urgents à apporter en réponse aux incidents qui entraînent trop souvent le recours à la force, en particulier ceux impliquant des personnes présentant des signes de détresse physique ou mentale. Il s'en est suivi, en réponse à la troisième recommandation émise dans *Une réaction fatale*, le développement du MEI en 2017 comme un « modèle de gestion de la situation soulignant l'importance des interventions non physiques et de désamorçage aux incidents » qui aurait théoriquement dû aboutir à des « approches centrées sur la personne » pour résoudre les incidents. À leur tour, ces mesures auraient dû entraîner une *diminution* observable des incidents de recours à la force.

⁵ Bureau de l'enquêteur correctionnel (2017). [Une réaction fatale : Une enquête sur la mort évitable de Matthew Ryan Hines](#).



Modèle d'engagement et d'intervention, 2018

Ce graphique représente le Modèle d'engagement et d'intervention du SCC, fondé sur le risque et centré sur la personne, qui est utilisé pour aider le personnel avec les stratégies d'engagement et d'intervention.

Raisons et types de force

Nous avons examiné les raisons pour lesquelles la force a été utilisée, et les types de force utilisés. Dans l'ensemble, la majorité des incidents étaient attribuables à « une agression », comme des agressions contre des détenus et des bagarres entre détenus (50 %); aux « comportements », comme des problèmes de discipline et des comportements perturbateurs (37 %); et à des comportements d'automutilation, comme des blessures auto-infligées (8 %). Les autres concernaient la contrebande, les biens ou d'autres problèmes. Il convient de noter que la base de données de SCC, le Système de gestion des délinquants (SGD), ne saisit pas toujours le contexte complet des incidents. Dans de nombreux cas, les raisons saisies dans la base de données sont les catégories les plus génériques, ou les plus « significatives ». Par conséquent, par exemple, un incident étant au départ un incident d'automutilation et ayant ensuite impliqué une personne qui a frappé un membre du personnel pourrait être consigné comme un « incident lié à une agression ». Par conséquent, nous avons interprété les raisons du recours à la force avec prudence. Ils n'ont peut-être pas reflété l'ensemble des comportements qui y ont contribué.

De même, nous avons examiné les types de force utilisés.⁶ Pour faciliter l'analyse, nous avons classé les plus de 40 types de force représentés dans les données en cinq catégories⁷ :

1. **Gaz poivrés** (p. ex., aérosol à base d'oléorésine capsicum (OC), ou « gaz poivré »);
2. **Munitions inflammatoires** (p. ex., grenades sans flamme ou tactiques);
3. **Armes à feu** (p. ex., pistolet 9 mm, fusil de chasse);
4. **Dispositifs/options non inflammatoires** (p. ex., matraques, contrôle physique);
5. **Contraintes** (p. ex., menottes, entraves, ceintures de force).

Dans l'ensemble, les types de force les plus utilisés, de loin, sont les gaz poivrés. Ils représentaient 42,3 % de tous les types de force dans tous les incidents. Viennent ensuite les options non inflammatoires, utilisées dans un quart des cas, puis les moyens de contraintes (16,2 %), les munitions inflammatoires (9,3 %) et les armes à feu (3,3 %).

À l'instar des résultats perplexes montrant que les taux globaux de recours à la force augmentent au fil du temps, il est à la fois inquiétant et décevant de constater que, malgré l'introduction du MEI, le personnel continue de recourir massivement aux gaz poivrés pour « régler » les incidents. En fait, une analyse des types de force par année financière a montré que l'utilisation de gaz poivrés était le type de force le plus courant pour chacune des cinq dernières années, représentant de 40 à 47 % des types de force utilisés chaque année. Cette pratique est en contradiction avec l'intention et la lettre du MEI. Cela suggère que le changement prévu en remplaçant le Modèle de gestion de situations par le MEI ne s'est pas produit. Ce Bureau a déjà recommandé à SCC d'évaluer si le MEI a eu les effets escomptés. Il est clair, au vu de ces chiffres, que ce n'est pas le cas.

4. Je recommande que le SCC procède à une évaluation approfondie du MEI en vue de mettre en œuvre des changements qui réduiront le recours excessif aux options de force dans l'ensemble, en particulier aux gaz poivrés, et de fournir des stratégies concrètes pour adopter des options qui n'utilisent pas la force et qui sont fondées sur des preuves afin de régler les incidents.

⁶ Les analyses des incidents et des personnes comprennent des données allant d'avril 2015 à octobre 2020.

⁷ Certains types de force, tels que les gaz poivrés, peuvent être utilisés de différentes manières (uniquement dirigé, ou dirigé et pulvérisé). Il n'a pas été possible de déterminer *comment* les types de force ont été utilisés, simplement que la méthode a été utilisée d'une manière ou d'une autre.

Qui est impliqué dans les incidents de recours à la force?

Entre avril 2015 et octobre 2020, les quelque neuf mille incidents documentés de recours à la force survenus dans les prisons fédérales ont impliqué 5 063 personnes distinctes.⁸ Pour 4 952 d'entre eux, le SCC disposait de renseignements sur les caractéristiques démographiques, notamment la race. Le tableau 1 présente un profil par groupe racial auto-identifié de toutes les personnes impliquées dans un usage de la force.⁹ La grande majorité d'entre eux étaient des hommes (+90 %), logés dans des établissements à sécurité moyenne ou maximale, et largement évalués comme étant à haut risque ou à besoin élevé.

Tableau 1 : Profil des personnes impliquées dans des incidents de recours à la force, par groupes raciaux

	AUTOCHTONE (n = 1 932)	BLANC (n = 2 090)	NOIR (n = 609)	PDC (n = 321)
ÂGE MOYEN	28,3	31,2	26,8	27,4
DURÉE MOYENNE DES PEINES (ANNÉES)	3,8 (SD=3,7)	4,1 (SD=4,6)	3,9 (SD=3,6)	3,7 (SD=3,6)
GENRE¹				
% d'hommes	91,6	95,7	98,2	98,4
% de femmes	8,4	4,3	1,8	1,6
NIVEAU DE SÉCURITÉ²				
% maximale	31,2	24,5	31,9	31,5
% moyenne	30,9	30,2	32,3	33,3
% minimale	1,8	1,6	1,6	1,2
% PREMIÈRE CONDAMNATION FÉDÉRALE	58,6	53,0	71,6	80,7
NIVEAU DE RISQUE				
% élevé	77,3	74,1	76,0	68,2
% moyen	21,8	23,4	21,8	28,3
% faible	0,9	2,4	2,1	3,4
NIVEAU DE BESOIN				
% élevé	89,0	85,0	80,0	78,5
% moyen	10,6	13,6	17,6	19,6
% faible	0,5	1,2	1,6	1,9

Remarques :

¹ Il n'y avait pas de catégorie « autre sexe »; cependant, 43 personnes avaient un indicateur de considérations de sexe dans le SGD.

² Il y avait une quantité importante de renseignements manquants sur le niveau de sécurité pour chaque groupe; par conséquent, les pourcentages ne totalisent pas 100.

⁸ Les données pour ces analyses comprennent toutes les personnes impliquées dans des incidents de recours à la force entre avril 2015 et octobre 2020.

⁹ L'auto-identification de la race est fondée sur les catégories définies et recueillies par le SCC pour chaque personne lors de son admission dans le système correctionnel. La catégorie Personnes de couleur comprend 14 groupes de minorités visibles auto-identifiés (à l'exception des Autochtones et des Noirs) selon les catégories raciales du Système de gestion des délinquants (SGD) de SCC.

Les femmes et le recours à la force

Au cours de la période de cinq ans, 824 incidents ont impliqué 271 femmes distinctes. Dans l'ensemble, les femmes représentaient cinq pour cent de toutes les personnes impliquées dans les recours à la force, ce qui correspond à leur proportion dans la population carcérale. La majorité de ces incidents dans les établissements destinés aux femmes se sont produits dans les établissements à sécurité maximale. Comme pour l'ensemble de la population carcérale, la plupart des recours à la force étaient liés à des agressions (44,5 %) ou à des « comportements » (27,2 %). Une proportion beaucoup plus importante d'incidents de recours à la force impliquant des femmes, cependant, comprenait des incidents d'automutilation (26,8 % de tous les recours). Pour les femmes autochtones, près d'un quart (24,4 %) de tous les incidents étaient liés à des comportements d'automutilation.

Les personnes PANDC représentaient plus des deux tiers de toutes les femmes impliquées dans des recours à la force (67 %), ce qui s'explique en grande partie par le nombre élevé de femmes autochtones. En moyenne, les femmes autochtones représentaient 60 % de toutes les femmes impliquées dans des recours à la force, alors qu'elles représentaient environ 40 % des femmes emprisonnées au cours des cinq dernières années.

Lorsque l'on examine le recours à la force impliquant des femmes, il est important de reconnaître le rôle des personnes impliquées de manière répétée ou chronique. Comme indiqué précédemment, les personnes peuvent être impliquées dans plus d'un incident de recours à la force. Ceci est particulièrement important pour les femmes. En fait, au cours de la période couverte par l'enquête, six femmes ont été responsables de près d'un tiers de tous les incidents de recours à la force dans les établissements pour femmes. En outre, une femme a été à l'origine de 11 % de tous les incidents (89), et deux femmes ont été à l'origine de plus de 50 incidents chacune. Lorsque les raisons du recours à la force ont été examinées pour tous les incidents impliquant ces femmes, plus de la moitié ont été documentées comme ayant eu lieu en réponse à des comportements d'automutilation.

Face à de tels constats, nous devons nous demander pourquoi nous nous attendons à ce que des options de force règlent efficacement les crises de santé mentale. Étant donné qu'un grand nombre de ces femmes continuent à s'automutiler et à subir des violences répétées de la part du personnel pénitentiaire, il est clair que cette approche ne fonctionne pas. Si la force ne doit être utilisée que lorsque les négociations verbales ont échoué, cela peut être la preuve que des techniques et une formation plus efficaces en matière de négociation verbale et de désescalade sont nécessaires. Le personnel a besoin de bons outils et d'une formation adéquate pour pouvoir réagir efficacement. Et pour les personnes qui s'automutilent de manière chronique, les prisons ne sont pas forcément le lieu où elles peuvent ou doivent recevoir les soins dont elles ont besoin. Répondre à l'automutilation chronique par un usage chronique de la force est une approche inefficace (et probablement dommageable) du travail s'agissant des personnes ayant des besoins en matière de santé mentale. De plus, les tentatives de faire disparaître temporairement les symptômes de problèmes de santé complexes sous-jacents qui ne sont peut-être pas traités ne constituent pas une pratique correctionnelle productive ni humaine.

RECOURS À LA FORCE AVEC D'AUTRES POPULATIONS VULNÉRABLES

Un examen des incidents de recours à la force impliquant des personnes présentant d'autres vulnérabilités (c'est-à-dire des antécédents d'automutilation et (ou) de tentatives de suicide, des problèmes de santé mentale) a été effectué pour tous les incidents qui ont eu lieu entre avril 2015 et octobre 2020.

Personnes ayant des antécédents d'automutilation et (ou) de tentatives de suicide

- Près de la moitié (46 %) des personnes impliquées dans un incident avec usage de la force avaient des antécédents d'automutilation ou de tentative de suicide.
- 12 % de tous les incidents de recours à la force ont été identifiés comme étant le résultat d'un comportement d'automutilation.
- Plus d'un quart (27 %) de tous les incidents de recours à la force impliquant des femmes purgeant une peine fédérale ont eu lieu en réponse à un comportement d'automutilation.
- Les gaz poivrés étaient le type de force le plus souvent utilisé pour les incidents documentés comme étant amorcés par un comportement d'automutilation (c'est-à-dire utilisés dans 43 % des incidents d'automutilation). En fait, ce taux d'utilisation des gaz poivrés pour les incidents d'automutilation est le même que le taux global d'utilisation pour tous les types d'incidents.

- 5. Je recommande que le SCC examine et révise sa politique et ses pratiques concernant l'utilisation de gaz poivrés lors d'incidents impliquant des personnes qui s'automutilent ou qui sont suicidaires, dans le but de réduire leur utilisation lors d'interventions auprès de personnes qui sont aux prises avec des crises de santé mentale.**

Personnes ayant des problèmes de santé mentale

- Les travaux antérieurs de l'équipe d'examen du recours à la force de ce Bureau ont révélé que, sur la base d'un examen des dossiers individuels pour un échantillon de près de 2 000 incidents de recours à la force, 41 % des cas impliquaient au moins une personne ayant des problèmes de santé mentale documentés.
- Étant donné le manque d'indicateurs administratifs fiables en matière de santé mentale, il est actuellement impossible de déterminer la proportion de personnes impliquées dans des recours à la force ayant des problèmes de santé mentale.

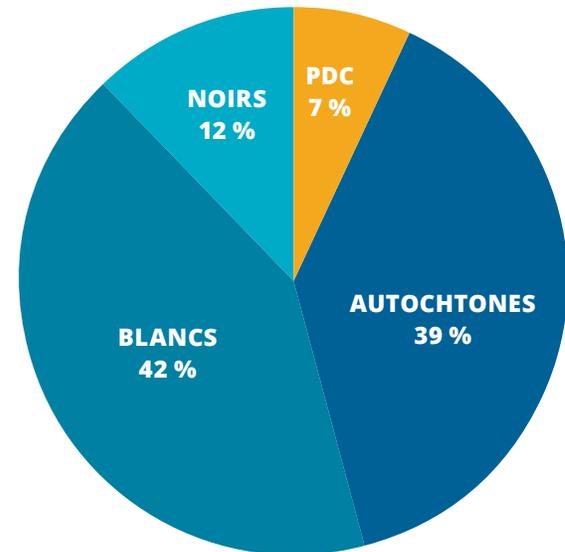
- 6. Je recommande à SCC de mettre au point une méthode fiable sur le plan administratif pour faire le suivi des personnes ayant des problèmes de santé mentale afin de déterminer comment les politiques et les pratiques, comme le recours à la force, influent sur cette population particulièrement vulnérable.**

Remarque : On a tenté d'utiliser les données « indicatrices » sur la santé mentale disponibles dans le Système de gestion des délinquants (SGD) de SCC; toutefois, ces renseignements présentaient de nombreux problèmes de qualité et de fiabilité.

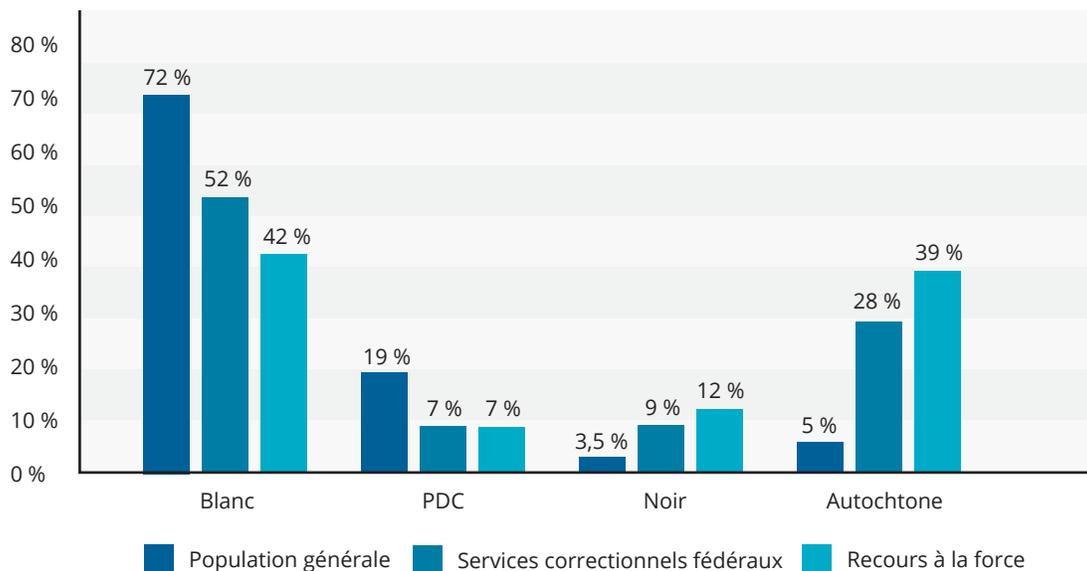
Personnes impliquées dans des incidents de recours à la force par groupe racial

Nous avons examiné le profil racial des personnes impliquées dans des incidents de recours à la force. Bien qu'elles représentent 44 % de la population carcérale, les personnes PANDC représentaient près de 60 % de toutes les personnes impliquées dans un incident de recours à la force au cours des cinq dernières années. Au cours de la même période, les Blancs représentaient 42 % de toutes les personnes impliquées dans un recours à la force, alors qu'ils représentaient 52 % de la population carcérale. Plus précisément, les Autochtones sont largement surreprésentés, puisqu'ils représentent 39 % des personnes impliquées dans des recours à la force, alors qu'ils constituent environ 28 % de la population carcérale sur la même période. Les Noirs sont également surreprésentés, puisqu'ils représentent 12 % des personnes impliquées dans des recours à la force, alors qu'ils ne représentent que 9 % de la population carcérale.

Race des personnes impliquées dans des incidents de recours à la force d'avril 2015 à octobre 2020



Graphique 2. Représentation des personnes de race blanche et des personnes PANDC dans la population générale canadienne, dans la population carcérale fédérale et dans la population impliquée dans des cas de recours à la force



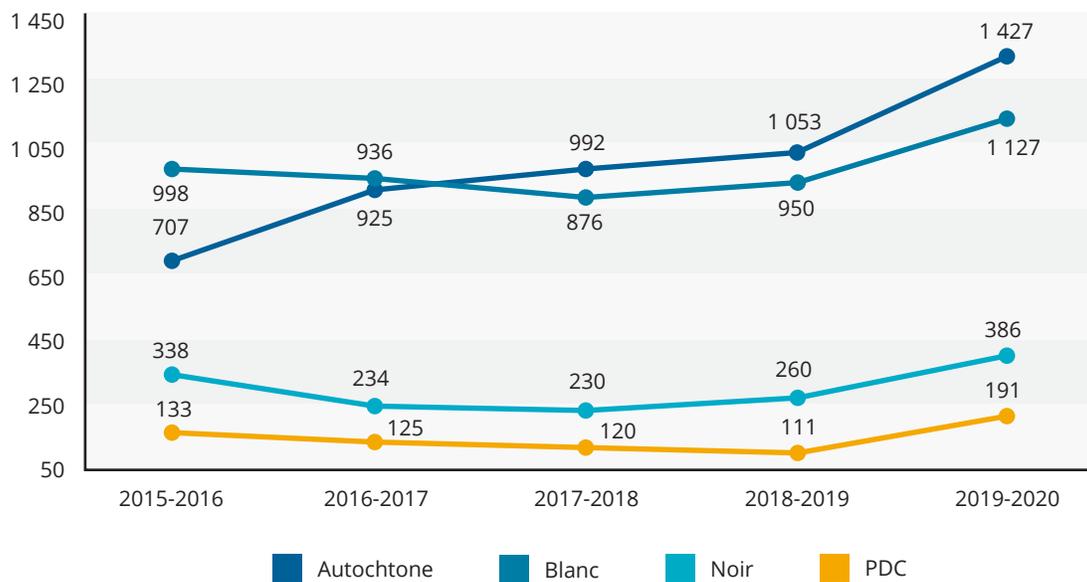
Ensemble, les Noirs et les Autochtones ont représenté 51 % des personnes impliquées dans des usages de la force depuis 2015, alors qu'ils représentent 37 % de la population carcérale et 8,5 % de la population canadienne. À l'inverse, les Blancs et les personnes de couleur étaient *sous-représentés*

dans la population impliquée dans l'usage de la force (42 % et 6,5 % respectivement) par rapport à leur représentation dans la population carcérale (52 % et 7 % respectivement).

Événements de recours à la force par race

Nous avons également examiné la représentation raciale dans les incidents. Un incident peut, et c'est souvent le cas, concerner plus d'une personne, et donc potentiellement plus d'un groupe racial. Nous avons examiné la représentation raciale dans les *événements* de recours à la force (chaque combinaison distincte d'incidents et de personnes). Le graphique 3 montre le nombre total d'incidents avec usage de la force par groupe racial pour les cinq dernières années financières.¹⁰

Graphique 3. Nombre total d'incidents de recours à la force par race et par année financière



Remarque : Les points de données entre les groupes raciaux au sein de chaque année financière ne sont pas mutuellement exclusifs et, par conséquent, le total des incidents par année ne correspond pas au total des incidents indiqués dans le graphique 1.

Il est clair que les événements de recours à la force ont de plus en plus impliqué des personnes autochtones plus que des membres de tout autre groupe racial, une tendance à la hausse depuis 2015-2016. En fait, cette année-là, le nombre de recours à la force impliquant des Autochtones a dépassé celui des Blancs. Il n'a cessé d'augmenter depuis. Non seulement les Autochtones sont surreprésentés parmi les personnes distinctes impliquées dans les cas de recours à la force, mais ils sont aussi largement surreprésentés dans les cas de recours à la force.

¹⁰ Un incident de recours à la force est défini comme chaque combinaison distincte de personne-incident; par conséquent, chaque personne unique impliquée dans chaque incident unique de recours à la force est comptée séparément et déclarée par race pour chaque année financière.

Situations de recours à la force par race

Il était intéressant de comparer le nombre moyen d'incidents avec usage de la force par personne par groupe racial. De même, tout comme une personne peut être impliquée dans plus d'un incident de recours à la force, elle peut être exposée à de multiples situations (cas ou applications de la force) pour chaque incident (voir tableau 2). Par exemple, une personne peut être impliquée dans un incident où une seule situation et un seul type de force sont utilisés, comme une situation de contrôle physique. Une autre personne pourrait être impliquée dans un seul incident, mais avoir subi trois types de force et quatre situations de force, comme une situation de contrôle physique, une contrainte et deux pulvérisations distinctes de gaz poivrés.

Comme le montre le tableau 2, une comparaison du nombre moyen d'incidents de recours à la force et du nombre moyen de situations de la force par personne impliquée dans un incident de recours à la force pour chaque groupe racial a révélé que les Autochtones ont subi :

- Le nombre moyen d'incidents par personne le plus élevé par rapport à tous les autres groupes (plus de trois incidents par personne en moyenne);
- Le nombre moyen de situations d'usage de la force le plus élevé par rapport à tous les autres groupes (c'est-à-dire plus de cinq situations d'usage de la force par personne en moyenne);
- Un nombre moyen d'incidents (3,01 contre 2,78) et de situations d'usage de la force (5,45 contre 5,02) plus élevé que la moyenne de la population; et,
- Un nombre significativement plus élevé d'incidents par personne par rapport aux personnes de race blanche (3,01 contre 2,61).

Tableau 2 : Nombre moyen d'incidents de recours à la force et nombre moyen de situations d'usage de la force par personne par groupe racial

GROUPE RACIAL	NOMBRE MOYEN D'INCIDENTS PAR PERSONNE	NOMBRE MOYEN D'OCCURRENCES D'USAGE DE LA FORCE PAR PERSONNE
AUTOCHTONE	3,01	5,45
NOIR	2,78	5,43
BLANC	2,61	4,56
PDC	2,53	4,71
POPULATION MOYENNE	2,78	5,02

Bien qu'ils représentent 12 % des personnes impliquées dans des recours à la force au cours des cinq dernières années, les Noirs ont connu un nombre moyen d'incidents par personne plus élevé (2,78) que les Blancs et les personnes de couleur. Il est également important de noter que le nombre moyen de cas de recours à la force pour les Noirs (5,43) est presque aussi élevé que celui des Autochtones (5,45). Si les Noirs sont impliqués dans un nombre relativement faible d'incidents, leur exposition à la force est considérablement plus élevée que celle des autres groupes raciaux *plus denses* par personne par rapport aux autres groupes raciaux.

Raisons et types de recours à la force par groupe racial

Un bref examen des raisons documentées du recours à la force a démontré que même si tous les groupes raciaux avaient généralement le même ordre de classement pour les raisons attribuées à l'incident de recours à la force, les différences suivantes sont ressorties :

- Les personnes autochtones et les personnes de couleur ont affiché une proportion nettement plus élevée d'incidents liés à des agressions que les personnes blanches et noires, ainsi que la population globale;
- Les Autochtones et les Blancs présentaient un nombre significativement plus élevé de cas de recours à la force attribués à l'automutilation par rapport aux personnes noires, aux personnes de couleur et à la population globale;
- La proportion d'incidents attribués à la contrebande était plus élevée chez les personnes noires et les personnes de couleur que chez les personnes blanches, les Autochtones et la population globale.

Tableau 3 : Raisons des recours à la force par groupe racial et population globale

	AUTOCHTONE (n = 1 932)	BLANC (n = 2 090)	NOIR (n = 609)	PDC (n = 321)	POPULATION TOTALE
% LIÉ À L'AGRESSION	53,3	45,7	49,1	56,9	50,0
% LIÉ AU COMPORTEMENT	34,7	39,7	41,5	31,9	37,3
% AUTOMUTILATION	8,1	9,7	2,9	3,0	7,8
% CONTREBANDE	1,9	2,6	4,0	4,7	2,7

Le rôle unique de la race dans les recours à la force

L'examen du recours à la force au niveau des personnes et des incidents montre systématiquement la surreprésentation des personnes autochtones et noires par rapport à leur représentation dans la population générale, dans la population carcérale et dans les autres groupes raciaux. En outre, elle illustre l'usage excessif et la densité de la force dont sont victimes spécifiquement les personnes noires et autochtones. Bien que ces résultats soient à eux seuls convaincants, les preuves ne nous disent pas pourquoi la surreprésentation existe. Cela soulève à son tour la question suivante : le recours à la force plus important dont font l'objet les personnes noires et autochtones pourrait-il s'expliquer par le fait que les membres de ces groupes sont plus nombreux à faire partie de groupes à risque et à sécurité élevée? En d'autres termes, si l'on tient compte de l'influence du niveau de risque, du niveau de sécurité et d'autres facteurs liés à une participation accrue aux recours à la force, la race est-elle spécifiquement liée en tant que telle? Plus précisément, à égalité avec d'autres facteurs importants, le fait de s'identifier en tant que personne autochtone ou noire entraîne-t-il à lui seul un risque plus élevé d'être impliqué dans un incident de recours à la force?

Pour explorer cela, deux années de données sur le recours à la force ont été examinées, y compris pour toutes les personnes qui étaient en détention dans un établissement fédéral entre 2018 et 2020. Les personnes impliquées dans au moins un incident de recours à la force ont été comparées à celles qui n'ont pas été impliquées dans un recours à la force pendant cette période (voir tableau 4). Des renseignements sur le niveau de risque, le niveau de sécurité, l'âge, le sexe et la durée de la peine ont été obtenus pour chaque personne afin d'analyser la relation entre la race (autochtone ou noire, ou non) et l'implication dans un incident de recours à la force.

Tableau 4 : Comparaison des facteurs entre les personnes impliquées et non impliquées dans les recours à la force entre 2018 et 2020

	IMPLIQUÉES (n = 2 967)	NON IMPLIQUÉES (n = 24 283)
% AUTOCHTONES OU NOIRS	53,5	33,8
ÂGE MOYEN	29,9	37,1
DURÉE MOYENNE DES PEINES (ANNÉES)	4,0	3,2
GENRE		
% d'hommes	94,3	93,4
% de femmes	5,4	6,6
NIVEAU DE SÉCURITÉ		
% maximale	35,4	3,5
% moyenne	34,0	35,2
% minimale	1,7	21,7
NIVEAU DE RISQUE		
% élevé	76	46,2
% moyen	21,8	37,3
% faible	1,8	13,4

Source : Entrepôt de données de SCC (février 2021).

D'après les données, la grande majorité des personnes incarcérées entre 2018 et 2020 étaient des hommes (93,5 %), évalués comme présentant un risque élevé ou moyen (49,5 % et 35,6 %, respectivement), vivant dans une unité à sécurité moyenne (35 %) et purgeant une peine moyenne de 3,3 ans (voir le tableau 4).¹¹ Environ 11 % de toutes les personnes ont été impliquées dans au moins un incident de recours à la force, et 54 % de toutes les personnes impliquées dans un incident de recours à la force se sont identifiées comme Autochtones ou Noirs.¹²

Une comparaison et un examen des facteurs (race, âge, durée de la peine, genre, niveau de sécurité et niveau de risque) ont démontré une relation significative entre chaque facteur et l'implication dans un incident de recours à la force. Plus précisément, le fait d'être plus jeune, d'avoir une peine plus longue, d'être un homme, d'avoir un niveau de sécurité et de risque plus élevé, et de s'identifier comme personne autochtone ou noire étaient significativement associés au fait d'être impliqué dans un incident de recours à la force.¹³

Ensuite, nous avons examiné le lien entre la race et l'implication dans un recours à la force.¹⁴ Cette analyse a révélé que le fait de s'identifier comme personne autochtone ou noire rendait les personnes beaucoup plus susceptibles d'être impliquées dans un incident de recours à la force. Plus précisément, la probabilité d'être impliquée était 2,5 fois plus élevée pour une personne autochtone ou noire que pour une personne s'identifiant à un autre groupe racial. Lorsque les autres facteurs ont été ajoutés au modèle (âge, genre, niveau de risque, niveau de sécurité et durée de la peine), tous les facteurs étaient significativement associés à l'implication dans un recours à la force. Fait important, les résultats indiquent que le lien entre la race et le recours à la force, en maintenant constants les effets des cinq autres facteurs, était *toujours* associé de manière significative au recours à la force. En d'autres termes, après avoir pris en compte l'influence de l'âge, du risque, du niveau de sécurité, du genre et de la durée de la peine sur l'implication dans le recours à la force, le fait d'être une personne autochtone ou noire était associé de manière singulière à une probabilité accrue d'être impliqué dans un incident de recours à la force.

Il est probable que d'autres facteurs servent également à expliquer l'implication dans les recours à la force, mais cette constatation nous indique que la surreprésentation des personnes autochtones et noires dans les incidents de recours à la force ne peut pas simplement s'expliquer par leur plus grande proportion dans les groupes à risque élevé ou à sécurité élevée, leur plus jeune âge ou la durée de leur peine. Le rôle unique et important de la race devrait inciter le Service à examiner sérieusement la façon dont les méthodes de recours à la force sont appliquées et à l'égard de qui elles sont appliquées le plus souvent. Cette constatation fournit des preuves irréfutables qui suggèrent que la force est appliquée de manière disproportionnée à l'égard des personnes autochtones et noires, et peut-être même à l'égard d'autres personnes à cause de la race, au-delà de raisons plus légitimes. En d'autres termes, la race à elle seule ne devrait pas constituer un « facteur de risque » d'exposition aux recours à la force.

¹¹ Un peu plus d'un tiers des personnes avaient des données manquantes pour le niveau de sécurité (identifiées comme « nulles » dans les données).

¹² Les personnes autochtones comprennent les catégories raciales suivantes : Premières Nations, Métis et Inuits. Les Noirs comprennent les personnes qui s'identifient comme Noirs, Caribéens ou Africains subsahariens.

¹³ Les tests khi-carrés et les tests t ont révélé une association ou des différences significatives pour chaque facteur.

¹⁴ Les analyses statistiques ont utilisé la régression logistique pour modéliser le lien entre la race et l'implication dans un recours à la force.

- 7. Je recommande que le SCC élabore rapidement un plan d'action, en consultation avec les intervenants, afin d'examiner la relation entre le recours à la force et le racisme systémique à l'égard des Autochtones et des Noirs, et qu'il rende compte publiquement des changements réalisables aux politiques et aux pratiques qui permettront de réduire efficacement la surreprésentation de ces groupes parmi les personnes exposées au recours à la force.**

Conclusion

Le recours à la force dans les prisons est un outil puissant dont disposent les organismes correctionnels. Il peut jouer un rôle important dans le cadre de paramètres stricts et dans des circonstances limitées. Mais, comme beaucoup d'autres pratiques qui laissent une large place à l'utilisation discrétionnaire, le recours à la force est devenu une méthode incontournable de la gestion correctionnelle. C'est une méthode qui est sujet à l'influence des préjugés implicites et explicites.

Les preuves du *recours excessif* à la force en général, et plus particulièrement à l'égard des personnes noires et autochtones, sont irréfutables. Cette réalité contraste de manière décevante avec la mise en œuvre de mesures apparemment prometteuses, comme les MEI, qui avaient démontré une certaine volonté organisationnelle de s'éloigner du recours excessif à la force. Cependant, les résultats sont non seulement incohérents, mais aussi diamétralement opposés aux intentions de ces mesures.

Il n'y a pas eu de meilleur moment ni de meilleure motivation que le climat social actuel pour que le Service s'engage dans une autoréflexion et examine ses politiques et ses pratiques de recours à la force dans leur ensemble tout en portant une attention particulière aux personnes noires et autochtones, ainsi qu'à d'autres groupes vulnérables, qui sont touchés de manière disproportionnée et très négative.

Un examen des services correctionnels pour femmes 30 ans après *La création de choix*

Avril 2020 a marqué le 30^e anniversaire de *La création de choix*.¹⁵ Lancée comme un plan directeur pour les services correctionnels fédéraux pour femmes au Canada, *La création de choix* a marqué le début d'un système correctionnel reconnu comme étant axé sur les femmes. Le commissaire de Service correctionnel du Canada a créé le Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale (ci-après nommé le Groupe d'étude) en 1989. Le Groupe d'étude s'est largement appuyé sur la vie, l'expérience et la perspicacité des femmes purgeant une peine fédérale pour examiner les pratiques de gestion des femmes en détention, et pour élaborer un plan et des lignes directrices pour les politiques et interventions futures. Le Groupe d'étude a formulé des recommandations à court et à long terme qui ont considérablement modifié le système correctionnel pour femmes. Il consacre cinq principes qui font partie intégrante d'une approche correctionnelle axée sur les femmes : la responsabilisation, des choix valables et responsables, le respect et la dignité, un environnement de soutien et la responsabilité partagée.



