



Le 19 novembre 2018

[TRADUCTION]

Par courriel john.mckay@parl.gc.ca

L'honorable John McKay, député
Président, Comité permanent de la sécurité publique et nationale
Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Objet : Projet de loi C-83, modifications apportées à la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition

Monsieur le Président,

La Section du droit pénal de l'Association du Barreau canadien et son Comité sur l'emprisonnement et la libération (Section de l'ABC) apprécie l'occasion de formuler des commentaires sur le projet de loi C-83, *Loi modifiant la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition et une autre loi*. L'ABC est une association nationale qui regroupe plus de 36 000 juristes, dont des avocats, avocates, des notaires, des professeurs et professeures de droit et des étudiants et étudiantes en droit, et dont le mandat consiste notamment à rechercher l'amélioration du droit et de l'administration de la justice. La Section du droit pénal représente les spécialistes en droit criminel de partout au Canada, tant des poursuivants que des avocats de la défense. Le Comité sur l'emprisonnement et la libération est un comité composé de professeurs de droit et de juristes spécialisés en droit carcéral et en détermination de la peine.

La Section de l'ABC est encouragée par le fait que le gouvernement a l'intention de mettre fin à la pratique de l'isolement cellulaire au Canada. Le projet de loi C-83 indique une nouvelle orientation prometteuse en droit correctionnel axée sur la réinsertion sociale et les contacts humains réels, une autonomie plus grande des fournisseurs de soins de santé et un examen rehaussé des traumatismes intergénérationnels des détenus autochtones. L'élimination de l'isolement à titre de punition pour avoir contrevenu aux règles institutionnelles est une modification souhaitable qui est compatible avec les normes juridiques internationales.

Nous sommes cependant préoccupés par l'ampleur du pouvoir discrétionnaire, conféré par le projet de loi C-83 aux administrateurs correctionnels, de priver les détenus de droits fondamentaux et par l'absence de supervision indépendante pour garantir l'usage approprié de ce pouvoir discrétionnaire. Le projet de loi ne protège pas suffisamment l'accès par les détenus à des services de santé autonomes et ne garantit pas adéquatement le recours aux facteurs de l'arrêt *Gladue* seulement comme facteurs *atténuants* dans l'application des peines imposées aux détenus autochtones, en vue de réduire les taux actuels de surincarcération des Autochtones.

Au cours des dernières années, d'importantes dispositions législatives correctionnelles ont souvent été précipitées pour adoption par le Parlement¹, sans que les organisations non gouvernementales, y compris l'ABC, disposent de suffisamment de temps pour formuler des commentaires. Compte tenu de l'importance de ce projet de loi et de la volonté de ce gouvernement d'indiquer une orientation nouvelle, nous exhortons le gouvernement à prévoir suffisamment de temps pour une analyse minutieuse. En particulier, les comités parlementaires devraient prévoir du temps pour entendre les témoignages des avocats spécialisés en droit carcéral et d'autres spécialistes du domaine.

Les mesures les moins restrictives

La modification la plus importante qui a été apportée à la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC) au cours des dernières années a été l'élimination du principe voulant que : d) les mesures [employées par le Service] nécessaires à la protection du public, des agents et des délinquants doivent être le moins restrictives possible². Depuis, les avocats qui exercent dans ce domaine ont constaté, dans la culture du Service correctionnel, un passage à la responsabilisation des détenus, exigeant que les détenus gagnent même leurs droits et privilèges fondamentaux.

Certains établissements complets sont maintenant administrés de manière semblable à une unité d'isolement. De nombreux pénitenciers ont connu des confinements cellulaires plus fréquents, pendant de longues périodes, où les individus incarcérés sont détenus seuls dans leurs cellules pendant 23 heures ou plus par jour. Les Nations Unies qualifient cette mesure d'isolement cellulaire et estiment qu'il s'agit de torture ou de traitement cruel des détenus souffrant de déficiences mentales ou de toute personne après 15 jours.

