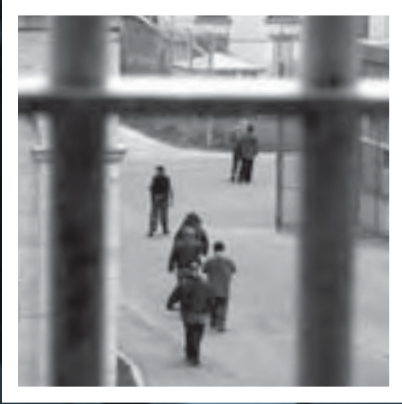




L'Enquêteur correctionnel
Canada

The Correctional Investigator
Canada



Rapport annuel du Bureau de l'Enquêteur correctionnel 2005-2006

TABLE DES MATIÈRES

Message de l'Enquêteur correctionnel	P3	SECTEURS TOUJOURS PRÉOCCUPANTS	
QUESTIONS PRINCIPALES		Gestion de la population carcérale	P16
Services de santé, notamment les services de santé mentale et l'échange d'aiguilles	P8	Jeunes délinquants	P17
Délinquantes	P10	Délinquants âgés	P17
Délinquants autochtones	P11	Ressources financières des détenus	P18
Violence dans les établissements et enquêtes sur les blessures subies par les détenus	P12	Permission de sortir pour des raisons de compassion	P18
Griefs des détenus, allégations de harcèlement et inconduite des employés	P13	Classement des délinquants purgeant des peines d'emprisonnement à perpétuité	P19
Préparation de cas et accès aux programmes	P14	Accès des détenus aux ordinateurs	P19
		Conclusion	P19
		Annexe A : Statistiques	P22
		Annexe B : Résumé des recommandations	P30
		Réponse du Service Correctionnel du Canada	P33

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2006

Version papier :
N° de catalogue PS100-2006
ISBN 0-662-49431-8

Version PDF :
N° de catalogue PS100-2006F-PDF
ISBN 0-662-72354-6

Internet : www.oci-bec.gc.ca

Les photographies utilisées dans le présent rapport sont de Bill Rankin. Nous remercions M. Rankin de sa généreuse contribution.



LES PILIERS D'UNE APPROCHE CORRECTIONNELLE JUDICIEUSE :

1. La nécessité absolue d'encourager une culture solide fondée sur les droits de la personne au sein du SCC.
2. L'exigence selon laquelle les employés et les cadres supérieurs du SCC doivent être tenus responsables de leurs actes dans l'application des lois et politiques.
3. L'exigence d'aider les délinquants à une réinsertion au temps opportun et sécuritaire dans la collectivité.



MESSAGE DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

Le travail dans le domaine correctionnel exige passion, dévouement et optimisme.

Les Canadiens ont de la chance que les employés du Service correctionnel du Canada possèdent pour la plupart ces caractéristiques. Les hommes et les femmes qui travaillent au Service tiennent à se comporter avec un niveau élevé de professionnalisme et de compétence.

Il existe malheureusement des cas isolés et des difficultés systémiques et structurelles. Le Service n'est après tout qu'une entreprise humaine, sujette aux erreurs et à l'échec.

Mon rapport, qui porte sur les problèmes des délinquants, se penche forcément sur les exceptions, les échecs et les difficultés structurelles.

Dans mon dernier rapport annuel de 2004-2005, j'ai mis l'accent sur trois éléments fondamentaux d'une pratique correctionnelle judicieuse : la protection des droits de la personne, l'acceptation de la responsabilisation et la réinsertion sociale sécuritaire, soutenue et au temps opportun. Le respect de ces trois principes de base est essentiel pour que le Service remplisse ses deux obligations légales : assurer la garde sécuritaire et humaine des délinquants et leur apporter une aide, au moyen de programmes de réadaptation et d'une étroite surveillance, afin qu'ils réintègrent leurs collectivités comme citoyens respectueux des lois.