Cour de l'unité d'intervention structurée et de l'unité de garde en milieu fermé de l'Établissement Nova

¹⁵ Service correctionnel du Canada (1990). [*La création de choix : rapport du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale.*](#)

Six ans après la publication du rapport du Groupe d'étude, le solliciteur général du Canada a publié le rapport de l'honorable Louise Arbour sur son enquête concernant les événements survenus à la prison des femmes de Kingston, en Ontario.¹⁶ Le rapport portait sur l'enquête relative aux incidents qui ont eu lieu entre un groupe de femmes incarcérées et le personnel. Le rapport a formulé 14 recommandations principales et a servi, avec *La création de choix*, d'impulsion politique pour un grand nombre de changements opérationnels et culturels dans les établissements correctionnels fédéraux pour femmes.

Mon Bureau a fait rapport sur les améliorations pour les femmes dans des rapports annuels successifs, notant de nombreuses réalisations, mais soulignant également de nombreuses pratiques problématiques et des domaines où des améliorations étaient nécessaires de toute urgence. J'ai démontré à plusieurs reprises qu'une augmentation de la population des femmes incarcérées correspond à une érosion des principes clés énoncés dans *La création de choix*. Le nombre élevé d'incidents d'automutilation, de recours à la force, d'agressions (y compris sexuelles), de bagarres, de tentatives de suicide et de surdoses interrompues chez les femmes indique que le système n'est pas à la hauteur des principes et des intentions adoptées dans *La création de choix*. De nouveaux problèmes sont également apparus au fil des ans, qui ont remis en question le système et les approches de la gestion des services correctionnels pour femmes.

En 2020-2021, le Bureau a examiné de manière générale l'évolution des services correctionnels pour femmes au cours des trois dernières décennies. Nous avons mené des entrevues confidentielles avec des femmes incarcérées dans chaque région, ainsi qu'avec le personnel de SCC, afin de mieux éclairer notre analyse et nos conclusions. Il est essentiel d'entendre directement les femmes qui purgent une peine et le personnel qui a travaillé dans le cadre de *La création de choix* pour mieux comprendre les défis et l'ampleur des problèmes. Nous avons également examiné la documentation universitaire, les ressources des intervenants et les rapports parlementaires.

L'analyse suivante examine les services correctionnels pour femmes, avec pour toile de fond les neuf problèmes cernés dans *La création de choix*. Ils comprennent :

1. La prison pour femmes n'est pas adéquate;
2. La prison pour femmes est trop sécurisée;
3. La programmation est mauvaise;
4. Les femmes sont isolées de leur famille;
5. Les besoins des femmes francophones ne sont pas satisfaits;
6. Les besoins des femmes autochtones ne sont pas satisfaits;
7. La responsabilité des femmes purgeant une peine de ressort fédéral doit être élargie;
8. Les femmes doivent être mieux intégrées dans la collectivité;
9. L'incarcération ne favorise pas la réadaptation.

¹⁶ Arbour (1996). *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la prison des femmes de Kingston*. Canada : Solliciteur général du Canada.

Points saillants des principales constatations

- *La création de choix* a été une initiative révolutionnaire qui a permis d'apporter de nombreuses améliorations aux services correctionnels pour femmes. Toutefois, dans l'ensemble, la situation de la plupart des femmes incarcérées dans les prisons fédérales a peu changé.¹⁷
- L'un des changements les plus significatifs de ces trente dernières années a été l'augmentation pure et simple du nombre de femmes condamnées au niveau fédéral. Les admissions dans les établissements correctionnels fédéraux pour femmes ont plus que triplé, passant de 170 en 1990-1991 à 562 en 2019-2020.
- La composition de la population a changé de manière significative. La population des femmes autochtones condamnées au niveau fédéral a augmenté de 73,8 % en 30 ans. Les femmes autochtones représentent 43 % de la population des femmes condamnées au niveau fédéral, contre 23 % en 1990-1991.
- Presque tous les problèmes cernés il y a trente ans (infrastructure inadéquate, sursécurisation, manque de programmes et de services, mauvaises pratiques de réintégration dans la collectivité) restent des sujets de préoccupation importants aujourd'hui, certains se sont même détériorés davantage et tous sont des facteurs contribuant aux mauvais résultats correctionnels pour de nombreuses femmes.
- Une approche axée sur la sécurité continue d'imprégner presque tous les aspects des services correctionnels pour femmes, ce qui empêche le SCC de réaliser pleinement la vision énoncée dans *La création de choix*.¹⁸
- Les programmes, les services et les interventions restent un problème important. Bien que certaines femmes nous aient dit avoir eu des expériences positives dans les programmes, les programmes correctionnels ne se traduisent pas par de meilleurs résultats dans la collectivité pour beaucoup d'autres. Les femmes autochtones ont un accès limité aux programmes spécialisés, aux Aînés et aux agents de liaison autochtones. Les formations professionnelles destinées aux femmes sont souvent enracinées dans les attentes et les rôles traditionnels et offrent peu de compétences monnayables.
- Malgré les recherches de SCC qui démontrent que les femmes bénéficiant d'une permission de sortir sont moins touchées par le chômage et ont moins de retours en détention, le recours aux permissions de sortir et aux placements à l'extérieur est limité. Cela empêche les femmes de recourir à des services et à des interventions en dehors de la prison qui leur offriraient des possibilités mieux adaptées à leurs besoins et à leurs intérêts.
- Les pratiques correctionnelles qui traumatisent à nouveau les femmes (fouilles à nu aléatoires), ou une culture de travail par laquelle le personnel se permet de porter des commentaires qui discriminent ou intimident les femmes en raison de leur race, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre ou de leur expression de genre, ne contribuent en rien à un environnement axé sur la guérison.

¹⁷ Dans l'examen des erreurs et des omissions du Rapport annuel, le SCC a précisé que « des changements et des améliorations avaient été observés précédemment, mais qu'il semble y avoir une régression puisque des problèmes similaires ont de nouveau été cernés. »

¹⁸ Dans l'examen des erreurs et des omissions du Rapport annuel, le SCC a précisé qu'une approche axée sur la sécurité a refait surface dans les services correctionnels pour femmes parce que, dans l'ensemble, l'approche des services correctionnels pour femmes a fluctué au fil des ans.

LA VOIX DES FEMMES

Dans le cadre de notre travail pour ce chapitre, nous avons interviewé un certain nombre de femmes en prison. Vous trouverez ci-dessous leurs réflexions sur l'évolution des services correctionnels pour femmes, les défis auxquels elles sont confrontées et la réalisation de *La création de choix*.

Sur la responsabilisation et le choix :

« Je n'ai pas senti que le SCC est là pour nous soutenir. Tout est un combat avec la direction. Aucune responsabilisation de la part de l'établissement, je n'ai pas été respectée par le personnel et j'ai vu le personnel manquer de respect à d'autres détenues. J'ai déposé des plaintes pour violation des droits de la personne et pour discrimination/harcèlement au nom d'autres détenues. Des décisions sont prises dans notre cas et ils nous en informent, nous ne sommes pas consultées ni incluses dans le processus. »

« Systématiquement, nous avons plus de choix (sorties avec escorte, placements à l'extérieur, même ce que nous pouvons obtenir sur la liste d'épicerie). Cela semble plus restrictif maintenant. »

« Les sorties avec escortes/placements à l'extérieur sont horribles. J'essaie depuis 2 ans et demi, mais l'agent des programmes continue de changer les choses, maintenant j'ai besoin d'une évaluation psychologique et d'une mise à jour du plan correctionnel. C'est frustrant. »

Sur les programmes et les services :

« J'ai été vraiment impressionnée par l'agent de programmes correctionnels qui a enseigné mon programme. Il a su composer avec les différentes personnalités et apprendre à nous connaître de différentes manières. Il a été en mesure de me mettre au défi et de me faire sortir de ma coquille. »

« Mes compétences sont meilleures et se sont améliorées depuis que j'ai suivi mon programme. C'était une bonne expérience. J'ai été prudente quant à l'information que j'ai transmise à cause des autres personnes du groupe. Cependant, j'en ai parlé à l'agent de programmes correctionnels. Mes capacités d'adaptation se sont considérablement améliorées. »

« En n'ayant pas un accès assez bon à la santé mentale (psychiatre), plus de médecins qui peuvent aider, pas seulement pour nous prescrire des médicaments. »

« Pour les programmes correctionnels pour délinquantes autochtones, j'ai vécu une expérience extraordinaire avec l'Aîné et l'animateur. Cela a transformé ma vie. »

« Les bénévoles qui veulent venir nous aider doivent passer par tellement de processus d'approbation, cela prend tellement de temps. »

« Il est évident que le programme mère-enfant est positif, mais il pourrait mieux fonctionner (manque de formation des personnes qui le gèrent, trop de niveaux d'approbation). »

« La réintégration est le plus grand défi. Les femmes sortent de prison sans compétences professionnelles, sans savoir comment chercher un emploi. Si vous partez en libération d'office, vous devez vous débrouiller seul, où établissons-nous des ponts? Les options professionnelles sont si limitées pour les femmes (alimentation, couture, nettoyage...). »

Sur la sécurité :

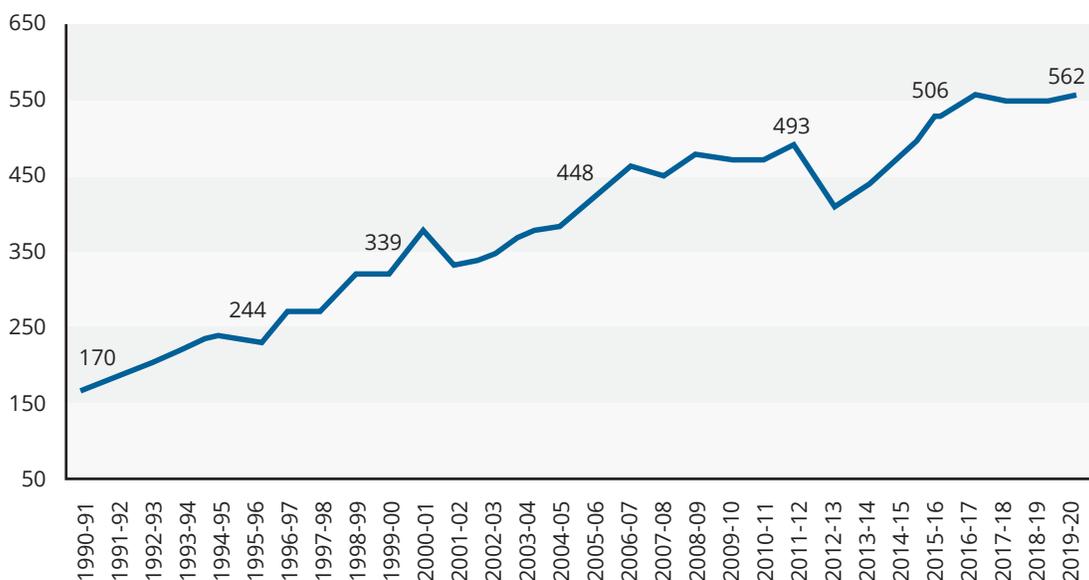
« Je l'ai vu passer d'un modèle centré sur les femmes et de soutien... à un modèle plus masculin. J'attribue le début de cette tendance au moment où les intervenants principaux ont commencé à porter un uniforme. »

« J'ai l'impression que nous nous sommes éloignés de la création de choix, à l'exception de quelques employés. Ça ressemble plus à un modèle basé sur la punition. »

Profil des femmes incarcérées dans des établissements fédéraux

L'une des différences les plus apparentes dans le paysage des services correctionnels pour femmes aujourd'hui par rapport à 1990 est la forte augmentation du nombre de femmes incarcérées dans des établissements fédéraux au Canada. Les admissions ont plus que triplé, passant de 170 en 1990-1991 à 562 en 2019-2020.

Graphique 1. Admissions de femmes incarcérées dans des établissements fédéraux de 1990-1991 à 2019-2020



Source : Entrepôt de données de SCC (10 avril 2021).

Selon l'entrepôt de données de SCC, le 10 avril 2021, 615 personnes étaient incarcérées dans des établissements fédéraux destinés aux femmes. Sept cent treize autres ont été supervisées dans la collectivité. Comme le montre le tableau 1, la plupart des femmes ont été incarcérées dans les régions des Prairies (30,1 %) ou de l'Ontario (28,8 %). Environ la moitié des femmes étaient placées dans un établissement à sécurité moyenne, tandis que seulement un quart d'entre elles étaient classées à

sécurité minimale. La plupart des femmes purgeaient des peines relativement courtes, de trois ans en moyenne. La grande majorité (86 %) des femmes purgeait leur première peine fédérale. Bien que la plus grande proportion de femmes incarcérées ait été évaluée comme ayant des besoins élevés (61,3 %), et étant à risque moyen (41 %) ou élevé (40 %), la plupart des femmes ont également été évaluées comme ayant des niveaux moyens ou élevés de motivation, ou de responsabilité, ou les deux. Selon les données du Système intégré de rapport de SCC, il y avait presque autant de femmes incarcérées qui s'identifiaient comme blanches (44 %) que de femmes qui s'identifiaient comme autochtones (43 %) ; les 14 % restants s'identifiaient comme minorité visible ou autre. Bien que la situation spécifique des femmes autochtones soit abordée dans une section ultérieure, il convient de noter ici les différences de profil des femmes autochtones incarcérées. Par exemple, par rapport aux femmes non autochtones incarcérées, les femmes autochtones étaient nettement plus jeunes. Leur âge médian à l'admission était de 29 ans, contre 36 ans pour les femmes non autochtones. Elles représentaient près de deux fois la proportion de femmes non autochtones placées dans un établissement à sécurité maximale, et recevaient une cote de risque et de besoins plus élevée.

Tableau 1 : Profil démographique des femmes incarcérées dans un établissement fédéral

	NON-AUTOCHTONES (n = 327)		AUTOCHTONE (n = 252)		TOTAL (N = 615)	
	Nbre (MÉDIAN)	%	Nbre (MÉDIAN)	%	Nbre (MÉDIAN)	%
ÂGE MOYEN À L'ADMISSION	37,5 (36)	–	30,7 (29)	–	34,7 (32)	–
CLASSIFICATION DE LA SÉCURITÉ						
Minimale	96	29,4	50	19,8	151	24,6
Moyenne	173	52,9	140	55,6	318	51,7
Maximale	22	6,7	32	12,7	54	8,8
DURÉE MOYENNE DES PEINES (ANNÉES)	3,1 (2,00)	–	3,1 (2,00)	–	3,0 (2,00)	–
PREMIÈRE PEINE DE RESSORT FÉDÉRAL	276	84,4	218	86,5	529	86
RÉGION						
Pacifique	37	11,3	47	18,7	88	14,3
Prairie	62	19,0	115	45,6	185	30,1
Ontario	114	34,9	53	21,0	177	28,8
Québec	63	19,3	14	5,6	84	13,7
Atlantique	51	15,6	23	9,1	81	13,2
NIVEAU DE RISQUE						
Élevé	120	36,7	123	48,8	245	39,8
Moyen	140	42,8	100	39,7	252	41,0
Faible	44	13,5	15	6,0	66	10,7

	NON-AUTOCHTONES (n = 327)		AUTOCHTONE (n = 252)		TOTAL (N = 615)	
	Nbre (MÉDIAN)	%	Nbre (MÉDIAN)	%	Nbre (MÉDIAN)	%
NIVEAU DE BESOIN						
Élevé	175	53,5	193	76,6	377	61,3
Moyen	108	33,0	42	16,7	160	26
Faible	18	5,5	1	0,4	21	3,4
RÉINTÉGRATION						
Haute	45	13,8	3	1,2	53	8,6
Moyenne	187	57,2	147	58,3	349	56,7
Faible	69	21,1	86	34,1	156	25,4
MOTIVATION						
Haute	111	33,9	63	25,0	185	30,1
Moyenne	167	51,1	160	63,5	337	54,8
Faible	23	7,0	13	5,2	36	5,9
RESPONSABILITÉ						
Haute	86	26,3	53	21,0	146	23,7
Moyenne	176	53,8	171	67,9	361	58,7
Faible	38	11,6	10	4,0	48	7,8

Remarques : Les données sur la race n'étaient pas disponibles pour environ 6% de la population. Pour les autres caractéristiques démographiques, les données manquaient pour 8 à 15 % de la population.

Source : Entrepôt de données de SCC (basé sur les femmes incarcérées au 10 avril 2021).

Évaluation des services correctionnels pour femmes par rapport aux neuf problèmes cernés dans *La création de choix*

1. La prison pour femmes n'est pas adéquate

En 1990, il est devenu évident pour le Groupe d'étude que l'unique prison fédérale pour femmes, en activité de 1934 à 2000 et située à Kingston, en Ontario, était totalement inadaptée. Sa conception était basée sur un établissement à sécurité maximale pour hommes, ce qui signifie que la plupart des femmes étaient détenues à un niveau de sécurité plus élevé que nécessaire. La prison était bruyante, mal ventilée et ne disposait pas d'un espace suffisant pour accueillir les interventions correctionnelles. Des améliorations ont été apportées au fil des ans, mais la rigidité de la conception et le mur de haute sécurité de la prison la faisait ressembler à une forteresse qui séparait les femmes de la collectivité. Le Groupe d'étude a recommandé que cinq établissements régionaux pour femmes soient construits avec des unités de style pavillon pour intégrer une vie autonome, des mesures de sécurité non perturbatrices, de la lumière naturelle, de l'air frais, de l'espace, de l'intimité, un espace spirituel dédié et un accès à la terre.



Cour à l'Établissement d'Edmonton pour femmes

Cinq établissements régionaux

Malgré l'adhésion à bon nombre des recommandations formulées dans *La création de choix*, les établissements régionaux continuent de poser des problèmes. La construction d'un établissement dans chaque région, bien que préférable à un établissement national, oblige encore de nombreuses femmes à purger leur peine loin de leur famille et de leur collectivité. Une étude récente de SCC a révélé que les femmes (et les hommes) qui recevaient la visite d'amis et de membres de leur famille réussissaient mieux leur retour dans la collectivité.¹⁹ De nombreuses femmes sont mères de famille et beaucoup de familles n'ont pas les moyens de se déplacer pour les visites. Les incompatibles (membres affiliés à un gang, personnes placées en isolement protecteur et autres groupes) au sein d'une région peuvent également exiger que les femmes soient transférées encore plus loin de leurs soutiens. Cela peut s'avérer particulièrement difficile pour les femmes autochtones transférées dans une région où il y a moins de soutien culturel, ou pour les femmes transférées dans une région où il y a peu de soutien dans la langue de leur choix.



Résidences communautaires à l'Établissement Grand Valley

¹⁹ Wardrop, Sheahan et Stewart (2019). *Un examen quantitatif des facteurs liés à une mise en liberté réussie accessible dans le Système de gestion des délinquants*. Ottawa : Service correctionnel du Canada.

Surpeuplement

Construits pour une population beaucoup plus petite, deux des cinq établissements régionaux - l'Établissement Grand Valley (GVI) et l'Établissement d'Edmonton pour femmes (EIFW) - sont souvent surpeuplés. L'intention de *La création de choix* était que la taille de chaque établissement reflète la population régionale et que « la mise en œuvre efficace de stratégies communautaires devrait, au fil du temps, réduire le besoin et la durée de séjour dans ces établissements ». *La création de choix* a également recommandé que les femmes soient incarcérées dans la région où elles sont reconnues coupables et condamnées. On prévoyait également des transferts pour « des raisons personnelles ou en lien avec le programme ». Bien qu'il semble que ce principe soit souvent respecté, la surpopulation et la présence d'incompatibles ont fait que certaines femmes ont été transférées pour des raisons qui ne sont pas personnelles ou liées au programme. Ces deux dernières années, en raison du surpeuplement et des incompatibilités au sein de l'EIFW, plusieurs femmes, dont beaucoup d'Autochtones, ont été transférées à l'Établissement de Joliette, au Québec. Non seulement elles sont éloignées de leur famille et de leurs soutiens culturels, mais elles sont placées dans un établissement avec peu de soutiens pouvant communiquer dans la langue de leur choix. Il était difficile d'organiser des programmes correctionnels en anglais lorsque seules quelques femmes anglophones étaient transférées à Joliette, mais à mesure que le nombre de femmes augmentait, les programmes correctionnels en anglais devenaient disponibles. Il n'y a toujours pas d'Aîné qui parle anglais, mais il y a un agent de liaison autochtone qui parle anglais. Il y a actuellement 32 femmes à Joliette dans la région du Québec dont la langue préférée est l'anglais; 11 d'entre elles ont été condamnées dans la région des Prairies.²⁰ Mon Bureau est récemment intervenu dans un cas où une femme a été approuvée pour un placement pénitentiaire à l'EIFW en vertu d'un mandat de dépôt. Cependant, en raison du surpeuplement de l'EIFW, on a recommandé son placement pénitentiaire à Joliette. Il était important que mon Bureau intervienne, car cette femme purgeait une courte peine de deux ans et huit mois; un placement en cellule si loin de sa collectivité aurait pu réduire sa motivation à aborder ses besoins. Tous ses soutiens communautaires, ainsi que son plan de libération, se trouvaient en Alberta. Elle avait été recommandée pour plusieurs programmes et, selon l'évaluation de l'équipe de gestion de cas (ÉGC), elle semblait déterminée à mener à bien les interventions visant à rencontrer ses besoins, et motivée à travailler à la réalisation de son plan correctionnel. L'ÉGC a indiqué que sans l'achèvement d'une programmation et d'une intervention appropriée, son potentiel de réintégration était faible. Après l'intervention de mon Bureau, l'équipe de gestion de l'EIFW a changé sa décision et l'a gardée sur place. Les transferts à l'extérieur de la région doivent être réduits au minimum et utilisés uniquement en dernier recours, et non comme un moyen de contrôler les niveaux de population. Des solutions plus innovantes, comme la révision des classifications de sécurité, le transfert des femmes autochtones dans un pavillon de ressourcement ou le retour des femmes dans la collectivité, permettent de mieux contrôler les niveaux de population et sont plus bénéfiques pour les femmes.

La surpopulation a également été un problème dans l'unité de garde en milieu fermé de l'EIFW et de l'ÉGVF. De nombreuses femmes dans les unités de garde en milieu fermé ont des problèmes complexes de santé mentale. La surpopulation et la double occupation des cellules peuvent accroître le stress, l'anxiété et les incidents liés aux comportements d'automutilation et suicidaires, d'autant plus que les déplacements hors de l'unité sont souvent très limités.

²⁰ CSC RADAR (28 avril 2021)

Infrastructure

Construites il y a de nombreuses années, les établissements régionaux nécessitent un entretien régulier. Les femmes ont signalé des problèmes d'accès à l'eau chaude et à l'eau froide, de pression d'eau, de températures extrêmes dans les unités, d'appareils électroménagers brisés et de bâtiments en mauvais état. Bien que la maintenance et l'entretien des établissements soient une exigence permanente, ces conditions peuvent créer des tensions et du stress chez les femmes, en particulier lorsque les réparations prennent plusieurs semaines ou lorsqu'elles doivent déménager des unités pendant que les réparations sont effectuées. Dans l'unité de garde en milieu fermé d'un établissement régional, un panneau de sécurité s'est brisé à l'automne dernier; il n'a été remplacé que ce printemps. Pendant cette période, la routine de l'unité de garde en milieu fermé a été modifiée. Les femmes étaient enfermées dans leur unité après 15 heures, sans possibilité de récréation le soir. Leurs portes étaient verrouillées entre les rondes de sécurité (toutes les 45 minutes), ce qui a donné lieu à de nombreuses plaintes auprès de mon Bureau.



Unité de milieu de vie à l'Établissement Grand Valley

Même réaménagés, les établissements sont de piètres espaces de vie pour les femmes âgées ou celles dont la mobilité est réduite. Comme indiqué dans *Viellir et mourir en prison : enquête sur les expériences vécues par les personnes âgées sous garde fédérale*, de nombreux obstacles physiques subsistent pour les personnes à mobilité réduite. Le réaménagement est souvent limité par l'âge de l'établissement.²¹ Mon Bureau a reçu des plaintes de femmes à l'effet que leurs demandes d'utiliser l'ascenseur entraînaient des réactions de frustration de la part du personnel. De plus, les problèmes de personnel peuvent entraîner des attentes prolongées pour utiliser l'ascenseur, et les agents peuvent suggérer que les femmes ne se déplacent pas entre les étages. Les problèmes d'infrastructure ne devraient pas empêcher les femmes d'accéder aux zones où elles sont autorisées à entrer.

Accès aux soins de santé

Au cours des cinq dernières années, les soins de santé ont été une préoccupation majeure dans les plaintes adressées à mon Bureau. Elles portent souvent sur l'accès, les médicaments, les temps d'attente (notamment pour les soins dentaires), le manque de tests de routine (mammographies, frottis) et les soins liés aux traumatismes. Ces problèmes suggèrent que le SCC continue à avoir du mal à remplir son obligation légale de fournir des soins de santé essentiels équivalents aux normes communautaires, et un accès raisonnable aux soins de santé non essentiels.²²

²¹ Bureau de l'enquêteur correctionnel et Commission canadienne des droits de la personne (2019). *Viellir et mourir en prison : enquête sur les expériences vécues par les personnes âgées sous garde fédérale*.

²² Voir la section 86 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*.

Système de griefs inefficace

Mon bureau a souligné à plusieurs reprises les lacunes du système de règlement des griefs de SCC. Nous continuons à recevoir des plaintes concernant des questions relativement mineures qui auraient dû être traitées en établissement plutôt que d'être transmises au Bureau. Bien que le SCC ait ajouté des ressources, il reste des retards importants dans la résolution des plaintes et des griefs. La suppression du deuxième niveau (régional) il y a plusieurs années était censée aboutir à un système plus rationnel, à deux niveaux, d'examen et de recours des plaintes des détenus correspondant à un dernier grief (institutionnel) et au niveau national. Cependant, le nombre de griefs transmis au niveau national et le temps nécessaire à leur résolution ont entraîné des retards et des arriérés flagrants. Le SCC a l'obligation, en vertu de l'article 90 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, de régler les griefs des délinquants « de façon équitable et rapide ». Comme je l'ai souligné dans mon rapport annuel 2016-2017, il serait plus efficace de donner aux gestionnaires les moyens et la capacité de résoudre les problèmes dans leurs établissements et de réinvestir des fonds dans le mode alternatif de règlement des litiges, qui a fait ses preuves. Les femmes ont également déclaré craindre des représailles pour avoir utilisé le système de griefs et s'être fait dire que leurs plaintes seraient utilisées contre elles. Un système équitable, efficace et efficient de règlement des griefs des détenus contribuerait grandement à atténuer certains des problèmes qui affligent les établissements pour femmes.

2. La prison pour femmes est trop sécurisée

Un grand nombre d'idées et de concepts les plus progressistes de *La création de choix* qui auraient pu créer une ère plus prometteuse – comme la présomption de classification de sécurité minimale à l'admission, l'absence de clôture de périmètre, l'absence d'unités de garde en milieu fermé à sécurité maximale et l'absence d'isolement pour les femmes incarcérées – ont depuis longtemps été abandonnés en faveur d'un système qui place la sécurité et le contrôle au premier plan. Il a fallu attendre l'ouverture des unités de garde en milieu fermé à sécurité minimale en 2014 pour que les femmes détenues dans un établissement à sécurité minimale ne soient plus entourées d'une clôture. Au fil des années, au fur et à mesure que des sacrifices et des compromis ont été faits, la gestion des femmes derrière les barreaux est devenue moins distincte du reste des opérations de SCC. Les établissements régionaux n'ont guère contribué à alléger l'environnement trop sécurisé pour les femmes et, à bien des égards, ont fourni l'occasion d'introduire des mesures de sécurité supplémentaires.



Cadre d'une hutte de suerie et clôture de séparation à l'Établissement de la vallée du Fraser pour femmes

Utilisation de logements visés par des politiques restrictives

Pendant des années, les femmes ont été soumises à diverses formes de logement restrictif, comme l'isolement, l'isolement clinique, l'observation de la santé mentale, la surveillance étroite en cas de risque de suicide, la cellule nue et, désormais, les unités d'intervention structurée (UIS). Bien que ces différents types d'environnements restrictifs soient utilisés de manière très spécifique dans la politique, ils signifient souvent que les femmes sont placées dans des cellules de prison traditionnelles dans un environnement qui privilégie une approche de sécurité plutôt qu'une intervention thérapeutique ou axée sur les soins de santé. Les femmes ont décrit ces cellules comme étant froides, sales et isolées. Un grand nombre d'UIS sont situées dans des zones précédemment utilisées pour l'isolement. De nombreux observateurs ont déclaré que les UIS sont tout simplement le nouvel isolement. Compte tenu des besoins en matière de santé mentale de nombreuses femmes, ces environnements restrictifs et sécurisés ne sont pas appropriés et ne favorisent pas la guérison. Ils laissent souvent aux femmes un sentiment de désespoir, de désarroi et d'impuissance, en particulier lorsqu'elles doivent faire face à leurs problèmes de santé émotionnelle ou mentale. Plutôt que d'isoler les femmes, il faut envisager, le cas échéant, de les placer dans des logements de rechange et qui procurent du soutien.



Cellule d'observation à côté des unités d'intervention structurée de l'Établissement Nova

L'unité de garde en milieu fermé

L'unité de garde en milieu fermé (établissement à sécurité maximale) est, sans surprise, la plus stricte de toutes les zones des établissements pour femmes. Mon Bureau a précédemment identifié ces unités comme étant très restrictives et répressives. Les conditions de vie dans ces espaces fermés et exigus sont source de tensions, de frustrations et de conflits. Mon personnel continue de voir beaucoup les mêmes femmes détenues dans des unités de garde en milieu fermé, visite après visite. Certaines ont vu leur classification de sécurité passer de moyenne à maximale. D'autres ont été placées dans l'unité de garde en milieu fermé à la suite de comportements causés par des problèmes de santé mentale sous-jacents. D'autres n'ont pas réussi à descendre vers les niveaux de sécurité inférieurs. En outre, comme mon Bureau l'a déjà signalé, les femmes placées dans des établissements à sécurité maximale ont été soumises au fil des ans à au moins deux systèmes distincts de classification ou de niveau destinés à gérer leurs mouvements. Le Protocole de gestion, aujourd'hui disparu, présenté en 2003, était un régime très sévère pour les femmes incarcérées considérées comme « ingérables » au sein de la population d'établissements à sécurité maximale. Il était utilisé presque exclusivement pour la prise en charge des femmes autochtones à haut risque et à besoins élevés. Ce système a été remplacé par le système de niveaux, qui continue de gérer



Cours de l'unité d'intervention structurée et de l'unité de garde en milieu fermé de l'Établissement Nova

le mouvement des femmes lorsqu'elles quittent l'unité de garde en milieu fermé pour accéder à des services, comme les soins de santé, les visites, les programmes ou l'école. Les femmes sont souvent soumises à des contraintes pour se déplacer hors de l'unité. À l'instar du Protocole de gestion, le système de niveaux a tendance à cibler les femmes autochtones à haut risque et à besoins élevés, qui sont surreprésentées dans les unités de garde en milieu fermé.

Alors que beaucoup de ces femmes ont besoin d'un environnement structuré, l'approche restrictive et sécuritaire de l'unité de garde en milieu fermé peut aggraver leurs problèmes de santé mentale. Les comportements des femmes, dont beaucoup contribuent à leur statut de sécurité maximale, sont souvent le résultat de traumatismes et de problèmes de santé mentale non traités. Il serait préférable de les soutenir plutôt que de les restreindre et de les sécuriser. L'ajout de professionnels de la santé mentale à temps plein dans l'unité de garde en milieu fermé contribuerait grandement à aider bon nombre de ces femmes.



À l'intérieur de l'unité à sécurité maximale à l'Établissement Grand Valley

L'application de la politique de manière trop restrictive

De 2015-2016 à 2019-2020, les incidents de recours à la force dans les établissements pour femmes ont atteint leur plus haut niveau en 2018-2019 (266 incidents) avant de diminuer légèrement en 2019-2020 (242). Mon Bureau a mis en évidence la tendance inquiétante du recours à la force sur les femmes qui s'automutilent et sur les femmes souffrant de graves problèmes de santé mentale. Le remplacement du Modèle de gestion de situations par le Modèle d'engagement et d'intervention n'a pas entraîné de changements cohérents dans la manière dont ces cas sont gérés. Les femmes continuent de subir des interventions liées à la sécurité devant ce qui devrait être une intervention liée à la santé. En 2020-2021, mon Bureau a enquêté une nouvelle fois sur un cas particulièrement flagrant de recours à la force sur une femme qui s'automutilait et présentait des problèmes de santé mentale (Voir le cas de recours à la force). Bien que mon Bureau ait reçu une réponse positive de SCC qui détaillait ses échecs et les mesures à prendre pour améliorer les réponses aux incidents, ce cas illustre une fois de plus qu'un travail continu et une surveillance permanente sont nécessaires en ce qui concerne la gestion et le traitement des femmes ayant des problèmes de santé mentale et des personnes ayant des comportements d'automutilation. Compte tenu du nombre de cas similaires que j'ai soumis au Service au fil des ans, je reste préoccupé par le manque apparent de progrès sur ces questions au niveau institutionnel et organisationnel. L'absence de soins de santé mentale suffisants, associée à une approche privilégiant la sécurité pour gérer les situations attribuables à une détresse psychologique aiguë, constitue un modèle risqué qu'une organisation peut renforcer ou laisser se produire passivement.

