



COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

Protégeons leurs droits

Examen systématique des droits de la
personne dans les services correctionnels
destinés aux femmes purgeant une peine
de ressort fédéral

Décembre 2003

Table des matières

Préface

Remerciements

Introduction1

Chapitre 1

Un profil des femmes purgeant une peine de ressort fédéral : qui sont-elles?5

- 1.1 Caractéristiques fondamentales de la population carcérale5
- 1.2 Statut d'Autochtone6
- 1.3 Âge6
- 1.4 Situation familiale7
- 1.5 Violence7
- 1.6 Condition sociale7
- 1.7 Santé et déficience8

Chapitre 2

Un survol des établissements correctionnels fédéraux pour femmes9

- 2.1 Cinq nouveaux établissements9
- 2.2 Délinquantes dans des unités colocalisées10
- 2.3 Centre psychiatrique régional10
- 2.4 Stratégie d'intervention intensive10
 - 2.4.1 Unités d'habitation à environnement structuré11
 - 2.4.2 Unités de garde en milieu fermé11
- 2.5 Établissements provinciaux (ententes d'échange de services)11
- 2.6 Établissements à sécurité minimale12
- 2.7 Option offerte aux délinquantes autochtones en vertu de l'article 8112
 - Carte des établissements pour les femmes purgeant une peine de ressort fédéral13

Chapitre 3

Assurer le respect des droits de la personne dans la prestation des services correctionnels ..15

- 3.1 Compatibilité des droits de la personne et des services correctionnels15
- 3.2 Lien entre la protection des droits de la personne et l'efficacité des services correctionnels ..16
- 3.3 Protection des droits de la personne dans la prestation des services correctionnels16
 - 3.3.1 Définition de la discrimination17
 - 3.3.2 Cerner la discrimination à l'égard des femmes purgeant une peine de ressort fédéral ..19
 - 3.3.3 Situations où la différence de traitement peut être justifiée20

3.3.4	Veiller à ce que la différence de traitement dans la prestation des services correctionnels soit l'exception	21
3.3.5	Discrimination multiple	22
3.3.6	Comparaisons qui favorisent le respect des droits des femmes purgeant une peine de ressort fédéral	23
3.4	Le respect des droits de la personne dans la prestation des services correctionnels	24
3.4.1	Principes directeurs pour une analyse dans le contexte des droits de la personne . . .	24

Chapitre 4

Les droits de la personne dans l'évaluation et la classification des risques et des besoins . . 25

4.1	Évaluation initiale des délinquants	25
4.1.1	Évaluation des facteurs de risque dynamiques	25
4.1.1.1	Analyse dans le contexte des droits de la personne	26
4.1.2	La cote de sécurité et l'échelle de classement par niveau de sécurité	30
4.1.2.1	Analyse dans le contexte des droits de la personne	30
4.2	Classement des délinquants purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité	34
4.2.1	Analyse dans le contexte des droits de la personne	35

Chapitre 5

Les droits des femmes purgeant une peine de ressort fédéral dans le contexte d'une garde et d'une surveillance sécuritaires et humaines 37

5.1	Santé	37
5.1.1	Analyse dans le contexte des droits de la personne	39
5.1.2	Santé mentale	42
5.2	Supervision et gestion des détenues	44
5.2.1	Problèmes liés à l'intervention des gardiens	45
5.2.1.1	Analyse dans le contexte des droits de la personne	46
5.2.2	Problèmes liés à l'isolement	48
5.3	Établissements	50
5.3.1	Établissements à sécurité minimale pour femmes	51
5.3.2	Détenues ayant une cote de sécurité maximale	51

Chapitre 6

Les droits de la personne et la responsabilité de favoriser la réadaptation et la réinsertion sociale des femmes purgeant une peine de ressort fédéral 53

6.1	Répondre aux besoins de réadaptation des femmes purgeant une peine de ressort fédéral . .	53
6.1.1	Lacune systémique dans l'établissement des besoins en matière de programmes . . .	53
6.1.2	Accès restreint aux programmes	54
6.1.3	Promesse d'une stratégie associée aux programmes pour les femmes autochtones purgeant une peine de ressort fédéral	55

6.1.4	Évolution des programmes de lutte contre la toxicomanie	56
6.1.5	Nécessité d'améliorer les programmes d'emploi et d'acquisition d'aptitudes à l'emploi	57
6.1.6	Répondre à la nécessité de concevoir des programmes à l'intention des femmes violentes purgeant une peine de ressort fédéral	59
6.2	Assurer la réinsertion sociale des femmes purgeant une peine de ressort fédéral	59
6.2.1	Logement communautaire adéquat	60
6.2.2	Programmes et services communautaires	62
6.2.3	Options qui s'offrent aux femmes purgeant une peine de ressort fédéral au moment de leur mise en liberté	63

Chapitre 7

	Renforcer la responsabilité interne à l'égard des droits de la personne	65
7.1	Concertation des efforts pour mieux protéger les droits de la personne	65
7.2	Nécessité d'une politique contre le harcèlement pour les détenus	66
7.3	Nécessité d'une politique d'adaptation complète pour les détenus	67
7.4	Sensibilisation et formation sur les droits de la personne pour les détenus et le personnel	68
7.5	Mécanismes informels de règlement des différends	69
7.6	Mécanismes officiels de règlement des différends	70
7.7	Vérifications concernant les droits de la personne	72

Chapitre 8

	Protéger les droits de la personne grâce à des mesures de réparation externes efficaces	75
	Conclusions	79
	Annexe A	81
	Annexe B	89

Préface

En mars 2001, l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, l'Association des femmes autochtones du Canada et d'autres organismes (y compris l'Association du Barreau canadien, l'Assemblée des Premières nations et l'Association nationale de la femme et du droit) se sont adressés à la Commission canadienne des droits de la personne, préoccupés par le traitement réservé aux femmes purgeant une peine de ressort fédéral et par les services correctionnels communautaires. L'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry et l'Association des femmes autochtones du Canada s'intéressaient tout particulièrement au traitement des détenues autochtones et des détenues ayant des troubles cognitifs ou des déficiences mentales.

Étant donné la vaste gamme de préoccupations soulevées, la Commission canadienne des droits de la personne, plutôt que de traiter des plaintes individuelles, a accepté de procéder à un vaste examen du traitement réservé aux femmes purgeant une peine de ressort fédéral compte tenu de leur sexe, de leur race et de leur déficience.

Le Service correctionnel du Canada, au nom du gouvernement canadien, a pour mandat d'assurer la prestation des services correctionnels. L'exercice de ce mandat est au cœur même de notre examen. Nous nous sommes attachés à déterminer dans quelle mesure les services correctionnels fédéraux avaient atteint le but suivant : fournir des services adaptés à la situation de toutes les femmes purgeant une peine de ressort fédéral, tant en matière de garde, de surveillance et de réadaptation que de réinsertion sociale. Notre examen avait pour objectif de cerner des moyens permettant de faire en sorte que le système correctionnel respecte l'objet de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*¹.

La Commission a utilisé plusieurs sources d'information pour rédiger le présent rapport. Elle a d'abord tenu des discussions avec le Service correctionnel du Canada, les sociétés Elizabeth Fry et le Bureau de l'enquêteur correctionnel afin d'établir clairement la portée de l'examen. Le 25 février 2002, elle a organisé un atelier constitué de trois séances plénières et de trois séances simultanées au cours desquelles on a présenté 20 exposés sur des enjeux clés. Environ 60 personnes de divers ministères et organismes non gouvernementaux y ont assisté, de même que des femmes ayant purgé une peine dans un établissement fédéral. Le 8 novembre 2002, une table ronde a rassemblé 20 experts chargés d'envisager des mesures de réparation et de responsabilisation appropriées pour remédier au non-respect présumé des droits des détenues.

La Commission a aussi organisé des rencontres individuelles avec les principaux intervenants et experts. Elle a rencontré des détenues et des employés dans tous les établissements régionaux pour femmes, dans les établissements fédéraux accueillant à la fois des hommes et des femmes ainsi qu'au Pavillon de ressourcement situé dans le sud de la Saskatchewan. Le personnel et les résidents de divers types d'établissements communautaires ont aussi été interrogés.

En janvier 2003, la Commission a expédié un document de discussion à 100 organismes et personnes qui œuvrent auprès des femmes purgeant une peine de ressort fédéral ou en leur nom. Afin de permettre aux principaux intervenants de participer pleinement à l'examen, la Commission a aussi appuyé une demande de financement des sociétés Elizabeth Fry s'inscrivant dans le cadre de l'Initiative du secteur bénévole². Les sociétés Elizabeth Fry ont reçu des fonds pour procéder à

¹ *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C., 1985, c. H-6.

² Pour de plus amples renseignements, voir <http://www.vsi-isbc.ca>.

leurs propres consultations et aider les organismes non gouvernementaux à participer au dialogue sur les politiques et à préparer des mémoires sur le sujet. Outre ses propres travaux, l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry a présenté des mémoires rédigés par divers groupes : le Réseau d'action des femmes handicapées du Canada, l'Association nationale de la femme et du droit, l'Association des femmes autochtones du Canada, Strength in Sisterhood et le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes. L'Annexe B présente plus d'information sur ce volet de l'examen.

Les personnes et organismes suivants ont fait parvenir par écrit à la Commission leurs commentaires sur le document de discussion : le Service correctionnel du Canada, la section locale du Syndicat des agents correctionnels du Canada à Joliette, le Bureau de l'enquêteur correctionnel, Sarah J. Rauch, la Société Saint-Léonard du Canada, le Syndicat des employés du Solliciteur général-AFPC, la West Coast Prison Justice Society, Amnistie internationale, la Fédération canadienne des femmes diplômées des universités et le Conseil national des femmes du Canada.

Remerciements

La Commission canadienne des droits de la personne souhaite remercier l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, le Service correctionnel du Canada et le Bureau de l'enquêteur correctionnel de l'aide qu'ils lui ont apportée, de même que les participants à l'atelier et à la table ronde ainsi que les personnes et organismes qui ont pris le temps de présenter des commentaires ou des mémoires. Nous remercions tout spécialement les femmes purgeant une peine de ressort fédéral, le personnel de correction et les fournisseurs de services qui ont accepté de participer aux entrevues. Nous avons été impressionnés par leurs idées sur la façon dont le système correctionnel pourrait mieux répondre aux besoins particuliers des délinquantes. Plusieurs femmes, même si elles s'attendaient à être libérées sous peu, ont demandé à prendre part aux entrevues dans l'espoir d'améliorer la situation des futures détenues purgeant une peine de ressort fédéral. Nos remerciements vont également aux directeurs et aux directrices d'établissement et à leurs adjoints qui nous ont accueillis et ont tout fait pour nous faciliter la tâche.

Introduction

En matière de service correctionnel, les principes, le droit et les pratiques ont traditionnellement été élaborés en vue de contrôler et de gérer une population de détenus constituée surtout d'hommes. À la suite des modifications considérables apportées à la législation correctionnelle fédérale en 1992, le Service correctionnel du Canada s'est vu confier le mandat explicite d'offrir des programmes et des services correctionnels adaptés aux besoins des délinquantes de sexe féminin, des délinquants autochtones et d'autres délinquants ayant des besoins particuliers. Malgré ces modifications législatives, des observateurs ont signalé que la situation des femmes purgeant une peine de ressort fédéral évolue lentement. Cela tient peut-être au fait que les principes et les pratiques fondamentaux qui sous-tendent le système correctionnel, y compris ceux qui sont fondés sur l'évaluation du risque lié aux délinquantes et sur leurs facteurs criminogènes, n'ont pas été remis en question. Pourtant, des recherches menées au Canada et aux États-Unis montrent que les risques que posent la plupart des délinquantes sur le plan de la sécurité, ainsi que certains des facteurs qui mènent à l'infraction et à la récidive, sont différents des risques et des facteurs applicables aux hommes³.

En 1990, le Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale annonçait le début d'une nouvelle ère dans les services correctionnels pour les femmes purgeant ce type de peine. Dans son rapport intitulé *La création de choix*, le Groupe d'étude concluait : « Le Service correctionnel du Canada a tenté d'intégrer un petit groupe de femmes, diversifié, présentant des risques relativement limités et des besoins multiples dans un système conçu pour une population nombreuse, plus homogène et à risques plus élevés; en agissant ainsi, il a miné sa capacité de respecter ses engagements à l'égard des femmes purgeant une peine fédérale. Chemin faisant, le régime actuel a créé des inégalités et on a fait fi des besoins des femmes purgeant une peine fédérale, deux conséquences que personne n'avait prévues. » La nouvelle vision exposée dans le rapport *La création de choix* visait à faire d'un système correctionnel fondé essentiellement sur des normes masculines un système adapté aux besoins des délinquantes. On y présentait un modèle de services correctionnels axé sur les femmes et s'articulant autour des cinq principes suivants : la possibilité de contrôler sa vie, des choix valables et responsables, le respect et la dignité, un environnement de soutien et la responsabilité partagée⁴. Ce modèle laissait présager un système correctionnel qui respecterait la dignité, les droits, les besoins et les espoirs des femmes.