Tout d'abord, le respect et la protection des droits et libertés fondamentaux de la personne doivent être les éléments principaux de toute tentative correctionnelle. Les responsabilités et fonctions normales de

tous les employés du système correctionnel – comme le recours à la force, les fouilles, le placement en isolement et le transfèrement à une unité de sécurité plus élevée – peuvent empiéter considérablement sur les droits de la personne. Le SCC a un grand pouvoir sur tous les aspects de la vie des délinquants. Pour cette raison, les mesures prises par le SCC doivent tenir compte de la primauté du droit et respecter les dispositions législatives sur la protection des droits de la personne. En respectant les droits des délinquants, nous, comme société, transmettons un message ferme selon lequel chacun de nous, peu importe les circonstances, la race, l'état civil, le sexe ou la religion, doit être traité avec respect et dignité.

Deuxièmement, la responsabilisation est essentielle pour notre régime démocratique. La responsabilisation et la transparence dans le processus de prise de décision sont les caractéristiques fondamentales d'un système correctionnel efficace. Le SCC doit posséder les moyens, stratégies et méthodes pour évaluer son rendement et être en mesure de montrer au Parlement et aux Canadiens et Canadiennes l'efficacité et l'équité de ses décisions. La structure de gouvernance générale doit permettre de prévenir, de détecter, d'intervenir et de régler au temps opportun les cas de violation des lois et politiques. La responsabilisation dans le système correctionnel signifie également être sensible aux questions préoccupantes soulevées par les délinquants.

Enfin, la *Loi* habilitante du Service correctionnel du Canada, la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, prend appui sur le principe selon lequel la réadaptation réussie et la réinsertion en toute sécurité des délinquants dépendent du traitement humain et des formes les moins restrictives possible de garde et de surveillance, tout en assurant la sécurité publique. La réinsertion

réussie, sans danger et au temps opportun est plus probable lorsque les programmes de réadaptation axés sur des éléments de preuve solides sont exécutés dès le début et tout au long de la peine du délinquant. Ces programmes peuvent viser des problèmes comme la santé mentale, la maîtrise de la colère et la toxicomanie. D'autres programmes, comme l'acquisition des compétences en matière d'emploi et l'éducation, doivent aussi être accessibles aux délinquants pour mieux les préparer en vue de leur retour éventuel dans la collectivité.

Avec la nomination d'un nouveau Commissaire au Service correctionnel du Canada l'année dernière, le Service passe par une période de transition vers de nouvelles priorités pour répondre aux exigences du nouveau Commissaire. Une telle transition est une excellente occasion pour le Service de se renouveler, de se tourner vers l'avenir et de chercher de nouvelles façons de réaliser ses buts et objectifs.

On ne peut pas cependant se tourner vers l'avenir avec optimisme sans passer soigneusement en revue l'histoire de l'organisme. Depuis plus d'une décennie, le Service fait l'objet d'un grand nombre d'examins et de recommandations sur la façon de régler les problèmes de longue date. Il faut se tourner vers l'avenir tout en revoyant le passé, puisque l'histoire du système correctionnel fédéral abonde en occasions ratées qui auraient pu être saisies pour régler des questions systémiques.

Le Service est un organisme vaste, complexe et décentralisé. Il évolue dans un environnement comportant des demandes conflictuelles, où l'échec est peu toléré. Les ressources limitées continuent d'être exploitées au maximum, et « faire plus avec moins de ressources » est devenu le mode de fonctionnement habituel. Quoique la situation soit difficile, elle ne justifie pas que le Service ne respecte pas son cadre législatif et de politique. Si les ressources posent problème et que les exigences opérationnelles rendent impossible leur réaffectation, de nouvelles ressources devront alors être obtenues. Il faut toujours faire ce qui convient et respecter les trois éléments fondamentaux indiqués ci-dessus.