CAS DE RECOURS À LA FORCE

En 2020-2021, mon Bureau a enquêté sur un cas de recours à la force sur une jeune femme autochtone résidant dans l'unité de garde en milieu fermé. Elle s'automutilait et avait des problèmes de santé mentale.

Après avoir utilisé son bouton d'appel pour demander de l'aide, des agents correctionnels sont arrivés dans sa cellule. Elle a obéi à leurs ordres, a été menottée et conduite dans une salle d'entrevue. Là, elle est devenue très agitée et a recommencé à se blesser. Les agents lui ont ordonné verbalement depuis l'extérieur de la pièce d'arrêter, mais ils n'avaient pas les clés pour entrer et la femme n'a pas arrêté. Lorsque les clés sont arrivées, les agents ont immédiatement ouvert la porte et ont pulvérisé du gaz poivré, ce qui a mis fin à son comportement.

Après la décontamination, la femme a voulu retourner dans son unité. Mais elle n'a pas été autorisée à le faire. Elle s'est à nouveau agitée et a résisté aux ordres. Le personnel l'a portée jusqu'à son unité.

Ce cas illustre une fois de plus de nombreuses préoccupations systémiques du Bureau concernant les services correctionnels pour femmes, notamment :

- le recours à des mesures de sécurité pour gérer les incidents d'automutilation;
- une faible adhésion au modèle d'engagement et d'intervention;
- un manque de services médicaux et de santé mentale;
- un placement et un traitement des femmes ayant des problèmes de santé mentale dans l'unité de garde en milieu fermé;
- les lacunes dans les procédures d'examen après usage de la force;
- un apprentissage organisationnel déficient.

En réponse à ma correspondance, le Service a reconnu que davantage de travail était nécessaire pour répondre de manière appropriée aux incidents liés à la santé. En fait, le Service était d'accord avec la plupart des évaluations de mon Bureau sur ce qui a mal tourné dans ce cas particulier. Le SCC a également décrit les mesures qu'il met en œuvre, notamment :

- une stratégie de prévention et d'intervention en matière de suicide et un cadre clinique pour aider le personnel à gérer les personnes suicidaires et qui s'automutilent en prenant des mesures pertinentes;
- une mise à jour continue des programmes d'enseignement et des formations en fonction de scénarios sur l'usage de la force;
- un Comité d'enquête examinant la gestion des incidents en établissement selon l'ancien Modèle de gestion de situations et le nouveau Modèle d'engagement et d'intervention afin de voir si des progrès ont été réalisés par rapport aux résultats escomptés;
- des plans d'action régionaux pour le suivi de la mise en œuvre du Modèle d'engagement et d'intervention.

En septembre 2018, le SCC a mis en œuvre un calculateur de fouilles à nu aléatoires afin de normaliser l'attribution des fouilles à nu aléatoires. La plupart des femmes purgeant une peine de ressort fédéral sont des survivantes de traumatismes et d'abus. Plutôt que de réduire les effets de l'exposition au traumatisme, les pratiques de sécurité de ce type reproduisent souvent les événements traumatiques et aggravent les symptômes des traumatismes antérieurs. La politique de fouille à nu des femmes doit être fondée sur la compréhension et la prise en compte de l'impact des traumatismes. Dans la mesure du possible, les recherches doivent éviter les pratiques susceptibles de traumatiser à nouveau inutilement, comme le traitement arbitraire. Une politique de fouille tenant compte des traumatismes et du genre garantirait une approche fondée uniquement sur le risque identifié (motifs raisonnables) et la nécessité.

ARTICLE 53 RECHERCHE D'OBJETS INTERDITS

Le 19 novembre 2020, un établissement pour femmes a été fermé parce qu'on soupçonnait que des objets interdits avaient pénétré dans l'établissement. Pour que les fouilles puissent avoir lieu, les femmes étaient amenées au gymnase et devaient attendre pendant un long moment. Au cours de la fermeture, certaines femmes ont été soumises à une fouille à nu en vertu de l'article 53 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, et interrogées sur la présence de drogues. L'ajout d'un interrogatoire aux fouilles à nu qui avait déjà rendu les femmes vulnérables semble particulièrement axé sur la sécurité, avec peu de respect pour les besoins particuliers ou le dommage qu'une telle expérience peut causer.

En avril 2021, mon Bureau a été informé que l'EIFW et l'Établissement de Bath avaient été retenus comme établissement pilote pour faire l'essai d'un détecteur à balayage corporel.²³ Si l'introduction de détecteurs à balayage corporel peut réduire le caractère invasif de la fouille à nu, cette pratique montre à quel point les services correctionnels pour femmes se sont éloignés de *La création de choix* pour normaliser les mesures de sécurité. Aujourd'hui, les mesures de sécurité de ce type sont simplement acceptées comme une routine ou des procédures opérationnelles standard. Il semble qu'il n'y ait pas de place pour s'exprimer ou soulever des questions sur les mesures qui vont à l'encontre d'une vision plus progressiste des services correctionnels pour les femmes. Le Service semble justifier cela au nom de la sécurité et du contrôle. Bien que des recherches invasives puissent être nécessaires dans certains cas très spécifiques, elles doivent être limitées aux cas où il existe des preuves suffisantes.

Les femmes ont soulevé d'autres problèmes auprès de mon Bureau, qui mettent en évidence l'environnement trop sécurisé des établissements pour femmes :

- Des exigences d'escorte incohérentes : certaines femmes ont déclaré se voir imposer des chaînes aux chevilles quand elles étaient accompagnées d'un garde en uniforme pour aller à un rendez-vous médical communautaire, mais elles peuvent faire une sortie avec escorte sans chaînes aux chevilles en étant accompagnées d'un bénévole;

²³ Le SCC a obtenu l'autorisation d'utiliser des détecteurs à balayage corporel en 2019 lorsque le Parlement a adopté *Loi modifiant la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition et une autre loi*. Le SCC a informé mon bureau qu'il commencera le projet pilote en demandant aux détenus de se porter volontaires pour des balayages corporels.

- Le personnel de sécurité reste dans la pièce pendant les visites médicales dans la collectivité;
- Des environnements trop restrictifs dans les unités à sécurité minimale (c'est-à-dire un dénombrement toutes les deux heures, avec deux dénombrements debout, pendant la journée; une signature au registre à 15 h 30; des restrictions sur le sentier de promenade; et des couvre-feux précoces); et,
- La surutilisation des caméras et de la surveillance va à l'encontre d'un environnement propice au rétablissement.

8. Je recommande que le SCC effectue un examen externe pour évaluer toutes les pratiques de sécurité dans les établissements pour femmes en vue d'éliminer ou de réduire les procédures de niveau de sécurité trop élevé qui éloignent les services correctionnels pour femmes des objectifs définis dans *La création de choix*.

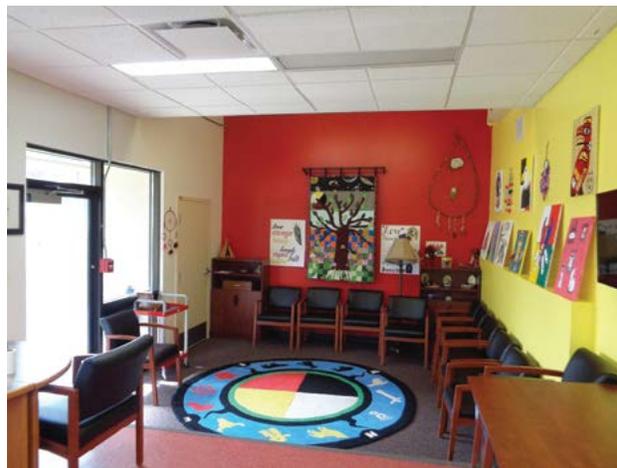
3. La programmation est mauvaise

Parmi les problèmes que le Groupe d'étude a identifiés, il y a le besoin d'une plus grande programmation. Depuis 1990, les interventions correctionnelles offertes aux femmes purgeant une peine de ressort fédéral ont considérablement changé dans leur nombre, leur variété et leurs méthodes. Dans les années qui ont suivi *La création de choix*, des programmes correctionnels individuels ont été proposés pour cibler des besoins criminogènes spécifiques, comme le Programme d'intervention pour délinquantes toxicomanes et le Programme de maîtrise de la colère et des émotions. Toutefois, l'approche et le contenu des programmes ont connu un changement important en 2010, lorsque le SCC a mis en œuvre un nouveau « modèle holistique, fondé sur le genre et la culture » de programmes correctionnels pour les femmes. L'ensemble des programmes correctionnels pour délinquantes (PCD) et le programme correctionnel pour délinquantes autochtones (PCDA) sont passés d'un programme aux objectifs spécifiques (où une femme pouvait avoir besoin de suivre plusieurs programmes pour répondre à tous ses besoins criminogènes identifiés) à un programme intégré à objectifs multiples. Cette approche commence par un programme d'engagement, suivi de composantes d'intensité modérée ou élevée, et se termine par un programme d'autogestion (entretien). Ces éléments de programme peuvent être dispensés dans l'établissement ou dans la collectivité. Ce modèle comprend également un programme pour les délinquantes sexuelles qui en ont besoin. Les femmes placées en unité de garde se voient offrir une intervention modulaire pour les aider à traiter les raisons de leur placement en unité de garde, mais cette programmation ne remplace pas le ou les programmes requis dans le cadre de leur plan correctionnel. Comme le montre *La Voix des femmes* citée précédemment, nous avons entendu de nombreuses femmes qui ont vécu des expériences positives et qui ont apprécié et bénéficié des programmes correctionnels, tant au niveau du contenu que des animateurs. Cependant, nous avons également entendu de nombreuses plaintes. Récemment, de vastes études et enquêtes sur les problèmes auxquels sont confrontées les femmes purgeant une peine de ressort fédéral ont relevé des lacunes importantes dans leur programmation.²⁴ Bien que le nombre et la variété des programmes correctionnels offerts aux femmes purgeant une peine de ressort fédéral aient augmenté depuis *La création de choix*, des problèmes évidents demeurent quant à leur disponibilité, à leur qualité et à leur efficacité.

²⁴ Voir par exemple : Comité sénatorial permanent des droits de la personne (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 \(février 2017 - mars 2018\)](#); également Comité permanent de la condition féminine (2018), [Un appel à l'action : la réconciliation avec les femmes autochtones dans les systèmes judiciaire et correctionnel fédéraux](#); et Bureau du vérificateur général (2017), [La préparation des détenues à la mise en liberté - Service correctionnel du Canada](#).

Accès aux programmes correctionnels

L'accès en temps opportun aux programmes correctionnels est important pour de nombreuses raisons, notamment la nécessité de préparer rapidement les femmes à un retour à la liberté réussi dans la collectivité. Le faible accès aux programmes a été l'une des principales conclusions de l'enquête menée en 2017 par le vérificateur général (VG) sur les services correctionnels pour femmes. Bien que l'accès opportun soit un problème beaucoup plus important pour la grande population d'hommes incarcérés, les conclusions du VG indiquent que « le Service correctionnel du Canada ne permettait pas à de nombreuses femmes incarcérées de terminer leur programme correctionnel à temps pour la libération conditionnelle ». En outre, en ce qui concerne les femmes autochtones, le VG a déclaré que « peu de délinquantes autochtones avaient accès à des programmes ou à des interventions correctionnels adaptés à leur culture, en raison de leur disponibilité limitée. » Le VG a constaté que les femmes autochtones suivaient des programmes génériques pour les femmes, en grande partie parce que les programmes culturellement pertinents n'étaient pas proposés à temps. En novembre 2020, le SCC a publié sa propre évaluation des programmes correctionnels pour femmes, qui a révélé des problèmes d'accès similaires, en particulier pour les femmes autochtones. Par exemple, seulement 51 % des femmes autochtones ont achevé le programme principal avant leur date d'admissibilité à la semi-liberté, contre 79 % des femmes non autochtones. Bien que plus de 95 % des femmes aient été inscrites au programme principal avant leur admissibilité à la semi-liberté et à la liberté conditionnelle totale, le personnel et les femmes incarcérées ont tous deux constaté des problèmes d'accès opportun. Plus précisément, le personnel a attribué les obstacles à l'accès au manque de ressources, en particulier de ressources humaines, et à la disponibilité insuffisante des programmes.²⁵ Conformément aux conclusions du VG, l'évaluation de l'accès aux programmes réalisée par le SCC a révélé que « les personnes autochtones interrogées qui avaient souhaité participer à un programme pour Autochtones ont indiqué qu'elles n'avaient pas suivi de programme dans le cadre du Modèle de programme correctionnel intégré pour délinquants autochtone (MPCIA) ou du PCDA, car les programmes n'étaient pas disponibles ou n'étaient pas proposés en temps voulu. » En plus de la question de la disponibilité, le SCC n'a pas de définition de l'expression « en temps opportun »; par conséquent, en l'absence de normes, le temps s'écoule pour de nombreuses femmes qui auraient pu bénéficier des programmes. En d'autres termes, les femmes ne peuvent pas bénéficier des programmes si elles ne peuvent pas les suivre à temps pour leur libération, voire pas du tout.



Salle culturelle de l'établissement de la vallée du Fraser pour femmes

²⁵ L'évaluation des programmes correctionnels effectuée par le SCC n'a pas fourni de résultats d'enquête ventilés pour le personnel chargé de la prestation des programmes dans les établissements pour hommes et pour femmes séparément.

Pertinence et qualité des programmes correctionnels

La capacité des programmes correctionnels à produire les résultats souhaités dépend largement de la pertinence et de la qualité du matériel et du format du programme. Pour les femmes en milieu correctionnel, les programmes tenant compte du genre et de traumatismes, qui ciblent également les besoins criminogènes, ont permis de réduire de manière évidente les comportements délinquants.²⁶ Tout en offrant un nouveau modèle apparemment plus efficace et cohérent sur le plan interne, le passage de programmes individualisés au modèle intégré du PDC et du PCDA a suscité des inquiétudes quant au fait que le contenu des programmes deviendrait beaucoup trop générique, et contredirait ainsi l'objectif de cibler les besoins criminogènes individuels. La qualité des programmes correctionnels a été soulevée dans des études récentes examinant l'expérience des femmes purgeant une peine de ressort fédéral, ainsi que dans l'évaluation récente de SCC des programmes correctionnels destinés aux femmes incarcérées. Les résultats ont montré que les femmes incarcérées et le personnel étaient très préoccupés par la qualité des programmes. Par exemple, 85 % des femmes qui ont participé à l'enquête d'évaluation du PDC ont indiqué que le contenu des programmes correctionnels devait être modifié. Ils ont souligné le manque de domaines pertinents en matière de besoins et l'insuffisance des compétences pratiques qui les aideraient dans leur vie quotidienne. En outre, 61 % du personnel a signalé la nécessité de rendre le contenu plus pertinent et utile pour les participants. Ils ont déclaré que son contenu devrait être plus réaliste, plus simple, moins répétitif et davantage axé sur le genre.

La pertinence et la qualité sont encore plus importantes pour les femmes de divers groupes culturels ou raciaux, comme les femmes autochtones et les femmes noires. Dans une enquête menée auprès des participants au PCDA, 75 % des femmes ont déclaré que les programmes n'étaient pas adaptés à leur culture. Un quart du personnel a décrit le contenu et le format comme insuffisamment pertinents sur le plan culturel ou inappropriés. La majorité des employés interrogés (65 %) ont suggéré d'améliorer le contenu et la prestation des programmes destinés aux femmes autochtones, notamment en les sensibilisant davantage à la culture, en faisant participer davantage les Aînés, en offrant plus d'enseignements applicables aux circonstances individuelles et, de façon générale, en les rendant plus pertinents sur le plan culturel pour la collectivité locale et les groupes représentés dans les programmes.

Efficacité des programmes correctionnels

Étant donné les préoccupations des femmes quant à leur capacité à accéder à des programmes de bonne qualité, on peut se demander si ces programmes les préparent efficacement à une libération réussie et réduisent la récidive. L'évaluation du programme de SCC a examiné l'efficacité des interventions correctionnelles. Elle a donné des résultats décevants, notamment ceux observés chez les femmes qui ont achevé le programme par rapport aux femmes admissibles au programme qui n'y ont pas participé. Par exemple, l'évaluation a révélé que les femmes ayant suivi un programme correctionnel présentaient des taux *plus élevés* de révocation et de résultats liés à la toxicomanie que les non-participantes. En outre, l'évaluation n'a révélé aucune différence significative dans le taux d'octroi des libérations discrétionnaires entre les femmes qui ont terminé les programmes et celles qui ne l'ont pas fait.

²⁶ King (2017). *Outcomes of Trauma-Informed Interventions for Incarcerated Women: A Review*. International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology, 61(6), p. 667-688.

Ces résultats sont surprenants. Ils devraient soulever des préoccupations majeures pour le SCC. Il devrait examiner de plus près le contenu de ses programmes et ses méthodes de prestation pour déterminer pourquoi ils n'améliorent pas sensiblement les résultats de la collectivité. Selon cette mesure, le SCC ne répond pas aux besoins des femmes par rapport à l'un des principaux objectifs des services correctionnels, qui est d'offrir aux personnes sous sa responsabilité des programmes de réadaptation efficaces.

9. Je recommande à SCC de mener une étude indépendante approfondie de son Programme correctionnel pour délinquantes (PCD) et de son Programme correctionnel pour délinquantes autochtones (PCDA) afin de mieux comprendre pourquoi ces programmes n'ont pas réussi à produire de meilleurs résultats correctionnels pour les participantes, en particulier pour les femmes autochtones.

4. Les femmes sont isolées de leur famille

Le maintien d'une relation familiale tout au long de l'incarcération augmente les chances de réussite de la réinsertion d'une femme lors de sa libération. Le Groupe d'étude l'a reconnu, notamment en raison de l'emplacement géographiquement isolé de l'unique prison pour femmes de l'époque. La construction des cinq établissements régionaux a permis à de nombreuses femmes de se rapprocher de leur collectivité d'origine, mais beaucoup sont encore loin de leur famille. Des femmes ont dit à mon Bureau que les visites peuvent être difficiles à coordonner avec les principaux prestataires de soins et que les visites et les appels téléphoniques à distance ne sont ni pratiques ni abordables.

Deux programmes ont été mis en œuvre pour résoudre certains de ces problèmes :

- Programme mère-enfant : programme permettant à une mère incarcérée et à son enfant de rester ensemble pendant l'incarcération de la mère. Les enfants âgés de quatre ans et moins peuvent y participer à plein temps. Les enfants âgés de six ans et moins peuvent y participer à temps partiel.
- Visites par vidéo : une initiative qui permet aux personnes incarcérées de maintenir un contact virtuel avec leur famille.

L'ajout d'unités à sécurité minimale a permis de créer des zones conçues pour soutenir le programme mère-enfant, y compris des chambres adjacentes, mais séparées, pour la mère et l'enfant. L'ajout de ces unités a augmenté la participation comme prévu, mais les critères d'admissibilité stricts mis en place en 2008 ont exclu de nombreuses femmes de la participation.

La plupart des femmes incarcérées sont des mères. Ces programmes ont permis de réunir certaines d'entre elles avec leurs enfants, mais le manque de données spécifiques sur les mères admissibles fait qu'il est difficile de déterminer si les mères incarcérées bénéficient de ces programmes de manière adéquate.

Établissements résidentiels communautaires

Étant donné que la plupart des établissements résidentiels communautaires sont situés dans de grandes zones urbaines, les femmes sont souvent confrontées à la perspective d'être libérées dans une collectivité qui n'est pas la leur. Pour les femmes du Nunavut, de Whitehorse et du Yukon, les lits dans un établissement communautaire le plus proche sont situés respectivement à Ottawa, à Edmonton et à Prince George. De plus, le nombre de lits étant limité dans leur collectivité, certaines femmes finissent par prendre n'importe quel lit qui se libère pour sortir de prison, même s'il est plus éloigné de leur famille que la prison elle-même.

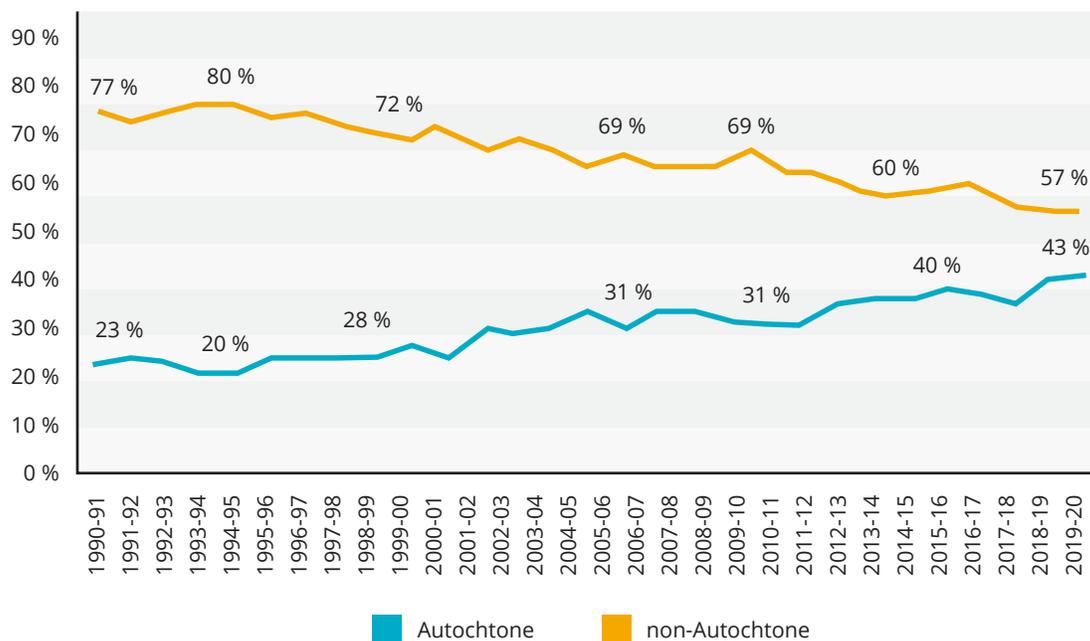
5. Les besoins des femmes francophones ne sont pas satisfaits

La *Loi sur les langues officielles* (adoptée en 1988 et révisée en 2005) exige que les établissements fédéraux fournissent sans délai des services dans la langue officielle choisie par une personne. Les services doivent être de qualité égale, quelle que soit la langue choisie. Bien que la première *Loi sur les langues officielles*, promulguée en 1969, ait permis aux citoyens canadiens d'avoir accès aux services fédéraux dans la langue officielle de leur choix, le Groupe d'étude a constaté l'absence de programmes en français pour les femmes francophones à la Prison des femmes. La construction d'un établissement régional au Québec a largement contribué à résoudre ce problème.

6. Les besoins des femmes autochtones ne sont pas satisfaits

Les besoins et les expériences des femmes autochtones dans les établissements correctionnels fédéraux ont récemment fait l'objet d'une attention accrue, en partie à la suite d'enquêtes plus vastes et à grande échelle, comme l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (FFADA), et d'études parlementaires, comme celle du Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes sur les femmes autochtones dans les systèmes judiciaires et correctionnels fédéraux. Cependant, les préoccupations spécifiques concernant le nombre croissant de femmes autochtones purgeant une peine de ressort fédéral et le traitement inadéquat dont elles font l'objet remontent à plusieurs décennies. Ces questions figurent parmi celles mises en évidence par le Groupe d'étude. Alors que les femmes autochtones continuent de représenter une proportion de plus en plus importante des femmes incarcérées dans un établissement fédéral, il n'a jamais été aussi urgent de redoubler d'efforts pour répondre aux besoins et aux expériences complexes de cette population.

Graphique 2. Proportion des admissions dans des établissements pour femmes depuis 1990, par race



Source : Entrepôt de données de SCC (10 avril 2021).

Comme nous l'avons indiqué au début du chapitre, les femmes autochtones sont largement surreprésentées dans les établissements correctionnels fédéraux, puisqu'elles représentent 42 % des femmes incarcérées alors qu'elles ne constituent qu'environ 4 % de la population canadienne. Comme le montre le graphique précédent, la proportion de femmes autochtones incarcérées n'a cessé d'augmenter au cours des 30 dernières années. Rien qu'au cours de la dernière décennie, la population des femmes autochtones purgeant à une peine de ressort fédéral a augmenté de 73,8 %. Malgré de nouvelles initiatives, comme les pavillons de ressourcement et les programmes correctionnels adaptés à la culture, le nombre de femmes incarcérées dans un établissement fédéral qui s'identifient comme autochtones continue d'augmenter chaque année à un rythme effréné. Si divers facteurs, relevant ou non du système correctionnel, contribuent à ces taux, il existe de nombreux domaines dans lesquels le Service doit étendre et améliorer les services destinés aux femmes autochtones purgeant une peine fédérale.

Les femmes autochtones sont sursécurisées

Outre le fait qu'elles sont généralement surreprésentées dans la population carcérale, les femmes autochtones sont surreprésentées dans les lieux et les circonstances où les restrictions de liberté sont les plus grandes. Par exemple, les femmes autochtones sont surreprésentées parmi les personnes considérées comme à haut risque et désignées comme étant de sécurité maximale. Nous avons entendu des exemples de femmes autochtones dont le classement de sécurité est passé de façon déraisonnable à un niveau de sécurité plus élevé, ce qui a eu un impact négatif sur leur capacité à accéder à des programmes ou à bénéficier d'une libération conditionnelle. Bien que les dérogations à la classification puissent être et soient utilisées pour abaisser ou maintenir les niveaux de sécurité, j'ai déjà exprimé des inquiétudes quant à la fiabilité, la validité et le préjugé culturel potentiel des outils d'évaluation et de

classification des risques, y compris l'utilisation des dérogations, lorsqu'ils sont appliqués aux personnes autochtones derrière les barreaux. Le sujet a été largement débattu par les universitaires et les médias, et a servi de base à une récente affaire de la Cour suprême du Canada.²⁷ Aucun des outils utilisés pour déterminer le risque et la sécurité n'a été conçu pour être utilisé spécifiquement auprès des femmes autochtones. Pourtant, ils sont utilisés quotidiennement pour prendre des décisions importantes qui ont un impact direct sur leur environnement, leur capacité à accéder aux services et à travailler en vue de leur libération. Il incombe à SCC d'examiner de près ses politiques et ses pratiques et de s'assurer qu'il dispose de suffisamment de preuves pour justifier l'utilisation de ces outils auprès de *tous les groupes* dont il a la charge, y compris les femmes autochtones.



Cour des Sentiers autochtones à l'Établissement de la vallée du Fraser pour femmes

En plus d'être surclassées, les femmes autochtones représentent un nombre disproportionné de femmes impliquées dans des incidents de recours à la force et dans des placements en UIS. Depuis avril 2019, les femmes autochtones purgeant une peine de ressort fédéral représentaient 61 % de toutes les femmes impliquées dans des usages de la force. Depuis l'introduction des UIS en novembre 2019, 80 % de tous les placements d'UIS dans les établissements pour femmes purgeant une peine de ressort fédéral concernaient des femmes autochtones. Le confinement et la force, même dans les meilleures circonstances, sont des moyens inefficaces et souvent inhumains de modifier le comportement ou de fournir aux gens les outils

nécessaires pour réussir. La manière dont le Service travaille avec les femmes, en particulier les femmes autochtones, nécessite donc un changement culturel plus large, qui s'éloigne de la sécurité et de la force pour se concentrer sur les soins de santé et le rétablissement adaptés à la culture.

Les femmes autochtones ont besoin d'un meilleur accès à des services efficaces et adaptés à leur culture

Bien qu'elle ne soit pas propre aux établissements pour femmes, la disponibilité insuffisante de programmes et de services adaptés à la culture des femmes autochtones est une préoccupation majeure de ce Bureau. Bien que le SCC offre un programme correctionnel pour femmes autochtones, comme nous l'avons mentionné dans la section précédente sur les programmes correctionnels et conformément aux conclusions de la VG, nous avons entendu de nombreux exemples de programmes retardés pour diverses raisons, comme le manque de personnel. Ces retards empêchent les femmes d'avoir accès aux programmes; elles doivent souvent se contenter de solutions de rechange génériques pour suivre leurs plans correctionnels. La recherche suggère que les programmes correctionnels adaptés à la culture sont plus efficaces que les programmes génériques.²⁸ Bien que l'évaluation par le SCC des PDC et des PCDA n'ait pas donné de résultats prometteurs, les femmes autochtones devraient

²⁷ [Ewert c. Canada, \[2018\] 2 RCS 165.](#)

²⁸ Gutierrez, Chadwick et Wanamaker (2018). [Culturally Relevant Programming versus the Status Quo: A Meta-analytic Review of the Effectiveness of Treatment of Indigenous Offenders.](#) Revue canadienne de criminologie et de justice pénale, 60(3), p. 321-353.

bénéficier des programmes qu'elles choisissent et qui sont conçus pour répondre à leurs besoins culturels. En 2019, l'étude nationale de SCC sur la récidive a montré que les femmes autochtones avaient des taux de récidive plus élevés que les femmes et les hommes non autochtones (soit 47 %, 21 % et 39 % respectivement). Il s'agit là d'une preuve évidente que le SCC doit faire beaucoup plus pour répondre aux besoins des femmes autochtones, ce qui passe en grande partie par la mise à disposition de services *efficaces* et accessibles.

Un manque général de services et de soutiens culturels semble être un problème dans les sites régionaux et même dans les pavillons de ressourcement.²⁹ Les plaintes décrivent un accès irrégulier aux activités et aux cérémonies spirituelles. Nous avons entendu parler de certains établissements qui ont passé des mois sans pouvoir organiser des sueries, et les femmes des unités de garde en milieu fermé en particulier ont signalé un accès irrégulier aux programmes ou aux activités culturelles. Le manque de services et les retards dans la programmation sont en partie liés au manque d'Aînés disponibles dans les établissements pour femmes. Nous avons entendu dire que les Aînés sont trop dispersés en raison du manque de personnel et des exigences élevées liées à l'équilibre entre l'enseignement des modules du programme et la responsabilité de plusieurs unités. La disponibilité et la vulnérabilité des Aînés et des autres employés autochtones sont des préoccupations que le Bureau a déjà soulevées. Le Service doit recruter et retenir davantage d'aînés et augmenter la représentation du personnel autochtone dans les établissements pour femmes.

Les femmes autochtones ont besoin de plus pour leur santé mentale

Compte tenu de l'histoire et des séquelles de la colonisation, ainsi que de la privation des droits des communautés autochtones, les besoins des femmes autochtones qui entrent dans le système correctionnel sont plus importants, à bien des égards uniques, et donc plus complexes. Par exemple, presque toutes les femmes autochtones purgeant une peine de ressort fédéral ont reçu un diagnostic de trouble mental, actuel ou à vie, et sont identifiées comme ayant des besoins modérés à élevés en matière de toxicomanie. Par rapport à leurs homologues non autochtones, les femmes autochtones présentent des taux nettement plus élevés de traumatismes passés, comme des abus physiques ou sexuels (72 % contre 48 % pour les femmes non autochtones). Certains éléments indiquent que plus de la moitié des femmes autochtones incarcérées au niveau fédéral ont fréquenté un pensionnat ou ont eu un membre de leur famille qui en a fréquenté un. Les taux réels sont probablement beaucoup plus élevés. Par ailleurs, les femmes autochtones représentent la majorité des femmes impliquées dans des incidents d'automutilation dans les prisons fédérales. Par exemple, au cours de l'année dernière, les femmes autochtones ont été impliquées dans 68 % des incidents d'automutilation. Beaucoup de ces femmes se sont automutilées de manière chronique et, dans certains cas, ont été impliquées dans des dizaines d'incidents d'automutilation chaque année. Dans le cas d'une femme autochtone, sur une période de deux ans, elle a été impliquée dans plus de 300 incidents d'automutilation. Ces chiffres montrent clairement que le SCC ne répond pas aux besoins des femmes autochtones en matière de santé mentale. Par conséquent, lorsque les histoires de ces personnes parviennent à mon Bureau, elles soulèvent une question plus importante : le Service est-il en mesure de travailler efficacement et humainement avec des femmes autochtones qui ont des besoins aussi complexes et chroniques? Il est clair qu'il reste beaucoup à faire pour répondre aux besoins des femmes ayant un passé traumatique, des problèmes de santé mentale et des tendances à l'automutilation.

²⁹ Il existe actuellement un pavillon de ressourcement géré par le SCC (Okimaw Ohci) et deux pavillons de ressourcement au titre de l'article 81 pour les femmes purgeant une peine de ressort fédéral (Eagle Women's Lodge et Buffalo Sage Wellness House).