Compte tenu de la nature novatrice du rapport *La création de choix* (commandé par le Service correctionnel du Canada), la réaction du Service correctionnel aux incidents ayant mené au *Rapport de la Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston* était particulièrement décevante. L'honorable Louise Arbour, alors juge de la Cour d'appel de l'Ontario, a dirigé l'enquête sur les événements survenus à la Prison des femmes en avril 1994. Rappelons qu'à cette occasion, huit femmes avaient été extraites de leur cellule (alors qu'elles étaient en isolement) et soumises à une fouille à nu par une Équipe pénitentiaire d'intervention en cas d'urgence constituée d'hommes. Le rapport de la juge Arbour, déposé en avril 1996, confirmait, d'une part, que le Service correctionnel du Canada n'arrivait pas à tenir la promesse faite dans *La*

³ Barbara Bloom, Barbara Owen et Stephanie Covington. *Gender-Responsive Strategies: Research, Practice, and Guiding Principles for Women Offenders*, National Institute of Corrections, U.S. Department of Justice, juin 2003, page 11. Internet : <http://www.nicic.org/pubs/2003/018017.pdf>.

⁴ Service correctionnel du Canada. *La création de choix : Rapport du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1990, pp. 136 à 144. Internet : http://www.csc-scc.gc.ca/text/prgrm/fsw/choices/toce_f.shtml.

création de choix et, d'autre part, que le parcours menant à la création d'un système correctionnel axé sur les femmes serait plus long et plus difficile que ne l'avait envisagé le Groupe de travail. Le rapport concluait qu'il fallait apporter des changements fondamentaux et systémiques au système correctionnel afin de l'aider à « se rallier à deux idéaux constitutionnels canadiens [...] : la protection des droits de la personne et le droit à l'égalité »⁵.

Depuis ce temps, le système correctionnel fédéral a connu des événements marquants, dont la fermeture de la Prison des femmes de Kingston et l'ouverture de quatre établissements régionaux et d'un pavillon de ressourcement. Plusieurs détenues autochtones peuvent maintenant purger leur peine dans un environnement respectueux de leur culture. La plupart des femmes purgeant une peine de ressort fédéral vivent dans un milieu qui favorise la vie en communauté et leur permet de s'occuper davantage de certaines activités de base, comme la cuisine et le ménage. De plus, le contenu des programmes destinés aux détenues tient de plus en plus compte du fait que leurs besoins sont différents de ceux des hommes.

Malgré cela, plusieurs aspects sous-jacents d'un système correctionnel conçu pour des hommes blancs demeurent inchangés et limitent la capacité du système à tenir compte des différences entre les sexes. Même si le rapport *La création de choix* et le rapport de la juge Arbour font état de recherches montrant que les détenues présentent généralement un risque inférieur sur le plan de la sécurité, qu'elles courent un risque beaucoup plus faible de récidive et que leurs besoins sont différents de ceux des hommes, le Service correctionnel du Canada continue dans la plupart des cas à utiliser les mêmes outils d'évaluation des risques et des besoins pour les deux populations. Ainsi, des délinquantes sont incarcérées dans des établissements où le niveau de sécurité est supérieur au niveau requis et où elles ont un accès restreint aux programmes correctionnels qui pourraient favoriser leur réadaptation et leur réinsertion sociale.

Pendant ce temps, la compréhension du Canada continue d'évoluer en ce qui concerne les principes de l'égalité et des droits de la personne ainsi que la façon de les concrétiser. On comprend maintenant que le droit canadien régissant les droits de la personne doit aller au-delà de l'égalité procédurale (c'est-à-dire une approche selon laquelle tout le monde est traité de la même façon) : pour atteindre l'égalité, il faut transformer les systèmes, les pratiques et les politiques afin qu'ils n'excluent personne. Et pour y parvenir, il faut se montrer sensible aux différences liées au sexe, à la race, à la déficience et à tout autre motif de distinction illicite, ainsi qu'à leurs effets combinés.

C'est dans ce contexte que le présent rapport examine le traitement des femmes purgeant une peine de ressort fédéral, c'est-à-dire les femmes qui passent deux ans ou plus dans un pénitencier fédéral. Ces dernières constituent une part modeste des délinquants sous responsabilité fédérale au Canada. Nombre des difficultés qu'elles éprouvent en prison sont partagées par leurs homologues masculins. Quel que soit le sexe de la personne, le fait de se retrouver « en dedans » occasionne plusieurs difficultés, dont certaines découlent de la privation de liberté inhérente à l'incarcération.

Les hommes et les femmes qui deviennent délinquants sont généralement des personnes qui courent le risque d'être marginalisées avant même d'entrer en contact avec le système de justice pénal. Mais les facteurs qui les désavantagent dès le départ — manque de scolarité, faible aptitude

⁵ Louise Arbour. *Rapport de la Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1996, page xii.
Internet : http://www.sgc.gc.ca/publications/corrections/pdf/199681_f.pdf.

à l'emploi — ont généralement une incidence disproportionnée chez les détenues de sexe féminin, les détenus autochtones et les détenus handicapés. En outre, lorsque ces facteurs sont présents, ils peuvent avoir des répercussions encore plus marquées chez les femmes que chez les hommes. Afin de favoriser la réadaptation et la réinsertion sociale des délinquants, le système correctionnel doit tenir compte de ces facteurs et de leur impact particulier sur certains groupes distincts de délinquants, y compris les détenues de sexe féminin, les détenus autochtones et les détenus handicapés.

Même si le système correctionnel canadien n'est pas toujours particulièrement efficace lorsque vient le temps de remédier aux désavantages sociaux et à l'exclusion, il a tendance la plupart du temps à ne pas établir de distinction fondée sur le sexe. Toutefois, puisque les hommes et les femmes sont différents, le recours à une approche universelle ne peut qu'accroître les difficultés de certains détenus par rapport à d'autres. Un système visant la réadaptation d'hommes blancs physiquement aptes au travail peut ne pas convenir aux détenues de sexe féminin ou aux détenus qui sont handicapés ou qui appartiennent à un autre groupe racial. Le Canada doit se doter d'un système correctionnel qui répond de façon équitable aux besoins des hommes et des femmes et qui reconnaît le droit à l'égalité de tous les délinquants, quels que soient leurs origines ethniques ou leurs handicaps.

Le présent rapport traite des femmes purgeant une peine de ressort fédéral. Il ne se penche pas directement ni de manière exhaustive sur les droits d'autres personnes ou d'autres groupes, y compris les détenus de sexe masculin, le personnel de correction et les victimes d'actes criminels. Cela ne veut pas dire que la situation de ces personnes est moins importante ou que d'autres groupes au sein du système correctionnel n'ont pas à composer avec des besoins ou des désavantages. Le présent rapport donne suite aux préoccupations soulevées à l'égard d'un groupe peu nombreux mais diversifié, dont les besoins sont uniques et urgents : celui des femmes purgeant une peine de ressort fédéral.

Un profil des femmes purgeant une peine de ressort fédéral : qui sont-elles?

Au moment d'élaborer des politiques et des pratiques sensibles à la spécificité des femmes, il est important tout d'abord de comprendre le contexte dans lequel ces femmes vivent, tant dans la population en général qu'à l'intérieur du système de justice pénale⁶.

La population carcérale du Canada est, pour une bonne part, invisible et inconnue. Les femmes incarcérées ont tout particulièrement tendance à être occultées dans notre société, en raison de leur nombre relativement peu élevé et du fait que leurs crimes font rarement les manchettes. Certains observateurs ont aussi fait remarquer que les directeurs d'établissements sont souvent « aveugles » à certains besoins cruciaux des femmes purgeant une peine de ressort fédéral, et que le système correctionnel fédéral, conçu surtout pour accueillir des hommes, continue de ne pas répondre aux besoins et aux intérêts des femmes.

Par contre, on reconnaît de plus en plus que certains besoins des femmes ayant des démêlés avec la loi sont différents des besoins de leurs homologues masculins. La *Loi canadienne sur les droits de la personne* exige que les organismes sous réglementation fédérale, comme le Service correctionnel du Canada, s'adaptent aux besoins particuliers et aux différences au lieu de traiter chaque personne de la même manière ou d'agir en fonction de stéréotypes et d'impressions. Dans le cas des femmes purgeant une peine de ressort fédéral, il est impossible de respecter cette exigence sans comprendre clairement leurs besoins et en quoi ils diffèrent de ceux des détenus de sexe masculin. Le présent chapitre brosse donc un portrait des femmes purgeant une peine de ressort fédéral au Canada.

Portrait-éclair des femmes purgeant une peine de ressort fédéral

- Nombre disproportionné de femmes autochtones
- Première incarcération
- Âgées de moins de 35 ans
- Ont été victimes de violence physique et sexuelle
- Mères célibataires avec un enfant ou plus
- Aux prises avec des problèmes considérables de toxicomanie et d'alcoolisme

1.1 Caractéristiques fondamentales de la population carcérale

La différence entre la taille relative des populations féminine et masculine en milieu carcéral est frappante. Les femmes représentent moins de 5 % de l'ensemble des délinquants sous responsabilité fédérale et une plus grande proportion d'entre elles en sont à leur première expérience dans le système correctionnel. En 2001, 82 % des détenues sous responsabilité fédérale purgeaient leur première peine de ressort fédéral, alors que chez les hommes, cette proportion était de 62 %⁷.

En juillet 2003, 45 % des femmes purgeant une peine de ressort fédéral (374 sur 822) étaient en prison et 55 % (448) avaient été libérées sous caution ou faisaient l'objet d'une surveillance

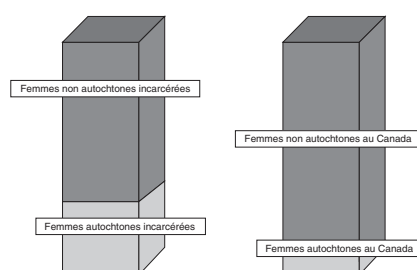
⁶ Barbara Bloom, Barbara Owen et Stephanie Covington. *Gender-Responsive Strategies: Research, Practice, and Guiding Principles for Women Offenders*, note 3 précitée, p. vii.

⁷ Service correctionnel du Canada. *Faits et chiffres sur le service correctionnel fédéral*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2001, pp. 21 et 22. Internet : http://www.csc-scc.gc.ca/text/faits/pdf07/07_f.pdf.

communautaire⁸. Par comparaison, 61 % des hommes purgeant une peine de ressort fédéral (12 221 sur 20 029) étaient incarcérés. Par ailleurs, la proportion de détenus autochtones purgeant une peine de ressort fédéral est supérieure à la proportion de non-Autochtones. En date du 27 juillet 2003, 60 % des délinquantes autochtones (110 sur 184) et 69 % des délinquants autochtones (2 158 sur 3 143) purgeant une peine de ressort fédéral étaient en prison⁹.

En raison de la nature de leurs crimes, les femmes ont tendance à se voir imposer une peine plus courte que leurs homologues masculins : au cours de la même période en 2000-2001, 36 % des détenues sous responsabilité fédérale purgeaient une peine de trois ans ou moins, comparativement à seulement 19 % des détenus sous responsabilité fédérale¹⁰.

1.2 Statut d'Autochtone



Les statistiques les plus troublantes concernent le nombre disproportionné de femmes autochtones dans les prisons fédérales. Même si les femmes autochtones ne constituent que 3 % de la population de femmes au Canada, elles comptaient pour 29 % des femmes incarcérées dans les établissements correctionnels fédéraux en date du 27 juillet 2003¹¹. Les hommes autochtones sont aussi surreprésentés dans les établissements correctionnels fédéraux, mais leur disproportion relative est beaucoup plus modeste. En date du 27 juillet 2003, ils constituaient 18 % des délinquants dans les établissements carcéraux fédéraux¹².

Par ailleurs, le nombre de femmes autochtones condamnées à purger une peine dans un établissement fédéral est en hausse, à un taux supérieur à celui des hommes autochtones. Entre 1996-1997 et 2001-2002, le nombre de femmes autochtones purgeant une peine de ressort fédéral a augmenté de 36,7 %, comparativement à 5,5 % chez les hommes autochtones¹³.

Ces statistiques sont particulièrement préoccupantes parce que, comme l'a souligné la Direction des initiatives pour les Autochtones du Service correctionnel du Canada, la population autochtone est celle dont la croissance est la plus rapide au pays. Plusieurs services, dont les services correctionnels, doivent tenir compte de cette tendance démographique.

1.3 Âge

La majorité des délinquants sous responsabilité fédérale entrent en milieu carcéral dans la vingtaine ou la trentaine, mais l'âge moyen d'admission chez les délinquants autochtones est plus bas, y compris chez les femmes autochtones : 66 % des femmes autochtones dans les prisons fédérales sont âgées de 20 à 34 ans, un taux qui tombe à 56 % lorsqu'on envisage l'ensemble des femmes purgeant une peine de ressort fédéral¹⁴.

⁸ Données obtenues auprès du Service correctionnel du Canada.

⁹ Données obtenues auprès du Service correctionnel du Canada.

¹⁰ Service correctionnel du Canada. *Faits et chiffres sur le service correctionnel fédéral*, 2001, note 7 précitée, pp. 21 et 22.

¹¹ Données obtenues auprès du Service correctionnel du Canada.

¹² Données obtenues auprès du Service correctionnel du Canada.

¹³ Solliciteur général du Canada. *Aperçu statistique : le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, novembre 2002, p. 57.

Internet : http://www.sgc.gc.ca/publications/corrections/pdf/StatsNov2002_f.pdf.