De façon générale, malgré des efforts considérables, la mise en application des huit recommandations formulées dans le Rapport annuel de l'année précédente n'a pas vraiment avancé. Les Canadiens doivent en être informés, étant donné que l'insuffisance de progrès a des répercussions claires sur la sécurité publique. Le public canadien n'est pas bien servi lorsque le Service ne fait pas ce qu'il doit faire pour aider à la réadaptation des délinquants.

Cette réaction inappropriée est souvent attribuable aux problèmes structurels qui résistent au changement. Plusieurs problèmes auxquels fait face le Service prennent naissance bien loin des établissements. Malgré cela, et même si le Service n'est pas responsable des conditions sociales et des décisions des politiques qui façonnent la population carcérale, il se doit de fonctionner conformément à la *Loi*.

Peut-être, jusqu'à un certain point, les recommandations faites dans le passé n'étaient-ils pas suffisamment axées sur les résultats, ce qui a obligé le Service à y répondre de façon bureaucratique. Je crois que les raisons pour lesquelles ces recommandations ont été faites se perdent très souvent dans un dédale de plans d'action, de plans de politique ainsi que de groupes et d'équipes de travail. Au fil des ans, beaucoup trop d'efforts ont été investis dans les processus bureaucratiques, avec peu ou pas de changement aux « résultats ».

Au fil des ans, beaucoup trop d'efforts ont été investis dans les processus bureaucratiques, apportant ainsi peu ou pas de changement aux « résultats ».

En ma qualité d'ombudsman, mon rôle consiste à examiner les plaintes des délinquants et à faire des commentaires sur les questions relatives à la conformité et à l'équité – et non pas à orienter le Service sur la meilleure façon d'assurer sa gestion. Comme ombudsman indépendant qui a l'avantage d'examiner objectivement les points qui posent problème, je dois faire au Service des recommandations qui visent l'amélioration de la responsabilisation des gestionnaires et employés du Service, dans le but d'assurer une garde et une surveillance des délinquants qui soient sûres, humaines et qui respectent les lois.

Dans le présent Rapport annuel (2005-2006), je ferai donc des recommandations qui visent surtout l'amélioration des « résultats », de façon à garder à l'esprit leur intention, et j'espère que le Service y répondra et montrera son engagement à régler les questions systémiques, en améliorant le rendement en ce qui a trait à un ensemble de « résultats » clés pour chacun des points déterminés.

En novembre 2005, le Service a annoncé ses cinq nouvelles priorités : régime de transition (retour dans la collectivité); sécurité en établissement; délinquants autochtones; santé mentale; renforcement des pratiques de gestion. Ces priorités représentent un grand intérêt pour le Bureau de l'Enquêteur correctionnel (BEC), et nous sommes heureux de voir que le Service est en train d'établir l'ordre des priorités des nombreux défis à relever et de déterminer les résultats mesurables. Nous espérons que cette activité donnera en fin de compte des résultats concrets et importants qui nous aideront à répondre avec plus d'efficacité à ces questions prioritaires.

En automne 2006, lorsque le présent rapport sera déposé devant le Parlement, j'aurai été l'ombudsman des établissements correctionnels

fédéraux du Canada pendant deux ans et demi – au juste milieu de ma nomination de cinq ans. Ce sera donc une bonne occasion pour moi d'examiner l'efficacité de mon bureau en ce qui a trait à la réalisation de son mandat.

Depuis ma nomination comme Enquêteur correctionnel, j'ai très bien compris que la force du BEC tient de sa capacité à régler les plaintes individuelles des délinquants dans les établissements. C'est le dévouement et le professionnalisme des personnes chargées des enquêtes et du règlement des plaintes qui font du BEC un organisme important et efficace. Notre indépendance, ainsi que l'équité et le professionnalisme dont font preuve le personnel d'enquête et les gestionnaires sont les éléments clés du rendement d'un bureau d'ombudsman. Il importe de souligner que plus souvent qu'autrement, les employés et gestionnaires dans les établissements du Service sont réceptifs à nos observations et sont, par conséquent, des partenaires de réussite.