Nous avons entendu à maintes reprises que les femmes autochtones n'ont pas un accès adéquat aux services psychologiques, et en particulier aux services adaptés à leur culture, services dont elles ont besoin pour faire face à leurs problèmes de santé mentale et à leurs traumatismes complexes, de même que pour les surmonter efficacement et en toute sécurité. Même si un personnel mieux formé, spécialisé et qui a des compétences sur le plan culturel constituait une première étape, il est temps de sortir des sentiers battus et d'envisager des solutions de rechange communautaires pour les femmes qui ont besoin de ces services. Cela nécessite en partie un changement de paradigme culturel plus large et indispensable dans le secteur correctionnel, en particulier en ce qui concerne les femmes autochtones incarcérées, vers un système qui met davantage l'accent sur les services de soins de santé adaptés à la culture et sur l'engagement communautaire.

7. La responsabilité des femmes purgeant une peine de ressort fédéral doit être élargie

Le Groupe d'étude reconnaît l'importance du secteur bénévole et des intervenants communautaires. Il a insisté sur l'inclusion de ces groupes dans le rétablissement et la réintégration des femmes : « [L]e secteur bénévole avait un rôle à jouer en mobilisant la participation des citoyens, en aidant le gouvernement à établir ses priorités et à prévenir le crime, en offrant des analyses critiques des initiatives de l'État et en offrant des programmes d'éducation publique et populaire. Les systèmes correctionnels reconnaissent dans l'ensemble qu'ils ne peuvent suffire à la tâche : pour réussir, il faut pouvoir compter sur la participation du secteur bénévole.³⁰ » De nombreuses organisations communautaires et bénévoles sont devenues essentielles au fonctionnement quotidien des établissements pour femmes, offrant des programmes et des initiatives novateurs pour aider les femmes à se réadapter et à réintégrer la collectivité. Cependant, mon Bureau continue de recevoir des plaintes concernant les difficultés rencontrées par certains comités de détenus qui tentent de faire venir des bénévoles de la collectivité à la prison. Compte tenu de la diversité de la population carcérale, il faut s'assurer que les organisations communautaires sont représentatives de cette population.



Participants au programme canin de l'Établissement Nova

³⁰ Service correctionnel du Canada (1990). *La création de choix : Rapport du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale*. p. 29.

PRATIQUES EXEMPLAIRES

Au fil des ans, mon Bureau a constaté que les programmes et les initiatives qui englobent les cinq principes de *La création de choix* – responsabilisation, choix valables et responsables, respect et dignité, environnement de soutien et responsabilité partagée – sont ceux qui font la différence la plus positive dans la vie des femmes. Ces initiatives progressives et épanouissantes permettent aux femmes d'entretenir des liens, d'exprimer leur créativité et de faire preuve de responsabilité, tout en améliorant leur estime de soi et leur valeur émotionnelle. Cela conduit à des sentiments de respect, de soutien et de dignité, et donne aux femmes les moyens d'aller de l'avant.

- La zoothérapie est un outil de rétablissement très efficace. Il permet aux femmes d'entrer en contact avec des animaux qui ne font preuve d'aucun jugement, mais qui réagissent au langage corporel et à l'attitude générale d'une personne. Les programmes de formation des chiens à l'obéissance et aux techniques de thérapie pour aider les personnes dans le besoin en sont un exemple. Un autre est le programme Four Seasons Horse Teachings qui enseigne les soins de base aux chevaux tout en contribuant au rétablissement sur les plans spirituel, émotionnel, social et physique.
- Les programmes d'horticulture permettent aux femmes d'acquérir des compétences en matière de jardinage qui permettent d'obtenir des résultats tangibles.
- Le programme de lecture à voix haute, en partenariat avec la société Elizabeth Fry, permet aux femmes de lire et d'enregistrer des livres pour enfants pour leurs enfants.
- Des programmes créatifs, comme des programmes de théâtre et de musique dans le cadre de partenariats communautaires, renforcent efficacement l'estime de soi et les compétences sociales.
- Des programmes de marche sur différents sites permettent aux femmes de se promener en dehors du périmètre de l'établissement et promeuvent l'activité physique.
- Les programmes de soutien par les pairs et de mentorat améliorent les relations entre le mentor et la mentorée.
- Les « cercles de rappel » sont utilisés dans les pavillons de ressourcement pour discuter de solutions de rechange et moins punitives aux infractions disciplinaires et aux comportements institutionnels, donnant aux femmes des conseils pour faire de meilleurs choix, à court et à long terme.
- *Le programme Mon programme – Alternative du groupe menaçant la sécurité pour les femmes*, créé dans le cadre de l'initiative du Centre d'intervention pour Autochtones, répond au nombre croissant de femmes autochtones impliquées dans les gangs de rue. L'animatrice apporte son expérience, et le programme s'inscrit dans un contexte culturel visant à aider les femmes à identifier ce qui les a attirées dans ce mode de vie, ce qui les y retient et un plan qui leur permettra de sortir du gang en toute sécurité.
- Les salons de l'emploi exposent les femmes aux options d'enseignement postsecondaire, aux cours professionnels et aux voies d'accès à l'emploi.

- Les ateliers de justice réparatrice encouragent les personnes purgeant une peine de ressort fédéral et la collectivité à saisir les occasions qui peuvent mener à des approches holistiques et saines du rétablissement.
- Le personnel s'engage à trouver des moyens novateurs pour que les femmes bénéficient d'expériences et d'enseignements qui les aident à progresser.

Cas à besoins complexes dans les établissements régionaux pour femmes

Bien que le Groupe d'étude n'ait pas abordé spécifiquement les besoins des femmes ayant des besoins complexes en matière de santé mentale, mon Bureau a souvent exhorté le Service à financer des accords de services alternatifs et à prendre des dispositions avec les prestataires de services de santé mentale provinciaux et territoriaux qui permettraient le transfert et le placement des personnes ayant des besoins complexes dans des établissements psychiatriques communautaires. Il y a toujours une poignée de femmes ayant des besoins importants et complexes en matière de santé mentale qui sont difficiles à gérer de manière sûre et humaine dans un établissement correctionnel fédéral. Ces femmes sont souvent détenues dans des conditions, notamment dans l'unité de garde en milieu fermé, qui sont inappropriées, mal équipées et susceptibles d'aggraver leurs problèmes de santé mentale. Bien qu'ils soient peu nombreux, ces problèmes peuvent perturber et bouleverser les autres femmes de l'unité qui sont régulièrement témoins d'incidents d'automutilation et de crises de santé mentale. Cependant, les établissements psychiatriques communautaires peuvent être réticents à accepter les références de SCC, malgré le fait que ces établissements devraient être mieux équipés pour soutenir ces femmes. Enfin, il n'est pas certain que les leçons associées aux décès survenus dans les établissements pour femmes aient été tirées ou appliquées de manière cohérente. Bien que certaines de ces femmes soient suivies par les comités régionaux ou nationaux sur les cas complexes de santé mentale et qu'elles reçoivent de l'administration centrale un financement pour les cas complexes afin de répondre à leurs besoins opérationnels, il reste difficile de garantir leur santé et leur sécurité de manière digne et humaine.

BESOINS COMPLEXES EN MATIÈRE DE SANTÉ MENTALE

Il y a quelques femmes purgeant une peine de ressort fédéral dont les besoins en matière de santé mentale seraient probablement mieux gérés dans un établissement psychiatrique communautaire. L'un de ces cas concerne une femme qui, tout au long de son incarcération, a passé beaucoup de temps dans l'unité de garde en milieu fermé, sous différents types d'observation et en isolement.

Cette personne a des antécédents importants de problèmes de santé mentale, d'idées suicidaires et de comportements d'automutilation. Bien qu'elle ait suivi des programmes, elle continue à avoir du mal à gérer ses émotions et à faire face à la détresse. Elle a passé un certain temps en sécurité moyenne, mais des comportements résultant de ses problèmes de santé mentale ont entraîné des réévaluations du niveau de sécurité pour la placer à sécurité maximale, y compris des passages de sécurité moyenne à maximale. Plutôt que de poursuivre le cycle de placements dans l'unité de garde en milieu fermé ou sous divers types d'observation, un placement dans un établissement de traitement externe lui serait probablement bénéfique.

8. Les femmes doivent être mieux intégrées dans la collectivité

Le Groupe d'étude a considéré la réintégration dans la collectivité comme essentielle pour réduire l'isolement et la séparation des femmes de leur famille, de leurs amis et de leur collectivité. L'accès communautaire est également un moyen efficace d'élargir les soutiens et les services disponibles pour aider les femmes à prendre en charge leur propre vie. Les permissions de sortir sont un moyen pour les femmes, en particulier celles qui ont une cote de sécurité minimale, d'accéder à la collectivité. Pour les personnes qui se présentent devant la Commission des libérations conditionnelles du Canada, les permissions de sortir sont particulièrement importantes pour fournir des preuves de réussite dans la collectivité. Un directeur d'établissement peut autoriser une permission de sortir pour des raisons médicales ou administratives, un service communautaire, des contacts familiaux, y compris les responsabilités parentales, le développement personnel à des fins de réadaptation ou des raisons de compassion.³¹ Les recherches de SCC indiquent que plus une femme reçoit de permissions de sortir, moins elle risque de se retrouver au chômage ou de retourner en détention.³² Une autre étude de SCC a révélé que les femmes participant à une permission de sortir (permissions de sortir avec escorte, permissions de sortir sans escorte et placement à l'extérieur) étaient beaucoup plus susceptibles de bénéficier de libérations discrétionnaires, comme la semi-liberté.³³

³¹ *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté conditionnelle*, article 17 1(b). Pour les personnes purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité, la Commission des libérations conditionnelles du Canada peut être amenée à approuver ou à autoriser des PSAE (à l'exception des PSAE à des fins médicales ou pour assister à un procès). De même, si une PSAE approuvée par un directeur d'établissement a été annulée parce que la personne a enfreint une condition, les PSAE ultérieures (à l'exception des PSAE à des fins médicales ou pour assister à un procès) peuvent être autorisées par la Commission.

³² Helmus et Ternes (juin 2015). [*Les permissions de sortir réduisent le chômage et la réincarcération chez les délinquantes*](#). Ottawa : Service correctionnel du Canada.

³³ Helmus et Ternes (février 2015). [*Incidence des permissions de sortir et des placements à l'extérieur sur les résultats dans la collectivité*](#). Ottawa : Service correctionnel du Canada.

Absences temporaires

Au cours des cinq dernières années, le nombre de permissions de sortir avec escorte (PSAE) chez les femmes avec une cote de sécurité minimale a augmenté dans toutes les régions. Si le nombre de permissions de sortir sans escorte (PSSE) a augmenté au cours de la même période, le nombre total de PSSE reste très faible. Mon Bureau reçoit souvent des plaintes de femmes concernant des permissions de sortir annulées en raison du manque de personnel ou de bénévoles pour les accompagner. Étant donné l'importance des permissions de sortir pour l'élargissement des options de programmes et pour les femmes qui se présentent devant la Commission des libérations conditionnelles du Canada, le Service devrait se concentrer davantage sur le recrutement et le maintien de bénévoles pour s'assurer que les permissions de sortir sont accordées et en plus grand nombre.

Audiences de libération conditionnelle reportées

Des femmes se sont également plaintes auprès de mon Bureau de la nécessité de reporter souvent les audiences de libération conditionnelle parce qu'elles n'ont pas encore eu l'occasion de terminer leur programme correctionnel. Les femmes ont du mal à accéder à la collectivité par l'intermédiaire des permissions de sortir. En raison du retard des programmes correctionnels, certaines doivent rester incarcérées plus longtemps. Si la proportion de femmes libérées en semi-liberté a augmenté au cours des cinq dernières années (de 40,4 % en 2015-2016 à 54,4 % en 2019-2020), la proportion de femmes retournant dans la collectivité à leur date de libération d'office reste élevée (43,8 % en 2019-2020). Il est essentiel d'offrir des programmes correctionnels en temps opportun afin que les femmes retournent dans la collectivité le plus tôt possible.

Placements à l'extérieur

Les placements à l'extérieur sont un autre mécanisme important d'accès à la collectivité. Leur nombre est resté faible au cours des cinq dernières années, bien que EIFW et GVI aient eu quelques années au cours desquelles ils ont approuvé dix affectations de travail communautaire. Le faible nombre de placements à l'extérieur est préoccupant, surtout si l'on considère le peu de possibilités de travail dans les établissements qui permettraient aux femmes d'acquérir des compétences professionnelles. À CORCAN, l'organisme de service spécial créé pour gérer les ateliers industries dans les prisons, les emplois pour les femmes sont souvent cantonnés dans des rôles et des attentes sexospécifiques, offrant peu de compétences monnayables. En 2017-2018, par exemple, pour les femmes incarcérées, la plupart des possibilités d'emploi de CORCAN se situaient dans le secteur d'activité du textile (83,5 %). Les affectations dans les secteurs de la construction et de la fabrication représentaient respectivement 15,3 % et 1,3 % des affectations de CORCAN pour les femmes incarcérées.³⁴ Dans une enquête récente du Bureau, les femmes ont dit qu'elles voulaient des possibilités dans les domaines de la comptabilité, de l'administration de bureau, des technologies de l'information et la peinture résidentielle et commerciale.³⁵ Les placements à l'extérieur n'offrent pas seulement aux femmes la possibilité de travailler au sein de la collectivité, mais ils constituent également un moyen important pour le SCC d'élargir les possibilités sans créer sa propre infrastructure.

³⁴ Service correctionnel du Canada (2017-2018). *Rapport sur les résultats en matière d'emploi et d'employabilité*.

³⁵ Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada (2020). *Rapport annuel 2019-2020*. Voir l'enquête *Apprendre derrière les barreaux : Enquête sur les programmes d'éducation et la formation professionnelle dans les pénitenciers fédéraux*.

Tableau 2 : Permissions de sortir avec escorte (PSAE), permissions de sortir sans escorte (PSSE) et placements à l'extérieur pris par les femmes en sécurité minimale entre 2015-2016 et 2019-2020

ÉTABLISSEMENT	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
VALLÉE DU FRASER					
PSEA	187	110	202	376	627
PSSE	0	3	1	13	27
Placements à l'extérieur	0	1	2	1	2
EIFW					
PSEA	181	229	459	606	908
PSSE	15	7	218	43	57
Placements à l'extérieur	1	1	10	10	5
GRAND VALLEY					
PSEA	720	956	779	1053	1118
PSSE	28	31	14	28	46
Placements à l'extérieur	4	4	4	8	10
JOLIETTE					
PSEA	351	392	516	342	258
PSSE	9	9	41	8	28
Placements à l'extérieur	2	1	0	0	0
ÉTABLISSEMENT NOVA					
PSEA	6	8	19	238	134
PSSE	0	0	0	5	1
Placements à l'extérieur	0	0	2	4	2

Remarque : Les PSAE et les PSSE à des fins médicales sont exclues.

Source : Entrepôt de données de SCC (27 août 2020).

Manque d'espace pour les lits situés dans un établissement communautaire

Même lorsque les femmes bénéficient d'une semi-liberté, la pénurie de lits dans les établissements résidentiels communautaires (ÉRC) peut les faire traîner en prison. Ceci est particulièrement inquiétant étant donné que les recherches montrent qu'une libération progressive sous surveillance offre aux personnes de meilleures chances de réussite de leur réinsertion.³⁶ Pour les femmes en liberté conditionnelle ayant des problèmes de mobilité, des problèmes complexes de santé mentale, des dépendances ou des besoins en matière de toxicomanie, le nombre de lits de traitement disponibles est encore plus faible. Les ÉRC peuvent inclure des placements dans des foyers privés, une option qui est rarement utilisée. Le défi pour le SCC est de s'assurer que les femmes qui retournent dans la collectivité trouvent des lits. Des alternatives et des approches innovantes doivent être recherchées pour s'assurer qu'elles retournent dans leur collectivité le plus tôt possible et en collaboration avec les partenaires communautaires.

10. Je recommande à SCC d'augmenter considérablement le recours aux permissions de sortir et aux placements à l'extérieur pour les femmes, en particulier celles qui sont dans des établissements à sécurité minimale, afin de s'assurer qu'elles peuvent accéder régulièrement à la collectivité, ce qui leur offre plus d'options et augmente leurs chances de réussir leur réinsertion sociale.

11. Je recommande que le SCC revienne aux principes de base énoncés dans La création de choix et élabore une stratégie à long terme pour s'assurer que toutes les femmes sont prêtes, le plus tôt possible, à retourner dans la collectivité et que des ressources importantes soient réaffectées au programme de surveillance communautaire et aux programmes correctionnels communautaires afin de soutenir les femmes qui retournent dans la collectivité.

³⁶ Voir les statistiques de la Commission des libérations conditionnelles du Canada (CLCC) figurant dans ses [Rapports de surveillance du rendement](#) qui soulignent l'importance d'une période de libération graduelle sous surveillance en termes de résultats correctionnels.

9. L'incarcération ne favorise pas la réadaptation

La grande majorité des femmes incarcérées retourneront un jour dans la collectivité. Compte tenu de cette réalité, l'un des principaux objectifs du système correctionnel est de leur offrir des possibilités de réadaptation et des outils pour se préparer à une réinsertion réussie. L'un des problèmes cernés dans *La création de choix* était la difficulté inhérente à l'accomplissement d'objectifs de réinsertion en prison. La nature même de son environnement physique, social et culturel fait de la prison un cadre particulièrement difficile pour favoriser et encourager le changement prosocial chez les gens. Par conséquent, pour que le Service puisse s'acquitter de sa tâche consistant à soutenir le changement en matière de réadaptation, il lui incombe de faire des efforts très déterminés pour réduire les obstacles et renforcer les mécanismes qui sont les plus importants pour une réadaptation efficace.

Les sections précédentes ont abordé les éléments plus tangibles des services correctionnels qui contribuent à (ou entravent) la réadaptation (p. ex., les programmes correctionnels, les initiatives de réinsertion). Mais il existe aussi des facteurs intangibles, fondamentaux pour le processus de réadaptation, qui influent directement sur la qualité de l'environnement de rétablissement, comme la culture, la dynamique et le climat social ainsi que les systèmes de pouvoir et de soutien. Ce sont ces domaines qui sont souvent négligés, car ils sont plus difficiles à mesurer et à diagnostiquer, et donc moins susceptibles d'être traités. Néanmoins, c'est dans ces éléments que les services correctionnels pour femmes devront peut-être faire les plus grands progrès. Pour illustrer certains des besoins et des lacunes plus intangibles qui subsistent en matière de réadaptation, les énoncés de valeurs suivants sont proposés comme balises, traçant la voie que doivent prendre les services correctionnels pour femmes pour améliorer la réadaptation.

Les femmes ont besoin de se sentir plus en sécurité : Plus de 80 % des femmes purgeant une peine de ressort fédéral ont subi des violences physiques, et près de 70 % d'entre elles déclarent avoir subi des abus sexuels dans le passé. Pour les femmes autochtones, les taux sont plus élevés. Dans ce contexte, les femmes ont besoin – en plus d'interventions ciblées et de bonne qualité – des éléments de base d'une vie quotidienne saine, comme le sentiment de sécurité. Ce Bureau a entendu à plusieurs reprises que les femmes ne se sentent pas physiquement en sécurité lorsqu'elles subissent des pratiques qui reproduisent des traumatismes, comme des fouilles à nu aléatoires et l'utilisation d'une force inappropriée. Nous avons entendu dire que les femmes ne se sentent pas en sécurité sur le plan des émotions lorsqu'elles sont victimes de discrimination ou d'intimidation de la part du personnel ou de leurs codétenues en raison de leur race, de leur orientation sexuelle, de leur identité ou expression de genre. Nous avons entendu que les femmes se sentent en danger sur le plan spirituel lorsque leurs pratiques culturelles ou leurs biens sont dénigrés ou profanés. Mon Bureau a souvent dit que les personnes vont en prison comme punition, et non pour être punies. Il incombe donc au Service d'intensifier ses efforts pour offrir aux femmes incarcérées un environnement exempt de violence fondée sur le genre et la culture, où elles peuvent poursuivre des objectifs de réadaptation en toute sécurité.

³⁷ Brown et coll. (2018). *Prévalence des troubles mentaux chez les délinquantes sous responsabilité fédérale : échantillons de la population carcérale et à l'admission*. Ottawa : Service correctionnel du Canada.

Les femmes ont besoin d'espace pour guérir : On estime que près des trois quarts des femmes détenues dans les établissements fédéraux souffrent de troubles mentaux au cours de leur vie ou actuels, et qu'une majorité de ce groupe présente également des problèmes de santé mentale et de toxicomanie.³⁷ Par conséquent, le besoin de services et de personnel formé à la gestion des cas complexes n'a jamais été aussi grand. Néanmoins, trop de femmes purgeant une peine de ressort fédéral n'ont pas accès aux services et au soutien qui sont essentiels à leur processus de réadaptation. Nous avons entendu des exemples de femmes qui ont attendu des mois pour obtenir des permissions de sortie avec escorte afin d'accéder à des services de soutien en cas d'agression sexuelle qui ne sont pas disponibles sur place. Dans la plupart des établissements, il existe des listes d'attente pour des programmes comme la thérapie comportementale dialectique, ce qui rend difficile pour certaines femmes de bénéficier de programmes qui devraient être disponibles. En outre, le manque de soutien et de services est aggravé par l'environnement carcéral souvent austère et sinistre qui va à l'encontre du rétablissement. Cela est particulièrement vrai pour les unités de garde en milieu fermé, qui hébergent les femmes ayant les plus grands besoins. Aujourd'hui plus que jamais, les femmes incarcérées ont besoin de lieux et d'espaces pour se rétablir efficacement. Les fonds devraient être réorientés vers les services dont elles ont le plus besoin.

Les femmes ont besoin d'avoir un but précis : L'un des obstacles à la réadaptation est l'ennui. Une femme condamnée à perpétuité nous a dit qu'elle se retrouvait souvent à coudre des carrés de tissu sans réfléchir, simplement pour passer le temps. En l'absence d'activité utile, les femmes se sentent souvent déprimées, désespérées et généralement démotivées. C'est particulièrement le cas pour les femmes dans les établissements à sécurité maximale. Dans certains cas, comme mon Bureau l'a déjà signalé, l'ennui conduit au stress et à des incidents de violence ou d'automutilation. Dans des environnements hautement contrôlés comme le milieu carcéral, il est difficile d'inspirer aux gens un sentiment de valeur dans leur vie quotidienne. Il s'agit d'un élément essentiel pour encourager les femmes à participer au processus de réadaptation. Bien que certains établissements aient mis au point des programmes novateurs pour les femmes, il faut faire davantage, en particulier pour les femmes purgeant de longues peines, afin de leur donner un sens et un objectif plus importants.



Formation professionnelle à l'établissement Grand Valley



Formation professionnelle à l'Établissement de Joliette

Les femmes ont besoin de modèles prosociaux et de soutien : Outre le maintien de la sûreté et de la sécurité de leur établissement, les membres du personnel correctionnel doivent également contribuer à créer un environnement pro social pour aider les femmes incarcérées à se réadapter. De nombreux membres du personnel des établissements pour femmes se montrent à la hauteur de ce double rôle, mais notre Bureau a entendu d'innombrables exemples de membres du personnel affichant les mêmes comportements et attitudes que ceux que le Service tente d'éradiquer au sein de la population carcérale. Il est tout simplement inacceptable que le personnel tienne des propos désobligeants, homophobes ou transphobes à l'égard des femmes incarcérées. Nous avons entendu des exemples de personnel se moquant ou dénigrant les femmes qui participent à certains programmes (p. ex., le programme d'échange de seringues ou le traitement par agonistes opioïdes), créant un effet dissuasif sur la participation aux activités de réadaptation. En outre, le manque de personnel dans les établissements pour femmes est un problème chronique qui nuit au climat institutionnel. Un manque de personnel réduit l'accès des femmes aux services ou aux programmes quotidiens dont elles ont besoin. De plus, le personnel emprunté temporairement aux établissements pour hommes, dont beaucoup sont des hommes, n'a pas été formé correctement pour travailler dans les établissements pour femmes. Ces solutions provisoires ont une incidence directe sur le climat et la dynamique de réadaptation des établissements pour femmes, et s'écartent de l'esprit et de la lettre de *La création de choix*. Les femmes incarcérées ont besoin d'un personnel correctement formé et pro social qui encourage leurs progrès et contribue à une culture institutionnelle positive et de réadaptation.

Questions émergentes dans les services correctionnels pour femmes

Si bon nombre des problèmes cernés il y a trente ans demeurent présents, d'autres questions sont apparues que le Groupe d'étude n'avait pas directement anticipées. Elles sont devenues particulièrement importantes au cours de la dernière décennie. L'ajout de « identité ou expression de genre » à la liste des motifs de discrimination interdits par la *Loi canadienne sur les droits de la personne* (19 juin 2017), et la protection des droits de la communauté LGBTQ2+, a poussé le Service à repenser sérieusement ses politiques, notamment en ce qui concerne le logement des personnes transgenres et les répercussions sur les autres détenus. De plus, les affiliations à des gangs sont devenues plus importantes au fil des ans, créant un groupe de femmes, dont beaucoup sont jeunes et autochtones, qui ont besoin d'une assistance, d'un soutien et de programmes spécialisés.



Unité de milieu de vie de l'Établissement Nova

Considérations liées au genre

Mon Bureau a fait un premier rapport de fond sur la question de l'identité et de l'expression de genre dans le rapport annuel 2018-2019, où j'ai identifié bon nombre des défis auxquels font face les établissements pour femmes, en particulier, pour intégrer et soutenir les femmes transgenres. Depuis lors, mon Bureau a reçu des plaintes de personnes transgenres et d'autres personnes, notamment des plaintes concernant des commentaires inappropriés du personnel de SCC et d'autres femmes incarcérées qui pourraient être considérées comme transphobes. Au cours de la période visée par le rapport, mon Bureau a examiné et fourni des commentaires détaillés sur la Directive 100 du commissaire (DC) proposée par le SCC : *Gestion des délinquants ayant des considérations liées à l'identité ou à l'expression de genre*. Cette nouvelle DC indépendante constitue un pas important vers la reconnaissance et la prise en compte des besoins des personnes incarcérées ayant des préoccupations en matière d'identité et d'expression sexuelles, et répond à l'appel de mon Bureau en faveur d'un point unique d'orientation politique sur ces questions. Mon Bureau a identifié des lacunes et des problèmes en ce qui concerne la DC proposée :

- La nécessité d'un Groupe d'étude interne ou externe doté d'une expertise spécialisée pour fournir des conseils, un soutien, une formation et un enseignement au personnel et aux détenus;
- La DC bénéficierait d'un examen supplémentaire par des experts externes oeuvrant dans le domaine;
- La DC exige des responsabilités associées à la protection proactive des personnes ayant des considérations liées au genre et l'élaboration d'un mécanisme permettant à ces personnes de signaler les abus;
- Le besoin de formation du personnel et le développement d'un personnel spécialisé;
- Le Gender Considerations Case Review Board (GCCRB) exige des précisions supplémentaires. Par exemple, il n'existe actuellement aucun mécanisme de recours si une personne souhaite contester le résultat d'une décision du GCCRB.

Ces préoccupations ont été soulevées auprès du Service le 27 novembre 2020 et, au moment de la rédaction du présent rapport, mon Bureau n'a reçu aucun suivi. La proposition de DC n'a pas non plus été promulguée. Depuis que nous avons fait part de nos préoccupations, mon Bureau a reçu d'autres plaintes de personnes transgenres et a examiné un incident particulièrement flagrant de recours à la force sur une femme transgenre qui a donné lieu à une enquête disciplinaire contre le personnel du SCC. C'est un domaine que mon Bureau ne manquera pas de surveiller.

Femmes membres de gangs

À l'heure actuelle, 11,1 % des femmes purgeant une peine de ressort fédéral ont une affiliation connue à un gang. Il est probable qu'il s'agisse d'une sous-estimation. Pour 25 des 68 affiliées à des gangs, leur type de gang est indiqué comme étant autochtone. En d'autres termes, 37 % de toutes les femmes ayant une affiliation à un gang sont répertoriées comme ayant des liens avec un gang autochtone. La recherche de SCC suggère que, par rapport aux femmes non affiliées à un gang, celles qui le sont ont des antécédents criminels plus graves, causent plus de perturbations dans l'établissement et présentent des niveaux de risque plus élevés; elles sont moins motivées, ont un potentiel de réintégration plus faible et s'adaptent mal à l'établissement. En outre, nombre d'entre elles ont déjà été condamnées à l'âge de l'adolescence et en tant qu'adulte et ont déjà purgé une peine.³⁸ Ces résultats et ces statistiques suggèrent qu'il est important de comprendre le profil et les besoins des femmes impliquées dans des gangs afin de pouvoir développer des stratégies efficaces de gestion des gangs et d'intervention. Actuellement, la stratégie nationale de SCC pour gérer les gangs est limitée et semble se concentrer principalement sur l'identification et la vérification plutôt que sur les éléments primordiaux que sont la prévention, l'intervention et la désaffiliation. Mon Bureau suivra de près cette question dans le but de garantir une approche meilleure et plus coordonnée pour aider ces personnes.

Conclusion

Bien que de nombreux changements aient eu lieu en 30 ans dans les établissements correctionnels fédéraux pour femmes, la vie de nombreuses femmes incarcérées ne s'est guère améliorée. Presque tous les problèmes cernés il y a trente ans restent des préoccupations importantes, et de nouvelles questions sont apparues. L'un des problèmes les plus importants, le recours excessif aux mesures de sécurité, se retrouve dans presque tous les problèmes liés aux services correctionnels pour femmes. L'environnement extrêmement sécurisé n'a en aucun cas été imaginé par le Groupe d'étude. À bien des égards, il a empêché le Service de tirer le maximum des valeurs et des principes établis dans *La création de choix*. Les clôtures, les uniformes officiels des agents de correction, les gilets à l'épreuve des lames, le recours excessif au gaz poivré, et maintenant le détecteur à balayage corporel – tout cela indique un régime axé sur la sécurité et le confinement, et non sur la réadaptation et la réinsertion. En termes de mesures de sécurité, certains établissements pour femmes, notamment l'unité de garde en milieu fermé, commencent à ressembler aux établissements pour hommes. De plus, si la création d'établissements régionaux a permis de répondre à bon nombre des préoccupations du Groupe d'étude, d'autres ont été créées. Les établissements régionaux ont permis au Service d'incarcérer davantage de femmes. Je me souviens très bien du dicton « Construisez-le, et ils viendront ». La disponibilité de cellules de prison a détourné l'attention des services et des interventions communautaires mis en avant dans *La création de choix*. Il est clair qu'un changement plus ciblé, y compris le transfert des ressources institutionnelles vers la collectivité, est nécessaire si nous voulons avoir un espoir de réaliser la vision du Groupe d'étude et de *La création de choix*.

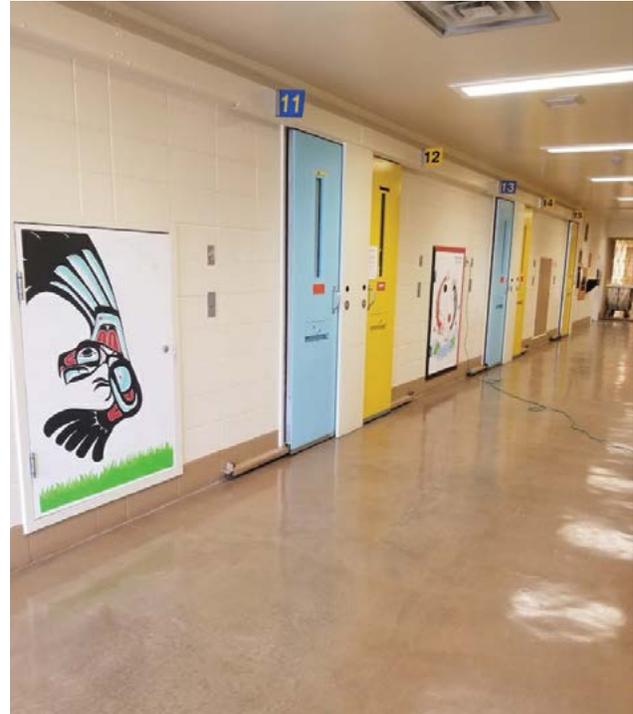
12. Je recommande la mise en place d'hébergements alternatifs pour les femmes logées dans les unités sécurisées et la fermeture éventuelle de toutes les unités de garde en milieu fermé. Si les unités de garde en milieu fermé restent ouvertes, elles ne doivent être utilisées que pour le retrait et la séparation temporaires des femmes après un incident grave, jusqu'à ce qu'un placement alternatif approprié soit trouvé.

³⁸ Scott (2012). *Profil des détenues appartenant à un gang*. Ottawa : Service correctionnel du Canada.

Observations préliminaires sur les unités d'intervention structurée

Dans mon dernier rapport annuel, j'ai brièvement discuté de la décision du gouvernement de modifier *la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC) afin d'apporter des « changements transformationnels » aux prisons. Ces changements incluent l'abolition de l'isolement cellulaire tel que défini par les *Règles Mandela*. Dans la pratique, la stratégie a consisté à remplacer le régime antérieur d'isolement préventif par des unités d'intervention structurée (UIS).³⁹

Le déploiement des UIS a commencé en novembre 2019, quelques mois avant le début de la pandémie de COVID-19.⁴⁰ Dans le cadre de la stratégie globale, le ministre de la Sécurité publique a créé un comité consultatif externe sur la mise en œuvre des UIS en septembre 2019⁴¹ pour surveiller la mise en œuvre des UIS partout au pays. Le ministre a également nommé 12 décideurs externes indépendants (DEI)⁴² pour examiner les cas des personnes confinées dans les UIS et prendre des décisions concernant la durée du séjour et les conditions d'un placement.