¹⁴ Service correctionnel du Canada. *Faits et chiffres sur le service correctionnel fédéral*, 2001, note 7 précitée, pp. 22 et 23.

1.4 Situation familiale

Les deux tiers des femmes purgeant une peine de ressort fédéral sont des mères et sont plus susceptibles que les délinquants de sexe masculin d'assumer la responsabilité principale à l'égard de la garde d'un enfant¹⁵.

1.5 Violence

Les hommes et les femmes incarcérés ont souvent été victimes de traumatismes et de mauvais traitements pendant leur enfance. Toutefois, le nombre de victimes de violence est beaucoup plus élevé chez les délinquantes autochtones.

Une enquête menée en 1989 a révélé qu'une proportion écrasante (80 %) de femmes purgeant une peine de ressort fédéral affirmaient avoir été victimes de violence¹⁶. Au sein de cette même population, les délinquantes autochtones constituaient une part disproportionnée des victimes : 90 % déclaraient avoir été victimes de violence physique, comparativement à 68 % chez les autres femmes. De plus, 53 % des femmes purgeant une peine de ressort fédéral affirmaient avoir été victimes d'abus sexuel. Chez les femmes autochtones purgeant une peine de ressort fédéral, le taux d'abus sexuel était de 61 %¹⁷.

1.6 Condition sociale

Les hommes et les femmes purgeant une peine de ressort fédéral sont généralement moins scolarisés que l'ensemble de la population adulte au Canada. Même si plus de 80 % des femmes adultes sont allées au-delà de la neuvième année, ce taux se situe autour de 50 % chez les délinquantes¹⁸.

Le taux d'emploi chez les délinquantes est aussi beaucoup plus bas que chez les délinquants. En 1996, 80 % des femmes purgeant une peine dans un établissement fédéral étaient sans emploi au moment de leur admission, par comparaison à 54 % chez les hommes¹⁹.

Même s'il n'existe aucune donnée sur la proportion de femmes purgeant une peine de ressort fédéral qui ont déjà fait le commerce du sexe, il est largement admis que plusieurs d'entre elles le font ou l'ont déjà fait. Les prostituées qui se protègent contre une attaque ou des avances sexuelles non sollicitées comptent parmi les 9 % de femmes purgeant une peine de ressort fédéral qui commettent un homicide en état de légitime défense²⁰.

¹⁵ Louise Arbour. *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*, note 5 précitée, p. 217.

¹⁶ Service correctionnel du Canada. *La création de choix : Rapport du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale*, note 4 précitée, p. 55.

¹⁷ Louise Arbour. *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*, note 5 précitée, p. 217.

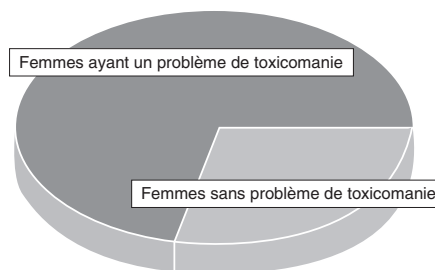
¹⁸ Shelley Trevethan. « Les femmes incarcérées dans des établissements fédéraux, provinciaux ou territoriaux », *Forum - Recherche sur l'actualité correctionnelle*. Ottawa, Service correctionnel du Canada, Direction de la recherche, volume 11, n° 3, 1999, p. 10. Internet : http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/forum/v11n3/indexe_f.shtml.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Service correctionnel du Canada. *Femmes purgeant une peine fédérale pour homicide*, Ottawa, octobre 1998, dans la section « Détails sur l'homicide », sous « Contexte de l'homicide ». Internet : http://www.csc-scc.gc.ca/text/prgrm/fsw/homicide/toc_f.shtml.

1.7 Santé et déficience

La dépendance à l'alcool et aux drogues est répandue chez les délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral. Près de 70 % des délinquants et des délinquantes sont aux prises avec des problèmes d'alcoolisme ou de toxicomanie²¹. Mais l'alcool et les drogues ont tendance à jouer un rôle plus évident dans la vie et les infractions criminelles des femmes incarcérées : dans leur cas, les crimes engendrant un revenu (comme la fraude, le vol à l'étalage, la prostitution et le vol qualifié) sont souvent commis pour entretenir leur dépendance²².



Certaines des différences les plus marquées entre les femmes et les hommes détenus concernent la prévalence de maladies mentales diagnostiquées, de sévices auto-infligés et de tentatives de suicide. Les femmes purgeant une peine de ressort fédéral sont trois fois plus susceptibles de souffrir de dépression que leurs homologues masculins²³. De plus, elles sont plus susceptibles que les hommes d'adopter des comportements autodestructeurs (par exemple, se taillader ou se couper)²⁴.

²¹ Ralph C. Serin et Colette Cousineau. « Programmes à l'intention des délinquants toxicomanes au Canada : Une enquête nationale », *Forum - Recherche sur l'actualité correctionnelle, Accent sur l'alcool et les drogues*, Ottawa, Service correctionnel du Canada, Direction de la recherche, janvier 2001, volume 13, n° 3, p. 62.
Internet : http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/forum/v13n3/index_f.shtml.

²² Bureau du vérificateur général du Canada. *Rapport de la Vérificatrice générale du Canada : Service correctionnel Canada — La réinsertion sociale des délinquantes, Chapitre 4*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, avril 2003, paragraphe 4.23. Internet : [www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20030404cf.html/\\$file/20030404cf.pdf](http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20030404cf.html/$file/20030404cf.pdf).

²³ Jane Laishes. *Stratégie 2002 en matière de santé mentale pour les délinquantes*, Ottawa, Service correctionnel du Canada, Programmes pour les délinquants, 2002, annexe D.

²⁴ *Ibid.*, p. 7.

Un survol des établissements correctionnels fédéraux pour femmes

Comme nous l'avons déjà mentionné, les établissements correctionnels pour femmes ont changé de façon importante au cours des huit dernières années. La construction de nouveaux établissements a permis de remédier à plusieurs des horreurs ayant découlé de l'aménagement et de l'âge de l'ancienne Prison des femmes de Kingston, en Ontario. La majorité des détenues sont désormais incarcérées non pas dans des rangées de cellules, mais plutôt dans des unités d'habitation de type résidentiel qui favorisent la vie communautaire. Cependant, il y a toujours lieu de se préoccuper des femmes qui sont encore incarcérées au Centre psychiatrique régional de la Saskatchewan, dont la clientèle est surtout constituée d'hommes.

Établissement régional	N ^{bre} de détenues
Edmonton	89
Grand Valley	82
Joliette	73
Nova	42
Pavillon de ressourcement	23
TOTAL	309

Données du Service correctionnel du Canada, en date du 27 juillet 2003

2.1 Cinq nouveaux établissements

Entre 1995 et 1997, le Service correctionnel du Canada a ouvert quatre établissements régionaux pour femmes : l'Établissement Edmonton, l'Établissement Grand Valley, l'Établissement Joliette et l'Établissement Nova. Le Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci, établissement unique qui accueille principalement des femmes autochtones, a aussi ouvert ses portes (voir la carte à la page 13).

À l'exception du Pavillon de ressourcement, les établissements régionaux sont dotés de maisons individuelles dans lesquelles six à dix femmes ayant des cotes de sécurité minimale ou moyenne partagent une salle commune, une cuisine, une salle à dîner, des salles de bains et une salle de rangement et de lavage. Dans chaque maison, les femmes sont responsables de la préparation de leur repas, de leur ménage et de leur lavage. Chaque établissement régional est muni d'une clôture périphérique et d'un système de détection, et les portes et fenêtres des unités sont reliées à un système d'alarme²⁵.

Le Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci est situé sur le territoire de la Première nation de Nekaneet, dans le sud de la Saskatchewan²⁶. Cet établissement de 30 places est composé d'unités résidentielles simples et familiales, ces dernières pouvant accueillir des enfants²⁷.

Le Pavillon de ressourcement a été conçu par et pour les Premières nations. La majorité du personnel, y compris le Kikawinaw (directeur de l'établissement), est de descendance autochtone²⁸.

²⁵ Service correctionnel du Canada. *Pour l'orateur – Élément 10 : Délinquantes*, Ottawa, août 2001, p. 3. Internet : http://www.csc-scc.gc.ca/text/pubed/skit/skit10_f.shtml.

²⁶ Service correctionnel du Canada. *Pavillon de ressourcement pour les délinquants autochtones sous responsabilité fédérale*, Ottawa, mai 2003, p. 2. Internet : <http://www.csc-scc.gc.ca/text/prgrm/correctional/abissues/pdf/hl-f.pdf>.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Service correctionnel du Canada. *Pour l'orateur – Élément 10 : Délinquantes*, note 25 précitée, p. 3.

Les principes de fonctionnement de l'établissement sont fondés sur les enseignements et les traditions autochtones. Le principal lieu d'activités est le pavillon de spiritualité, où des aînés contribuent à plein temps à tous les aspects des programmes holistiques du Pavillon de ressourcement²⁹. Le Pavillon accueille des délinquantes ayant une cote de sécurité minimale et moyenne; les femmes doivent présenter une demande pour y être admises. Toutes les candidates doivent démontrer qu'elles adhèrent à la philosophie autochtone. Les femmes non autochtones qui désirent pratiquer un mode de vie holistique conforme aux traditions autochtones peuvent aussi présenter une demande d'admission.

2.2 Délinquantes dans des unités colocalisées

Après une série d'incidents survenus en 1996 à l'Établissement Edmonton pour femmes, on a décidé d'extraire des établissements régionaux toutes les femmes ayant une cote de sécurité maximale et celles ayant des besoins marqués en matière de santé mentale³⁰. Ces détenues ont été transférées dans trois établissements pour hommes comportant des unités spécialement adaptées aux besoins des femmes. Certaines ont été envoyées au Centre psychiatrique régional de Saskatoon.

Ces femmes ont été ramenées — ou sont sur le point de l'être — dans les établissements régionaux afin d'être incarcérées dans des unités de garde en milieu fermé construites récemment ou dans des maisons spéciales destinées aux femmes ayant des problèmes de santé mentale (ces maisons sont connues sous le nom d'unités d'habitation à environnement structuré).

2.3 Centre psychiatrique régional

Le Centre psychiatrique régional de Saskatoon est un hôpital psychiatrique fonctionnant dans le contexte judiciaire dans un cadre aux niveaux de sécurité multiples. L'établissement a accueilli des délinquants dès 1978 et il reçoit des délinquantes depuis 1991. Les hommes y constituent la vaste majorité des détenus³¹. En date du 27 juillet 2003, le Centre psychiatrique régional accueillait sept femmes purgeant une peine de ressort fédéral.

2.4 Stratégie d'intervention intensive

En 1999, le Service correctionnel du Canada annonçait l'adoption d'une Stratégie d'intervention intensive³². La Stratégie compte deux volets : les unités d'habitation à environnement structuré et les unités de garde en milieu fermé. Le volet sur les unités d'habitation à environnement structuré constitue un programme de traitement résidentiel destiné aux femmes ayant une cote de sécurité minimale ou moyenne et qui sont aux prises avec des limites cognitives ou des problèmes de santé mentale considérables. Quant au volet sur les unités de garde en milieu fermé, il s'agit d'un plan opérationnel de gestion à l'intention des femmes ayant une cote de sécurité maximale; ce plan comprend l'accroissement des mesures de sécurité statique ou physique et l'accroissement de la sécurité active ou de l'interaction entre le personnel et les délinquantes.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Service correctionnel du Canada. *Établissements régionaux pour femmes — Plan opérationnel*, Bureau de la sous-commissaire adjointe pour les femmes, Ottawa, 2002, p. 6.

³¹ Service correctionnel du Canada. *Profils des établissements correctionnels fédéraux du Canada – Centre psychiatrique régional*, Ottawa, 2002, pp. 2-3. Internet : http://www.csc-scc.gc.ca/text/facilit/institutprofiles/rpcprairie_f.shtml.

³² Service correctionnel du Canada. *Établissements régionaux pour femmes — Plan opérationnel*, note 30 précitée, p. 55.

2.4.1 Unités d'habitation à environnement structuré

Des unités d'habitation à environnement structuré ont ouvert leurs portes aux établissements Nova, Joliette, Grand Valley et Edmonton. Il s'agit de duplex résidentiels qui ressemblent aux autres unités et s'harmonisent à l'apparence globale de l'établissement.

2.4.2 Unités de garde en milieu fermé

Les unités améliorées qui existent actuellement dans les établissements Nova, Joliette, Grand Valley et Edmonton ont fait ou font l'objet de rénovations en vue de créer des unités de garde en milieu fermé pour les femmes ayant une cote de sécurité maximale³³. Les unités de garde en milieu fermé sont divisées en modules de cinq ou six cellules. Chaque module est doté d'une porte verrouillée, d'une salle commune/salle à manger, d'une laveuse-sécheuse, d'une salle de bains et d'un comptoir-lunch. Les cellules peuvent être verrouillées et chacune est dotée d'une toilette et d'un évier. De plus, chaque module est muni d'une cellule adaptée aux personnes handicapées.