La notion de mesures les moins restrictives découle de la Constitution et est prescrite par le principe des « droits particuliers » entériné par la Cour suprême du Canada³. La Section de l'ABC insiste pour que le projet de loi C-83 soit modifié de manière à rétablir le principe directeur des mesures les moins restrictives et pour qu'il comprenne des dispositions supplémentaires garantissant que les détenus puissent se trouver à l'extérieur de leurs cellules et être autorisés à interagir avec les autres autant que possible et pendant la majeure partie de chaque jour. Nous avons déjà souligné l'importance de ce principe, y compris dans notre mémoire de 2011 préparé en réponse au projet de loi C-10, *Loi sur la sécurité des rues et des communautés* :

De fait, vu le vacillement de l'engagement en faveur des droits de la personne dans les prisons, le principe devrait être mis en valeur. Il n'est pas difficile d'intégrer le principe aux dispositions proposées de façon à renforcer plutôt que miner la primauté du droit. La Section de l'ABC recommande que l'article 4 du projet de loi C-10 soit modifié comme suit : « il prend les mesures les moins restrictives qui, compte tenu de la protection de la société, des agents et des délinquants, ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire et proportionnel aux objectifs de la présente loi ».⁴

Des dispositions législatives s'imposent également pour protéger les droits des détenus lors des confinements cellulaires et pour limiter le recours à ces confinements. Sans ces mesures importantes de protection, nous avertissons que les mesures visant à mettre fin au recours à l'isolement préventif et disciplinaire seraient inefficaces et vides de sens.

¹ Voir, à titre d'exemple important, le mémoire de l'ABC sur le projet de loi C-10, *Loi sur la sécurité des rues et des communautés* (Ottawa, ABC, 2011), ainsi que nos commentaires aux pages 1 et 2 de ce mémoire.

² *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, article 4, Principes de fonctionnement, de 2002-12-31 à 2012-06-12.

³ Voir Michael Jackson et Graham Stewart, *A Flawed Compass, A Human Rights Analysis of the Roadmap to Strengthening Public Safety* (2009), XIV, p. 47-48, [en ligne](#).

⁴ *Supra* note 1, à partir de la page 39.

Les transfèvements et les cotes de sécurité de pénitenciers ou de secteurs

En vertu des articles 29 et 29.1 du projet de loi, les secteurs se feraient attribuer différentes cotes de sécurité au sein d'un établissement. Cela soulève des craintes que davantage de lits se fassent attribuer des cotes de sécurité élevées et que davantage de mesures restrictives soient imposées à un plus grand nombre de détenus. Cela serait contraire à la notion du recours aux mesures les moins restrictives, qui encourage les détenus à passer à des cotes inférieures de sécurité et, en fin de compte, à la mise en liberté sous condition. Cela est incompatible avec une approche fondée sur la preuve du Service correctionnel⁵, qui peut favoriser la diminution des taux de récidive et une meilleure protection de la sécurité publique.

Les unités d'intervention structurée

La Section de l'ABC appuie l'objet déclaré des nouvelles « unités d'intervention structurée », notamment « la possibilité d'avoir des contacts humains réels, de participer à des programmes et de bénéficier de services qui répondent à ses besoins particuliers ». Toutefois, ces dispositions sont trop floues et ne prévoient pas les mesures de protection procédurales nécessaires pour remédier à tout abus de cette réforme des conditions d'isolement.

Par le passé, le système correctionnel du Canada a envisagé des solutions de rechange à l'isolement sous l'ancienne rubrique Unités spéciales de détention et Unités spéciales de logement. Malheureusement, cela n'a engendré aucune véritable réforme des conditions d'isolement, mais a plutôt fait valoir que celles-ci constituaient ce que l'enquêteur correctionnel a qualifié d'isolement atténué⁶. Les conditions excessivement restrictives n'étaient que légèrement améliorées pour les personnes s'y trouvant, sans les protections procédurales de la LSCMLC, de la *Charte des droits et libertés* et de l'obligation d'agir équitablement.