Rangée de l'UIS à l'Établissement de Bowden

Dès le départ, sachant que le SCC subissait des pressions pour mettre en œuvre les UIS et qu'un comité consultatif avait été mis sur pied pour surveiller la mise en œuvre, j'ai décidé de ne pas surveiller étroitement ou d'évaluer la conformité de SCC avant qu'un délai raisonnable ne se soit écoulé. À peine avais-je pris cette décision que la pandémie a commencé, et les établissements de SCC ont rapidement été placés en confinement. Pendant cette période, les membres du comité consultatif ont publié quatre rapports examinant la conformité de SCC aux exigences législatives relatives aux UIS.⁴³

³⁹ L'énoncé économique de l'automne 2018 du Canada a alloué 300 millions de dollars sur six ans et 71,7 millions de dollars par an, pour les ressources, y compris le personnel, destinées à gérer les UIS.

⁴⁰ Les UIS fonctionnent dans 11 établissements pour hommes et dans les cinq prisons régionales pour femmes. Des personnes de niveaux de sécurité différents peuvent résider dans la même UIS.

⁴¹ Sécurité publique Canada (septembre 2019). [Le gouvernement nomme un groupe consultatif d'experts chargé de surveiller le nouveau système correctionnel](#). Communiqué de presse.

⁴² Sécurité publique Canada (2020). *Transformation du système correctionnel fédéral (projet de loi C-83)*. Consulté le 11 mai 2021 sur le site <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/trnsprnc/brfng-mtrls/prlmntry-bndrs/20200621/021/index-fr.aspx>.

⁴³ Le mandat du comité consultatif a pris fin avant qu'il ne reçoive des données de SCC. Cependant, deux membres, Anthony Doob et Jane Sprott, ont poursuivi les données de SCC même après l'expiration du mandat du comité. Voir leurs rapports : Doob et Sprott (26 octobre 2020). *Understanding the Operation of Correctional Service Canada's Structured Intervention Units: Some Preliminary Findings*; Sprott et Doob (novembre 2020). *Is there Clear Evidence that the Problems that have been Identified with the Operation of Correctional Service Canada's "Structured Intervention Units" were Caused by the COVID-19 Outbreak? Un examen des données du Service correctionnel du Canada*; Sprott et Doob (février 2021). *Solitary Confinement, Torture, and Canada's Structured Intervention Units*; Sprott, Doob et Ifene (mai 2021). *Do Independent External Decision Makers Ensure that "An Inmate's Confinement in a Structured Intervention Unit is to End as Soon as Possible"?*



Cellule de l'UIS à l'Établissement de Port Cartier



Salle commune de l'UIS à l'Établissement de Port Cartier

Bien que la pandémie de COVID-19 ait empêché mon Bureau de visiter physiquement les établissements depuis mars 2020, mes enquêteurs ont utilisé des vidéoconférences et des appels téléphoniques pour interroger les personnes incarcérées dans les UIS et pour discuter avec le personnel de SCC. Nous estimons qu'il est nécessaire de mener une enquête approfondie sur le déploiement de l'UIS. Entre-temps, j'ai fait des observations préliminaires fondées sur les éléments suivants :

- Entrevues en personne réalisées au cours des 18 derniers mois;
- Analyse des plaintes soumises à mon Bureau par des personnes placées dans les UIS;
- Examens des décisions des DEI remis à mon Bureau en vertu de l'article 37.83(3) de la *LSCMLC* et de l'article 23.07 du *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (RSCMLC);
- Réponses aux questionnaires, envoyés par mon Bureau entre mars et avril 2021, au personnel de SCC travaillant dans les UIS et aux personnes hébergées dans ces unités.⁴⁴



Cour de l'UIS à l'Établissement de Port Cartier

Les observations qui suivent doivent être replacées dans le contexte de la pandémie de COVID-19, au cours de laquelle des conditions d'isolement similaires à l'isolement préventif se sont quelque peu normalisées dans tous les secteurs de la vie institutionnelle. La stricte conformité aux dispositions de l'UIS de la *LSCMLC* était peut-être une attente irréaliste, en particulier pour les établissements qui connaissaient des épidémies.

⁴⁴ Des réponses ont été reçues de quatorze membres du personnel de sept établissements et de neuf résidents de l'UIS de cinq établissements.

Unités d'intervention structurée : lacunes et défis après la mise en œuvre

1. Problèmes de transparence et de responsabilité

Les modifications apportées à la *LSCMLC* par le projet de loi C-83 comprenaient un certain nombre de dispositions exigeant de SCC qu'il « tienne un registre » de son exploitation des UIS dans plusieurs situations :

- a. Lorsqu'une personne est transférée vers une UIS, indiquer les raisons de l'autorisation et toute autre solution envisagée;
- b. Lorsque cette personne s'est vu offrir la possibilité de passer quatre heures hors cellule et deux heures de contact humain « significatif » par jour, noter si elle refuse et la raison du refus;
- c. Lorsque cette personne n'a pas eu cette possibilité et la raison pour laquelle elle ne l'a pas eue;
- d. Lorsque l'interaction humaine dans l'UIS est gênée ou limitée par des barres, des vitres de sécurité, des guichets de porte, des écrans ou d'autres barrières physiques.



Rangées de l'UIS à l'Établissement de Port Cartier

Mon bureau a cerné 17 autres dispositions légales pour lesquelles on pourrait raisonnablement s'attendre à ce que le SCC tienne un dossier administratif dans le cadre de son exploitation des UIS.⁴⁵ Bien qu'il soit au courant de ces exigences depuis l'été 2019, lorsque les modifications de la *LSCMLC* sont entrées en vigueur, le SCC n'a fourni à mon Bureau aucune donnée fiable ou opportune sur la conformité.

2. Manque d'information concernant le respect par le SCC des décisions de renvoi des DEI

Conformément à l'article 37.83 (3) de la *LSCMLC*, un DEI a le pouvoir d'ordonner le retrait de personnes des UIS sous certaines conditions. Bien que le SCC dispose d'un processus d'examen officiel pour répondre aux recommandations des DEI, la seule information dont dispose mon Bureau à leur sujet provient des réponses aux questionnaires que nous avons envoyés en mars et en avril 2021. Seules deux des sept établissements que nous avons interrogés ont déclaré avoir reçu des décisions de renvoi de DEI qu'ils n'ont pas été en mesure de respecter. Presque tout le personnel de SCC a convenu que la conformité constituait un défi important. Un membre du personnel a déclaré : « Très souvent, lorsque les DEI prennent la décision de retirer une personne de l'UIS, c'est que nous avons déjà tout essayé dans l'établissement. Le fait d'avoir une clientèle [placée en isolement protecteur] limite considérablement nos possibilités de transfert. Notre établissement est très souvent en bout de course et nous n'avons plus la possibilité de transférer un délinquant vers un autre établissement à sécurité maximale... »

⁴⁵ Il s'agit notamment des visites quotidiennes de professionnels de la santé agréés, des recommandations adressées au directeur de l'établissement par des professionnels de la santé autorisés concernant les conditions de vie dans les UIS, des visites du directeur de l'établissement et des décisions relatives à la sortie des personnes des UIS.

STATISTIQUES DE L'UIS – CE QUE NOUS SAVONS

Placements en UIS

Au 6 mai 2021, il y avait 173 personnes dans une UIS. Toutes sauf deux étaient des hommes. Sur ces 173 personnes, 46,8 % se sont déclarées autochtones, 31,2 % blanches et 13,3 % noires. Conformément à la directive 711 du commissaire : *Unités d'intervention structurée*, si un détenu est autorisé à être transféré vers une UIS, mais qu'il est incarcéré dans un établissement sans UIS, ce détenu peut faire l'objet d'une désignation de « déplacements restreints ». Au 6 mai, 13 hommes étaient soumis à des déplacements restreints. Parmi eux, sept se sont identifiés comme Blancs, cinq comme Autochtones et un comme Noir.

Source : Entrepôt de données de SCC, 6 mai 2021

Plaintes de l'UIS auprès du BEC

Entre le 30 novembre 2019 et le 15 avril 2021, mon Bureau a reçu 171 plaintes concernant les UIS de la part de 120 plaignants uniques (113 hommes, six femmes et un non divulgué). Parmi ceux-ci, 35 % des plaignants se sont identifiés comme Blancs, 34 % comme Autochtones et 20 % comme Noirs. L'établissement de l'Atlantique, l'établissement d'Edmonton et le pénitencier de la Saskatchewan ont reçu 42 % de toutes les plaintes et 37 % de tous les plaignants. Dans l'ensemble, 40 % des plaintes adressées à mon Bureau concernant les UIS étaient liées aux décisions de placement et aux mauvais traitements infligés par le personnel. Parmi les autres raisons des plaintes, citons les conditions non hygiéniques ou le risque d'exposition à la COVID-19; le refus du plaignant d'être transféré; la température (trop froide); l'accès aux soutiens; et l'accès aux programmes et à l'éducation.

Source : BEC, base de données Scripta, avril 2021

Selon le personnel de SCC, il arrive souvent que les DEI ne comprennent pas le risque que le renvoi peut représenter pour la personne ou la faisabilité d'une décision de renvoi. Pour plusieurs raisons, une personne peut ne pas être réintégrée dans la population carcérale ordinaire, notamment pour des raisons de sécurité (incompatibles), la dynamique de la population, ou même les limites physiques de l'établissement. Cependant, le personnel de SCC a déclaré qu'il se sentait « sous pression » de se conformer aux décisions du DEI. Parfois, la seule option restante était un transfert interrégional, qui avait été particulièrement difficile à organiser pendant la pandémie. Le personnel de SCC a également déclaré que l'un de ses plus grands défis dans l'exécution des décisions de renvoi des DEI était le refus des résidents de quitter les UIS alors que, par rapport à d'autres zones de la prison, ces environnements sont perçus (par le personnel et les prisonniers) comme des lieux de résidence beaucoup plus désirables ou plus sûrs, en particulier dans les établissements à sécurité maximale.

3. Des conditions comparativement meilleures dans les USI, entraînant des refus de partir

Le cadre législatif des USI n'a pas permis d'empêcher la création, l'utilisation ou l'extension des conditions de détention semblables à l'isolement. Il existe un large éventail de conditions et de pratiques d'isolement restrictif en dehors des USI, qui ne font l'objet que de peu ou d'aucune surveillance externe ou de contrôle indépendant. Il s'agit notamment :

- des unités d'isolement médical où les personnes peuvent désormais être maintenues en isolement sans aucune surveillance extérieure pendant une durée maximale de 24 jours;
- des unités à association limitée sur base volontaire;
- des rangées thérapeutiques;
- des unités d'isolement protecteur;
- des unités de garde en milieu fermé (sécurité maximale) pour femmes.



Rangée de l'USI à l'Établissement de Stony Mountain

Certaines de ces zones peuvent avoir des fonctions opérationnelles strictes en vertu de la politique, mais, dans la pratique, ces environnements très restrictifs échappent à tout examen externe et ont parfois violé les normes internationales de détention humaine. En raison des exigences et de la surveillance imposées par la loi, les USI sont souvent moins restrictives que la situation qui prévaut dans la population générale des établissements à sécurité maximale, avec un meilleur accès aux services et aux interventions, plus de possibilités d'échanger avec le personnel (travailleurs sociaux, cliniciens, responsables de programmes) et, souvent, plus de temps hors de la cellule. Un certain nombre de membres du personnel de SCC ont fait remarquer que les USI offraient des conditions bien *meilleures* que l'environnement carcéral ordinaire dans les établissements à sécurité maximale. Comme l'a dit l'une des personnes interrogées, « la population régulière reçoit certainement moins d'attention et d'interventions, moins d'options. » Le personnel a décrit l'environnement de l'USI comme un environnement où :

- il y a moins de prisonniers;
- les résidents bénéficient d'interventions quotidiennes du personnel;
- la pression de la vie en prison est considérablement réduite;
- des progrès peuvent être réalisés en matière de programmes;
- le personnel est tenu de respecter des dispositions législatives très précises (temps hors cellule, contact humain);
- les résidents se sentent plus en sécurité qu'ils ne le seraient dans un environnement carcéral régulier.

La plupart des personnes résidant dans les USI ont dit des choses positives sur leur séjour. Une journée typique comprend du temps dans la cour, des douches, des programmes de l'USI, du temps au téléphone et des occasions d'interagir avec des responsables de programmes, des chefs spirituels, des



Cour de l'UIS à l'Établissement de Stony Mountain



Salle culturelle de l'UIS à l'Établissement de Stony Mountain

ânés ou des groupes. Beaucoup ont également fait des commentaires positifs sur le personnel de l'UIS. En décrivant les Aînés et les agents de liaison autochtones qui visitent les UIS, une personne a déclaré : « On peut voir qu'ils se soucient de nous et qu'ils veulent être là pour nous aider. » Un autre a déclaré : « Si quelqu'un dit non, qu'il ne veut pas sortir de sa cellule, il n'est pas simplement laissé là... le personnel essaie vraiment de comprendre pourquoi la personne ne veut pas sortir... et l'encourage à sortir de sa cellule. »

Il n'est pas surprenant que mon Bureau ait appris que, dans les établissements à sécurité maximale, les personnes refusent souvent de quitter les UIS parce qu'elles considèrent que leur expérience y est plus favorable. Les entrevues avec les résidents de l'UIS ont indiqué que tous, sauf un, refuseraient de réintégrer, ou n'envisageraient la réintégration que dans des conditions précises. La plupart ont expliqué que leur réticence à se réintégrer était due au fait qu'ils ne se sentaient pas en sécurité ou se sentaient improductifs dans la population générale, ou qu'ils ne voulaient pas être placés en isolement protecteur (ou dans d'autres sous-populations) au risque d'être étiquetés. Un prisonnier l'a exprimé ainsi : « Faire partie de la population carcérale régulière nécessite de jouer au plus fin avec les autres détenus, soit en participant à la culture de la drogue, soit en dissimulant des armes et de la contrebande pour les autres. Si vous ne participez pas, les autres résidents pensent que quelque chose de suspect se passe, comme si vous parliez à la sécurité. » D'autres ont fait remarquer que l'UIS était plus propice à l'avancement de leur plan correctionnel ou au passage en établissement à sécurité moyenne. Comme l'a expliqué une personne, « j'ai travaillé dur pour changer ma vie et ne pas avoir de problèmes. J'étais impliqué dans la sous-culture et les [gangs]. L'UIS est plus sûre pour moi. Je refuserai de quitter l'UIS jusqu'à la date de ma libération. »

Les refus sont généralement traités en atténuant les problèmes d'intégration ou en organisant des transferts vers d'autres régions. Tous les membres du personnel ont déclaré qu'ils travaillent en permanence pour motiver et encourager les résidents à quitter l'UIS. Ils proposent de nombreuses options et utilisent une approche en équipe pour maximiser les solutions de rechange. D'autres bonnes pratiques que le personnel de SCC a déclaré utiliser sont les suivantes :

- la médiation;
- des « excursions » dans les unités pour familiariser les personnes avec la population régulière;
- des conférences de cas;

- des transferts vers un centre de traitement régional pour les personnes ayant des problèmes de santé mentale;
- la liaison avec d'autres établissements au sujet des programmes disponibles;
- la modification du niveau de sécurité.

Cela dit, il semble évident qu'il faut s'attaquer aux conditions les plus oppressives dans les prisons à sécurité maximale afin de soulager les pressions (dettes, intimidation, problèmes de santé mentale, sécurité personnelle, incompatibilités) qui poussent les détenus à rechercher « volontairement » un placement en UIS.

PLAINTES RELATIVES AUX CONDITIONS DE DÉTENTION DANS LA POPULATION CARCÉRALE RÉGULIÈRE

Mon Bureau a reçu de nombreuses plaintes de détenus d'un établissement à sécurité maximale, qui se plaignaient que le manque de personnel avait réduit leur accès au gymnase et à la cour extérieure de l'établissement. Plusieurs d'entre eux ont dit qu'ils avaient passé des jours sans accès et que les conditions de détention sévères entraînaient des tensions au sein de la population carcérale. Beaucoup ont également déclaré que l'UIS semblait plus attrayante, car les personnes qui y sont logées ont un accès quotidien à la cour et à des « contacts humains significatifs ».

En réponse à l'intervention de mon Bureau, l'établissement a indiqué qu'il a embauché plusieurs recrues et qu'il continue de surveiller et de signaler les besoins en personnel avec l'administration régionale. Il faut s'attendre à des problèmes de personnel pendant la pandémie, mais les droits fondamentaux des personnes incarcérées dans la population régulière ne doivent pas être compromis.

4. Impacts négatifs de la pandémie de COVID-19 sur les UIS

Il ne fait aucun doute que la pandémie a eu un impact significatif tant sur les UIS que sur les populations carcérales régulières. Au cours des éclosions, mon Bureau a été informé que les établissements n'ont souvent pas fourni aux détenus leur droit quotidien à quatre heures hors de leur cellule et à deux heures de contacts humains significatifs. Dans certains cas, le personnel de SCC a indiqué qu'il avait dû invoquer l'exception prévue à l'article 19(1) (b) de la *LSCMLC*, qui dispense le SCC de respecter ces dispositions pendant les « épidémies ». Même lorsque l'établissement ne connaissait pas d'éclosions, il était tenu de respecter les directives de santé publique, ce qui l'obligeait à effectuer des visites à travers des fenêtres ou des barrières.

À leur honneur, les employés interrogés ont montré qu'ils étaient souvent capables de surmonter les difficultés en remplaçant les activités de groupe par des programmes individuels, souvent dispensés par vidéo ou par téléphone. « Cela arrivait rarement avant la pandémie », a déclaré une personne interrogée. « Maintenant, nous pouvons proposer des programmes virtuels ».

Conclusion

Mon bureau entreprendra davantage de travaux dans ce domaine au cours de l'année à venir et continuera de surveiller les UIS et les pratiques associées aux logements visés par des politiques restrictives. En attendant, je vous livre mes observations préliminaires :

1. Le manque de données et de transparence de la part de SCC en ce qui concerne ses opérations d'UIS a rendu difficile l'évaluation de sa conformité à la législation.
2. Le retrait rapide des détenus des UIS et le respect des décisions de renvoi du DEI ont constitué un défi.
3. Certaines personnes trouvent que les conditions de vie à l'UIS *sont plus favorables* que celles de la population carcérale régulière à sécurité maximale, en raison de leur meilleur accès aux services et aux interventions, aux visites quotidiennes des infirmières et des directeurs, aux possibilités accrues d'interaction avec le personnel n'appartenant pas à la sécurité et à la possibilité de passer plus de temps hors de la cellule.
4. Étant donné ces conditions « plus favorables », certaines personnes refusent de quitter les UIS, comme en témoignent même les DEI.
5. La pandémie a généralement épargné aux personnes confinées dans les USI l'impact restrictif que la COVID-19 a eu sur les prisons en général, à l'exception des fermetures pendant les éclosions dans les établissements.

13. Je recommande que le SCC publie sans délai un registre trimestriel des autorisations de placement dans une UIS en vertu de l'article 34 (2) de la LSCMLC, y compris les raisons invoquées pour accorder l'autorisation. Ce dossier doit également indiquer le nombre de cas où des personnes ont été soumises à une restriction de mouvement en vertu de l'article 37.91 (1) de la LSCMLC.

14. Je recommande à SCC de finaliser et de publier un calendrier indiquant comment il prévoit de satisfaire aux exigences en matière de compte rendu prévues par la loi en vertu de l'article 37 (2) (Obligations du service) et de l'article 32 (3) (Obstacles physiques), ainsi que de l'article 37.2 (Recommandations en matière de soins de santé).

Une enquête sur le recours à l'isolement médical dans les établissements correctionnels fédéraux

Au cours des premiers jours de la pandémie, mon Bureau a observé que le SCC plaçait les personnes symptomatiques et asymptomatiques en « isolement médical ». Le 23 avril 2020, dans notre première mise à jour sur les impacts de la COVID-19 sur les établissements correctionnels fédéraux, nous avons soulevé des préoccupations concernant cette pratique. Il s'agissait notamment de cas de confinement cellulaire quasi total (22 heures ou plus par jour) et de privation d'exercice à l'air frais. Dans notre deuxième mise à jour, nous indiquions que « les confinements indéfinis ou les périodes prolongées d'isolement cellulaire se poursuivaient dans de nombreux établissements, même ceux qui n'avaient pas connu d'éclosion. »



Unité d'isolement médical à l'Établissement de Stony Mountain

En juillet 2020, le SCC a « provisoirement »⁴⁶ publié une directive : *Isolement médical et horaire modifié – COVID-19 (CD-822)*. Dans mon examen, j'ai exprimé des préoccupations quant à sa définition de l'isolement médical. J'ai spécifiquement attiré l'attention sur les distinctions pratiques entre l'isolement médical et la quarantaine identifiées par les experts dans le domaine de la santé en prison.⁴⁷ Plus précisément, la quarantaine sépare les personnes *susceptibles* d'avoir été exposées à une maladie contagieuse et limite leurs déplacements, tandis que l'isolement médical sépare les personnes qui présentent des symptômes ou dont le résultat du test de la COVID-19 est positif.

Les critères pour la DC-822, cependant, semblent appliquer l'isolement médical de manière assez large, y compris :

- toutes les nouvelles admissions;
- les personnes qui ont été en contact étroit avec d'autres personnes présentant des symptômes ou un diagnostic;
- les transferts depuis des sites d'éclosions externes;
- les transferts interrégionaux.



Cellule d'isolement médical au Centre régional de réception

⁴⁶ La note de service externe de SCC visant à recueillir les commentaires des intervenants sur la DC-822, indiquait : « Compte tenu de la nécessité urgente de mettre en œuvre des mesures pour prévenir la propagation de la maladie, la politique ci-jointe a été promulguée provisoirement le 16 juillet 2020, sans consultation officielle... Une fois que tous les commentaires auront été reçus et pris en compte, la politique sera révisée. » En date du 17 juin 2021, aucune modification n'a été apportée à la DC-822 et il porte toujours le cachet du 16 juillet 2020 (dernière modification de la page Web le 19 mai 2020).

⁴⁷ Cloud, Augustine, Ahalt et Williams (2020). *The Ethical Use of Medical Isolation – Not Solitary Confinement – to Reduce COVID-19 Transmission in Correctional Settings*. Université de Californie à San Francisco : AMEND.



Unité d'isolement médical du Pénitencier de la Saskatchewan (sécurité maximale)



Unité d'isolement médical au Centre fédéral de formation

En effet, toute personne entrant dans un établissement semblait être un candidat à l'isolement médical – même sans les symptômes ou un résultat positif au test de la COVID-19.⁴⁸

À mesure que la pandémie s'intensifiait, j'étais de plus en plus inquiet. L'approche de SCC en matière d'isolement médical avait le potentiel de violer les libertés en détention en imposant des restrictions allant au-delà de ce qui était nécessaire pour atteindre les objectifs de santé et de sécurité, ou qui étaient cliniquement injustifiées.⁴⁹ J'ai décidé d'enquêter en comparant le nombre de cas confirmés de COVID-19 et les placements en isolement médical.

Ce que j'ai trouvé était décourageant. Le 22 septembre 2020, la base de données des délinquants de SCC n'indiquait pas un seul cas actif de COVID-19, mais 376 détenus étaient en isolement médical. Même lorsque des cas de COVID-19 sont apparus, le nombre d'isolations médicales était bien plus élevé. Le 17 novembre 2020, avec seulement 22 cas confirmés, la base de données indiquait 456 personnes en isolement médical. Le même jour, le SCC a déclaré publiquement que 358 prisonniers s'étaient rétablis de la COVID-19 et que 29 cas n'étaient pas concluants; 15 autres cas étaient en attente. Ces chiffres semblent indiquer que le recours à l'isolement médical par le SCC a largement dépassé les besoins.

⁴⁸ Le problème inhérent au fait de jeter un filet aussi large est amplifié par l'alinéa 3(a) de la DC-822, qui donne au directeur de l'établissement le pouvoir de procéder à un isolement médical pour les personnes admises en vertu d'un nouveau mandat de dépôt ou remises en détention après une suspension ou une révocation. Selon la politique, tous les autres cas nécessitent la recommandation d'un professionnel de la santé autorisé avant que le directeur de l'établissement puisse autoriser l'isolement médical. Je sais qu'un certain nombre de personnes ont été placées en isolement médical sans la recommandation préalable des services de santé, même s'il ne s'agissait pas de nouvelles admissions ou de retours après une suspension ou une révocation.

⁴⁹ Pour un examen plus approfondi de ce sujet, le Réseau d'experts sur la surveillance externe des prisons et les droits de la personne (un réseau, que je préside, sous l'égide de l'Association internationale des affaires correctionnelles et pénitentiaires) a publié un bulletin d'information le 7 octobre 2020, intitulé : [Adapting to COVID-19: Medical Isolation and Quarantine in Prison during a Pandemic](#).

En mars 2021, mon Bureau a confirmé⁵⁰ qu'il y avait entre 247 et 401 personnes en isolement médical dans les huit établissements ayant le plus grand nombre de cas de COVID-19 à ce moment-là. Parmi eux, entre 165 et 168 avaient été en isolement médical pendant 14 jours ou plus. Les établissements ont fourni les raisons pour lesquelles les personnes sont restées en isolement au-delà de 14 jours. Pour certains, notamment dans les établissements pour femmes où la pression démographique continue d'être un problème, le SCC remettait l'horloge d'isolement à zéro si une unité recevait une personne atteinte de la COVID-19 et présentant un risque élevé de transmission. Une autre raison courante était un changement de politique nationale. Selon une version mise à jour du cadre de gestion des risques de SCC, intitulée *Shaping the New Normal* (5 mars 2021 – version 13) :

Lors de l'admission/du retour, le détenu doit être isolé médicalement pendant **24 jours**, pour **être libéré le 25^e jour**. Vingt-quatre jours sont nécessaires pour couvrir à la fois les périodes d'incubation et de rétablissement. Aussi près que possible du 14^e jour, le détenu se verra proposer un test de COVID-19. Si le résultat du test est négatif, il n'est pas nécessaire de prévoir une période de rétablissement et l'isolement médical prendra fin le 15^e jour. Si le détenu refuse le test ou si le résultat du test est positif, il restera en isolement jusqu'à ce qu'il soit complètement rétabli et que les services de santé l'autorisent, ce qui correspond normalement au 25^e jour. Si le détenu accepte de se soumettre à un test entre le 15^e et le 24^e jour et que le résultat est négatif, sa période d'isolement peut prendre fin. Remarque : là où on a confirmé le rétablissement de détenus, il n'est pas nécessaire de les isoler médicalement, s'ils ont reçu l'autorisation des services de santé (*c'est nous qui soulignons*).

Je ne connais pas de base clinique pour une période d'isolement médical de 24 jours pour couvrir à la fois l'incubation et le rétablissement, et il ne semble pas y avoir de précédent pour justifier un isolement aussi long. Compte tenu du risque élevé de transmission dans les environnements fermés, je reconnais qu'il faut *pécher par excès* de prudence. Toutefois, l'application de restrictions aux libertés résiduelles ne doit pas réduire ou violer les normes et garanties minimales inscrites dans la loi :

- Temps minimum hors cellule, y compris l'accès à l'exercice en plein air;
- Bilans de santé réguliers;
- Contact « significatif » avec les autres;
- Contrôle externe et examen indépendant;
- Accès aux programmes et aux services.



Cour de l'unité d'isolement médical du Centre fédéral de formation

⁵⁰ Étant donné les problèmes historiques que posent les données de « signalement » de SCC, le Bureau a obtenu ces chiffres en consultant d'abord l'AC de SCC, puis en menant une enquête indépendante auprès des établissements. L'écart important entre le nombre de personnes isolées médicalement dans les huit établissements est dû au fait que l'un d'entre eux connaissait une éclosion pendant la période de collecte des données.

Certaines des recommandations que j'ai formulées dans mon examen initial de la DC-822 n'ont jamais été mises en œuvre, mais elles restent applicables aujourd'hui. En conséquence :

15. Je recommande que la directive du commissaire 822 : COVID-19 – Isolement médical et horaire modifié, soit immédiatement révisée pour inclure :

- a. Des définitions qui distinguent clairement la pratique de l'isolement médical et de la quarantaine, y compris des critères cliniquement pertinents le cas échéant.**
- b. Des normes de service (restrictions de temps, délais de réponse) pour l'autorisation médicale et l'autorisation du directeur du pénitencier de mettre fin à l'isolement médical et à la quarantaine.**
- c. Des contraintes temporelles pour la quarantaine et l'isolement médical, avec des directives claires pour permettre l'extension des restrictions selon l'avis des prestataires de soins de santé.**
- d. Une exigence selon laquelle tout séjour en isolement médical de plus de 14 jours doit être signalé dans le Système de gestion des délinquants (SGD) et faire l'objet du même niveau d'examen et de surveillance que celui en place pour les unités d'intervention structurée.**
- e. Les attentes fondamentales en matière de conditions de détention, notamment le temps passé hors de la cellule, dans la cour et sous la douche, l'accès aux visites vidéo et les visites médicales.**

Une enquête sur un suicide dans un établissement à sécurité maximale

Tout au long de 2020-2021, mon Bureau a suivi de près les progrès de l'enquête de SCC sur la mort tragique d'un jeune Autochtone qui s'est donné la mort dans une prison à sécurité maximale. Sur la base des rapports initiaux de SCC, j'ai fait part au commissaire de mes préoccupations préliminaires :

1. Succession de transferts involontaires d'un établissement à sécurité maximale à un autre, effectués uniquement pour soulager le statut d'isolement de cet homme.
2. Absence de prise en compte de la gravité et de la fréquence de ses comportements autodestructeurs et suicidaires.
3. Prise en compte insuffisante de l'appartenance autochtone (facteurs de *Gladue*, également connus sous le nom d'histoire sociale autochtone) dans la gestion de la peine de ce jeune homme, y compris dans l'exécution de ses transferts.

Sur la base de ces préoccupations et d'autres, le 13 décembre 2019, j'ai recommandé que le Comité d'enquête nationale (CEN ou Comité) :

1. inclue un membre du conseil d'administration reconnu comme un expert en matière d'incarcération des Autochtones;
2. soit présidé par un professionnel de la santé mentale externe;
3. termine son enquête dès que possible, qu'il tienne mon Bureau au courant de ses progrès et qu'il partage avec mon Bureau ses rapports préliminaires ou provisoires.

J'ai également demandé que l'enquête de SCC tienne compte de toute la période d'incarcération de cet homme, et ne se concentre pas uniquement sur les événements, les facteurs ou les circonstances immédiats qui l'ont amené à s'enlever la vie.

La pandémie a considérablement retardé l'enquête du comité sur ce cas, y compris les visites sur place et les entrevues, ainsi que son rapport. À ma demande, le comité a fourni un rapport préliminaire en août 2020. Après examen, le 19 novembre 2020, j'ai demandé une copie préalable du rapport final, des notes d'entrevue des membres du comité et de leurs documents de travail. Ces documents ont été fournis le 2 décembre 2020. Par la suite, j'ai demandé que le SCC me fournisse tous les dossiers de soins de santé pertinents, y compris les notes de santé mentale et les notes d'évolution clinique.

Les conclusions sous-jacentes et les nombreux problèmes de non-conformité cernés par le comité dans son rapport final, confirmés par la suite par l'examen des dossiers correctionnels et des dossiers médicaux par le Bureau, sont profondément troublants. Par respect pour la personne décédée et sa famille, mon Bureau n'a pas divulgué de renseignements personnels afin de protéger leur vie privée. Cela dit, les faits de l'affaire ne sont pas contestés.

Faits justificatifs et analyse de cas

Au moment de sa mort, M était un jeune homme Autochtone qui purgeait sa première peine fédérale pour meurtre au second degré. En raison de la nature de son infraction, il était pratiquement certain que M serait classé et placé dans un établissement à sécurité maximale où il devrait purger au moins les deux premières années de sa condamnation à perpétuité.⁵¹ Au début de son incarcération, M a d'abord été perçu par le personnel de SCC comme étant engagé, actif et motivé; les dossiers montrent qu'ils le considéraient comme « poli et respectueux » et décrivaient souvent son comportement, son attitude, ses perspectives et son attitude envers la vie comme étant « positifs ». M a exprimé à plusieurs reprises son intérêt pour le perfectionnement de son éducation formelle. Les registres des interventions font également état de son intérêt et de sa participation aux services et aux interventions aux Autochtones, notamment aux cérémonies de purification et aux cercles de guérison.⁵²

Comme le rapport du CEN l'indique clairement, le point décisif de l'incarcération de M a eu lieu lorsqu'il a été agressé et poignardé à plusieurs reprises par un groupe de prisonniers, apparemment pour se venger du témoignage de M impliquant des associés dans le meurtre pour lequel il a été condamné. Il est compréhensible qu'à partir de ce moment-là, M ait exprimé une crainte légitime pour sa vie et sa sécurité. Il a immédiatement demandé un placement « volontaire » en isolement. Une fois là-bas, il a résisté à toutes les tentatives de le renvoyer dans la population carcérale régulière. Après l'agression, M a été continuellement maintenu en isolement, souvent sous une forme ou une autre d'observation de la santé mentale (surveillance des suicides) ou un autre statut de confinement restreint (p. ex., l'unité à association limitée – base volontaire), jusqu'à son suicide six mois plus tard.