Les détenues des unités de garde en milieu fermé sont tenues à l'écart des autres détenues de l'établissement. Elles peuvent quitter leur unité seulement sous la supervision du personnel ou avec une escorte de sécurité. Les femmes ayant une cote de sécurité maximale utilisent les autres zones de l'établissement lorsque ces dernières ne sont pas utilisées par la population principale. Chaque unité compte deux salles polyvalentes pour les divers programmes, les activités spirituelles, l'artisanat et le bricolage, l'exercice, etc. Certains locaux, comme le gymnase, les salles privées pour les visites familiales et les installations destinées aux visiteurs et à la correspondance, sont utilisés par les détenues à sécurité maximale et par les autres, mais à des moments différents.

L'Établissement Edmonton est doté d'une salle de spiritualité, car il dessert une population autochtone considérable et intègre la spiritualité autochtone à ses programmes, notamment en accordant un rôle accru aux aînés. Cette salle, destinée à toutes les confessions religieuses, est réservée aux cérémonies, aux enseignements et aux rencontres individuelles avec un aîné ou un aumônier. Le Service correctionnel du Canada encourage les établissements régionaux à utiliser une salle de spiritualité interconfessionnelle, mais cela n'est pas toujours possible en raison de l'insuffisance de locaux.

On trouve aussi dans chaque unité de garde en milieu fermé une unité d'isolement destinée à la fois aux détenues de l'unité et aux autres détenues.

2.5 Établissements provinciaux (ententes d'échange de services)

En Colombie-Britannique, les femmes purgeant une peine de ressort fédéral sont incarcérées au Centre correctionnel pour femmes de Burnaby, en vertu d'une entente d'échange de services conclue avec cette province³⁴. En date du 27 juillet 2003, 37 femmes purgeant une peine de ressort fédéral y étaient incarcérées. Le Service correctionnel du Canada modifie son Centre correctionnel communautaire Fraser Valley afin qu'il puisse accueillir toutes les délinquantes de la région du Pacifique qui purgent une peine de ressort fédéral, y compris celles qui sont actuellement incarcérées à Burnaby. L'établissement Fraser Valley sera à niveaux de sécurité multiples.

³³ Service correctionnel du Canada. *Unités de garde en milieu fermé – Plan opérationnel, Intervention intensive en milieu fermé*, Bureau de la sous-commissaire pour les femmes, Ottawa, septembre 2003, p. 3.

³⁴ Service correctionnel du Canada. *Pour l'orateur – Éléments 10 : Délinquantes*, note 25 précitée, p. 3.

En date du 27 juillet 2003, six femmes purgeant une peine de ressort fédéral étaient incarcérées dans d'autres établissements provinciaux en vertu d'ententes d'échange de services³⁵.

2.6 Établissements à sécurité minimale

Il n'existe au Canada qu'un seul établissement à sécurité minimale pour les femmes purgeant une peine de ressort fédéral. Il s'agit de la Maison Isabel McNeill, un établissement résidentiel situé à Kingston (Ontario) qui fournit des installations et des services. La Maison Isabel McNeill offre aussi aux délinquantes des occasions d'emploi³⁶. En date du 27 juillet 2003, elle hébergeait sept détenues ayant une cote de sécurité minimale.

2.7 Option offerte aux délinquantes autochtones en vertu de l'article 81

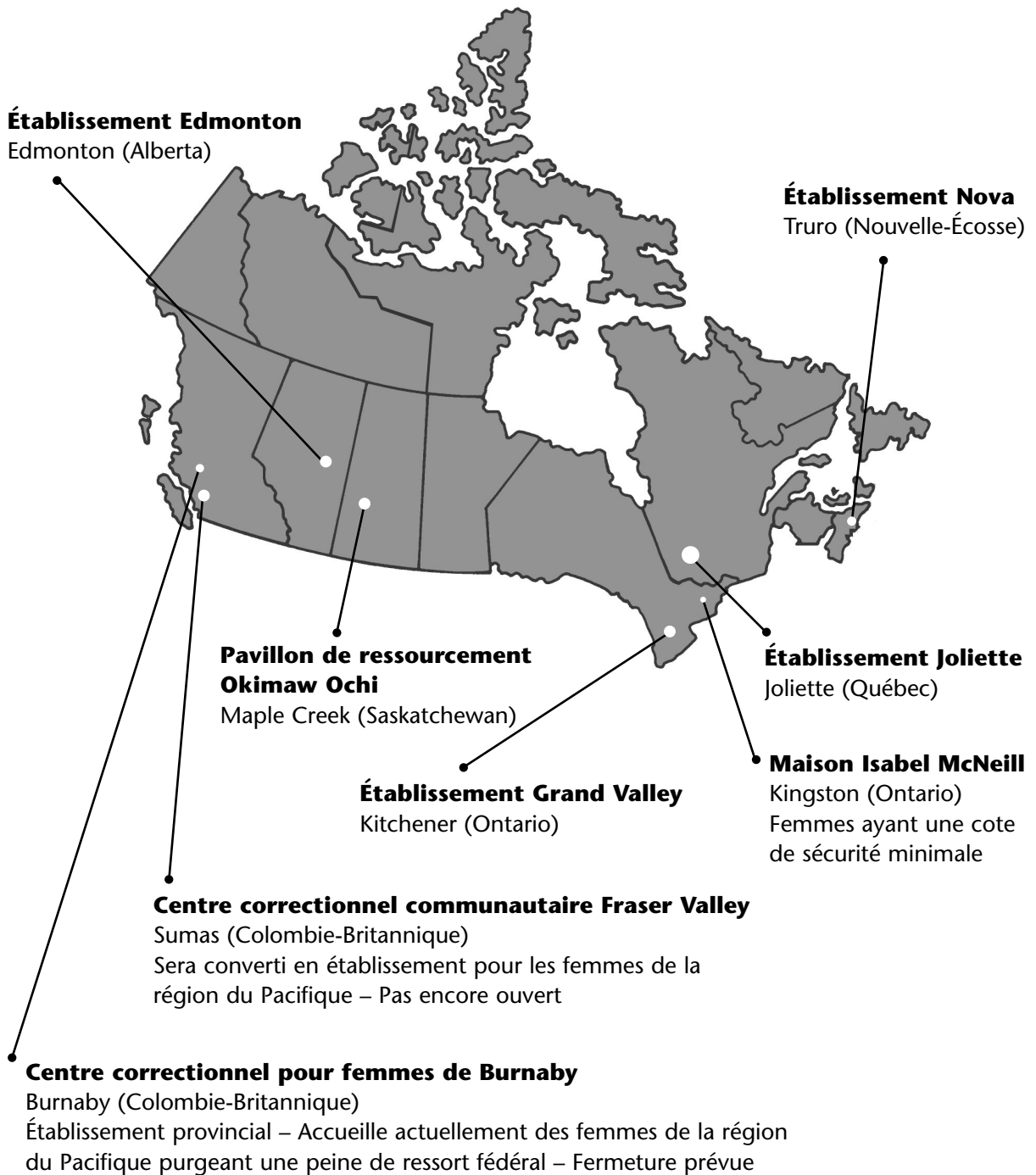
L'article 81 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*³⁷ prévoit la possibilité de confier la garde d'une délinquante à une communauté autochtone. Si une délinquante souhaite se prévaloir de cette option, la communauté autochtone doit d'abord élaborer un plan pour la superviser et l'intégrer à la communauté. Le Service correctionnel du Canada et la communauté autochtone signent ensuite une entente. La délinquante est alors confiée à la communauté, qui s'est engagée à assurer sa surveillance à long terme. À l'heure actuelle, aucune entente en vertu de l'article 81 n'est en vigueur.

³⁵ Renseignements fournis par le Service correctionnel du Canada.

³⁶ Service correctionnel du Canada. *Profils des établissements correctionnels fédéraux du Canada – Maison Isabel McNeill*, Ottawa, 2002, p. 1. Internet : http://www.csc-scc.gc.ca/text/facilit/institutprofiles/isabelmcneil_f.shtml.

³⁷ *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, 1992, ch. 20.

Établissements pour femmes purgeant une peine de ressort fédéral



Assurer le respect des droits de la personne dans la prestation des services correctionnels

La peine d'emprisonnement prive un détenu de sa liberté, mais elle ne devrait pas le priver de ses autres droits. La violation des autres droits, y compris les droits de la personne, ne peut être justifiée que si elle est nécessaire à l'exécution de la peine. Ce principe se retrouve à l'alinéa 4e) de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, qui se lit comme suit : « Le délinquant continue à jouir des droits et privilèges reconnus à tout citoyen, sauf de ceux dont la suppression ou restriction est une conséquence nécessaire de la peine qui lui est infligée. »

Lorsqu'un droit est accordé en vertu de la loi, son respect est tout aussi important en dépit du fait qu'il s'applique à un détenu.

Louise Arbour. *Rapport de la Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*, note 5 précitée, p. 182.

Qu'ils soient dans un établissement carcéral régulier ou dans un établissement communautaire, les délinquants purgeant une peine de ressort fédéral ont le droit d'être traités conformément à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Ils ont le droit de ne pas être victimes de discrimination ou de harcèlement parce qu'ils sont, par exemple, Autochtones ou encore parce qu'ils ont des limites cognitives. Les hommes et les femmes qui purgent une peine de ressort fédéral ont droit à des services correctionnels qui tiennent compte de façon appropriée des différents facteurs ayant mené à leurs activités criminelles et qui respectent leurs besoins et leurs différences. Pour atteindre ces objectifs importants dans le contexte correctionnel, il faut d'abord comprendre la nature même des droits de la personne.

3.1 Compatibilité des droits de la personne et des services correctionnels

Au Canada, le droit à l'égalité est protégé par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la *Charte canadienne des droits et libertés* et les instruments internationaux de droits de la personne dont le Canada est signataire. Ce cadre juridique protège le droit de toute personne, y compris les femmes purgeant une peine de ressort fédéral, de mener sa vie sans être désavantagée par la discrimination fondée sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'état matrimonial, l'orientation sexuelle, la situation de famille, l'état de personne graciée ou la déficience³⁸. La *Loi canadienne sur les droits de la personne* régit toutes les organisations sous réglementation fédérale. Elle interdit à ces dernières d'exercer toute discrimination fondée sur les motifs de distinction illicite, tant dans l'emploi que dans la prestation de services. À titre de fournisseur de services sous réglementation fédérale, le Service correctionnel du Canada est assujéti à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Le système correctionnel fédéral a pour fonction d'assurer l'exécution des peines imposées par les tribunaux au moyen de mesures de garde et de surveillance sécuritaires et humaines à l'endroit des délinquants et d'aider à la réadaptation et à la réinsertion sociale de ces derniers grâce à des programmes appropriés dans les pénitenciers ou dans la collectivité. En vertu de la loi fédérale, le Service correctionnel du Canada est tenu de fournir des services correctionnels aux femmes purgeant une peine de ressort fédéral. Ses activités sont régies par la *Loi sur le système correctionnel*

³⁸ LCDP, note 1 précitée, article 3.

et la mise en liberté sous condition ainsi que par un cadre stratégique assorti de *Directives du commissaire* et d'*Instructions permanentes*³⁹. Ces lois et politiques régissent de nombreux aspects des activités correctionnelles, voire la plupart. Dans la majeure partie des cas, c'est le Service correctionnel du Canada qui détermine quels services correctionnels s'imposent.

Cependant, en sa qualité de fournisseur de services, le Service correctionnel doit aussi veiller au respect des droits des détenus. Il doit tenir compte des besoins et des différences individuelles en lien avec les motifs de distinction illicite. Étant donné les préoccupations exprimées par l'Association des sociétés Elizabeth Fry et d'autres groupes, le traitement réservé aux femmes purgeant une peine de ressort fédéral, traitement qui est fondé sur leur sexe, leur race et leur déficience, constitue le cœur du présent rapport⁴⁰.

3.2 Lien entre la protection des droits de la personne et l'efficacité des services correctionnels

Le Service correctionnel du Canada doit protéger et promouvoir les droits de la personne; ce devoir est réitéré tout au long de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Plusieurs principes énoncés dans la *Loi* établissent un lien entre les activités correctionnelles et les valeurs liées aux droits de la personne, de sorte que la protection des droits de la personne fait partie intégrante de la prestation de services correctionnels efficaces. Parmi ces principes, mentionnons les suivants : recourir aux mesures les moins restrictives possibles sans toutefois mettre en danger la sécurité du public, des membres du personnel et des délinquants; veiller à ce que les pratiques et les programmes correctionnels respectent les différences liées au sexe, à l'origine ethnique, à la culture et à la langue; répondre aux besoins des femmes, des Autochtones et des délinquants présentant des besoins spéciaux⁴¹.

Toutefois, la protection de la société constitue la principale considération du système correctionnel, ce qui accroît la possibilité de conflit entre les mesures considérées comme nécessaires à la sécurité publique et celles qui ont pour but de protéger les droits des détenus. Le défi consiste à appliquer les principes directeurs du système correctionnel, y compris ceux qui régissent les droits de la personne et la sécurité publique, tout en composant avec les tensions qui existent inévitablement entre ces principes dans le contexte correctionnel. Cette situation offre aussi l'occasion de créer une structure, une culture et des pratiques organisationnelles qui sont conformes aux principes en matière de droits de la personne et qui favorisent l'efficacité opérationnelle dans des conditions sécuritaires.