Les unités d'intervention structurée ne remédient pas suffisamment aux vices constitutionnels du régime actuel d'isolement préventif⁷. Le projet de loi prévoit le pouvoir discrétionnaire de garder un détenu dans une unité d'intervention structurée pour une durée illimitée en vertu de l'article 33 (la durée devant prendre fin « le plus tôt possible »). Le projet de loi omet également les droits d'équité procédurale pour les détenus suivant le régime. Nous recommandons que la LSCMLC et les règlements l'accompagnant précisent le droit à l'assistance d'un avocat, le droit à une audience orale, le droit de présenter des observations, le droit à la communication de la preuve et le droit d'obtenir des motifs.

Même si une garantie de quatre heures à l'extérieur de la cellule par jour, dont deux heures comportant des contacts humains réels, constituerait une vaste amélioration par rapport aux dispositions actuelles sur l'isolement préventif, la plupart des détenus bénéficieraient d'une amélioration de ces normes minimales. Selon les Nations Unies, l'isolement des détenus pendant 22 heures ou plus par jour sans contacts humains réels constitue un isolement cellulaire. Le paragraphe 36(1) du projet de loi C-83 n'éliminerait pas le recours aux unités d'intervention structurée de cette définition, car il permettrait toujours l'isolement des détenus (à l'intérieur ou à l'extérieur de leur cellule) pendant 22 heures par jour. Les exceptions, prévues à l'article 37, à l'obligation de prévoir du temps à l'extérieur de la cellule et des contacts humains réels accorderaient une fois de plus trop de pouvoir discrétionnaire aux administrateurs correctionnels.

⁵ Voir la [résolution](#) de l'ABC, « Favoriser la sécurité publique ».

⁶ [Rapport](#) du Bureau de l'enquêteur correctionnel (EC), 2011-2012.

⁷ Voir *BC Civil Liberties Association v. AG Canada*, 2018 BCSC 62, dans laquelle le juge Peter Leask s'est penché sur les questions liées à la durée indéterminée de l'isolement et l'absence de décision indépendante d'examen du placement.

Nous appuyons l'obligation de tenir un registre des refus, par le détenu ou par l'établissement, de temps à l'extérieur de la cellule et de contacts humains réels, suivant le paragraphe 37(2). Cette responsabilisation est essentielle, et nous recommandons l'inclusion dans ce registre des motifs d'un tel refus. Nous recommandons également que ce registre de même que les conditions d'isolement au sein des unités d'intervention structurée soient examinés par un organisme externe indépendant.

L'article 37.2 du projet de loi devrait être compatible avec les *Règles Mandela* des Nations Unies de manière à obliger les fournisseurs de soins de santé à recommander la modification des conditions de l'isolement ou la cessation du placement dans les unités d'intervention structurée si la santé mentale du détenu se dégrade en raison de l'isolement. L'alinéa 37.3b) devrait être modifié de manière à obliger le directeur à changer les conditions ou à retirer un détenu de l'unité d'intervention structurée si un professionnel de la santé le recommande. Le projet de loi devrait prévoir que les détenus retirés de ces unités pour cause de dégradation de la santé mentale soient obligatoirement placés dans un hôpital psychiatrique aux fins d'évaluation et de traitement.

La Section de l'ABC appuie le fait d'exiger un examen du placement dans des unités d'intervention structurée si un détenu refuse ou se fait refuser du temps à l'extérieur de sa cellule et des contacts humains réels pendant cinq jours consécutifs ou pendant 15 jours sur une période de 30 jours. Toutefois, nous estimons qu'un décideur indépendant doit effectuer cet examen ainsi que les examens prévus après 30 jours, et par la suite. La décision rendue par le décideur indépendant devrait être contraignante.