Pour tenter d'atténuer ou de soulager l'isolement de M, le SCC a eu recours à des transferts involontaires. Au cours d'une période de six mois, M a fait l'objet de trois transferts involontaires. Ces transferts – qui faisaient suite à des examens obligatoires et étaient considérés par le SCC comme étant dans son « intérêt supérieur » ou comme une chance pour lui de prendre un « nouveau départ » dans un autre établissement – ont été contestés par M, souvent violemment. En fait, la période précédant chaque transfert l'a généralement incité à intensifier son comportement de résistance ou d'agression, ainsi que ses menaces ou ses actes de violence ou d'automutilation. Le SCC a généralement eu recours à la force pour mettre fin à chaque incident, souvent à l'aide de gaz poivré ou d'une extraction de cellule qui a nécessité la présence ou le contrôle de l'équipe d'intervention d'urgence. Au fil du temps, des incidents successifs de comportement agressif ou résistant contre le personnel ont eu pour effet de restreindre ou de limiter les placements autres que l'isolement. D'une révision obligatoire de l'isolement à l'autre, la nécessité de lever l'isolement de M était remise en question. La fin et les moyens d'utiliser les transferts involontaires pour remédier au statut d'isolement sont en fin de compte des pratiques intéressées, en particulier si le placement suivant se solde par une situation identique.

⁵¹ Le SCC a toujours nié l'existence de la désormais célèbre « règle des deux ans » (une règle non écrite selon laquelle une personne condamnée à perpétuité doit purger les deux premières années de sa peine dans un établissement à sécurité maximale). L'examen par le Bureau des registres des interventions indique qu'il était « prévu » que M passe les deux premières années de sa peine dans un établissement à sécurité maximale, apparemment en raison de la nature et de la gravité de son infraction et d'une agression antérieure sur un agent. Dans ce cas, l'effet opérationnel de la règle des deux ans signifiait que M ne pouvait être transféré que vers ou depuis un établissement à sécurité maximale, un point qui n'a pas été soulevé dans le rapport du CEN. Malgré les comportements suicidaires et d'automutilation connus de M, il existe peu de documents indiquant que le SCC a envisagé un placement alternatif ou exceptionnel dans un centre de traitement (hôpital psychiatrique ou pénitencier à sécurité moyenne), qui aurait pu permettre de maintenir un semblant de soutien culturel et familial. Les conséquences concrètes de la gestion des personnes condamnées à perpétuité selon la « règle des deux ans » peuvent être mortelles. Le Bureau demande depuis longtemps à SCC de reconnaître et d'abolir cette pratique.

⁵² D'autres détails sur l'enfance, l'éducation, l'appartenance autochtone et l'infraction elle-même de M ne sont pas divulgués pour protéger son identité.

Chaque transfert et accueil successif dans un nouvel établissement semblait interrompre ou entraver les progrès de M, ou les relations qu'il avait pu établir avec le personnel. Avec chaque transfert, M s'engageait de moins en moins dans son plan correctionnel, sa santé mentale et ses soutiens culturels; il devenait encore plus isolé et replié sur lui-même. Inexplicablement, les deux derniers transferts involontaires ont été effectués vers des établissements situés à l'autre bout du pays. Tous deux manquaient de services des Aînés et d'autres soutiens pour Autochtones. Les transferts ont définitivement privé M de toute source ou de tout espoir de maintenir un soutien familial ou culturel, et sa santé mentale s'est dégradée de manière prévisible.

Le rapport du CEN indique clairement qu'il n'y a jamais eu de tentative sérieuse ou soutenue, clinique ou autre, de s'attaquer aux problèmes sous-jacents des comportements de plus en plus autodestructeurs de M. Ces comportements se sont manifestés de façon particulière pendant l'incarcération de M. Les comportements suicidaires et autodestructeurs de M étaient généralement gérés sur la base d'incidents, généralement suivis d'une intervention en cas de crise. Il ne semblait pas y avoir d'effort ou d'intérêt soutenu pour diagnostiquer ou traiter les peurs et les anxiétés légitimes de M qui étaient la cause de son refus d'intégration. À différents moments de la chronologie de l'aggravation du cycle de perte de contact et de désespoir de M, le rapport du comité s'étonne qu'on n'ait pas envisagé de l'orienter vers un centre de traitement (hôpital psychiatrique) pour stabiliser sa santé mentale. Pour être juste, le rapport a noté que M a fréquemment nié avoir des idées suicidaires ou d'automutilation, déclarant souvent plus tard qu'il avait seulement l'intention d'empêcher son transfert. En d'autres termes, les comportements autodestructeurs de M ont toujours été considérés comme des actes visant à éviter le transfert dans la population régulière.

Le comité a identifié un modèle clair et croissant dans la gravité et la fréquence du comportement suicidaire et d'automutilation de M au fil du temps et des transferts. Au cours de sa courte période de détention (16 mois), ce comportement s'est manifesté par six tentatives de suicide connues, 12 incidents d'automutilation et 22 idéations suicidaires ou comportements suicidaires. De manière significative, le comité a constaté que le comportement auto-infligé de M était constamment atténué, minimisé ou rejeté par le personnel, interprété comme étant de nature instrumentale (ou délibéré), vraisemblablement pour éviter l'intégration avec les autres prisonniers. Le personnel a perçu ses craintes et son anxiété concernant l'intégration comme étant injustifiées, même si M avait le sentiment que l'isolement était le seul moyen de se mettre à l'abri du danger.

Malgré les cycles d'automutilation de M, d'idéations suicidaires et d'autres comportements (se faire un nœud coulant, couvrir les fenêtres de sa cellule, refuser de quitter sa cellule), le SCC n'a jamais effectué une évaluation complète de son risque de suicide. Le personnel était conscient de ces comportements, mais aucun plan de traitement de santé mentale n'était en place et aucun continuum de soins de santé mentale coordonné n'était présent entre les établissements de transfert. En fait, il n'y a aucun dossier ou document qui indique que les transferts involontaires ont été refusés dans l'intérêt de la santé mentale de M. Les avis de transfert et les résumés de transfert pour la santé mentale n'étaient pas communiqués aux établissements d'accueil ou ne contenaient pas de renseignements pertinents. Les résumés formels des problèmes de santé mentale ou les notes d'évolution clinique n'ont pas été transmis d'un établissement à l'autre. En effet, il n'y avait aucune continuité ou aucun continuum de soins d'un établissement à l'autre. Comme le conclut le comité, les antécédents de M en matière de comportement d'automutilation et d'idéations suicidaires auraient dû effectivement exclure son transfert involontaire. Comme l'a dit le comité : « L'accent mis sur l'allègement du statut d'isolement préventif était la considération prédominante en matière de gestion de cas. » Dans la gestion de la peine de M, il apparaît clairement que les préoccupations en matière de sécurité et de fonctionnement ont pris le pas sur les considérations relatives aux soins de santé.

Même selon les normes de SCC, les huit recommandations du comité semblent être formulées de manière timide quant à la voie à suivre et à l'objectif. Comme un certain nombre d'autres comités, ces recommandations semblent proportionnellement déphasées par rapport à la gravité des événements en question. Trois recommandations portent sur des questions opérationnelles ou de dignité : éliminer les angles morts dans les champs de prise de vues par les caméras, acquérir des couvre-fenêtres plus stables pour bloquer la fenêtre de la cellule d'une personne dont on pourrait voir le corps, et acheter des barrières (p. ex., un écran ou une tente en cas de crime) pour couvrir un cadavre.

Sur des questions plus substantielles, le comité ne fait qu'une seule recommandation qui semble tenir compte de l'appartenance autochtone de M : que les autorités nationales prennent en compte les conclusions du comité dans l'orientation et le suivi de la direction stratégique des services correctionnels autochtones. D'autres recommandations demandent aux commissaires adjoints de la santé ou des politiques de « prendre en considération » les éléments suivants :

1. Mise en place d'un processus permettant de s'assurer que les questions de gestion de cas sont considérées dans leur totalité;
2. Revoir le calendrier pour prendre en compte les problèmes de santé mentale et s'assurer que les renseignements sont à jour et près des transferts [involontaires];
3. Revoir les exigences documentaires relatives au comportement suicidaire;
4. Veiller à ce que ces renseignements soient clairs et consignés par écrit afin de faciliter la continuité des soins lors des transferts.

Les recommandations du comité sont principalement axées sur les incidents et réactives, plutôt que systémiques ou préventives. Qu'elles soient prises isolément dans leur ensemble, il n'est pas évident que la mise en œuvre ou le respect de l'une ou l'autre de ces mesures aurait empêché le suicide de M.

Conformément à presque toutes les autres enquêtes de SCC sur les suicides, le comité a conclu qu'il n'y avait « aucun indicateur préalable à l'incident qui aurait pu prédire la mort de M ». En fait, il y avait plusieurs facteurs de risque de suicide immédiats, documentés et connus :

- a. M a refusé son repas de midi, puis s'est pendu quelques heures plus tard;
- b. M avait accumulé des dettes de prison et les a payées la veille de sa mort;
- c. M avait confectionné un nœud coulant et l'avait accroché derrière sa fenêtre la semaine précédant son suicide;
- d. Le cycle et le mode d'engagement de M dans des périodes cycliques de comportements d'automutilation et de suicide sont devenus plus fréquents et plus graves alors que le SCC préparait chaque transfert involontaire;
- e. M a parlé de la perte de membres de sa famille juste avant sa propre mort.

Enfin, bien qu'il y ait eu une tentative de documenter et de tenir compte de l'appartenance autochtone de M après l'incident, cet effort est apparu comme procédural et superficiel. Quoi qu'il en soit, le comité semble avoir abandonné la tentative à mesure que son récit progressait. En fait, au-delà d'une description initiale et brève de l'histoire et des antécédents familiaux de M - toxicomanie, suicide familial, bouleversement, implication familiale dans les pensionnats et expérience de M avec les autorités de protection de l'enfance – il y a eu peu d'efforts soutenus pour inclure une analyse de

l'histoire sociale autochtone dans cette enquête. Il est clair que M a fait des progrès; il était engagé et en contact avec les établissements où des services autochtones, un accès aux Aînés et d'autres services culturels et spirituels étaient disponibles. À l'inverse, sa santé mentale s'est détériorée dans les établissements d'accueil où ces mêmes interventions culturelles et spirituelles étaient vraiment insuffisantes. On se demande ce qu'une enquête *inspirée par l'arrêt Gladue* aurait donné de différent ou de substantiel dans la profondeur de l'analyse, des conclusions et des recommandations.

Constatations

À partir de la documentation reçue et examinée dans ce cas, je voudrais attirer l'attention sur d'autres conclusions auxquelles mon Bureau est parvenu de manière indépendante lors de l'examen du suicide de M.

1. Dans le cas de M, la « voix » en matière de soins de santé était absente ou non entendue, rejetée ou ignorée, intégrée ou soumise aux préoccupations de sécurité opérationnelle et institutionnelle. La tendance à ce que la sécurité l'emporte sur les préoccupations de santé n'est pas nouvelle. Il est toutefois assez troublant de constater à quel point cette tendance et ces actes d'omission sont banals et courants dans les enquêtes sur les suicides en prison. Dans ce cas, les soins de santé n'ont pas défendu les besoins de santé mentale de M, comme l'exige la loi pour les transferts involontaires. Le fait de ne pas tenir compte de la santé mentale de M, le recours continu à l'isolement pour gérer ses comportements perturbateurs, agressifs ou d'automutilation, et son découragement et son abattement sont autant d'éléments qui témoignent d'une série de défaillances en cascade et systémiques dans la prestation des soins nécessaires pour protéger et préserver la vie derrière les barreaux. Plusieurs de ces lacunes ont déjà été documentées dans d'autres suicides survenus en prison dans des unités d'isolement.
2. Au moment de la mort de M., la pratique de l'isolement préventif faisait l'objet d'une attention particulière de la part du public et des médias. Le moment et les circonstances de l'affaire M ont coïncidé avec l'intensification des efforts visant à réformer la pratique de l'isolement et à mettre fin à l'isolement cellulaire dans les établissements pénitentiaires fédéraux. À l'interne, une pression croissante et des directives claires ont été données pour réduire le nombre total de placements et la durée des séjours en isolement « volontaire ». Bien que le rapport du comité fasse référence à la primauté de l'allègement du statut d'isolement de M par des transferts involontaires, il n'y a aucune tentative de replacer cette affaire ou les décisions rendues dans leurs contextes politiques et opérationnels immédiats. Curieusement, pour une raison ou une autre, il semble que cette affaire n'ait fait l'objet que d'une faible surveillance nationale, malgré les besoins et les risques complexes en matière de santé mentale en jeu et l'examen approfondi des pratiques d'isolement (cellulaire) au moment de la mort de M.
3. Au sein de SCC, nous avons observé une partialité organisationnelle à interpréter les comportements non suicidaires et d'automutilation comme étant de nature « instrumentale » ou simulatrice (intention délibérée ou intéressée), en particulier chez les détenus de sexe masculin. De telles omissions ou négligences peuvent être dangereuses, voire mortelles. Comme le note à juste titre le comité : « Le fait que les expressions [d'automutilation ou suicidaires] soient interprétées comme instrumentales ne réduit pas le risque. » L'automutilation chronique, l'expression d'idées suicidaires ou une escalade de la fréquence et de la gravité de ces comportements doivent faire l'objet d'une évaluation clinique et d'un plan de traitement mis en place immédiatement.

4. Les leçons tirées d'autres décès évitables, notamment en ce qui concerne les suicides en isolement cellulaire, ne semblent pas être appliquées d'une enquête sur un incident à l'autre. Le comité lui-même fait référence à des constatations similaires faites lors d'enquêtes antérieures de SCC, mais il arrive toujours à une conclusion connue : le suicide de M n'aurait pas pu être prédit ni empêché. Cependant, les faits à l'appui, ainsi que la longue liste des domaines de non-conformité, et le manque de prise en compte de l'appartenance autochtone et de l'état de santé mentale de M, défient une telle conclusion. De manière plus significative, il n'y a que deux domaines qui comptent vraiment dans une enquête interne sur un décès par suicide de personnes détenues par SCC – établir ce qui a mal tourné et comment *prévenir* des tragédies similaires. Malheureusement, le volet prévention est largement absent, ce qui m'inquiète beaucoup.
5. L'enquête de SCC aurait pu être considérablement enrichie par des renseignements sur l'éducation de M, son implication et son influence auprès de pairs et de groupes criminels, ses antécédents en matière de toxicomanie et l'impact des troubles neurologiques sur ses comportements. Ces facteurs auraient dû éclairer les soins et les plans de traitement de M. Au lieu de cela, ils ont été considérés comme une note de bas de page dans un récit dont le sens est le plus souvent déconnecté de la réalité et incongru. L'appartenance autochtone de M semble avoir peu d'importance dans un système où les incidents de violence auto-infligée sont mal compris ou perçus sous l'angle erroné de l'instrumentalisation.

Conclusion

La véritable tragédie du cas de M. est l'incapacité à tirer les leçons de décès antérieurs évitables. Le cas de M. s'articule autour d'un cycle d'escalade de violence auto-infligée dans des environnements dépourvus de ressources. Ses actes d'autoviolence ont répondu à la violence institutionnelle. Ces récits inquiétants ont été répétés à plusieurs reprises dans les dernières années. Le recours à l'isolement ou à d'autres formes de confinement restrictif pour gérer des comportements complexes en matière de santé mentale, et l'utilisation de transferts involontaires comme moyen de « soulager » ou de « réinitialiser » le statut d'isolement, ont été des facteurs contribuant à la mort évitable d'Ashley Smith en 2007. En 2013, le Bureau a documenté le fait que l'isolement cellulaire est un facteur de risque indépendant associé au suicide en prison.⁵³ La littérature a depuis longtemps établi que l'isolement physique augmente le risque de comportement suicidaire. On peut s'attendre à ce que les privations augmentent plutôt qu'elles ne réduisent les mécanismes d'adaptation ayant recours à l'automutilation. Bien que l'isolement cellulaire soit désormais interdit dans les établissements correctionnels fédéraux, le SCC continue de placer les personnes atteintes d'une maladie mentale dans des conditions d'isolement plus difficiles et privatives.

Ce cas démontre, une fois de plus, à quel point l'automutilation non suicidaire (ANS) est mal comprise, en particulier chez les hommes, et peut-être encore plus chez les hommes autochtones en prison. L'hypothèse selon laquelle l'ANS est principalement motivée par des raisons instrumentales n'est pas fondée et reflète un préjugé contre les personnes incarcérées en général (et les hommes incarcérés en particulier), car on pense souvent qu'elles sont trompeuses ou intrinsèquement honteuses par nature. En outre, les hommes incarcérés sont souvent considérés comme étant motivés par des raisons instrumentales, car ils sont moins enclins à demander de l'aide pour des problèmes émotionnels ou psychologiques. Il ne fait aucun doute que des antécédents de traumatisme et de racisme systémique aggraveraient encore ces problèmes déjà complexes.

⁵³ Voir Bureau de l'enquêteur correctionnel (2014). *Examen triennal des suicides de détenus fédéraux (2011-2014)*.

Chez les hommes comme chez les femmes, l'automutilation est *principalement* destinée à la régulation des émotions. Cela est d'autant plus vrai pour les personnes ayant subi des traumatismes et n'ayant pas reçu de modèles de stratégies d'adaptation saines. Interpréter systématiquement les comportements d'automutilation comme un bluff visant à exercer un contrôle sur son environnement – en raison de préjugés liés au genre et (ou) au milieu (et éventuellement/probablement d'une incompétence culturelle), et non à la suite d'une évaluation clinique – est une ligne de pensée dangereuse avec, comme dans ce cas, des conséquences fatales.

Sur la base de mon enquête sur le suicide de M alors qu'il était pris en charge et sous la garde de SCC, je formule les quatre recommandations suivantes :

- 16. Je recommande que l'équipe d'enquêteurs nationaux de SCC au sein de la Direction des enquêtes sur les incidents (DEI) reçoive une formation complète sur les principes et les pratiques de l'analyse fondée sur l'arrêt *Gladue*, ainsi que la rédaction de rapports de type *Gladue* (antécédents sociaux des Autochtones). De plus, les comités d'enquête nationale opérant sur une personne d'ascendance autochtone devraient être principalement dirigés, menés et voir leurs rapports être rédigés dans une perspective qui prend en compte les antécédents sociaux des Autochtones.**

- 17. Je recommande qu'un résumé du cas de M, fondé sur l'arrêt *Gladue*, soit préparé et utilisé comme outil national de formation et d'apprentissage pour tout le personnel de SCC. Aux fins de transparence et de responsabilité, tout document préparé pour satisfaire à mes recommandations dans cette affaire devrait être rendu public.**

- 18. Je recommande que le SCC cesse de qualifier le comportement lié à l'automutilation non suicidaire en milieu carcéral d'acte intentionnel ou de nature « instrumentale », « volontaire » ou « délibérée ». Il convient de procéder à une évaluation complète de la santé mentale des personnes qui s'automutilent et suicidaires, et de fournir des conseils clairs au personnel de première ligne sur la manière de gérer et de désamorcer les incidents liés aux comportements liés à l'automutilation et au suicide.**

- 19. Je recommande que le commissaire présente de façon proactive des excuses officielles à la famille de M. pour les problèmes systémiques du Service correctionnel du Canada.**

Ratification par le Canada du *Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture* (OPCAT)

L'année qui vient de s'écouler nous a montré à quel point les personnes vivant en milieu institutionnel sont vulnérables – des maisons de soins de longue durée aux prisons – et comment nous devons assurer leur protection dans toute la mesure du possible.

Le Canada est connu comme un leader mondial dans la protection des droits de la personne et des valeurs démocratiques. Des lois et des organisations garantissent nos droits de la personne. Le Canada a également été un chef de file en adhérant à de nombreux traités internationaux sur les droits de la personne et en s'engageant à faire rapport aux Nations Unies sur leur mise en œuvre. La *Convention contre la torture* (CCT) en est un exemple.

Le Canada a signé la CCT en 1985 et l'a ratifiée en 1987. Toutefois, il ne suffit pas de rendre compte de la manière dont elle s'acquitte de ses obligations au titre de la Convention contre la torture pour que les personnes les plus vulnérables qui se trouvent dans les lieux de détention soient protégées contre les mauvais traitements et la torture à huis clos. Il existe une lacune dans le système canadien des droits de la personne en ce qui concerne la protection des personnes en détention.

« Le moyen le plus efficace de prévenir la torture est donc d'exposer tous les lieux de détention à l'examen public. »⁵⁴

Adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2002, le *Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* comble cette lacune. Les pays qui ratifient le Protocole sont tenus de respecter les obligations en matière de droits de la personne prévues par le droit international pour les personnes se trouvant dans des lieux de détention, et de remplacer le secret traditionnellement associé aux lieux où les libertés sont restreintes par l'ouverture, la transparence et la responsabilité. Malheureusement, le Canada n'a pas signé le Protocole.

Dans son rapport annuel 2005-2006, mon prédécesseur a exhorté le gouvernement à faire preuve de leadership en signant et en ratifiant le Protocole :

« Une signature et une ratification rapides s'inscriraient dans la longue tradition historique du Canada de promotion et de défense des droits de la personne au pays et à l'étranger. Ce serait également l'occasion de revoir le rôle et le mandat des organismes de contrôle participant à la surveillance et aux inspections des " lieux de détention " et de renforcer les mécanismes de contrôle si nécessaire. »

Quinze ans ont passé. Malgré les appels persistants de ce Bureau et d'autres, le Canada n'a toujours pas ratifié le Protocole.

⁵⁴ Assemblée générale des Nations unies (14 août 2006). [Report of the Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment](#). Document de l'ONU A/61/259.

L'obligation des États Parties en vertu de l'OPCAT

L'OPCAT impose deux obligations principales aux États Parties : collaborer avec le Sous-Comité des Nations Unies pour la prévention de la torture (SPT) et désigner un ou plusieurs mécanismes nationaux de prévention (MNP) indépendants pour exécuter le mandat de l'OPCAT.⁵⁵

Le mécanisme national de prévention mettrait en place un système de visites régulières et non annoncées des lieux de détention. S'il est mis en œuvre au Canada, le mécanisme national de prévention disposerait de pouvoirs minimums en vertu de l'article 19 du Protocole facultatif pour visiter les lieux de détention et :

1. Examiner régulièrement la situation des personnes privées de liberté se trouvant dans les lieux de détention... en vue de renforcer, le cas échéant, leur protection contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants;
2. Formuler des recommandations à l'intention des autorités compétentes afin d'améliorer le traitement et la situation des personnes privées de liberté et de prévenir la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, compte tenu des normes pertinentes des Nations Unies;
3. Présenter des propositions et des observations au sujet de la législation en vigueur ou des projets de lois en la matière.

Qui relèverait de l'OPCAT?

Une approche étroite de la mise en œuvre de l'OPCAT se concentrerait uniquement sur les lieux de détention. Chaque jour, le Canada détient environ :

- 326 personnes en détention d'immigration (2019-2020);⁵⁶
- 14 778 adultes en détention provisoire (2018-2019);⁵⁷
- 8 708 adultes en détention dans un établissement provincial ou territorial (2018-2019);
- 14 071 en détention dans un établissement fédéral (2018-2019);
- 716 en détention dans un établissement pour jeunes (2018-2019).

Ces chiffres ont diminué durant la pandémie, mais, à tout moment, environ 40 000 personnes sont en détention au Canada. Cela exclut les personnes placées en détention temporaire par la police, détenues dans des établissements psychiatriques, en détention par les forces armées et dans les cellules des tribunaux.

Les *observations finales* du Comité contre la torture de l'ONU, adoptées en décembre 2018, suggèrent que le Canada n'est pas à l'abri de cas de mauvais traitements individuels ou systémiques de personnes détenues :

⁵⁵ Documents officiels de l'Assemblée générale (9 janvier 2003). [Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants](#). Document des Nations Unies A/RES/57/199.

⁵⁶ Agence des services frontaliers du Canada. *Statistiques annuelles sur les détentions – exercice 2019 à 2020*. Consulté le 21 juin 2021 sur le site <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/security-securite/detent/stat-2019-2020-fra.html>.

⁵⁷ Malakieh (21 décembre 2020). [Statistiques sur les services correctionnels pour les adultes et les jeunes au Canada, 2018-2019](#). Ottawa : Statistique Canada.

- La surreprésentation des Autochtones dans la population carcérale;
- Les examens des cavités corporelles pouvant être abusifs ou porter atteinte à la dignité humaine;
- Le manque de capacités, de ressources et d'infrastructures appropriées pour gérer les détenus souffrant de graves troubles mentaux;
- Les déficiences dans les normes et les conditions générales de détention, notamment en matière d'assainissement, d'hygiène et d'alimentation;
- Les décès évitables en détention; et,
- L'utilisation de l'isolement cellulaire.

Outre les populations détenues, conformément à l'article 4 de l'OPCAT, le mandat des MNP s'étendrait également à tous les lieux où « des personnes sont ou peuvent être privées de leur liberté. » Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) indique que l'OPCAT adopte délibérément une approche large pour définir les lieux de privation de liberté.⁵⁸ Outre les centres de détention, le HCDH énumère également les établissements psychiatriques, les moyens de transport pour le transfert des détenus et les foyers sociaux.

Par conséquent, une définition plus libérale de la « privation de liberté » inclurait les centaines de milliers de Canadiens résidant dans des maisons de soins infirmiers, des centres de soins chroniques et des hôpitaux de soins de longue durée, qui ont été les plus touchés par la pandémie de COVID-19.⁵⁹ En effet, les résidents et le personnel des établissements de soins de longue durée ont représenté plus des deux tiers de tous les décès au Canada, entre mars 2020 et février 2021, qui étaient liés à la COVID-19.⁶⁰

De nombreux résidents de centres de soins de longue durée doivent encore faire face à la négligence et aux abus. En mai dernier, des responsables militaires canadiens ont fait état des conditions horribles qu'ils ont constatées dans cinq maisons de retraite, où les résidents étaient drogués, mal nourris, malmenés et laissés dans des lits souillés pendant des jours.

Bien que la question de savoir ce qui relève de l'article 4 de l'OPCAT fasse toujours l'objet d'un débat, certains pensent que la question de savoir si les maisons de soins infirmiers et de soins de longue durée sont concernées est réglée depuis longtemps.⁶¹ Laura Grenfell, juriste australienne, affirme :

« Les personnes privées de liberté dans des unités fermées de soins pour personnes âgées sont dans une position vulnérable et courent un risque disproportionné d'être soumises à la torture ou à des traitements cruels, inhumains ou dégradants. Les unités fermées des établissements de soins pour personnes âgées ne devraient pas pouvoir passer sous le radar de l'OPCAT. »⁶²

⁵⁸ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (2018). *Preventing Torture – The Role of National Preventative Mechanisms: A Practical Guide*. Document de l'ONU HR/P/PT/21.

⁵⁹ Hsu et coll. (2020), *Impact of COVID-19 on residents of Canada's long-term care homes – ongoing challenges and policy responses*. London : International Long Term Care Policy Network.

⁶⁰ Institut canadien d'information sur la santé (2021). *Répercussion de la COVID-19 sur les soins de longue durée au Canada : Regard sur les 6 premiers mois*.

⁶¹ Voir, par exemple, le projet de l'OPCAT du Canada (9 mai 2020). *The Canadian Seniors Care Home Scandal – A catalyst for Change?*

⁶² Grenfell (2019). *Aged care, detention and OPCAT*. Australian Journal of Human Rights, 25:2, p. 248-262.

Le rapport militaire canadien confirme l'avertissement de Grenfell et soulève d'importantes questions sur la qualité des mécanismes d'inspection.⁶³

Naturellement, on peut se demander quels sont les recours possibles pour les personnes qui se retrouvent soumises à des conditions inhumaines ou pour leurs proches. Comment protéger la dignité de ceux qui dépendent entièrement des autres pour leur bien-être, leurs soins et leur sécurité, et qui ont une capacité limitée à s'engager dans une défense efficace de leurs intérêts?

Surveillance et contrôle existants au Canada

Le Canada compte 26 organismes de surveillance externe chargés de répondre aux plaintes et d'enquêter sur les problèmes systémiques des établissements publics et privés.

En 2018, Matthew Pringle a répertorié les organisations canadiennes ayant compétence sur les lieux de détention :⁶⁴

- Deux bureaux fédéraux de l'ombudsman;
- Une commission fédérale des droits de la personne;
- 10 ombudsmans provinciaux ou territoriaux;⁶⁵
- 13 commissions provinciales ou territoriales des droits de la personne.

À l'exception des deux bureaux de l'ombudsman fédéral – l'Ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes et le Bureau de l'enquêteur correctionnel – les autres ont des mandats vastes et variés qui vont au-delà des lieux de détention. Plus important encore, ils s'engagent rarement dans des inspections proactives. Au lieu de cela, leur travail est en grande partie déclenché par une procédure de plainte souvent lourde. Au niveau provincial et territorial, les mandats étendus et les ressources limitées signifient souvent que les lieux de détention ne reçoivent qu'une attention partielle.

En bref, le système de surveillance et de contrôle du Canada est essentiellement *réactif*.

Lorsque les personnes sont régulièrement privées de leur liberté, il semble y avoir peu de raisons de se conformer aux normes internationales en matière de droits de la personne. Le Canada dispose d'un solide cadre législatif et de politiques solides, notamment la *Charte canadienne des droits et libertés*, le *Code criminel*, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Cependant, même lorsque l'engagement d'une organisation à respecter les normes en matière de droits de la personne est inscrit dans le droit national, il semble toujours y avoir un décalage entre la promesse et la pratique.

En bref, le Canada ne dispose pas d'un cadre de contrôle et d'inspection solide, coordonné et proactif pour assurer la prise en charge et l'incarcération humaines et légale des personnes privées de liberté. L'OPCAT pourrait offrir un tel cadre.

⁶³ Pedersen, Mancini et Common (25 septembre 2020). [Comprehensive Nursing Home Inspections Caught up to 5 Times More Violations. Why did Ontario Cut Them?](#) CBC News.

⁶⁴ Pringle (2018). [Instituting a National Preventive Mechanism in Canada - Lessons Based on Global OPCAT Implementation](#). PhD Dissertation, Aberystwyth University.

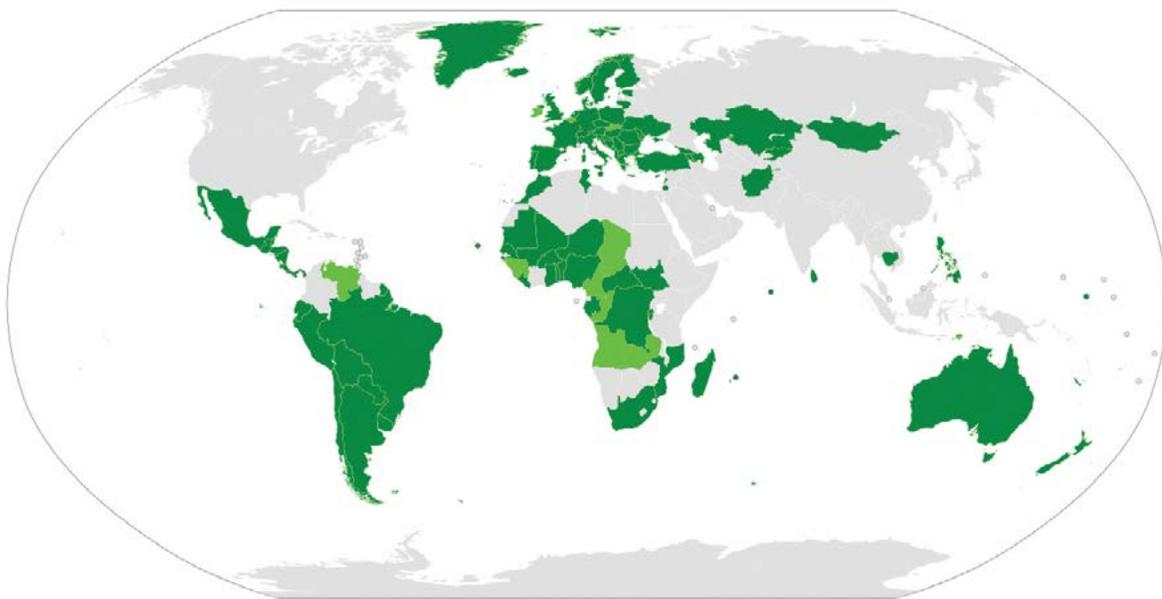
⁶⁵ Les Territoires du Nord-Ouest ont depuis créé leur premier [bureau du protecteur du citoyen](#).

Promesse de longue date du Canada de ratifier l'OPCAT

Dans le septième rapport périodique du Canada en vertu de la CCT, le ministre des Affaires étrangères a déclaré que le Protocole facultatif « ne sera plus facultatif pour le Canada à l'avenir.⁶⁶ » La soumission, faite dans les premiers jours du premier mandat du premier ministre Trudeau, ajoute que :

« Le Canada entamerait un processus pour s'y joindre. Le processus d'adhésion inclura des consultations approfondies avec les autres ministères fédéraux intéressés, les provinces et les territoires, les gouvernements autochtones qui pourraient être impliqués et la société civile. Le ministre des Affaires étrangères est convaincu qu'une fois que les mesures nécessaires auront été prises et que toutes les voix auront été entendues, le Canada sera en mesure d'adhérer au Protocole facultatif. »

En décembre 2016, le ministère de la Justice a partagé avec mon bureau un document de travail intitulé « OPCAT : Considérations pour déterminer une position sur l'adhésion du Canada. » Le 19 mai 2017, j'ai écrit au ministre de la Justice et procureur général du Canada pour « offrir quelques suggestions et options pratiques pour aller de l'avant avec la ratification de l'OPCAT, y compris la mise en œuvre d'un nouveau mécanisme fédéral unique pour tous les lieux de détention relevant de l'autorité fédérale, ainsi que la séquence et le calendrier de signature et de ratification. » À l'époque, j'étais encouragé et je m'attendais à voir des progrès sur l'OPCAT sous le nouveau gouvernement, mais il n'y a eu aucun progrès.