3.3 Protection des droits de la personne dans la prestation des services correctionnels

Depuis la fin des années 90, les progrès considérables réalisés au chapitre du droit canadien à l'égard des droits de la personne ont fourni des indications utiles en ce qui concerne l'adoption de saines pratiques relatives aux droits de la personne. On reconnaît de plus en plus que, pour prévenir la discrimination, il faut adopter des mesures proactives qui transforment les systèmes de façon à assurer l'intégration des personnes et des groupes. Au lieu d'apporter après coup des correctifs ponctuels pour modifier des systèmes défectueux, il faudrait plutôt concevoir et bâtir ces systèmes en tenant compte des différences et des besoins de chacun.

³⁹ LSCMLC, note 37 précitée, articles 97 et 98.

⁴⁰ LCDP, note 1 précitée, article 15.

⁴¹ LSCMLC, note 37 précitée, article 4.

La présente section établit un cadre d'analyse pour déterminer si les services correctionnels respectent les droits des femmes purgeant une peine de ressort fédéral.

3.3.1 Définition de la discrimination

La discrimination se caractérise principalement par son effet. Elle peut s'exercer même lorsqu'il n'y a aucune intention de traiter une personne de façon inéquitable.

L'article 5 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* donne une définition assez large de ce que constitue la discrimination dans la prestation de services. Il précise :

5. Constitue un acte discriminatoire, s'il est fondé sur un motif de distinction illicite, le fait, pour le fournisseur de biens, de services, d'installations ou de moyens d'hébergement destinés au public :

- (a) d'en priver un individu;
- (b) de le défavoriser à l'occasion de leur fourniture.

Les motifs de distinction illicite sont énumérés à l'article 3. Par ailleurs, il est précisé au paragraphe 3.1 que la discrimination consistant à priver un individu de services peut être fondée sur plus d'un motif de distinction illicite :

3.(1) Pour l'application de la présente Loi, les motifs de distinction illicite sont ceux qui sont fondés sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'état matrimonial, la situation de famille, l'état de personne graciée ou la déficience.

3.1 Il est entendu que les actes discriminatoires comprennent les actes fondés sur un ou plusieurs motifs de distinction illicite ou l'effet combiné de plusieurs motifs.

Les articles 3 et 5 doivent être interprétés et appliqués conformément à l'objet de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, tel qu'il est exposé à l'article 2 :

La présente loi a pour objet de compléter la législation canadienne en donnant effet [...] au principe suivant : le droit de tous les individus, dans la mesure compatible avec leurs devoirs et obligations au sein de la société, à l'égalité des chances d'épanouissement et à la prise de mesures visant à la satisfaction de leurs besoins [...].

En vertu de l'article 5, la discrimination directe ou systémique est interdite dans la prestation de services correctionnels. On utilise l'expression « discrimination directe » pour décrire ce qui se produit lorsqu'une personne ou un groupe est traité différemment et de façon défavorable en raison de caractéristiques liées aux motifs de distinction illicite, y compris le sexe, la race et la déficience. Cette catégorie de discrimination est généralement facile à repérer. Par exemple, il y a discrimination directe lorsqu'un agent de correction tient des propos racistes ou lorsqu'une politique isole de façon injustifiée les délinquants handicapés.

La discrimination systémique, elle, consiste à créer, à perpétuer ou à renforcer des modèles d'inégalité qui désavantagent certains groupes de façon systématique. Elle découle généralement de lois, de politiques, de procédures, de pratiques ou de structures organisationnelles en apparence neutres. La discrimination systémique est généralement plus difficile à cerner.

Les pratiques et les politiques correctionnelles qui se fondent sur des stéréotypes et des impressions pour exclure des personnes et des groupes peuvent mener à une discrimination directe ou systémique. Les organisations peuvent prévenir ces deux types de discrimination en concevant et en mettant en œuvre des pratiques et des politiques qui n'excluent personne et qui sont adaptées aux besoins de chacun.

La discrimination ne débouche pas toujours sur l'exclusion de tous les membres d'un groupe identifiable. Une pratique ou une procédure correctionnelle qui semble neutre peut avoir un effet négatif sur certains détenus seulement. Par exemple, des pratiques visant à assurer une garde et une supervision sécuritaires pourraient mener à un état d'angoisse accru ou à un traumatisme chez les délinquants ayant été victimes d'abus sexuel (une caractéristique qui tend à être liée au sexe de façon disproportionnée), ce qui pourrait alors constituer de la discrimination à leur égard.

L'omission de prendre des mesures concrètes pour veiller à ce que toute personne ou tout groupe bénéficie des mêmes avantages en matière de services correctionnels peut aussi être considérée comme de la discrimination⁴². Une telle discrimination peut se produire, par exemple, si des pratiques correctionnelles destinées aux détenus de sexe masculin et mises à l'essai auprès d'eux sont appliquées aux femmes sans validation ou mise à l'essai adéquate. Ce type de discrimination peut être évité si les services correctionnels destinés aux femmes purgeant une peine de ressort fédéral sont conçus en fonction de la supervision et de la réadaptation des délinquantes.

Prévenir la discrimination exige de s'occuper des différences plutôt que de traiter toutes les personnes de la même manière. Pour offrir à tous les détenus des chances égales de bénéficier de mesures de garde, de réadaptation et de réinsertion sociale sécuritaires, il faut mettre à leur disposition des services correctionnels qui répondent à leurs besoins particuliers. Pour prévenir la discrimination en offrant des chances égales aux femmes purgeant une peine de ressort fédéral, il faut adopter une approche dynamique en matière de droits de la personne et se demander non pas comment ces femmes peuvent être intégrées aux services correctionnels existants et en tirer avantage, mais plutôt quels services correctionnels doivent leur être offerts pour répondre à leurs besoins.

L'obligation de prendre des mesures concrètes en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* n'est pas incompatible avec l'obligation de fiduciaire préconisée par les divers représentants des femmes purgeant une peine de ressort fédéral. Selon les sociétés Elizabeth Fry et d'autres intervenants, le gouvernement du Canada, y compris le Service correctionnel du Canada, a une obligation fiduciaire ou un devoir de diligence à l'égard des femmes purgeant une peine de ressort fédéral, et plus particulièrement à l'égard des femmes autochtones. Les femmes (et encore plus les femmes autochtones) constituent un groupe vulnérable, non seulement en raison du pouvoir restreint dont elles disposent dans le contexte carcéral, mais aussi en raison de leurs réalités économiques, sociales et politiques. Cela s'avère particulièrement exact dans le cas des détenues autochtones, dont le nombre ne cesse d'augmenter comme en témoignent les données du premier chapitre. Le désavantage que subissent ces dernières se fait ressentir dans plusieurs aspects de leur vie, tant en société que dans le système correctionnel. De ce point de vue, en raison du devoir de fiduciaire du gouvernement du Canada, le Service correctionnel a des obligations accrues en matière de droits de la personne à l'égard de ces groupes vulnérables⁴³.

⁴² Voir par exemple *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)* [1997] 3 R.C.S., p. 624, par. 78.

⁴³ Patricia Monture-Angus. *The Lived Experience of Discrimination: Aboriginal Women Who Are Federally Sentenced*, présenté à la Commission canadienne des droits de la personne par l'Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry, Ottawa, mai 2003. Internet : <http://www.elizabethfry.ca/submissn/aborigin/1.htm>.

3.3.2 Cerner la discrimination à l'égard des femmes purgeant une peine de ressort fédéral

Les fournisseurs de services, y compris le Service correctionnel du Canada, doivent savoir comment reconnaître la discrimination dans la prestation de services correctionnels lorsqu'elle a lieu et comment la prévenir avant qu'elle ne se produise.

La première étape consiste à déterminer s'il existe une différence de traitement, y compris un manque d'accès aux services correctionnels ou le refus de les offrir, ou encore l'omission des services correctionnels de répondre aux besoins de personnes ou de groupes⁴⁴. Le fait d'offrir aux femmes purgeant une peine de ressort fédéral un accès restreint aux programmes offerts aux détenus de sexe masculin peut indiquer une différence de traitement. Mais il peut aussi y avoir différence de traitement si des détenues ne peuvent tirer profit de programmes conçus pour des hommes, ou si l'évaluation des risques pour la sécurité se fait à l'aide d'un outil qui ne tient pas compte de leurs caractéristiques uniques.

Un traitement différent est discriminatoire s'il est lié à un ou plusieurs des motifs de distinction illicite énumérés dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, comme le sexe, la race ou la déficience⁴⁵. Ce lien n'est pas toujours direct ou évident. Pour le déceler, il se peut qu'on doive d'abord comprendre comment les caractéristiques des personnes et des groupes sont liées aux motifs de distinction illicite dans le contexte correctionnel. Cela peut supposer, par exemple, que l'on comprenne en quoi les facteurs criminogènes associés aux femmes diffèrent de ceux associés aux hommes, pour ensuite évaluer si les politiques et les pratiques visant à remédier à ces facteurs offrent aux femmes purgeant une peine de ressort fédéral des chances égales de bénéficier de programmes de réadaptation.

Pour comprendre par exemple comment le fait de ne pas pouvoir bénéficier de services correctionnels peut être lié à des motifs de distinction illicite, il est possible que le Service correctionnel du Canada doive mener des études sérieuses, y compris des consultations auprès des détenus, des groupes de revendication et d'autres experts. À cet égard, il est important que le Service correctionnel fasse en sorte que les détenus et d'autres parties concernées puissent participer de façon valable aux consultations. De nouvelles pratiques et de nouveaux outils stratégiques peuvent aussi contribuer à ce processus en permettant notamment de veiller à ce que les données (y compris les données budgétaires et financières) soient recueillies et saisies dans les systèmes organisationnels prévus à cette fin, d'une façon qui reflète la population et les personnes visées par les services correctionnels. Ces types de mécanismes et de pratiques stratégiques sont susceptibles d'aider à mieux surveiller l'accès aux services correctionnels de même qu'à déceler les lacunes de ces services.

Il peut parfois être impossible d'attribuer ou de lier le traitement qui défavorise une personne à un seul motif de distinction illicite. Les formes d'exclusion dont sont victimes les femmes autochtones purgeant une peine de ressort fédéral, par exemple, peuvent être différentes de celles que subissent les femmes non autochtones et les hommes autochtones. D'ailleurs, les raisons pour lesquelles les femmes autochtones ne profitent pas d'un programme ne sont pas nécessairement les mêmes que les raisons données pour les femmes non autochtones. Et les expériences des personnes appartenant à un groupe identifiable, par exemple les femmes autochtones, ne sont pas

⁴⁴ *University of British Columbia c. Berg*, [1993] 2 S.C.R. 353.

⁴⁵ *LCDP*, note 1 précitée, articles 3 et 3.1.

nécessairement les mêmes. Il faut donc faire preuve de souplesse lorsqu'on établit un lien entre des motifs de distinction illicite et une différence de traitement, tout en reconnaissant que les motifs énoncés dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* visent à signaler des intérêts et des besoins susceptibles d'être passés sous silence.

Le fournisseur de services qui établit un lien entre une différence de traitement et au moins un motif de distinction illicite est tenu de prendre des mesures proactives et réactives efficaces. Pour réagir efficacement à une situation discriminatoire, il doit se doter d'un système équitable, souple et efficace de règlement des problèmes, des plaintes et des griefs. Le Service correctionnel devrait amorcer cette démarche tout en reconnaissant l'importance de l'accès à des voies de recours externes, y compris le Bureau de l'enquêteur correctionnel, la Commission canadienne des droits de la personne et un organisme de réparation externe tel qu'il est mentionné à la recommandation 19. Les mesures proactives sont diverses : il peut s'agir de faire des vérifications du respect des droits de la personne, de prendre ces droits en considération dans l'élaboration de nouvelles politiques ou l'examen de politiques déjà en vigueur, ou d'offrir des activités de sensibilisation et de la formation continue en matière de droits de la personne.

3.3.3 Situations où la différence de traitement peut être justifiée

La législation relative aux droits de la personne reconnaît qu'il peut exister des limites aux moyens dont dispose un fournisseur de services comme le Service correctionnel du Canada pour promouvoir et protéger les droits des femmes purgeant une peine de ressort fédéral. Mais en raison de l'importance de l'égalité dans notre société, ces limites ou exceptions en matière de droits de la personne sont peu nombreuses et interprétées de façon très étroite⁴⁶.

En général, pour prouver qu'un traitement différent ou défavorable dans le cadre des services correctionnels n'est pas discriminatoire en vertu des lois sur les droits de la personne, le Service correctionnel doit montrer qu'il n'y a aucune autre façon de dispenser le service sans créer de « contraintes excessives » liées à la santé, à la sécurité et aux coûts⁴⁷. C'est à cette étape de l'analyse que le principe touchant la sécurité du public (considéré comme le « critère prépondérant » à l'article 4 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*) peut entrer en conflit avec les valeurs et les pratiques relatives aux droits de la personne. Cela témoigne de l'importance de chercher des moyens de résoudre ce conflit — des moyens qui permettent non pas de réduire au minimum les droits des détenus, mais bien de favoriser l'adaptation aux différences et aux besoins individuels.

« [Les lois sur les droits de la personne] constituent souvent le dernier recours de la personne désavantagée et de la personne privée de ses droits de représentation. »

Cour suprême du Canada dans *Zurich Insurance c. Commission ontarienne des droits de la personne*, note 46, par. 18.

⁴⁶ *Zurich Insurance Co. c. Ontario (Commission des droits de la personne)*, [1992] 2 R.C.S. 321, par. 18.

⁴⁷ *LCDP*, note 1 précitée, article 15(1)g).