Nous appuyons le fait d'obliger le directeur à mettre à jour les plans correctionnels des détenus pour que ceux-ci bénéficient des programmes les plus efficaces au moment approprié, afin de les préparer à la réinsertion dans la population carcérale.

La Section de l'ABC exhorte le gouvernement à renforcer ces dispositions pour garantir que les détenus ayant des besoins en matière de santé mentale obtiennent les services jugés bénéfiques par les professionnels autonomes des soins de santé. La plupart des détenus souffrent de traumatismes antérieurs, et environ 80 % souffrent de dépendances⁸. Le projet de loi devrait exiger que les détenus ayant fait l'objet de tels diagnostics se fassent offrir des services de thérapie réguliers indépendants et confidentiels pour éviter leur détérioration en prison ainsi que la nécessité apparente subséquente d'isolement. Les taux élevés d'automutilation et de suicide qui accompagnent l'isolement cellulaire découlent de l'échec antérieur d'identifier et de traiter les détenus de façon appropriée pour les traumatismes antérieurs et la dépendance.

Les fouilles par balayage corporel et la détention en cellule nue

La Section de l'ABC appuie le recours au balayage corporel que prévoient les articles 48.1 et 51 à titre de solution de rechange aux fouilles à nu et à la détention en cellule nue. Toutefois, le projet de loi C-83 prévoit le recours aux balayages corporels en sus des fouilles à nu et de la détention en cellule nue, et non pas comme solution de rechange. Précisions que les balayages corporels, lorsqu'ils sont disponibles, sont l'option préférée.

Les soins de santé

Le projet de loi C-83 renferme plusieurs obligations positives en matière de soins de santé aux articles 86.1 à 89.1. Nous appuyons l'exigence législative que SCC reconnaisse l'autonomie professionnelle des professionnels de la santé. Cependant, ces dispositions sont trop floues et n'établissent pas de normes exécutoires.

⁸ Voir EC (2011) [Santé mentale et système correctionnel](#).

À notre avis, la prestation de soins de santé fournis indépendamment de SCC fera en sorte que les fournisseurs de soins de santé seront en mesure d'exercer leur profession sans influence indue. Nous recommandons la modification de la LSCMLC de manière à exiger que les soins de santé soient fournis indépendamment au moyen d'un partenariat entre les ministères de la santé fédéral, provinciaux et territoriaux.

L'enquêteur correctionnel a demandé l'autonomie professionnelle⁹ conformément aux *Règles Mandela*, qui exigent que les décisions cliniques soient prises uniquement par les professionnels de la santé sans influence ou ingérence de la part des administrateurs carcéraux. Nous recommandons que le projet de loi soit modifié pour inclure ces mesures de protection dans la LSCMLC.

Le projet de loi C-83 prévoit que des soins de santé peuvent être fournis par des personnes supervisées par des professionnels de la santé agréés. La Section de l'ABC recommande que le projet de loi soit modifié de manière à préciser que ces personnes ne peuvent pas être des employés du Service correctionnel.

Des dispositions législatives sont aussi nécessaires pour garantir le respect de la confidentialité entre les fournisseurs de soins de santé et les patients détenus pour que les détenus puissent leur faire confiance. Il existe un important besoin (non satisfait) de thérapie pour permettre aux détenus de comprendre la cause profonde de leurs infractions pour les réhabiliter. Une thérapie, pour être efficace, nécessite une relation de confiance entre le thérapeute et le patient. Il ne peut y avoir de telles relations sans garantie de confidentialité, sauf dans des cas exceptionnels et prévus.

Les détenus autochtones

La Section de l'ABC appuie l'inclusion des facteurs de l'arrêt *Gladue* pour prise en considération dans la LSCMLC afin de codifier la jurisprudence actuelle. Toutefois, le projet de loi devrait aussi exiger que les traumatismes intergénérationnels subis par les Autochtones soient considérés comme *un facteur atténuant seulement* dans les décisions concernant le droit à la liberté. Trop souvent, les facteurs de l'arrêt *Gladue* sont utilisés contre les détenus autochtones dans la prise des décisions correctionnelles. Des dispositions plus fermes seront nécessaires pour réduire le nombre d'Autochtones détenus et de détenus autochtones ayant une cote de sécurité élevée, conformément aux recommandations de la Commission de vérité et réconciliation.