Malheureusement, il est clair aussi que la plus grande faiblesse du BEC est sa capacité limitée d'amener le Service à régler raisonnablement les questions systémiques et de faire en sorte que ses activités soient parfaitement conformes à son cadre législatif et de politique. Le BEC est par conséquent confronté aux mêmes questions d'une année à l'autre et a été incapable de briser ce cercle vicieux et de prévenir les causes originales des plaintes. Il est intéressant de noter qu'il en est de même pour la procédure de règlement interne des griefs, car le Service se trouve contraint de répondre aux milliers de plaintes et griefs similaires déposés d'année en année, avec une capacité limitée de régler les questions systémiques qui sont la cause profonde des plaintes déposées par les délinquants.

Le plus important problème dans cet état de choses, c'est l'absence d'une amélioration soutenue. Les questions suivantes n'ont pas été réglées et empêchent le Service de se conformer à son cadre législatif et de politique :

- le Service n'a pas réussi à se conformer à son obligation légale de fournir les soins de santé mentale essentiels et un accès raisonnable aux soins de santé mentale non essentiels, conformément aux normes professionnelles reconnues. Au cours de la dernière décennie, le nombre de délinquants souffrant de troubles mentaux a plus que doublé, et pourtant le niveau des services de santé mentale dans les établissements est resté le même ou a même diminué;
- le Service continue de fournir des services de santé physique dans les installations qui n'ont pas été accréditées et qui ne répondent pas aux normes professionnelles reconnues;
- même si on ne peut pas nier les avantages des initiatives de réduction des méfaits, un programme d'échange d'aiguilles n'a pas encore été établi pour réduire la propagation des maladies infectieuses comme l'hépatite C et le VIH à l'intérieur et à l'extérieur des pénitenciers;

- Le Service n'a pas encore établi de « procédure de règlement juste et expéditif des griefs des délinquants ». Le BEC a soulevé le caractère inadéquat de la procédure de règlement des griefs du SCC dans chaque rapport annuel depuis 1987; l'effet net est que la procédure actuelle ne respecte pas les exigences législatives et des politiques;
- Le Service n'a pas réussi à mettre en application sa politique sur le harcèlement. Malgré les recommandations faites il y a dix ans par la juge Louise Arbour¹ sur la nécessité immédiate de mettre totalement en œuvre une politique sur le harcèlement dans le but de protéger les délinquants, le Service n'est toujours pas capable de respecter les dispositions législatives de sa « nouvelle » politique sur le harcèlement, qui a été établie il y a environ trois ans;
- j'ai recommandé à répétition que soit annulée la politique qui exige que les délinquants sous responsabilité fédérale condamnés à perpétuité comme peine minimale pour meurtre au premier degré ou au deuxième degré soient placés dans un établissement à sécurité maximale pendant les deux premières années de leur incarcération. La politique, qui est contraire à toutes les autres politiques de classement, est en vigueur depuis 2001, et par conséquent des centaines de délinquants sont injustement surclassés² (et à un coût très élevé);
- Le Service continue à utiliser les outils d'évaluation du risque qui, a-t-on observé à plusieurs reprises, surclassent les délinquants autochtones et les délinquantes. Depuis que la juge Arbour a exprimé ses préoccupations à ce sujet en 1996, plusieurs observateurs ont par la suite confirmé que le Service ne devrait pas utiliser ces outils. Jusqu'à ce que de nouveaux outils soient élaborés, les délinquants autochtones et les délinquantes continueront à être injustement surclassés, et à faire l'objet de discrimination;
- un nombre élevé de délinquants, souffrant souvent de troubles mentaux, purgent une grande partie de leur peine en isolement préventif. Depuis le Rapport Arbour de 1996, plusieurs rapports internes et externes ont prôné l'application de l'arbitrage indépendant pour les décisions sur l'isolement préventif, en vue d'assurer la conformité à la *Loi*. Dix ans après, le Service continue de soutenir, sans preuve à l'appui, qu'un examen amélioré des cas d'isolement effectué à l'interne peut assurer l'équité et la primauté du droit, et réduire le nombre de placements en isolement préventif;
- Le Service s'appuie de plus en plus sur des unités restrictives et la création de sous-populations correctionnelles, sans tenir compte du cadre juridique de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, pour gérer les délinquants sans qu'ils bénéficient de garanties procédurales adéquates;
- Le Service ne respecte pas son obligation légale de garantir le droit des délinquants autochtones à une aide efficace en vue de