Graphique : Une carte du monde montrant les pays qui ont ratifié l'OPCAT en vert foncé, signé mais non ratifié en vert clair et les non-membres en gris.

Source : [Louperivois, CC BY-SA 4.0](#), via Wikimedia Commons. Dernière mise à jour, le 24 octobre, 2019. Récupéré le 26 juillet, 2021.

⁶⁶ Nations Unies, Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (13 septembre 2016). *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 19 of the Convention Pursuant to the Optional Reporting Procedure*. Document de l'ONU CAT/C/CAN/7.

En fait, le Canada a déclaré depuis 2006 qu'il envisagerait de ratifier l'OPCAT, et a reçu de nombreuses félicitations à l'échelle internationale.⁶⁷ Aujourd'hui, 90 pays ont ratifié le Protocole facultatif, dont trois de nos partenaires du Groupe des cinq : le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.⁶⁸ Les États-Unis se sont formellement opposés à l'OPCAT en 2002.⁶⁹

Notre gouvernement a été appelé à ratifier l'OPCAT par Dubravka Šimonović, la rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence à l'égard des femmes (avril 2018)⁷⁰; Catalina Devandas-Aguilar, la rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées (avril 2019)⁷¹; et plus de 20 pays lors de l'Examen *périodique universel* du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies en 2018.⁷²

Faire progresser la mise en œuvre de l'OPCAT au Canada

On entend souvent dire les bureaucrates canadiens que la mise en œuvre de l'OPCAT dans un État fédéral est tout simplement trop compliquée. Ils suggèrent que les provinces et les territoires ne sont pas disposés à le faire, ou qu'un accord fédéral-provincial-territorial demanderait un effort trop important. Et, de toute façon, les commissions des droits de la personne et les bureaux de l'ombudsman existants répondent suffisamment aux besoins du Canada en matière de surveillance des prisons.

En effet, comme le démontre l'analyse précédente, le système est inadéquat. Je ne propose pas de partir de zéro, mais plutôt d'améliorer ce qui existe déjà. D'autres États fédéraux et décentralisés ont ratifié et mis en œuvre l'OPCAT, de sorte que le Canada n'a pas à réinventer la roue.⁷³

Prenez l'Australie, par exemple. Elle a ratifié l'OPCAT le 21 décembre 2017, mais a déclaré, en vertu de l'article 24, qu'elle reporterait de trois ans son obligation de créer ses MNP.⁷⁴ Comme le Canada, l'Australie est une fédération. Chaque état et territoire australien dispose de ses propres mécanismes pour superviser ses prisons et ses centres de détention. Bien qu'elle ait eu sa part de difficultés sur la voie de la mise en œuvre, l'Australie continue d'aller de l'avant.⁷⁵ D'autres fédérations et États décentralisés ont mis en œuvre l'OPCAT, notamment l'Allemagne, l'Argentine, le Brésil, le Royaume-Uni, l'Espagne, la Suisse, le Mexique et l'Afrique du Sud.

⁶⁷ Holmes (2013). *The Politics of Torture, Human rights, and Oversight: The Canadian Experience with the UN's Optional Protocol to the Convention Against Torture (OPCAT)*. Thèse de maîtrise, Université d'Ottawa.

⁶⁸ Collection des Traités des Nations Unies (état au 13 mai 2021). *État des traités : Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*.

⁶⁹ Human Rights Watch (24 juillet 2009). *United States Ratification of International Human Rights Treaties*.

⁷⁰ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (23 avril 2018). *End of Mission Statement by Dubravka Šimonović, United Nations Special Rapporteur on Violence against Women, its Causes and Consequences - Official visit to Canada*.

⁷¹ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (12 avril 2019). *End of Mission Statement by the United Nations Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities, Ms. Catalina Devandas-Aguilar, on Her Visit to Canada*.

⁷² Assemblée générale des Nations unies, Conseil des droits de l'homme (11 mai 2018). *Examen périodique universel - Canada*. Document de l'ONU A/HRC/WG.6/30/CAN/1.

⁷³ Buckland et Olivier-Muralt (2019). *OPCAT in federal states: Towards a better understanding of NPM models and challenges*. Australian Journal of Human Rights, 25:1, p. 23-43.

⁷⁴ Australie, Médiateur du Commonwealth (septembre 2019). *Implementation of the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT): Baseline Assessment of Australia's OPCAT Readiness*.

⁷⁵ McInerney (10 juin 2020). *How Political Game-Playing is Putting Prisoner Safety at Risk* Croakey. Voir également Commission des droits humains d'Australie (2020). *Implementing OPCAT in Australia*.

Pour le Canada, la ratification de l'OPCAT avec une déclaration en vertu de l'article 24 pourrait être la voie à suivre. Cela permettrait au gouvernement fédéral de montrer son engagement immédiat envers les conventions internationales, tout en lui donnant un calendrier clairement défini pour mener des consultations significatives sur la mise en œuvre de l'OPCAT avec ses partenaires provinciaux et territoriaux, les intervenants et la société civile. Le Canada pourra également s'appuyer sur les conseils et le soutien précieux du *Sous-Comité des Nations Unies pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*.⁷⁶

Respecter les conditions de l'OPCAT

Il y a des avantages considérables à ce que le gouvernement fédéral mette en place un nouveau mécanisme national de prévention, unique et dédié, pour tous les lieux de détention sous son autorité (pénitenciers, centres de rétention de l'immigration, casernes de prison et de détention des Forces canadiennes et cellules de la GRC). Le mécanisme national de prévention aurait l'avantage supplémentaire de servir de centre d'expertise nationale et d'assistance pour le reste du pays, alors que le Canada s'achemine vers une ratification complète. Il est important que le mécanisme national de prévention soit indépendant, qu'il dispose de ressources suffisantes et qu'il soit dûment mandaté pour mener à bien son travail.

Enfin, un nouveau MNP pour tous les lieux de détention fédéraux pourrait permettre de mieux prioriser les ressources pour inspecter les lieux de détention à plus haut risque. L'externalisation des responsabilités aux organismes de surveillance existants serait plus coûteuse et pourrait entraîner par inadvertance des redondances ou des pratiques d'inspection incohérentes.

La ratification et la mise en œuvre de l'OPCAT ajouteraient une étape à la surveillance correctionnelle. Dans le cas des établissements correctionnels fédéraux, un système d'inspections régulières des pénitenciers menées au niveau national (MNP) et au niveau international par le Sous-comité des Nations Unies pour la prévention de la torture (SPT), les deux organismes se concentrant sur la prévention, compléterait au mieux les rôles et responsabilités de mon Bureau, qui est largement axé sur les plaintes.

Le Canada risque d'être laissé pour compte, étant l'un des rares États militant pour la démocratie, le pluralisme et la primauté du droit qui n'a pas encore ratifié cette importante convention fondée sur les droits de la personne.

Peu importe qu'un nouvel organisme ou un organisme spécialisé, ou encore une combinaison d'établissements existants, soit désigné pour remplir les obligations de l'OPCAT, le Canada doit aller de l'avant avec la ratification afin de montrer clairement que nous soutenons les efforts, au pays et à l'étranger, pour protéger les droits et la dignité de *toutes les personnes privées de liberté*, peu importe la cause, les circonstances ou le contexte.

20. Je recommande que le premier ministre du Canada respecte l'engagement de ce gouvernement en signant le *Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture* et en prenant des mesures concrètes au cours des quatre prochaines années pour s'assurer que cet important instrument des droits de la personne soit ratifié.

⁷⁶ Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. *Protocole facultatif à la Convention contre la torture (OPCAT) – Sous-comité pour la prévention de la torture*. Consulté le 13 mai 2021 sur le site <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/OPCATIndex.aspx>

Vision de l'enquêteur correctionnel pour 2021-2022

Comme pour tous les Canadiens, les circonstances de l'année écoulée ont créé des défis uniques pour le Bureau dans la conduite de son travail quotidien. Bien que difficile, elle nous a également donné l'occasion de réfléchir à la manière dont nous remplissons notre mandat. Alors que nous nous tournons vers l'avenir et que nous émergeons lentement de la pandémie, et que nous commençons à renouer avec nos clients et partenaires de manière plus conventionnelle, mon Bureau mettra en œuvre certains des enseignements tirés de l'année écoulée afin d'améliorer la manière dont nous menons notre travail.

Au cours de l'année à venir, nous mènerons des activités visant à affiner et à formaliser nos approches des enquêtes individuelles et systémiques. Une partie de ce travail consistera à lancer une nouvelle stratégie d'engagement des intervenants afin de mieux informer et de renforcer la portée et l'impact de notre travail.

Pour notre travail systémique, nous sommes en train d'établir la portée, d'examiner et d'effectuer une première analyse des données afin de nous appuyer sur les enquêtes que nous avons menées au cours de l'année écoulée, comme l'usage de la force avec les personnes PANDC. Nous nous concentrons en particulier sur les questions touchant les personnes autochtones purgeant une peine de ressort fédéral, avec des enquêtes ciblées sur les programmes du Continuum de soins pour les Autochtones. Nous continuerons à surveiller la mise en œuvre et les répercussions des UIS dans un contexte post-pandémique. De plus, nous entreprendrons un travail d'enquête sur la disponibilité et les répercussions des pratiques de réintégration communautaire pour les personnes détenues sous responsabilité fédérale.

Bien que la pandémie ait interrompu nos efforts d'exploration de notre rôle et de notre fonction d'inspection, nous avons l'intention, en 2021-2022, de poursuivre ce travail préliminaire en renforçant notre mandat d'enquête par des activités d'inspection. À cette fin, nous poursuivrons les visites vidéo jusqu'à ce que les visites en établissement puissent reprendre pleinement, dans un avenir très proche, espérons-le.

Pour conclure, si je réfléchis à ce que cette dernière année nous a montré, c'est que nous avons été capables non seulement de nous adapter et de continuer à aller de l'avant dans des moments difficiles, mais aussi d'émerger de l'autre côté, en étant plus axés sur l'innovation. Dans cet esprit, mon Bureau et moi-même espérons que l'année à venir sera productive dans l'exercice de nos importantes responsabilités en matière de surveillance.

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, directeur général de longue date du Bureau de l'enquêteur correctionnel et ardent promoteur et défenseur des droits de la personne dans le système correctionnel fédéral. Il commémore les réalisations et les engagements exceptionnels en vue d'améliorer les services correctionnels au Canada et de protéger les droits humains des personnes purgeant une peine.

Le lauréat 2021 du prix Ed Mclsaac pour les droits de la personne dans le système correctionnel était Joey Twins, un survivant de la tristement célèbre prison pour femmes de Kingston, en Ontario. Aujourd'hui, elle défend avec passion les femmes, les filles et les jeunes autochtones qui ont des démêlés avec la justice.



Photo de Joey Twins

Annexe A : Résumé des recommandations

Remarque : La publication des réponses aux recommandations a été différée parce qu'une élection fédérale fut déclenchée avant que le rapport annuel puisse être déposé au Parlement. Le BEC s'attend à ce que les réponses aux recommandations soient rendues publiques au moment du dépôt de ce rapport.

- 1. Je recommande que le ministre de la Sécurité publique demande à l'Agence de la santé publique du Canada de mener une étude épidémiologique indépendante sur les taux différentiels d'infection et de propagation de la COVID-19 dans les prisons fédérales canadiennes et de rendre publics les résultats et les recommandations.**
- 2. Je recommande que le ministre de la Sécurité publique procède rapidement à un examen approfondi du secteur des services correctionnels communautaires en vue d'améliorer considérablement le soutien financier, technique et infrastructurel. Le financement d'un modèle de services correctionnels communautaires revigoré pourrait s'opérer au détriment des services correctionnels institutionnels, proportionnellement à la baisse des mandats d'incarcération et des admissions de retour, ainsi qu'à la fermeture planifiée et progressive des pénitenciers redondants ou archaïques.**
- 3. Je recommande que le président du Conseil du Trésor reconnaisse le fardeau que représentent les comptes rendus pour les petits et micro-organismes, et qu'il joue un rôle de chef de file en élaborant une approche pangouvernementale pour alléger ce fardeau. Avant que des réformes législatives et réglementaires complètes puissent être introduites, je recommande au SCT d'envisager des exemptions légales pour que les petits et micro-organismes admissibles puissent commencer à produire des comptes rendus de manière différente.**
- 4. Je recommande que le SCC procède à une évaluation approfondie du MEI en vue de mettre en œuvre des changements qui réduiront le recours excessif aux options de force dans l'ensemble, en particulier aux gaz poivrés, et de fournir des stratégies concrètes pour adopter des options qui n'utilisent pas la force et qui sont fondées sur des preuves afin de résoudre les incidents.**
- 5. Je recommande que le SCC examine et révise sa politique et ses pratiques concernant l'utilisation de gaz poivrés lors d'incidents impliquant des personnes qui s'automutilent ou qui sont suicidaires, dans le but de réduire leur utilisation lors d'interventions auprès de personnes qui sont aux prises avec des crises de santé mentale.**
- 6. Je recommande à SCC de mettre au point une méthode fiable sur le plan administratif pour faire le suivi des personnes ayant des problèmes de santé mentale afin de déterminer comment les politiques et les pratiques, comme le recours à la force, influent sur cette population particulièrement vulnérable.**

7. Je recommande que le SCC élabore rapidement un plan d'action, en consultation avec les intervenants, afin d'examiner la relation entre le recours à la force et le racisme systémique à l'égard des Autochtones et des Noirs, et qu'il rende compte publiquement des changements réalisables aux politiques et aux pratiques qui permettront de réduire efficacement la surreprésentation de ces groupes parmi les personnes exposées au recours à la force.
8. Je recommande que le SCC effectue un examen externe pour évaluer toutes les pratiques de sécurité dans les établissements pour femmes en vue d'éliminer ou de réduire les procédures de niveau de sécurité trop élevé qui éloignent les services correctionnels pour femmes des objectifs définis dans *La création de choix*.
9. Je recommande à SCC de mener une étude indépendante approfondie de son Programme correctionnel pour délinquantes (PCD) et de son Programme correctionnel pour délinquantes autochtones (PCDA) afin de mieux comprendre pourquoi ces programmes n'ont pas réussi à produire de meilleurs résultats correctionnels pour les participantes, en particulier pour les femmes autochtones.
10. Je recommande à SCC d'augmenter considérablement le recours aux permissions de sortir et aux placements à l'extérieur pour les femmes, en particulier celles qui sont dans des établissements à sécurité minimale, afin de s'assurer qu'elles peuvent accéder régulièrement à la collectivité, ce qui leur offre plus d'options et augmente leurs chances de réussir leur réinsertion sociale.
11. Je recommande que le SCC revienne aux principes de base énoncés dans *La création de choix* et élabore une stratégie à long terme pour s'assurer que toutes les femmes sont prêtes, le plus tôt possible, à retourner dans la collectivité et que des ressources importantes soient réaffectées au programme de surveillance communautaire et aux programmes correctionnels communautaires afin de soutenir les femmes qui retournent dans la collectivité.
12. Je recommande la mise en place d'hébergements alternatifs pour les femmes logées dans les unités sécurisées et la fermeture éventuelle de toutes les unités de garde en milieu fermé. Si les unités de garde en milieu fermé restent ouvertes, elles ne doivent être utilisées que pour le retrait et la séparation *temporaires* des femmes après un incident grave, jusqu'à ce qu'un placement alternatif approprié soit trouvé.
13. Je recommande que le SCC publie sans délai un registre trimestriel des autorisations de placement dans une UIS en vertu de l'article 34 (2) de la *LSCMLC*, y compris les raisons invoquées pour accorder l'autorisation. Ce dossier doit également indiquer le nombre de cas où des personnes ont été soumises à une restriction de mouvement en vertu de l'article 37.91 (1) de la *LSCMLC*.

14. Je recommande à SCC de finaliser et de publier un calendrier indiquant comment il prévoit de satisfaire aux exigences en matière de compte rendu prévues par la loi en vertu de l'article 37 (2) (Obligations du service) et de l'article 32 (3) (Obstacles physiques), ainsi que de l'article 37.2 (Recommandations en matière de soins de santé).

15. Je recommande que la directive du commissaire 822 : *COVID-19 – Isolement médical et horaire modifié*, soit immédiatement révisée pour inclure :
 - a. Des définitions qui distinguent clairement la pratique de l'isolement médical et de la quarantaine, y compris des critères cliniquement pertinents le cas échéant.
 - b. Des normes de service (restrictions de temps, délais de réponse) pour l'autorisation médicale et l'autorisation du directeur du pénitencier de mettre fin à l'isolement médical et à la quarantaine.
 - c. Des contraintes temporelles pour la quarantaine et l'isolement médical, avec des directives claires pour permettre l'extension des restrictions selon l'avis des prestataires de soins de santé.
 - d. Une exigence selon laquelle tout séjour en isolement médical de plus de 14 jours doit être signalé dans le Système de gestion des délinquants (SGD) et faire l'objet du même niveau d'examen et de surveillance que celui en place pour les unités d'intervention structurée.
 - e. Les attentes fondamentales en matière de conditions de détention, notamment le temps passé hors de la cellule, dans la cour et sous la douche, l'accès aux visites vidéo et les visites médicales.

16. Je recommande que l'équipe d'enquêteurs nationaux de SCC au sein de la Direction des enquêtes sur les incidents (DEI) reçoive une formation complète sur les principes et les pratiques de l'analyse fondée sur l'arrêt *Gladue*, ainsi que la rédaction de rapports de type *Gladue* (antécédents sociaux des Autochtones). De plus, les comités d'enquête nationale opérant sur une personne d'ascendance autochtone devraient être principalement dirigés, menés et voir leurs rapports être rédigés dans une perspective qui prend en compte les antécédents sociaux des Autochtones.

17. Je recommande qu'un résumé du cas de M, fondé sur l'arrêt *Gladue*, soit préparé et utilisé comme outil national de formation et d'apprentissage pour tout le personnel de SCC. Aux fins de transparence et de responsabilité, tout document préparé pour satisfaire à mes recommandations dans cette affaire devrait être rendu public.

18. Je recommande que le SCC cesse de qualifier le comportement lié à l'automutilation non suicidaire en milieu carcéral d'acte intentionnel ou de nature « instrumentale », « volontaire » ou « délibérée ». Il convient de procéder à une évaluation complète de la santé mentale des personnes qui s'automutilent et suicidaires, et de fournir des conseils clairs au personnel de première ligne sur la manière de gérer et de désamorcer les incidents liés aux comportements liés à l'automutilation et au suicide.

19. Je recommande que le commissaire présente de façon proactive des excuses officielles à la famille de M. pour les problèmes systémiques du Service correctionnel du Canada.

20. Je recommande que le premier ministre du Canada respecte l'engagement de ce gouvernement en signant le *Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture* et en prenant des mesures concrètes au cours des quatre prochaines années pour s'assurer que cet important instrument des droits de la personne soit ratifié.

Annexe B : Statistiques annuelles

Tableau A : Plaintes présentées au BEC par catégorie et état de résolution⁷⁷

CATÉGORIE OU SOUS-CATÉGORIE DE PLAINTÉ	EN COURS	RÉSOLUE	TOTAL
ISOLEMENT PRÉVENTIF	0	4	4
Placement ou examen		1	1
Autre		3	3
PRÉPARATION DU DOSSIER	24	125	149
EFFETS GARDÉS EN CELLULES	22	224	246
Cantine		22	22
Échange		1	1
Trousse pénitentiaire	2	35	37
Fouille ou saisie	1	7	8
Transferts	6	33	39
Autre	13	126	139
PLACEMENT EN CELLULE	0	20	20
Double occupation		5	5
Unité ou rangée		7	7
Autre		8	8
RÉCLAMATIONS CONTRE LA COURONNE	1	26	27
Traitement		5	5
Autre	1	16	17
Décisions		5	5
SURVEILLANCE DANS LA COLLECTIVITÉ	1	41	42
MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION	1	61	62
Application		3	3
Conditions		6	6
Semi-liberté		1	1
Détention		2	2
Libération conditionnelle totale		2	2
Révocation		3	3
Autre	1	20	21
Suspension		24	24

⁷⁷ Le BEC peut commencer une enquête à la réception d'une plainte présentée par ou au nom d'une personne purgeant une peine de ressort fédéral, ou de sa propre initiative. Les plaintes sont reçues par téléphone, par lettre et durant des entrevues avec le personnel d'enquête du BEC dans les établissements correctionnels fédéraux.

CATÉGORIE OU SOUS-CATÉGORIE DE PLAINTÉ	EN COURS	RÉSOLUE	TOTAL
CONDITIONS DE DÉTENTION	62	669	731
Santé et sécurité sur les lieux de travail des détenus		15	15
Confinement	5	58	63
Temps de loisirs	1	29	30
Assainissement ou propreté	3	28	31
Température	4	18	22
Accès aux douches	1	2	3
Autre	48	519	567
DÉCÈS D'UN DÉTENU	1	5	6
RÉGIMES	3	45	48
Médical	1	5	6
Religieux		24	24
Régimes spéciaux	1	5	6
Autre	1	11	12
DISCIPLINE	6	39	45
Infractions graves	1	10	11
Infractions mineures	1	19	20
Procédures		8	8
Autre	4	2	6
DISCRIMINATION	5	60	65
Genre		10	10
Race	3	22	25
Religion		14	14
Autre	2	14	16
EMPLOI	9	34	43
Suspension	5	10	15
Autre	4	22	26
Accès		2	2
RENSEIGNEMENTS AU DOSSIER	14	190	204
Correction	5	47	52
Accès	1	40	41
Autre	8	103	111
QUESTIONS FINANCIÈRES	10	102	112
Paye	3	37	40
Accès		6	6

CATÉGORIE OU SOUS-CATÉGORIE DE PLAINTE	EN COURS	RÉSOLUE	TOTAL
Autre	7	59	66
SERVICES D'ALIMENTATION	2	44	46
GRIEFS	14	92	106
Mesure corrective		1	1
Décision		5	5
Autre	8	58	66
Procédure	6	28	34
HARCÈLEMENT PAR UN DÉTENU	0	12	12
Physique		2	2
Sexuel		2	2
Verbal		1	1
Autre		7	7
RÉDUCTION DES MÉFAITS	0	5	5
Programme d'échange de seringues		1	1
Traitement de substitution aux opiacés		4	4
SANTÉ ET SÉCURITÉ	11	120	131
SOINS DE SANTÉ	41	470	511
Accès	8	112	120
Décisions	5	33	38
Dentaire	2	42	44
Grève de la faim		2	2
Médicaments	15	138	153
Autre	11	143	154
PROCESSUS DE REQUÊTE DES DÉTENUS	0	8	8
Procédure		3	3
Réponse		2	2
Autre		3	3
ACCÈS JURIDIQUE	5	64	69
COURRIER	11	92	103
Livraison ou cueillette	3	38	41
Saisie	1	3	4
Autre	7	51	58
SANTÉ MENTALE	4	45	49
Accès	1	17	18
Décisions		6	6

CATÉGORIE OU SOUS-CATÉGORIE DE PLAINTE	EN COURS	RÉSOLUE	TOTAL
Qualité des soins	2		2
Automutilation	1	9	10
Autre		13	13
PROGRAMME MÈRE-ENFANT	0	1	1
BEC (PLAINTES CONTRE)	7	73	80
Décisions ou opérations	1	5	6
Autre	6	68	74
LANGUES OFFICIELLES	2	1	3
TRIBUNAL EXTÉRIEUR	0	3	3
JURIDICTION EXTERNE	0	3	3
DÉCISIONS DE LA COMMISSION DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES DU CANADA	8	53	61
PRATIQUE SPIRITUELLE OU OBSERVATION DE LA RELIGION	2	5	7
PROGRAMMES	15	55	70
Accès	10	35	45
Décisions		4	4
Qualité ou contenu	1		1
Autre	4	16	20
QUESTIONS PROVINCIALES OU TERRITORIALES	0	1	1
PROCÉDURES DE MISE EN LIBERTÉ	3	56	59
SÛRETÉ OU SÉCURITÉ	17	166	183
Incompatibles ou autres délinquants	10	66	76
Personnel	4	18	22
Autre	3	82	85
RECHERCHE	0	18	18
Cellule nue		3	3
Régulier		3	3
Fouille à nu		1	1
Autre		11	11
NIVEAU DE SÉCURITÉ	11	50	61
Initial	1	1	2
Examen	5	14	19
Autre	5	35	40
ADMINISTRATION DE LA PEINE	0	8	8
PERSONNEL	30	485	515

CATÉGORIE OU SOUS-CATÉGORIE DE PLAINTÉ	EN COURS	RÉSOLUE	TOTAL
Gestion de cas	10	80	90
Personnel correctionnel	9	134	143
Gestion		21	21
Autre	11	250	261
UNITÉ D'INTERVENTION STRUCTURÉE (UIS)	2	28	30
Conditions	1	6	7
Placement/Examen	1	9	10
Autre		13	13
TÉLÉPHONE	10	123	133
Accès à un téléphone	2	20	22
NIP	3	38	41
Suspension d'utilisation		5	5
Autre	5	60	65
PERMISSION DE SORTIR	3	26	29
Raisons humanitaires	2	12	14
Avec escorte	1	7	8
Sans escorte		3	3
Autre		4	4
TRANSFERT	15	186	201
ANALYSE D'URINE	1	10	11
RECOURS À LA FORCE	12	34	46
VISITES	9	114	123
Annulation ou suspension		22	22
Visite de la famille principale		10	10
Visite familiales privées	2	31	33
Visites normales	1	4	5
Traitement des visiteurs		2	2
Autre	6	45	51
CATÉGORIE DE PLAINTÉ À DÉTERMINER	7	1	8
RENSEIGNEMENTS INSUFFISANTS POUR ATTRIBUER UNE CATÉGORIE	1	10	11
TOTAL⁷⁸	402	4 107	4 509

⁷⁸ Ces totaux dressent un profil instantané des données internes du BEC pour la semaine du 17 mai 2021. Les rapports ultérieurs peuvent être différents en fonction de la mise à jour des cas.

Tableau B : Cas et entretiens par région et établissement

RÉGION OU ÉTABLISSEMENT	CAS	ENTREVUES ⁷⁹
ATLANTIQUE	432	49
Atlantique	83	3
Dorchester	173	17 ⁸⁰
Établissement Nova pour les femmes	61	22
Centre de rétablissement Shepody	16	-
Springhill	99	7
QUÉBEC	945	104
Archambault	105	24 ⁸¹
Centre régional de santé mentale	18	-
Cowansville	127	9
Centre régional de réception	86	5 ⁸²
Donnacona	91	20
Drummond	51	5
Centre fédéral de formation	139	7
Joliette	98	12
La Macaza	144	12
Port-Cartier	60	8
Unité spéciale de détention	22	-
Centre de guérison Waseskun	4	2
ONTARIO	830	113
Bath	171	21
Beaver Creek	130	11
Collins Bay	83	10
Établissement pour femmes Grand Valley	79	24
Joyceville	23	25 ⁸³
Unité d'évaluation de Joyceville	94	-

⁷⁹ Compte tenu des restrictions imposées à notre Bureau en raison de la pandémie de COVID-19, nos enquêteurs n'ont pu visiter que 10 établissements de l'Ontario et du Québec (une journée dans chaque établissement) au cours de l'été 2020. D'autres inspections étaient prévues, mais la fermeture des prisons de la région de Québec le 26 septembre 2020 a interrompu les plans du Bureau. À partir de janvier 2021, le Bureau est passé à un modèle de visite virtuelle, qui a guidé la manière dont les enquêteurs ont mené leurs activités pendant la pandémie. Au cours de la période considérée, 43 visites virtuelles ont été effectuées (un dans chaque établissement et pavillon de ressourcement). Ces visites virtuelles et en personne ont donné lieu à 481 entretiens. Des entretiens supplémentaires ont également été réalisées pour les deux enquêtes présentées dans le corps de ce rapport annuel : « Un examen des services correctionnels pour femmes 30 ans après *La création de choix* » et « Observations préliminaires sur les unités d'intervention structurée ». Ces enquêtes ont consisté en une combinaison de visites virtuelles, d'entretiens téléphoniques et de réponses reçues par courriel avec le personnel et les prisonniers. Compte tenu des complexités susmentionnées, le lecteur ne doit pas comparer les données de ce tableau à celles des rapports annuels précédents.

⁸⁰ Comprend le Centre de rétablissement Shepody.

⁸¹ Comprend le Centre régional de santé mentale.

⁸² Comprend l'Unité spéciale de détention.

⁸³ Comprend l'unité d'évaluation et l'unité de TD de Joyceville.

RÉGION OU ÉTABLISSEMENT	CAS	ENTREVUES ⁷⁹
Unité de détention temporaire de Joyceville	1	-
Millhaven	84	12 ⁸⁴
Centre régional de traitement – Millhaven	18	-
Warkworth	147	10
PRAIRIES	1,243	147
Bowden	196	23
Maison de ressourcement Buffalo Sage	5	4
Drumheller	108	15
Pavillon de ressourcement pour femme Eagle	1	5
Edmonton	240	12
Établissement d'Edmonton pour femmes	87	24
Grande Cache	116	7
Grierson	1	0
Pavillon de ressourcement O-Chi-Chak-Ko-Sipi	0	0
Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci	9	4
Centre Pê Sâkâstêw	7	2
Pavillon de ressourcement spirituel du Grand Conseil de Prince Albert	5	5
Centre psychiatrique régional	75	7
Saskatchewan	295	22
Centre de guérison Stan Daniels	1	0
Stony Mountain	93	13
Pavillon de ressourcement Willow Cree	4	4
PACIFIQUE	791	68
Établissement de la vallée du Fraser pour femmes	63	6
Kent	120	6
Village de guérison Kwikwèxwelhp	4	1
Matsqui	170	13
Mission	197	16
Montagne	84	14
Pacifique	82	9 ⁸⁵
Centre régional de réception – Pacifique	7	
Centre régional de traitement – Pacifique	43	-
William Head	21	3
CCC – CRC/LIBÉRÉS CONDITIONNELS DANS LA COLLECTIVITÉ⁸⁶	268	
TOTAL GÉNÉRAL	4 509	481

⁸⁴ Comprend le Centre régional de traitement, l'Unité d'évaluation et l'Unité de TD.

⁸⁵ Comprend le Centre régional de traitement.

⁸⁶ CCC – CRC : Centres correctionnels communautaires et les centres résidentiels communautaires.

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

RÉGION OU ÉTABLISSEMENT	CAS	ENTREVUES
ATLANTIQUE	61	22
Établissement Nova pour femmes	61	22
QUÉBEC	98	12
Joliette	98	12
ONTARIO	79	24
Établissement pour femmes Grand Valley	79	24
PRAIRIES	102	37
Maison de ressourcement Buffalo Sage	5	4
Pavillon de ressourcement pour femme Eagle	1	5
Établissement d'Edmonton pour femmes	87	24
Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci	9	4
PACIFIQUE	63	6
Établissement de la vallée du Fraser pour femmes	63	6
TOTAL GÉNÉRAL	403	101

Tableau D : Traitement des plaintes

ACTION	NOMBRE
Résolution interne ⁸⁷	2 357
Demande de renseignements ⁸⁸	1 804
Enquête ⁸⁹	413
TOTAL	4 574⁹⁰

⁸⁷ **Résolution interne** : Lorsque l'enquêteur examine seulement les renseignements et les notes d'un dossier ou parle avec une personne purgeant une peine de ressort fédéral avant de fermer l'incident.

⁸⁸ **Demande de renseignements** : Semblable à la résolution interne, mais l'enquêteur effectue aussi une mesure en réponse à la plainte pour obtenir des renseignements supplémentaires avant de fermer le dossier.

⁸⁹ **Enquête** : Semblable à la demande de renseignements, sauf qu'il doit y avoir au moins deux autres mesures. Les enquêtes diffèrent par le fait qu'elles sont plus complexes que les demandes de renseignements et qu'elles nécessitent une analyse plus approfondie. Tout incident qui donne lieu à une recommandation est également classé comme une enquête. Une enquête peut également porter sur un incident systémique qui nécessite la surveillance d'une situation.

⁹⁰ Un dossier peut être rouvert et résolu plus d'une fois, et les raisons pour fermer le dossier peuvent être différentes chaque fois. C'est la raison pour laquelle le total de ce tableau est plus élevé que le nombre réel de plaintes indiqué au tableau A.

Tableau E : Cas, plaignants et population carcérale par région

RÉGION	CAS	PERSONNES ⁹¹	POPULATION EN DÉTENTION ⁹²
Atlantique	432	207	1 274
Québec	945	393	2 454
Ontario	830	419	3 293
Prairies	1 243	579	3 812
Pacifique	791	342	1 730
TOTAL⁹³	4 241	1 940	12 399

⁹¹ Le nombre de personnes ayant communiqué avec notre bureau pour formuler une plainte (c'est-à-dire les plaignants). Cinquante-neuf cas ont été ignorés parce que le plaignant souhaitait rester anonyme.