3.3.4 Veiller à ce que la différence de traitement dans la prestation des services correctionnels soit l'exception

Pour assurer l'équité dans la prestation de services correctionnels où des questions sur les limites des droits de la personne se posent, il est nécessaire de faire le test en trois parties créé par la Cour suprême du Canada⁴⁸, qui s'articule en trois questions :

1. La limite imposée aux droits de la personne vise-t-elle la réalisation d'un objectif lié à la prestation des services correctionnels?
2. La limite imposée aux droits de la personne a-t-elle été adoptée sans intention de discrimination?
3. La limite imposée aux droits de la personne est-elle raisonnablement nécessaire à l'atteinte de l'objectif ou du but, ou peut-on prendre les mesures nécessaires pour s'adapter au besoin ou à la différence sans que cela ne constitue une contrainte excessive?

On pourra difficilement répondre à ces questions si la politique ou la pratique ne s'assortit pas d'un objectif clair. Si l'objectif n'est pas clair, il ne sera peut-être pas possible de déterminer si une restriction concernant l'égalité est vraiment nécessaire. Par exemple, si l'isolement vise à assurer la sécurité, quel niveau de risque est acceptable, et qui cherche-t-on à protéger? Au moment d'élaborer de nouvelles politiques et pratiques correctionnelles ou de revoir celles qui existent, il est important d'en énoncer les objectifs de façon claire et précise.

La première question ou le premier volet du test vise à déterminer s'il y a un lien ou une logique légitime entre l'objectif ou le but et l'activité exécutée. Dans le contexte correctionnel, l'objectif doit être lié au mandat et à la mission du Service correctionnel du Canada. Les politiques ou les pratiques qui sont discriminatoires pour des personnes ou des groupes et qui n'ont aucun lien logique avec la mission du Service ne peuvent se justifier.

La deuxième partie du test vise à déterminer pourquoi la politique ou la pratique discriminatoire a été adoptée ou continue d'être appliquée. S'il y a intention discriminatoire, la politique ou la pratique qui a des conséquences négatives est contraire à la loi. Mais même s'il n'existait aucune intention discriminatoire au moment de l'adoption de la politique ou de la pratique, l'omission de mettre ces dernières à jour lorsqu'on connaît leur influence sur des personnes peut amener à s'interroger sur les raisons pour lesquelles on continue d'y avoir recours.

La troisième partie du test vise à déterminer si la limite, la restriction ou l'exclusion est raisonnablement nécessaire. La politique ou la pratique doit clairement contribuer à la réalisation de l'objectif légitime, malgré ses effets négatifs. Une politique ou une pratique inefficace n'est pas raisonnablement nécessaire. Et même si la politique ou la pratique est raisonnablement nécessaire parce qu'elle contribue à l'atteinte du

L'incorporation des mesures d'adaptation dans la norme elle-même assure que chaque personne est évaluée selon ses propres capacités personnelles, au lieu d'être jugée en fonction de présumées caractéristiques de groupe.

Cour suprême du Canada, dans *Grismer*, note 48 précitée, par. 19.

⁴⁸ Voir l'analyse établie par la Cour suprême du Canada dans *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. B.C.G.S.E.U.*, [1999] 3 R.C.S., p. 3; et *Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) c. Colombie-Britannique (Council of Human Rights)*, [1999] 3 R.C.S., p. 868. Ci-après désigné sous le nom de *Meiorin* et *Grismer*, respectivement.

but légitime, le fournisseur de services doit déterminer s'il existe des solutions de rechange moins discriminatoires. On veille ainsi à ce que la politique ou la pratique soit autant que possible ouverte à tous⁴⁹. Il faut tout de même envisager l'adaptation individuelle à la norme, lorsque cela est nécessaire. La troisième partie du test laisse apparaître l'exigence de procéder à une évaluation individuelle valable, qui s'inscrit dans une démarche visant à faire en sorte que la politique ou la pratique exclue le moins de personnes possible et entre dans le processus d'adaptation individuelle.

Ces trois questions permettent de déterminer les cas où la discrimination existante est injustifiée. Elles peuvent aider à cerner les situations injustifiables où les pratiques et les systèmes n'ont pas répondu à des besoins légitimes, ainsi qu'à déterminer quelles modifications éventuelles aux politiques et pratiques permettraient d'éviter que des situations semblables se reproduisent. On peut aussi prévenir la discrimination en tenant compte des trois questions du test au moment d'examiner des politiques et pratiques existantes ou d'élaborer de nouvelles politiques et pratiques. Pour rechercher sérieusement des politiques et des pratiques de rechange qui ne sont pas discriminatoires, il est nécessaire d'utiliser des processus ou des outils d'évaluation mettant en relief les besoins et les différences de chaque détenu. Par exemple, les outils d'évaluation qui aident à cerner les besoins des détenus non autochtones en matière de programmes ne conviennent peut-être pas pour évaluer ceux des détenus autochtones.

L'examen des solutions de rechange s'inscrit dans une démarche visant à s'adapter aux différences et aux besoins individuels légitimes. Le Service correctionnel du Canada a le devoir de prendre les mesures d'adaptation nécessaires pour les particuliers et les groupes dans la mesure où cela ne lui occasionne pas de « contrainte excessive » : autrement dit, il doit faire tout ce qu'il peut sans compromettre indûment la santé ou la sécurité du personnel, des femmes purgeant une peine de ressort fédéral ou du public. Le coût est parfois un facteur susceptible de justifier la discrimination, mais il est très rare qu'on l'utilise pour justifier une violation des droits de la personne.

Les préoccupations touchant la sécurité sont au cœur du système correctionnel et il importe donc que ces préoccupations, lorsqu'elles entrent en conflit avec les droits des délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral, soient mesurées et équilibrées de façon systématique et uniforme. Certes, cela constitue un défi dans le contexte correctionnel, où un problème de sécurité peut se poser soudainement, à tout moment. Il est donc important d'établir des politiques et des procédures fondées sur une compréhension uniforme des facteurs qui influent sur la sécurité en milieu carcéral. Le fait de cerner ces facteurs à l'avance réduira au minimum la mesure dans laquelle les considérations liées à la sécurité minent la protection des droits de la personne.

3.3.5 Discrimination multiple

Les femmes purgeant une peine de ressort fédéral sont victimes de diverses formes de discrimination, différentes de celles que subissent les hommes dans la même situation. La discrimination prend plusieurs formes, tout comme la vie et les expériences des personnes. Une délinquante purgeant une peine de ressort fédéral peut subir de la discrimination parce qu'elle est une femme, parce qu'elle a un handicap, ou les deux. Voilà pourquoi il importe d'envisager la discrimination d'une façon qui reflète l'ensemble du contexte de la vie d'une personne. Cette analyse contextuelle de la discrimination est appelée « analyse intersectionnelle ». Elle reconnaît que les caractéristiques et les besoins de chaque personne sont complexes et variés, et que leur expérience de la différence de traitement peut varier aussi. Elle permet de repérer les différences

⁴⁹ *Grismer*, note 48 précitée, par. 22.

de traitement liées à plus d'un motif de distinction illicite, et de prévenir la discrimination fondée sur les mêmes motifs.

L'analyse intersectionnelle peut aussi réduire la tendance à « catégoriser » les détenus. Cela peut arriver lorsqu'on suppose, par exemple, que les besoins de toutes les détenues autochtones purgeant une peine de ressort fédéral sont les mêmes⁵⁰. Même s'il est possible que les femmes autochtones aient davantage de points communs entre elles qu'avec les femmes non autochtones, elles ne se ressemblent pas toutes. C'est l'une des raisons pour lesquelles les programmes destinés aux Autochtones sont susceptibles de répondre seulement aux besoins de certains délinquants autochtones, mais pas tous.

L'une des caractéristiques propres à la plupart des délinquants purgeant une peine de ressort fédéral est le désavantage économique. Même si la condition sociale (y compris la situation économique) ne constitue pas un motif de distinction illicite en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, il ne faut pas perdre de vue que la pauvreté, l'analphabétisme et le manque d'autonomie fonctionnelle peuvent accroître la vulnérabilité associée aux motifs de distinction illicite. Cela influe sur la réadaptation et la réinsertion sociales efficaces de tous les délinquants purgeant une peine de ressort fédéral. De plus, cette situation occasionne des répercussions particulières chez les femmes purgeant une peine de ressort fédéral, dont le faible taux d'employabilité par rapport aux hommes, par exemple, laisse croire que les programmes d'emploi destinés aux femmes sont particulièrement essentiels à une réinsertion sociale efficace.

3.3.6 Comparaisons qui favorisent le respect des droits des femmes purgeant une peine de ressort fédéral

On a déjà qualifié l'égalité de notion comparative⁵¹. Dans une certaine mesure, on a tendance à vouloir mesurer l'égalité en comparant les femmes aux hommes : les femmes purgeant une peine de ressort fédéral bénéficient-elles des mêmes services correctionnels que leurs homologues masculins? Cette approche peut se révéler utile pour cerner les lacunes des services correctionnels dans les domaines où les caractéristiques, les intérêts et les besoins des femmes et des hommes purgeant une peine de ressort fédéral sont identiques ou comparables. Mais lorsque les deux populations diffèrent, les comparaisons ne sont généralement pas utiles, car elles ne favorisent pas l'égalité véritable. L'égalité véritable se fonde sur le principe selon lequel traiter tout le monde de la même façon ne mène pas nécessairement à l'égalité. De fait, un traitement similaire peut produire des résultats inégaux et renforcer les tendances et les résultats discriminatoires. L'égalité réelle exige qu'on tienne compte des différences propres à chaque personne ou chaque groupe afin que tous bénéficient de l'objet de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et mettent à profit les possibilités offertes à tous, indépendamment de diverses caractéristiques, dont le sexe, la race ou la déficience.

D'autres motifs expliquent pourquoi il n'est pas utile de fonder l'analyse de l'égalité sur des comparaisons. Par exemple, le désavantage occasionné par une combinaison de motifs de distinction illicite (par exemple : sexe et race, ou sexe, race et déficience) ne se prête pas facilement à une analyse de l'égalité fondée sur la comparaison. Quelle autre situation peut-on comparer à la différence de traitement d'une femme handicapée qui est membre d'un groupe racialisé? Lorsque plus d'un motif de distinction illicite entre en jeu, lequel doit-on privilégier dans le cadre de l'analyse des droits de la personne?

⁵⁰ Wendy Chan et Kiran Mirchandani (dir.). *Crimes of Colour: Racialization and the Criminal Justice System in Canada*, Peterborough, Broadview Press, 2002, p. 79.

⁵¹ *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. p. 143.

Recourir aux comparaisons, lorsque cela est possible et valable, et procéder à une évaluation individuelle afin de cerner les besoins réels de chacun constitue une meilleure méthode de protection des droits de la personne. Ce processus d'évaluation individuelle peut miser sur des outils d'évaluation adaptés à la population visée, ainsi que sur des entretiens et des consultations avec des personnes informées, y compris les principaux intéressés. Ce processus doit être permanent et enrichi grâce à l'évaluation constante de l'impact et de l'efficacité des services correctionnels dans la réponse aux besoins légitimes des détenus purgeant une peine de ressort fédéral.

3.4 Le respect des droits de la personne dans la prestation des services correctionnels

À l'heure actuelle, le processus de règlement des plaintes et griefs des délinquants, ainsi que le processus de plaintes prévu dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, permettent de faire respecter les droits de la personne dans le cadre de la prestation des services correctionnels, une plainte à la fois. Même si le processus de plaintes est un important mécanisme d'application des droits de la personne, il mène rarement à des changements généraux dans les systèmes, les pratiques et les politiques d'une organisation. D'ailleurs, il n'empêche pas nécessairement la discrimination de se reproduire. Le processus de règlement des plaintes et griefs des délinquants, en particulier, mène rarement à l'élaboration de politiques et pratiques modifiées qui favorisent l'intégration, et c'est pourquoi l'adoption d'une démarche proactive est si importante.

3.4.1 Principes directeurs pour une analyse dans le contexte des droits de la personne

On peut dégager de la présente analyse plusieurs principes utiles qui assureront que le traitement des femmes purgeant une peine de ressort fédéral est conforme aux lois régissant les droits de la personne.

1. Les femmes purgeant une peine de ressort fédéral ont le droit fondamental de ne pas subir de discrimination, et elles ont le droit de bénéficier de services correctionnels aussi efficaces que ceux offerts aux hommes.
2. L'égalité est fondée non pas sur des stéréotypes, des préjugés ou des généralisations, mais bien sur les besoins réels et l'identité des femmes purgeant une peine de ressort fédéral. Il est nécessaire d'avoir recours à une approche contextuelle afin de comprendre les besoins de ces dernières en matière de services correctionnels, et d'y répondre.
3. Le devoir du Service correctionnel du Canada de promouvoir et de protéger les droits des femmes purgeant une peine de ressort fédéral dans le cadre de la prestation de services correctionnels est immédiat, proactif et permanent.
4. La justification d'un traitement discriminatoire dans la prestation de services correctionnels se limite aux arguments concernant la sécurité, la santé et les coûts. Le Service correctionnel du Canada doit montrer en quoi le fait de respecter les caractéristiques et les besoins des femmes purgeant une peine de ressort fédéral lorsque ceux-ci concernent les motifs de distinction illicite occasionnerait une contrainte excessive liée aux trois aspects énoncés ci-haut.
5. Le recours à une approche proactive suppose que le Service correctionnel adopte des politiques et des outils qui favorisent la conception et la prestation de services correctionnels conformes aux droits de la personne. Mentionnons les suivants : collecte de données et reddition de comptes adéquates; processus de consultation valables; processus d'évaluation individuelle, de sensibilisation et de formation appropriés; et évaluation des programmes (y compris les rapports budgétaires ventilés selon le sexe) qui examinent l'incidence sur les droits de la personne.