leur réinsertion sociale. Les statistiques du SCC confirment que les conditions des délinquants autochtones se détériorent dans plusieurs domaines où le Service pourrait avoir une influence positive : retards importants en matière de réinsertion sociale au moment opportun en toute sécurité; sous-représentation dans les établissements à sécurité minimale; sur-représentation dans les établissements à sécurité maximale et en isolement préventif; recours limité aux dispositions législatives destinées à améliorer la réinsertion sociale des délinquants autochtones; nombre élevé de renvois pour maintien en incarcération. Pour ce qui est du classement selon le niveau de sécurité et de la libération conditionnelle au temps opportun des délinquantes autochtones, la situation est encore pire;

- malgré les efforts déployés par le passé, le Service n'a pas réussi à mettre en application une solution de rechange plus humaine et moins restrictive à l'isolement préventif à long terme des délinquantes. Des barrières importantes font toujours obstacle à la réinsertion sociale au temps opportun et efficace des délinquantes comme l'accès aux programmes, les services de santé mentale, l'emploi dans les établissements et le logement après la mise en liberté;
- le Service accuse des retards indus lorsqu'il s'agit d'ordonner que des enquêtes soient menées sur les cas de blessures graves subies par les détenus ou de décès. Les enquêtes terminées, d'autres retards se produisent avant que ne soit obtenue la réponse du Commissaire aux recommandations faites dans les rapports d'enquête et les plans d'action qui s'ensuivent;
- le Service du Canada n'a pas réglé les retards excessifs relatifs à la présentation des cas à la Commission nationale des libérations conditionnelles, pour faire l'objet d'un examen. En outre, le nombre de délinquants qui participent aux programmes de placement à l'extérieur et de permissions de sortir sans escorte continue de baisser, même lorsque les taux de réussite de ces types de libération conditionnelle ont été historiquement très élevés.

Je sais que dans le passé, le Service n'a pas souvent été en désaccord avec les lacunes que j'ai relevées, et il ne s'est pas non plus opposé à mes recommandations. Une des barrières qui fait obstacle au règlement de ces questions par le Service, c'est la difficulté de gérer efficacement, avec les ressources limitées, les questions prioritaires concurrentielles. Cela dit, j'encourage ceux qui sont responsables des finances publiques et qui sont au bout du compte chargés de veiller à ce que le Service réalise entièrement son mandat à lire mon rapport.

Le besoin pour le Service d'apporter des changements fondamentaux durables visant à régler les questions indiquées ci-dessus continue d'être la première préoccupation du BEC. Le pouvoir d'un ombudsman se limite à faire des recommandations. Si le Service et le Parlement ne s'engagent pas sérieusement à régler ces questions de longue date,

les délinquants sous responsabilité fédérale continueront à vivre dans un environnement où est enracinée la violence, où les conditions n'encouragent pas le changement positif, les soins de santé mentale et physique ne sont pas appropriés et les services requis pour contribuer à la réinsertion sociale des délinquants en tant que citoyens respectueux des lois sont limités. En fin de compte, tous ces facteurs ont une incidence négative sur la sécurité publique.

Je crois sincèrement que, si elles sont appliquées, les recommandations que j'ai formulées aideront le Service à réaliser son mandat. Le point fort d'une organisation responsable et confiante est sa capacité d'accepter la critique et la surveillance externes, et d'adapter ses activités en conséquence. C'est avec plaisir que je collaborerai avec le Service pour apporter des améliorations significatives et durables au cours de l'année à venir.

Howard Sapers

Enquêteur correctionnel du Canada