⁹² Compte de fin d'année de la population carcérale ventilée par région pour l'année financière 2020-2021, selon le Système intégré de rapports du Service correctionnel du Canada (CRS-M).

⁹³ Ne comprend pas les CCC-CRC ou les libérés conditionnels dans la collectivité. Il y a eu 158 contacts différents de la collectivité.

Tableau F : Sujet de préoccupation le plus souvent signalé par population

POPULATION / CATÉGORIE	NOMBRE	POURCENTAGE
POPULATION TOTALE EN DÉTENTION		
Conditions de détention	731	16,21 %
Personnel	515	11,42 %
Soins de santé	511	11,33 %
Effets gardés en cellule	246	5,46 %
Renseignements au dossier	204	4,52 %
Transfert	201	4,46 %
Sûreté ou sécurité	183	4,06 %
Préparation du dossier	149	3,30 %
Téléphone	133	2,95 %
Santé et sécurité	131	2,91 %
PRISONNIERS AUTOCHTONES		
Conditions de détention	190	13,86 %
Personnel	165	12,04 %
Soins de santé	157	11,45 %
Effets gardés en cellule	93	6,78 %
Transfert	69	5,03 %
Renseignements au dossier	64	4,67 %
Sûreté ou sécurité	63	4,60 %
Téléphone	42	3,06 %
Questions financières	37	2,70 %
Santé et sécurité	35	2,55 %
FEMMES PURGEANT UNE PEINE DE RESSORT FÉDÉRAL		
Conditions de détention	100	23,20 %
Soins de santé	62	14,39 %
Personnel	41	9,51 %
Effets gardés en cellule	22	5,10 %
Santé et sécurité	20	4,64 %
Téléphone	17	3,94 %
Programmes	14	3,25 %
Sûreté ou sécurité	12	2,78 %
Préparation du dossier	11	2,55 %
Niveau de sécurité	8	1,86 %

Annexe C : Autres statistiques

A. Examens obligatoires menés en 2020-2021

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 de SCC portant sur des incidents relatifs à des blessures graves ou au décès de détenus.

Examens prévus par loi par type d'incident

TYPE D'INCIDENT	EXAMENS
Décès (cause naturelle) ⁹⁴	38
Agression	36
Surdoses	21
Blessures	14
Tentative de suicide	10
Suicide	9
Meurtre	5
Automutilation	2
Décès (autre)	1
TOTAL	136

B. Examens du recours à la force menés par le BEC en 2020-2021

Le Service correctionnel est tenu de fournir au Bureau tous les documents pertinents concernant les incidents relatifs au recours à la force. Les documents relatifs au recours à la force comprennent généralement :

- 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 des tableaux suivants ne représentent que les incidents examinés par le BEC en 2020-2021, ce qui constitue un sous-ensemble de tous les dossiers de recours à la force reçus au cours de la même période.

⁹⁴ 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.

Tableau 1 : Fréquence des mesures de recours à la force les plus couramment utilisées

	ATL	QUÉ	ONT	PRA	PAC	NATIONALE
INCIDENTS DÉCLARÉS ET EXAMINÉS PAR LE BEC	150	329	231	593	168	1 471
MESURES LES PLUS COURAMMENT UTILISÉES⁹⁵						
Contrôle physique	114	186	126	407	108	941
Intervention verbale	54	107	49	456	161	827
Gaz poivré (GP) ou agent chimique (AC) ⁹⁶	64	214	100	324	90	792
MK-4 (GP)	20	87	53	130	55	345
MK-9 (GP)	26	63	27	116	27	259
T-21 Muzzle Blast (GP)	4	25	8	46	4	87
MK-46 (GP)	3	31	5	22	4	65
T-16 (GP)	3	1	5	6	0	15
T-21 (AC)	2	6	0	1	0	9
ISPRA (GP)	5	0	1	2	0	8
Grenades (AC)	0	0	1	1	0	2
T-16 (AC)	1	0	0	0	0	1
Autre (GP)	0	1	0	0	0	1
Matériel de contrainte (menottes, entraves aux pieds)	42	100	142	344	96	724
Brandissement d'un agent inflammatoire assorti d'ordres verbaux	5	24	34	102	25	190
Équipe d'intervention d'urgence (ÉIU)	18	34	18	27	32	129
Bouclier	8	13	7	38	17	83
Contraintes douces (Pinel)	2	15	3	30	3	53
Tir à impact direct	2	9	1	7	23	42
Bâton	1	3	3	18	2	27
Brandissement de tir à impact direct	0	1	0	9	13	23
Artifice de diversion DT-25 (grenade aveuglante)	0	0	0	4	18	22
Brandissement et chargement d'une arme à feu	1	1	1	7	1	11
Carabine C8 (arme à feu)	0	0	0	10	1	11
TOTAL⁹⁷	311	707	484	1 783	590	3 875

⁹⁵ Un incident de recours à la force peut comprendre plus d'une mesure.

⁹⁶ Les agents inflammatoires, communément appelés aérosol capsique ou « gaz poivré », contiennent un ingrédient actif naturel, la capsaïcine, provenant de la plante du poivre. Les agents chimiques contiennent un ingrédient chimique actif qui crée une irritation extrême des yeux et des tissus, ce qui provoque la fermeture involontaire des yeux. Les appareils présentés ici sont conçus pour répandre des agents inflammatoires, des agents chimiques ou les deux.

⁹⁷ Les totaux sont supérieurs au nombre d'incidents évalués par le BEC, car chaque incident peut exiger plus qu'une mesure.

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

INCIDENTS DÉCLARÉS ET EXAMINÉS PAR LE BEC	93
MESURES LES PLUS COURAMMENT UTILISÉES	FRÉQUENCE
Intervention verbale	87
Contrôle physique	80
Matériel de contrainte (menottes, entraves aux pieds)	43
Gaz poivré (GP) ou agent chimique (AC)	22
MK 4 (GP)	14
MK-9 (GP)	6
MK-46 (GP)	2
Brandissement de GP ou AC avec ordres verbaux	11
Matériel de contrainte souple (Pinel)	5
Équipe d'intervention d'urgence (ÉIU)	3
Bouclier	2
TOTAL	253

C. Communications sans frais en 2020-2021

Les personnes purgeant une peine de ressort fédéral et les membres du public peuvent communiquer avec le BEC en composant notre numéro sans frais (1 877 885-8848) partout au Canada. Toutes les communications entre les personnes purgeant une peine de ressort fédéral et le BEC sont confidentielles.

Nombre de communications sans frais reçues au cours de la période visée par le rapport : 19 143

Nombre de minutes d'enregistrement sur la ligne téléphonique sans frais : 72 116

D. Enquêtes d'envergure nationale en 2020-2021

1. Rapport d'enquête sur la reprise des interventions correctionnelles (*Troisième mise à jour sur la COVID-19*, 23 février 2021).
2. Enquête sur les recours à la force impliquant des personnes autochtones, noires et de couleur (PANDC) et d'autres populations vulnérables incarcérées dans des établissements fédéraux (date du dépôt du rapport annuel 2020-2021).
3. Un examen des services correctionnels pour femme 30 ans depuis *La création de choix* (date du dépôt du rapport annuel 2020-2021).
4. Observations préliminaires sur les unités d'intervention structurée (date du dépôt du rapport annuel 2020-2021).
5. Enquête sur le recours à l'isolement médical dans les établissements pénitentiaires fédéraux (date de dépôt du rapport annuel 2020-2021).
6. Enquête sur un suicide dans un établissement à sécurité maximale (date du dépôt du rapport annuel 2020-2021).

Annexe D : Rapports ministérielle

A. Le BEC en un coup d'œil

Qui sommes-nous?

L'enquêteur correctionnel est mandaté par la partie III de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC) en tant qu'ombudsman et la fonction principale du Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC ou le Bureau) est d'enquêter sur les plaintes des personnes purgeant une peine de ressort fédéral et de les résoudre. Le BEC est un organisme indépendant qui a la responsabilité d'examiner les politiques et les procédures du Service correctionnel du Canada (SCC) découlant des plaintes individuelles et de faire des recommandations à ce sujet, afin de s'assurer que les sujets de préoccupation systémiques sont identifiés et traités de façon appropriée. Il mène également des enquêtes systémiques sur des questions qui touchent un grand nombre de personnes purgeant une peine de ressort fédéral.

En tant que micro-organisme, le BEC fonctionne avec un budget de 5,4 millions de dollars qui se compose d'un budget salarial de 4,5 millions de dollars (y compris les régimes d'avantages sociaux des employés) et de 898 000 dollars alloués au budget de fonctionnement et d'entretien.

Tableau 1 : Faits saillants financiers

INDICATEURS FINANCIERS CLÉS (DOLLARS)	2020-21	2019-20	2018-19	2017-18
Revenues totales	-	-	-	-
Dépenses totales	5 827 476 \$	5 440 958 \$	5 201 287 \$	4 850 447 \$
AUTORITÉS UTILISÉES PAR LE PROGRAMME (DOLLARS)	2020-21	2019-20	2018-19	2017-18
Ombudsman pour délinquants fédéraux	4 736,304 \$	4 533 378 \$	4 330 805 \$	3 631 480 \$
Services internes	1 091 172 \$	906 680 \$	870 482 \$	1 218 967 \$
Dépenses totales	5 827 476 \$	5 440 058 \$	5 201 287 \$	4 850 447 \$

Risques opérationnels

Le BEC a cerné deux risques opérationnels permanents :

1. Le mandat du BEC à l'échelle nationale ainsi que le nombre et la complexité des enjeux présentent un risque de couverture en raison des exigences élevées en matière de déplacements, y compris les déplacements dans des endroits éloignés.
 - La mise en œuvre de visites virtuelles pour se conformer aux mesures de lutte contre la pandémie et minimiser la propagation de la COVID-19 a fourni au Bureau une alternative temporaire aux visites en personne.
2. La résolution des plaintes dans un environnement traditionnellement fermé à l'examen du public exige que le Bureau soit non seulement indépendant du Service correctionnel du Canada, de la Sécurité publique et de la Protection civile Canada et du ministre, mais qu'il soit perçu comme tel.
 - Le lien hiérarchique de l'enquêteur correctionnel et son pouvoir de mener des enquêtes indépendantes démontrent l'impartialité et l'efficacité du Bureau.

En plus de ce qui précède, le BEC a également cerné les risques opérationnels suivants :

3. Phénix continue de présenter un risque d'erreurs de rémunération touchant les employés ainsi que la gestion du budget de l'organisation.
 - L'augmentation de la capacité de la Direction des services corporatifs permettra à l'équipe de disposer d'une capacité, d'un soutien et d'une aptitude dédiés pour répondre aux problèmes de rémunération des employés en temps opportun.
4. La pandémie de COVID-19 qui a présenté un risque important pour la santé des employés ainsi que pour la continuité des opérations.
 - Bien qu'il s'agisse d'un service essentiel dont les opérations doivent se poursuivre, le BEC a réussi en grande partie à restructurer les pratiques de bureau pour permettre le travail à domicile et soutenir les visites virtuelles afin d'assurer la poursuite de l'exécution du mandat. L'absence de visites en personne a empêché le BEC de remplir pleinement son mandat législatif.⁹⁸

Cadre des résultats du BEC⁹⁹

Le cadre des résultats ministériels et l'inventaire des programmes du BEC font état des éléments suivants :

- L'une de ses principales responsabilités est d'assurer une surveillance indépendante des services correctionnels fédéraux en enquêtant sur les plaintes individuelles des personnes purgeant une peine de ressort fédéral (incarcérées ou dans la collectivité);
- Un inventaire des programmes qui sert d'ombudsman pour les personnes purgeant une peine de ressort fédéral afin de protéger l'indépendance et l'impartialité du Bureau et de soutenir une pratique correctionnelle fédérale sûre, légale et humaine.

⁹⁸ Pour en savoir plus sur la réponse du gouvernement du Canada à la COVID et sur les dépenses du BEC pour la mise en œuvre de la réponse du gouvernement, consultez le site suivant [InfoBase du GC : Infographie pour l'Enquêteur correctionnel du Canada](#).

⁹⁹ Pour obtenir plus de renseignements sur les engagements de la lettre de mandat de l'organisation, voir la [Lettre de mandat au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile](#) (13 décembre 2019).

CADRE DES RÉSULTATS MINISTÉRIELS	RESPONSABILITÉ ESSENTIELLE : Surveillance indépendante des services correctionnels fédéraux.		SERVICES INTERNES
	RÉSULTAT MINISTÉRIEL : Une pratique correctionnelle fédérale sécuritaire, humaine et respectueuse de la loi.	INDICATEUR : Pourcentage de recommandations faites dans le cadre des plaintes individuelles des délinquants qui ont été traitées par le SCC.	
INDICATEUR : Pourcentage des recommandations faites dans le cadre des priorités organisationnelles du BEC qui ont été traitées par le SCC.			
INVENTAIRE DES PROGRAMMES	PROGRAMME : Rôle d'ombudsman auprès des délinquants sous responsabilité fédérale.		

Tableau 2 : Faits saillants du rendement

INDICATEURS DE RENDEMENT CLÉS	CIBLE	2020-21	2019-20	2018-19	2017-18
Pourcentage de recommandations faites dans le cadre des plaintes individuelles des délinquants qui ont été traitées par le SCC	90 %	82 %	89 %	89 %	69 %
Pourcentage des recommandations faites dans le cadre des priorités organisationnelles du BEC qui ont été traitées par le SCC.	100 %	85 %	100 %	100 %	100 %

B. Ce que nous avons réalisé

Responsabilités essentielle

Surveillance indépendante des services correctionnels fédéraux

Le Bureau de l'Enquêteur correctionnel mène des enquêtes sur les plaintes déposées par des personnes purgeant une peine de ressort fédéral (incarcérées ou dans la collectivité), par des personnes purgeant une peine au nom d'une autre personne purgeant une peine et par la famille et les amis au nom d'une personne purgeant une peine. Elle mène également des enquêtes systémiques sur des questions qui touchent un grand nombre de personnes purgeant une peine de ressort fédéral. Le Bureau examine toutes les enquêtes du Service correctionnel du Canada sur les décès en détention et les cas de blessures corporelles graves afin de s'assurer qu'elles sont conformes à la loi et aux politiques, et il effectue des examens de tous les incidents de recours à la force. Les activités d'enquête du BEC favorisent une pratique correctionnelle fédérale sécuritaire, légale et humaine afin de s'assurer que les décisions et les pratiques correctionnelles fédérales sont conformes aux droits de la personne, aux lois et aux politiques, et qu'elles sont équitables.

Résultats

L'année financière 2020-2021 a été un défi pour tous, car des mesures ont été mises en œuvre pour contenir la propagation de la pandémie de COVID-19, tout en faisant preuve d'innovation et en s'accommodant de la poursuite des opérations par la mise en œuvre de visites virtuelles. Le Bureau a effectué 43 visites virtuelles (148 jours) et mené neuf (9) inspections (9 jours).

Au cours de l'année dernière, l'équipe d'enquête a reçu 4 509 plaintes, dont 4 107 ont été examinées ou ont fait l'objet d'une enquête. En plus d'avoir mené 481 entrevues avec des personnes purgeant une peine, l'équipe a également produit et publié trois mises à jour sur la COVID-19 fournissant une évaluation de l'impact de la pandémie au sein des établissements correctionnels.

De plus, le Bureau a procédé à l'examen de 1 471 incidents impliquant le recours à la force et à l'examen de 136 rapports d'enquête effectués en vertu des articles 19 et 19.1 de la *LSCMLC* concernant des incidents ayant entraîné la mort ou des blessures corporelles graves.

Analyse comparative entre les sexes plus

L'accent mis par le BEC pour l'année financière 2020-2021 sur l'ACS+ portait sur trois groupes spécifiques : les personnes purgeant une peine de ressort fédéral qui sont autochtones, qui sont des femmes et qui ont des problèmes de santé mentale.

Résultats

Dans son rapport annuel, le BEC a démontré son engagement envers l'ACS+ par son travail d'enquête sur les recours à la force impliquant des Noirs, des Autochtones, des personnes de couleur et d'autres populations vulnérables incarcérées dans des établissements fédéraux, notamment des femmes et des personnes ayant des problèmes de santé mentale. Le Bureau continue de soulever des préoccupations concernant l'absence de progrès dans le suivi, la réponse et la prévention des incidents de coercition et de violence sexuelle. En raison des modifications apportées à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, le BEC a reçu de plus en plus de plaintes concernant le traitement des personnes de sexe différent dans les établissements fédéraux et a mené un examen complet de la nouvelle directive du commissaire de SCC sur les considérations liées au genre. Enfin, le Bureau a effectué un examen ciblé des services

correctionnels pour femmes, 30 ans après *La création de choix*. Cette enquête comprenait une analyse de divers groupes d'ACS+, notamment les femmes autochtones, les femmes souffrant de problèmes de santé mentale et les personnes de genre différent logées dans des établissements destinés aux femmes.

Programme de développement durable à l'horizon 2030

Le Programme 2030 des Nations Unies pour le développement durable est un plan d'action pour l'humanité, la planète et la prospérité. Il insiste sur le renforcement de la paix dans le cadre d'une liberté plus grande. La pauvreté sous toutes ses formes et dans toutes ses dimensions est un défi dans ce pays et dans d'autres pays. Si les clients desservis par le Bureau de l'enquêteur correctionnel ne réussissent pas à réintégrer leur collectivité, leur taux de récidive augmente et les risques qu'ils tombent dans la pauvreté augmentent également.

Résultats

En s'acquittant de son mandat, le BEC contribue à la réalisation de deux grands objectifs du Programme 2030 des Nations Unies pour le développement durable : Égalité entre les sexes (5) et Paix, justice et institutions efficaces (16).

Comme indiqué dans la section ACS+, dans son rapport annuel 2020-2021, le BEC a examiné l'évolution des services correctionnels pour femmes sur une période de trente ans, depuis la publication du rapport historique sur l'état des services correctionnels pour femmes, *La création de choix*. L'examen approfondi des services correctionnels pour femmes réalisé par le BEC offre un certain nombre de recommandations ciblées visant à améliorer les conditions de vie des femmes incarcérées dans les établissements fédéraux, en tenant particulièrement compte des besoins des femmes autochtones et des femmes ayant des antécédents complexes de traumatismes et de problèmes de santé mentale.

En outre, par l'exécution continue de son mandat, le BEC contribue également aux objectifs de paix, de justice et d'institutions efficaces en assurant le traitement équitable et humain des personnes purgeant une peine de ressort fédéral. Le BEC l'a démontré par son travail d'enquête et ses recommandations concernant le recours à la force et l'approche de SCC, qui privilégie la sécurité dans le travail avec les personnes ayant des besoins en matière de santé mentale, et sa surutilisation auprès des personnes noires et autochtones. Pour soutenir une organisation plus forte, le BEC a augmenté sa capacité à effectuer un travail d'enquête plus systémique. L'équipe d'enquêteurs a également travaillé en collaboration avec le personnel de SCC pour répondre aux plaintes des détenus dans le but d'améliorer les conditions dans les établissements. Enfin, le BEC collabore avec des partenaires internationaux par l'entremise du réseau d'experts afin d'établir les pratiques exemplaires humaines dans le domaine des services correctionnels.

Écologisation du Gouvernement

Parmi les 13 objectifs cernés dans le cadre de la Stratégie fédérale de développement durable, le Bureau a mis en place des mesures pour améliorer l'empreinte carbone en ce qui concerne l'écologisation du gouvernement et les énergies propres.

Résultats

Au cours de la dernière année, la pandémie de COVID19 a accéléré la mobilité de la main-d'œuvre du BEC et a permis à son personnel de travailler à domicile en mettant en œuvre la signature numérique et les pratiques de bureau sans papier. Le Bureau a également réussi à adapter et à mettre en œuvre les visites virtuelles, qui éclaireront notre planification future et contribueront à améliorer notre empreinte carbone à l'appui de l'initiative d'écologisation du gouvernement.

Renseignements à l'appui du Répertoire des programmes¹⁰⁰

Tableau 1 : Statistiques de rendement

	2020-21	2019-20	2018-19
PLAINTES DU BEC PAR CATÉGORIE ET ÉTAT DE RÉOLUTIONS			
Actif	402	341	347
Réglé	4 107	5 212	4 904
TOTAL	4 509	5 553	5 251
PLAINTES ET ENTREVUES DU BEC PAR ÉTABLISSEMENT			
Cas	4 509	5 553	5 176
Entrevues	481	1 132	1 345
Jours en établissements	s.o.	354	476
PLAINTES ET ENTREVUES PAR ÉTABLISSEMENT POUR FEMMES PURGEANT UNE PEINE DE RESSORT FÉDÉRAL			
Cas	403	562	592
Entrevues	101	109	161
Jours en établissements	s.o.	54	49
TRAITEMENT DES PLAINTES			
Résolution interne	2 368	2 900	1 769
Demande de renseignements	1 821	1 996	1 604
Enquête	416	669	586
Résolution non précisée	0	37	945
En attente	372	0	347
TOTAL	4 977	5 602	5 251
CAS, PLAIGNANTS ET POPULATION SOUS RESPONSABILITÉ DE SCC			
Cas	4 509	5 553	5 251
Plaignants individuels ¹⁰¹	2 098	2 460	2 478
Population totale de SCC ¹⁰²	21 512	23 102	23 464
EXAMENS PRÉVUS PAR LA LOI PAR TYPE D'INCIDENT			
Agression	36	46	38

¹⁰⁰ L'information sur les finances, les ressources humaines et le rendement du Bureau du répertoire des programmes de l'Enquêteur correctionnel est disponible dans l'[InfoBase du GC](#).

¹⁰¹ Ces chiffres représentent les plaignants uniques qui ont contacté notre bureau à la fois dans les prisons fédérales et dans les établissements correctionnels dans la collectivité.

¹⁰² Ces totaux incluent à la fois la population en détention et celle sous surveillance au sein de la collectivité.

	2020-21	2019-20	2018-19
Meurtre	5	3	1
Suicide	9	5	2
Tentative de suicide	10	11	8
Automutilation	2	0	2
Blessures (accident)	14	18	7
Surdose interrompue	21	9	8
Décès (cause naturelle)	38	8	44
Décès (cause non naturelle)	1	8	4
Évasion	0	1	2
TOTAL	136	109	116
RECOURS À LA FORCE			
Incidents déclarés examinés par le BEC	1 471	1 109	1 616
Incidents déclarés examinés par le BEC (Établissements pour femmes purgeant une peine de ressort fédéral)	93	72	159

Services internes

Les services internes sont les groupes d'activités et de ressources connexes que le gouvernement fédéral considère comme des services à l'appui des programmes et (ou) nécessaires pour répondre aux obligations d'une organisation. Les services internes désignent les activités et les ressources des dix secteurs distincts qui soutiennent la prestation des programmes dans l'organisation. Quel que soit le modèle de prestation des services internes d'un ministère, ces domaines comprennent : Gestion des acquisitions, Communications, Gestion financière, Gestion des ressources humaines, Gestion de l'information, Technologies de l'information, Juridique, Gestion du matériel, Gestion et surveillance, et Gestion des biens immobiliers.

Résultats

L'année financière 2020-2021 a été difficile pour les équipes des services internes de toutes les organisations. Les services internes du BEC ont réussi à fournir du matériel des technologies de l'information et de gestion de l'information ainsi que les applications disponibles pour assurer la mise en œuvre des pratiques de travail à domicile et soutenir la prestation continue du programme. En s'appuyant sur cet élan, le BEC a également lancé son projet de bureau numérique avec la mise en œuvre de la signature numérique et le déploiement d'un nouveau système de gestion de l'information.

C. Analyse des tendances en matière de dépenses et de ressources humaines

Tableau 1 : Résumé du rendement budgétaire pour les responsabilités de base et les services internes (en dollars)

RESPONSABILITÉS PRINCIPALES	ESTIMATIONS PRINCIPALES	DÉPENSES PLANIFIÉES	TOTAL DES AUTORITÉS DISPONIBLES	DÉPENSES RÉELLES (AUTORITÉS UTILISÉES)	DIFFÉRENCE (DÉPENSES RÉELLES MOINS DÉPENSES PRÉVUES)	DÉPENSES PLANIFIÉES		DÉPENSES RÉELLES (AUTORITÉS UTILISÉES)		
						2021-22	2022-23	2019-20	2018-19	2017-18
						2020-21				
Surveillance indépendante des services correctionnels fédéraux	4 273 557	4 316 189	4 760 125	4 736 304	420 115	4 272 778	4 272 778	4 533 278	4 330 805	3 631 480
Services internes	1 030 053	1 050 018	1 176 390	1 091 172	41 154	1 050 018	1 050 018	907 680	870 482	1 218 967
TOTAL	5 303 610	5 366 207	5 936 515	5 827 476	461 269	5 366 207	5 322 796	5 440 958	5 201 287	4 850 447

Comme le montre le tableau ci-dessus, la structure des dépenses de l'organisation a été cohérente pour ses responsabilités fondamentales et ses services internes, ne fluctuant que légèrement d'une année à l'autre. L'augmentation affichée des dépenses réelles de 2019-2020 à 2020-2021 est principalement attribuable aux ajustements de la rémunération en raison des nouvelles conventions collectives. Le BEC n'est pas syndiqué, mais s'harmonise avec les gains et les avantages négociés dans les conventions collectives. L'augmentation de 2018-2019 est attribuable au financement supplémentaire pour l'intégrité des programmes obtenu dans le budget 2018, qui a renforcé la capacité d'entreprendre des enquêtes dans les établissements correctionnels fédéraux.¹⁰³

Tableau 2 : Résumé des ressources humaines pour les responsabilités de base et les services internes (équivalents temps plein)

PLANIFICATION ET RÉSULTATS DU MINISTÈRE	ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN RÉELS				ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN PRÉVUS	
	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
RESPONSABILITÉS PRINCIPALES						
Surveillance indépendante des services correctionnels fédéraux	32	32	36	33	35	35
Services internes	4	4	5	5	6	6
TOTAL	36	36	41	38	41	41

¹⁰³ L'information sur les crédits organisationnels du Bureau de l'enquêteur correctionnel est disponible dans le document intitulé [Plan de dépenses du gouvernement et budget principal des dépenses](#).

Tel qu'identifié dans le tableau ci-dessus, le nombre d'ETP de l'organisation est resté stable, avec une moyenne de 39 ETP. L'augmentation du nombre d'ETP à partir de 2018-2019 est attribuable au financement supplémentaire pour l'intégrité des programmes obtenu dans le budget 2018.

Tableau 3 : Analyse des tendances des dépenses (en dollars)

PLANIFICATION ET RÉSULTATS DU MINISTÈRE	DÉPENSES RÉELLES				DÉPENSES PRÉVUES	
	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
CRÉDIT						
Législatif	495 747	481 070	545 982	657 160	567 907	567 907
Voté	4 197 024	4 369 377	4 894 976	5 170 316	4 735 703	4 735 703
TOTAL	4 692 771	4 850 447	5 440 958	5 827 476	5 303 610	5 303 610

Au cours des dernières années financières, les dépenses réelles du Bureau de l'enquêteur correctionnel ont augmenté progressivement au cours des quatre dernières années. Le financement supplémentaire pour l'intégrité des programmes obtenu dans le budget 2018 a permis de porter les dépenses en 2019-2020 à 5,2 millions de dollars.

Tableau 4 : État des résultats condensé (en dollars)

PLANIFICATION ET RÉSULTATS DU MINISTÈRE	RÉSULTATS RÉELS				RÉSULTATS PRÉVUS
	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
INFORMATION FINANCIÈRE					
Total des dépenses	5 356 331	5 742 866	6 065 332	Données non disponibles*	6 040 371
Total des revenus	-	-	-	-	-
COÛT NET DES OPÉRATIONS AVANT FINANCEMENT ET TRANSFERTS GOUVERNEMENTAUX	5 356 331	5 742 866	6 065 332	DONNÉES NON DISPONIBLES*	6 040 371

*Remarque : Les résultats réels pour 2020-2021 seront disponibles à l'automne 2021 après le dépôt des états financiers.

L'état des résultats condensé met en évidence la cohérence du Bureau de l'enquêteur correctionnel dans l'établissement des résultats prévus et dans l'établissement d'un lien entre ceux-ci et les ressources financières nécessaires pour les atteindre.

États financiers et faits marquants

Après le dépôt des comptes publics, les états financiers (non vérifiés) du Bureau de l'enquêteur correctionnel pour l'année financière terminée le 31 mars 2021 seront disponibles sur le site Web du ministère à l'adresse suivante www.oci-bec.gc.ca.

D. Accès à l'information¹⁰⁴

Le BEC s'engage à répondre en temps opportun aux demandes d'information du public, des médias et de toutes les personnes intéressées par nos activités.

Du 1^{er} avril 2020 au 31 mars 2021, le BEC a reçu 28 nouvelles demandes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le BEC a traité 40 % de ces demandes dans les délais prescrits par la loi.

Aucune plainte n'a été déposée auprès du Commissaire à la protection de la vie privée au cours de cette période de référence.

Tableau 1 : Demandes d'accès à l'information et de protection de la vie privée

AUTORITÉ LÉGISLATIVE	2020-21	2019-20	2018-19
<i>Loi sur l'accès à l'information</i>	15	34	39
<i>Loi sur la protection de la vie privée</i>	13	16	8

E. Langues officielles

Conformément à l'article 48 de la *Loi sur les langues officielles*, le BEC doit soumettre des données sur les langues officielles dans le Système d'information sur les langues officielles II (SILO II) afin de faciliter la présentation d'un rapport annuel au Parlement par le président du Conseil du Trésor. Les données ci-dessous fournissent des renseignements sur les langues officielles au 31 mars 2021.

¹⁰⁴ Les résumés des demandes d'accès à l'information traitées par le Bureau de l'enquêteur correctionnel sont disponibles sur le [Portail du gouvernement ouvert](http://Portail.du.gouvernement.ouvert). Le rapport annuel au Parlement sur la *Loi sur l'accès à l'information* est disponible sur le site du BEC <https://www.oci-bec.gc.ca/cnt/disc-div/atip-aijrp/ar-ra/index-fra.aspx>.

Tableau 1 : Données relatives à la *Loi sur les langues officielles*

POSITION PAR RÉGION	NOMBRE TOTAL D'EMPLOYÉS	PREMIÈRE LANGUE OFFICIELLE	
		ANGLAIS	FRANÇAIS
Région de la capitale nationale	34	14	20

Aucune plainte relative aux langues officielles n'a été déposée auprès du Commissariat aux langues officielles pour la période visée par le rapport.

F. Divulgence proactive

Le BEC s'engage à rendre l'information facilement accessible. Ce faisant, les Canadiens et le Parlement sont mieux à même de demander des comptes au gouvernement et aux responsables du secteur public.

Dépenses de voyage, d'accueil et de conférence¹⁰⁵

Conformément à la section 4.1.3 de la Directive du Conseil du Trésor sur les dépenses de voyage, d'accueil, de conférence et d'événement, les ministères sont tenus de divulguer les dépenses annuelles totales pour les voyages, l'accueil et les conférences. Les dépenses totales de voyages, d'accueil et de conférences pour 2020-2021 sont les suivantes :

Tableau 1 : Total des dépenses de voyages, d'accueil et de conférence pour 2020-2021

DÉPENSES	MONTANT
Voyage	1 698,31 \$
Accueil	1 260,11 \$
Conférence sur place	1 764,26 \$

Contrats de plus de 10 000 \$

Conformément à la Politique sur les marchés, les ministères sont tenus de divulguer des renseignements sur les contrats de plus de 10 000 \$, ainsi que sur les conventions d'offre à commandes et les arrangements en matière d'approvisionnement utilisés par les ministères. Au cours de la dernière année financière, le Bureau a attribué six (6) contrats de plus de 10 000 \$, ce qui représente un montant total de 176 071,76 \$.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Le rapport annuel complet est disponible sur le [Portail du gouvernement ouvert](#).

¹⁰⁶ La liste complète est disponible sur le [Portail du gouvernement ouvert](#).

Reclassifications de postes¹⁰⁷

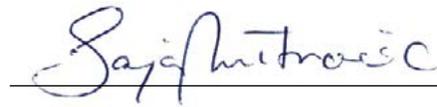
Conformément à l'article 85 de la *Loi sur l'accès à l'information*, les ministères sont tenus de divulguer la reclassification d'un poste occupé dans un établissement gouvernemental. Au cours de la dernière année financière, les postes suivants du BEC ont été reclassés :

Tableau 2 : Reclassifications de postes au BEC

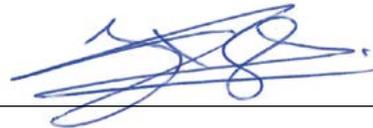
TITRE DU POSTE	NOMBRE DE POSTES	CLASSIFICATION INITIALE ET NIVEAU	NOUVELLE CLASSIFICATION ET NOUVEAU NIVEAU
Conseiller principal en politique et recherche, Enquêtes systémiques	1	EC-05	EC-06
Agent d'intervention préventif	7	AS-02	PM-02

G. Attestation

J'atteste que, à ma connaissance, tous les renseignements contenus dans le rapport de données susmentionné sont exacts et complets.



Sonja Mitrovic
DPF, directrice, Services corporatifs
et planification



Ivan Zinger
Enquêteur correctionnel du Canada

¹⁰⁷ La liste complète est disponible sur le [Portail du gouvernement ouvert](#).