Le projet de loi C-83 ne traite pas de la sous-utilisation des articles 81 et 84, laquelle a été soulignée par le rapport publié en 2012 par l'enquêteur correctionnel et intitulé *Une question de spiritualité*, et par les rapports annuels. La nouvelle terminologie figurant à l'article 84, à savoir « corps dirigeant autochtone », pourrait entraîner d'autres restrictions au recours aux libérations prévues par l'article 84.

Il faut en faire plus pour appuyer l'autonomie des communautés autochtones en garantissant qu'il existe suffisamment de ressources communautaires et de ressources en matière de santé mentale pour éviter au départ que les Autochtones aient des démêlés avec la justice.

La défense des droits des patients et l'aide juridique

La Section de l'ABC appuie l'établissement de services de défense des droits des patients, mais encore une fois, le projet de loi devrait préciser que ces défenseurs doivent être autonomes par rapport à SCC. En sus des défenseurs des droits des patients, la nécessité des services d'aide juridique aux détenus est criante partout au Canada.

⁹ [Rapport](#) annuel du Bureau de l'EC 2016-2017.

Depuis des années, il y a un grand écart entre les niveaux d'aide juridique pour les détenus dans chaque région du Canada. Aucun n'est adéquat pour combler les besoins des détenus. Dans certaines régions, comme les Prairies et les Maritimes, il n'y a presque pas d'aide juridique pour les questions de droit carcéral.

La Section de l'ABC recommande que le gouvernement fédéral fasse en sorte qu'une aide juridique indépendante soit offerte à tous les détenus en vertu de la LSCMLC et affecte de nouveaux fonds en matière d'aide juridique à l'intention des provinces et territoires à cette fin au moyen du Transfert canadien en matière de programmes sociaux. L'aide juridique à l'intention des détenus ajoute une perspective indépendante et objective afin d'assurer de meilleures possibilités de règlement des différends entre les parties qui doivent souvent continuer à interagir l'une avec l'autre au quotidien à l'égard de plusieurs questions.

La rémunération des détenus

Le projet de loi C-83 ne comble pas le besoin urgent d'établir par la loi des taux de rémunération équitables pour les détenus. Les détenus doivent payer pour les articles nécessaires comme la nourriture pour compléter ce qui est fourni par SCC, pour les appels téléphoniques aux membres de la famille et aux personnes de soutien dans leur communauté ainsi que pour les autres produits essentiels comme les analgésiques. Les taux de rémunération ont été établis en fonction du coût de la vie, moins les frais de logement et de repas, en 1981, et ils n'ont pas été augmentés depuis. En 2013, les logements et repas ont été déduits de la rémunération des détenus¹⁰, entraînant des taux de rémunération si bas que les détenus doivent choisir entre se priver de manger ou envoyer une carte d'anniversaire à un enfant¹¹. Cela empire considérablement le stress vécu par les détenus, et met la sécurité en péril.

Merci d'avoir examiné les opinions de la Section de l'ABC.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de nos sentiments distingués.

(Lettre originale signée par Gaylene Schellenberg au nom d'Ian Carter)

Ian Carter
Président, Section du droit pénal

¹⁰ Voir la directive du commissaire de SCC (2014) [en ligne](#). Voir aussi [Federal inmates go on strike to protest pay cuts](#).

¹¹ Voir Jarrod Shook and Bridget McInnis, "More Stormy Weather or Sunny Ways? A Forecast for Change by Prisoners of the Canadian Carceral State" 26:1,2 (2017) *Journal of Prisoners on Prisons* 289.