Les droits de la personne dans l'évaluation et la classification des risques et des besoins

La classification et l'évaluation des besoins en matière de programmes chez les délinquants purgeant une peine de ressort fédéral, ainsi que le risque qu'ils posent pour la sécurité, influent énormément sur le choix du lieu d'incarcération, les méthodes de gestion et de supervision des détenus, les types de programmes qui leur sont offerts et les conditions nécessaires à leur remise en liberté. La portée de ces décisions peut être considérable.

Au chapitre de la gestion de la réinsertion sociale des délinquants, le processus de gestion des cas commence par l'évaluation des risques pour la sécurité et par la détermination des facteurs ayant mené aux comportements criminels. Si ces processus comportent des lacunes, certains détenus seront mal classés, et leurs plans correctionnels, y compris les décisions relatives aux types de programmes qui correspondraient le mieux à leurs besoins, seront faussés, ce qui minera leur chance de réussite à l'étape de la réinsertion sociale. De plus, si les lacunes sont liées à des motifs de distinction illicite, il est possible qu'elles aillent à l'encontre de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Par conséquent, il importe de déterminer si les processus d'évaluation et de classification sont utiles et bien adaptés à la population visée.

4.1 Évaluation initiale des délinquants

Tous les nouveaux délinquants doivent faire l'objet d'une évaluation initiale. L'évaluation initiale des délinquants, lancée en 1994, vise à cerner les facteurs qui ont mené au comportement criminel d'une personne. Cette information constitue le fondement du plan correctionnel, lequel précise les programmes qui permettront d'atténuer les facteurs de risque repérés. L'évaluation initiale permet de produire pour chaque détenu un profil assorti d'une évaluation des facteurs de risque dynamiques et d'un classement du détenu en fonction d'une échelle de classification par niveau de sécurité. L'évaluation des facteurs de risque dynamiques ou des facteurs criminogènes aide à déterminer le niveau et le type d'interventions nécessaires pour assurer la réinsertion sociale sécuritaire et opportune du délinquant. L'évaluation permet d'attribuer une cote (faible, moyen, élevé) aux facteurs qui doivent être améliorés. L'échelle de classement par niveau de sécurité, basée sur les résultats de l'évaluation des risques, permet d'évaluer le risque pour la sécurité et mène à l'attribution d'une cote de sécurité : minimale, moyenne ou maximale.

La suite de la présente section traite de certaines conséquences de ces deux mécanismes d'évaluation sur les droits de la personne.

4.1.1 Évaluation des facteurs de risque dynamiques

L'évaluation des facteurs de risque dynamiques permet de cerner les besoins des délinquants en matière de réinsertion sociale ou de programmes⁵². Le processus d'évaluation part du principe selon lequel les facteurs de risque dynamiques sont ceux ayant mené une personne au crime, et que le risque de récidive peut être réduit au moyen de programmes qui prennent en compte ces facteurs.

⁵² Service correctionnel du Canada. *Évaluation initiale et planification correctionnelle – Instructions permanentes (700-04)*, pp. 17 à 20. Internet : http://www.csc-scc.gc.ca/text/plcy/sop/doc/700_07_f.pdf.

Sept domaines sont évalués afin de déterminer quelles interventions ou quels programmes pourraient produire un changement de comportement. Il s'agit des domaines suivants : l'emploi, les relations matrimoniales et familiales, les fréquentations et les relations sociales, la toxicomanie, la vie sociale, l'orientation personnelle et affective et l'attitude générale. On utilise le même instrument d'évaluation pour les hommes et les femmes.

On peut agir sur les facteurs dynamiques au moyen d'interventions ou de programmes adaptés en vue de modifier le comportement du délinquant.

Service correctionnel du Canada. *Évaluation initiale et planification correctionnelle – IP (700-04)*, note 52, p. 17.

4.1.1.1 Analyse dans le contexte des droits de la personne

Puisque l'évaluation des facteurs de risque dynamiques permet de cerner les besoins des délinquantes en matière de programmes, on l'utilise aussi pour « catégoriser » les délinquantes et contribuer à leur réinsertion sociale. Une évaluation erronée peut générer un plan correctionnel exigeant la participation à un programme qui sera peu ou pas utile à la personne, ou qui l'empêchera de participer à un programme qui favoriserait sa réadaptation. Vu le rôle crucial que jouent le plan correctionnel et les programmes dans l'obtention d'une remise en liberté rapide, une évaluation erronée pourrait créer des fardeaux ou des obstacles considérables pour certaines détenues, ou leur faire manquer des occasions.

On reconnaît généralement que les femmes commettent des crimes pour des motifs différents de ceux des hommes⁵³. L'utilisation d'un même outil d'évaluation des besoins en matière de programmes de réinsertion sociale sera moins utile aux femmes qu'un outil adapté. Un outil ou un instrument d'évaluation incapable de tenir compte de l'éventail complet des facteurs criminogènes propres aux femmes purgeant une peine de ressort fédéral va à l'encontre de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

« [Les] crimes [des femmes] sont différents, leurs facteurs criminogènes sont différents et leurs besoins de programmes et de services correctionnels sont différents. »

Louise Arbour. *Rapport de la Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*, note 5 précitée, p. 248.

L'examen de l'instrument d'évaluation des facteurs de risque dynamiques révèle ainsi que celui-ci ne tient pas compte de certaines variables propres aux femmes, comme la victimisation antérieure⁵⁴. Même si la violence conjugale antérieure ou actuelle et le fait d'avoir été témoin d'actes de violence conjugale pendant l'enfance sont des indicateurs de risque au titre des « relations matrimoniales et familiales », l'agression sexuelle et la violence physique pendant l'enfance ne sont pas utilisées comme indicateurs à quelque endroit du processus d'évaluation des besoins. Pourtant, ces facteurs sont pertinents dans la vie des délinquants sous responsabilité fédérale, en particulier les femmes

⁵³ Tim Brennan. « Institutional Classification of Females: Problems and Some Proposals for Reform », *Female Offenders: Critical Perspectives and Effective Interventions*, Ruth T. Zaplin, éd., Gaithersburg, Maryland, Aspen Publishers, Inc., 1998, p. 181. Voir aussi : Kelly Hannah-Moffat et Margaret Shaw, *Oser prendre des risques : Intégration des différences entre les sexes et entre les cultures au classement et à l'évaluation des délinquantes sous responsabilité fédérale*, Condition féminine Canada, Ottawa, mars 2001, p. 64. Internet : http://collection.nlc-bnc.ca/100/200/301/swc-cfc/taking_risks-f/010514-0662654323-f.pdf.

⁵⁴ Tim Brennan. *Female Offenders: Critical Perspectives and Effective Interventions*, note 53 précitée, p. 203. Voir aussi Kathleen Kendall, *Women and Punishment: The Struggle for Justice*, « Time to think about Cognitive Behavioural Programmes », Pat Carlen éd., Portland, Or., Willan Pub, 2002, p. 191.

(voir le profil statistique présenté au premier chapitre). Une recherche menée aux États-Unis laisse croire à l'existence d'un lien entre le comportement criminel des femmes et leur victimisation antérieure. De plus, cette recherche laisse entendre que les liens entre les facteurs menant à la criminalité peuvent différer chez les hommes et les femmes⁵⁵. Le Service correctionnel du Canada devrait effectuer des recherches supplémentaires afin de préciser comment des facteurs comme la violence antérieure peuvent influencer sur la récidive, de façon à ce que les délinquantes, en particulier, puissent tirer pleinement avantage de programmes correctionnels qui tiennent compte de la gamme complète de leurs facteurs criminogènes.

... il faudra mener des recherches supplémentaires avant d'éliminer la victimisation et l'estime de soi comme indicateurs prévisionnels de criminalité chez les femmes. Même si elles sont sources de problème pour les hommes et pour les femmes, la violence et la négligence semblent avoir une valeur prédictive de criminalité plus marquée chez les femmes que chez les hommes.

Classification of Women Offenders: A National Assessment of Current Practices, note 55, p. 27.

De prime abord, l'instrument d'évaluation des facteurs de risque dynamiques établit une distinction discriminatoire en considérant la déficience comme un indicateur de risque/besoin qui « fait obstacle » à l'emploi. Pourtant, on n'a pas démontré clairement à quel point cet indicateur peut contribuer de manière fiable à la prédiction du risque de récidive des délinquants handicapés⁵⁶. Lorsqu'on envisage cette situation en fonction des droits de la personne, le faible taux d'emploi chez les personnes handicapées reflète généralement le défaut des employeurs d'adopter en milieu de travail des normes qui favorisent l'intégration de ces personnes, ce qui occasionne leur exclusion d'un grand nombre de milieux de travail. Si le Service correctionnel du Canada continue d'utiliser « la déficience » comme facteur dans le cadre du processus d'évaluation des besoins, il doit d'abord déterminer en quoi elle contribue à la récidive et élaborer des programmes qui répondent aux besoins des délinquants handicapés, notamment en matière d'emploi et d'employabilité. Le Service correctionnel doit aussi examiner les questions d'accessibilité avec les employeurs éventuels lorsqu'il effectue des démarches de développement de l'emploi dans la collectivité pour les délinquants en placement à l'extérieur ou en liberté sous condition.

L'évaluation des facteurs de risque dynamiques utilise aussi des indicateurs de risque/besoins fondés sur d'autres motifs de distinction illicite, y compris la religion et l'origine ethnique⁵⁷. Encore une fois, la fiabilité de tels indicateurs pour prédire le risque lié aux délinquants n'est pas évidente, et on ne sait pas clairement à quel point ces facteurs peuvent être mesurés avec sérieux dans le contexte de l'évaluation initiale des délinquants. Le manuel qui accompagne l'outil d'évaluation offre peu de directives au personnel du Service correctionnel sur l'application de ces facteurs qui pourraient être discriminatoires.

⁵⁵ U.S. Department of Justice, National Institute of Corrections, *Classification of Women Offenders: A National Assessment of Current Practices*, Washington, DC, août 2001, pp. 7 à 9. Internet : <http://www.nicic.org/pubs/2001/017082.pdf>.

⁵⁶ En général, le faible taux d'emploi chez les femmes handicapées découle non pas de facteurs individuels, mais bien de facteurs systémiques. Les femmes handicapées ont un taux de chômage supérieur, des revenus d'emploi inférieurs et un taux de pauvreté supérieur à l'ensemble de leurs homologues masculins. Condition féminine Canada, *La dynamique de la pauvreté chez les femmes au Canada*, Ottawa, mars 2000, p. 10. Internet : http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/0662281594/200003_0662281594_9_f.html.

⁵⁷ Exemples : Dans le domaine de l'emploi, l'évaluation comprend l'indicateur suivant : « A des problèmes de santé physique qui constituent un obstacle au travail? »; dans le domaine de l'orientation personnelle et affective, on trouve les indicateurs suivants : « Son origine ethnique lui pose un problème? Sa religion lui pose un problème? » Voir IP 700-04, annexe 700-04C, note 52 précitée.

Cela soulève des préoccupations en ce qui concerne l'évaluation des délinquants autochtones et d'autres groupes racialisés purgeant une peine de ressort fédéral. Si un outil d'évaluation des besoins ne permet pas de mesurer les facteurs particuliers qui peuvent mener un Autochtone à la criminalité, on peut douter de sa capacité à cerner adéquatement les besoins en matière de programmes ainsi que toute mesure de prévention éventuelle. Parallèlement, l'utilisation d'un outil qui évalue les délinquants autochtones en fonction de stéréotypes et d'impressions mine la capacité de réinsertion sociale des délinquants autochtones.

Le fait d'utiliser des indicateurs liés aux motifs de distinction illicite afin d'évaluer les risques de récidive potentielle a une incidence sur les droits de la personne, qu'il convient d'examiner en profondeur. Tout comme la société et les normes sociales peuvent créer des obstacles aux personnes handicapées, sans rapport avec leurs aptitudes réelles, de même, les délinquants handicapés ou qui sont perçus comme tels sont mal servis par des services correctionnels qui utilisent des outils d'évaluation présumant l'existence d'un lien entre la déficience et un risque accru⁵⁸. Parallèlement, l'ethnie ou la race peut vouloir dire une chose pour un délinquant, et avoir un sens différent pour un autre. L'incidence de ces facteurs est peut-être davantage liée à l'opinion ou à la réaction de la société face à la race ou aux origines ethniques d'une personne — et notamment, d'une personne ayant des antécédents criminels — qu'à la façon dont la personne se perçoit ou agit.

Le Service correctionnel doit utiliser avec prudence des caractéristiques telles que la race, l'ethnie ou la déficience pour déterminer les besoins sur le plan des programmes. Les indicateurs aux fins de ces programmes doivent plutôt être établis soigneusement en fonction des besoins et de l'expérience particuliers de chacune des personnes. Il est crucial d'éviter d'évaluer les délinquants en fonction de l'impression selon laquelle les personnes handicapées ou les membres de groupes racialisés, par exemple, présentent un risque accru. Même si c'est le cas pour certains délinquants, on ne peut certainement pas généraliser. Il faut fournir au personnel du Service correctionnel des directives plus claires sur ces aspects de l'évaluation des besoins, et les outils d'évaluation doivent être conçus soigneusement afin d'éviter toute différence de traitement.

Pour toutes ces raisons, il est clair que l'évaluation des facteurs de risque dynamiques entraîne des différences de traitement à l'égard de certaines personnes et de certains groupes, en raison d'indicateurs liés aux motifs de distinction illicite. De prime abord, l'instrument utilisé pour évaluer les facteurs criminogènes ou les besoins en matière de programmes est discriminatoire. Il est donc nécessaire de revoir les trois questions permettant de déterminer si la discrimination est justifiée, car elles favorisent l'élaboration de solutions de rechange moins discriminatoires.

La première question vise à déterminer pourquoi on a adopté l'instrument d'évaluation des facteurs de risque dynamiques et si ces raisons sont liées à une fonction légitime du Service correctionnel. Le processus semble avoir été adopté pour évaluer les facteurs qui contribuent à la récidive et qui peuvent faire l'objet d'un programme. Il est donc logiquement lié au mandat du Service, et si on le met en œuvre convenablement, il devrait aider les délinquants purgeant une peine de ressort fédéral.

Pour ce qui est de la deuxième question (qui examine la raison pour laquelle la pratique a été adoptée), rien ne laisse entendre que l'évaluation des facteurs de risque dynamiques ait été choisie à des fins discriminatoires. La Commission s'inquiète néanmoins du fait que le Service correctionnel continue d'appliquer le même outil aux femmes et aux hommes, sans trop se préoccuper des

⁵⁸ «... les actes discriminatoires [peuvent] être fondés autant sur les perceptions, les mythes et les stéréotypes que sur l'existence de limitations fonctionnelles réelles. » *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville) et autres*, [2000] 1 R.C.S., p. 665, par. 39.

recherches montrant que leurs facteurs criminogènes respectifs sont différents. Certaines de ces études ont été menées il y a plus de dix ans et sont mentionnées dans le rapport du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une fédérale (1990), ainsi que dans le *Rapport de la Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston (1996)*.

La dernière question vise à déterminer si l'évaluation des facteurs de risque dynamiques est raisonnablement nécessaire à la réalisation du mandat du Service correctionnel. On s'attache ici à déterminer si l'évaluation des facteurs de risque dynamiques atteint effectivement ses objectifs à l'égard des femmes purgeant une peine de ressort fédéral et, le cas échéant, à voir s'il existe des solutions de rechange pour modifier ou remplacer le processus d'évaluation et préciser quelles mesures d'adaptation individuelles pourraient être prises.

Il faut déployer plus d'efforts afin d'examiner les causes sous-jacentes des infractions commises par une femme.

Ex-détenue en prélibération

Les commentaires recueillis auprès des femmes nous laissent croire que l'évaluation ne répond pas aux besoins des femmes (pas plus qu'à ceux des hommes) purgeant une peine de ressort fédéral qui sont handicapées ou membres de groupes racialisés. Nombre de femmes interrogées aux fins du présent rapport ont expliqué pourquoi les programmes ne répondaient pas à leurs besoins, et mentionné l'absence de certains programmes essentiels. En particulier, elles ont déclaré qu'elles avaient besoin d'une aide supplémentaire pour composer avec les répercussions des actes de violence subis antérieurement, répercussions qui les empêchent aussi de progresser à l'aide d'autres programmes.

Puisque l'évaluation des facteurs de risque dynamiques est une forme d'évaluation individuelle, il est important, du point de vue des droits de la personne, de veiller à ce qu'elle soit adaptée aux personnes visées. Dans son récent rapport sur la réinsertion sociale des délinquantes, la vérificatrice générale s'est dite préoccupée par l'absence d'essais de validation à l'égard de l'outil d'évaluation appliqué aux femmes⁵⁹. De plus, aucun exercice de ce genre n'a été effectué en vue de valider l'application de l'outil à une population de détenus autochtones. Compte tenu de la surreprésentation des Autochtones dans les établissements correctionnels fédéraux, en particulier chez les femmes, l'omission du Service correctionnel d'effectuer des essais adéquats portant sur cet important outil d'évaluation inquiète beaucoup la Commission.

La plupart des instruments n'évaluent pas les besoins particuliers des femmes qui sont liés à leur cheminement vers la criminalité, et notamment les problèmes concomitants de la toxicomanie, de l'alcoolisme et de la victimisation.

Gender-Responsive Strategies, note 3 précitée, p. 18.

Comme nous l'avons déjà signalé, les lois régissant les droits de la personne exigent que les processus d'évaluation et de vérification soient adaptés aux populations visées et conçus de façon à donner les résultats escomptés. Les outils d'évaluation qui ne satisfont pas à ces exigences sont des instruments qui manquent de souplesse et qui mènent généralement à une différence de traitement injustifiable. À défaut d'effectuer des essais appropriés et d'apporter des modifications, on ne devrait pas utiliser ces instruments dans le cas des femmes ou des délinquants autochtones.

⁵⁹ Bureau du vérificateur général du Canada. *Rapport de la Vérificatrice générale du Canada : Service correctionnel Canada — La réinsertion sociale des délinquantes, Chapitre 4*, note 22 précitée, par. 4.38.

Contrairement à l'échelle de classement par niveau de sécurité, dont nous parlerons plus loin, l'évaluation des facteurs de risque dynamiques est un outil d'intervention qui ne repose sur aucune base législative explicite. Ainsi, le Service correctionnel jouit d'une marge de manœuvre considérable pour revoir à la fois le processus et l'instrument et les adapter aux besoins de tous les délinquants purgeant une peine de ressort fédéral.

Recommandation n° 1

Nous recommandons que le Service correctionnel du Canada élabore et mette en œuvre un processus d'évaluation des besoins qui répond aux besoins des femmes purgeant une peine de ressort fédéral, y compris les femmes autochtones, les femmes qui sont membres de groupes racialisés et les femmes handicapées.

4.1.2 La cote de sécurité et l'échelle de classement par niveau de sécurité

La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* impose au Service correctionnel du Canada le devoir d'attribuer à chaque délinquant une cote de sécurité (minimale, moyenne ou maximale), conformément à un cadre législatif et stratégique détaillé⁶⁰. Le classement s'articule autour d'une évaluation du risque d'évasion et du risque pour la sécurité publique présentés par une délinquante, ainsi que de son besoin de supervision en milieu carcéral⁶¹. On évalue donc deux types de risques, soit le risque pour la sécurité publique advenant une évasion, et le risque pour le personnel, les autres détenus et soi-même occasionné par des problèmes liés à l'adaptation au milieu carcéral. La *Loi* énonce les facteurs dont il faut tenir compte au moment de déterminer la cote de sécurité, notamment les antécédents sociaux de la détenue, ainsi que toute maladie physique ou mentale⁶².

4.1.2.1 Analyse dans le contexte des droits de la personne

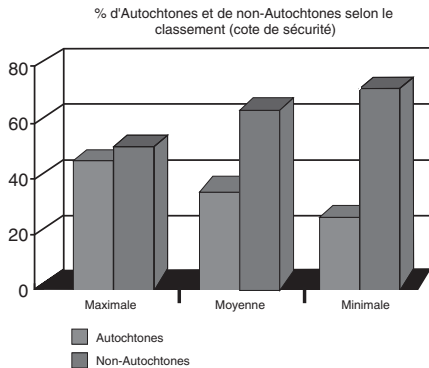
L'échelle de classement par niveau de sécurité, fondement du système de classement de sécurité, a été conçue pour les hommes en 1987. Ses lacunes sont nombreuses. Elle établit des distinctions explicites fondées sur la déficience mentale et physique. Elle n'a pas été conçue pour cerner, refléter ou respecter les besoins, les capacités et la situation des femmes ou des membres de groupes racialisés purgeant une peine de ressort fédéral, et son utilisation auprès de ces groupes n'a pas été validée de façon adéquate. Compte tenu du rôle que joue la cote de sécurité au moment de déterminer le lieu de placement en établissement et les programmes offerts pendant l'incarcération, il s'agit de lacunes graves.

La Commission se préoccupe beaucoup du fait que les données du Service correctionnel montrent qu'un pourcentage exagérément élevé de femmes autochtones purgeant une peine de ressort fédéral ont une cote de sécurité maximale, et qu'un pourcentage exagérément faible de femmes autochtones ont une cote de sécurité minimale. En juillet 2003, les femmes autochtones comptaient pour 46 % des femmes purgeant une peine de ressort fédéral ayant une cote de

⁶⁰ LSCMLC, note 37 précitée, art. 30.

⁶¹ Règlement de la LSCMLC, IP (92-620), art. 18. Internet : <http://lois.justice.gc.ca/fr/C-44.6/DORS-92-620/index.html>.

⁶² *Ibid.*, art. 17.



sécurité maximale; 35 % avaient une cote moyenne, et seulement 23 %, une cote minimale. Les femmes non autochtones, pour leur part, ne constituaient que 54 % des femmes ayant une cote de sécurité maximale, 65 % des femmes ayant une cote de sécurité moyenne, et 77 % des femmes ayant une cote de sécurité minimale. Également, une part disproportionnée des femmes aux prises avec des problèmes de santé mentale, des limites cognitives et des problèmes de dépendance ont une cote de sécurité maximale. Ces données soulèvent certaines préoccupations quant à l'impact de l'échelle de classement par niveau de sécurité sur les groupes protégés. Il y a presque six ans, la juge Arbour a cerné certains problèmes à l'égard de l'échelle,

en particulier lorsqu'on l'applique aux femmes autochtones. Elle a notamment signalé que l'effet cumulatif d'antécédents de délinquance plus longs et du plus grand nombre de crimes violents et d'incarcérations antérieures chez les femmes autochtones (par comparaison aux autres femmes) se traduit par une cote de sécurité et une évaluation des risques plus élevés. Elle a souligné que tout cela « a été rehaussé par les tensions et les malentendus entre les cultures autochtones et les cultures du système de justice pénale et des pénitenciers »⁶³.

Dans son rapport présenté en avril 2003, la vérificatrice générale du Canada a aussi souligné les répercussions négatives découlant du défaut du Service correctionnel de confirmer la validité et la fiabilité des outils qu'il utilise pour évaluer les femmes purgeant une peine de ressort fédéral : « Dans l'immédiat, de tels tests sont fondamentaux pour que les bonnes décisions soient prises au sujet de la cote de sécurité d'une délinquante et des programmes qu'elle doit suivre pour réussir sa réadaptation. [...] à long terme, des évaluations inexactes pourraient entraîner des récidives et donc des coûts sociaux⁶⁴. »

Puisque l'échelle de classement par niveau de sécurité n'est pas conçue pour évaluer les femmes purgeant une peine de ressort fédéral, un trop grand nombre d'entre elles se voient incorrectement attribuer une cote de sécurité élevée. Parmi les difficultés occasionnées par cette situation, mentionnons le fait que les détenues ayant une cote de sécurité maximale, contrairement à leurs homologues ayant des cotes minimale et moyenne, ne sont pas admissibles aux programmes de placement à l'extérieur, aux programmes de mise en liberté sous condition ou à d'autres programmes de soutien visant à accroître leurs chances de réinsertion sociale. De fait, la moitié des femmes ayant une cote de sécurité maximale sont remises en liberté après avoir purgé les deux tiers de leur peine, et passent directement du milieu carcéral à la collectivité sans tirer avantage de programmes préparatoires.

Il y a également lieu de s'inquiéter des effets néfastes du système de classement sur les femmes aux prises avec des limites cognitives. Certaines limites cognitives empêchent des délinquantes de gérer convenablement leur colère, de sorte que ces personnes peuvent présenter un risque réel. Toutefois, les limites cognitives n'ont pas toujours une incidence sur la maîtrise de la colère. Le système actuel ne saisit pas cette distinction.

⁶³ Louise Arbour. *Rapport de la Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*, note 5 précitée, p. 240.

⁶⁴ Bureau du vérificateur général du Canada. *Rapport de la Vérificatrice générale du Canada : Service correctionnel Canada — La réinsertion sociale des délinquantes, Chapitre 4*, note 22 précitée, par. 4.2.

Les femmes purgeant une peine de ressort fédéral et certains agents du Service correctionnel dans les établissements régionaux estiment que l'échelle de classement par niveau de sécurité ne tient pas compte des différences liées au sexe. Des agents du Service correctionnel se sont dits préoccupés du fait que le système actuel attribue aux femmes une cote de sécurité trop élevée.

Les femmes qui sont analphabètes, qui ne fonctionnent pas à un niveau élevé ou qui éprouvent des difficultés à maîtriser leur colère ont tendance à se voir attribuer une cote plus élevée.

Un membre d'un comité consultatif de citoyens

La plupart des organismes que nous avons consultés ont fait état de leurs inquiétudes au sujet des conséquences discriminatoires du système de classement. Le Bureau de l'enquêteur correctionnel a émis de sérieuses réserves concernant l'utilisation d'un système de classement « conçu pour les hommes, qui vise surtout à évaluer le risque pour la sécurité du public, et qui ne répond pas aux besoins individuels et particuliers des délinquantes »⁶⁵.

... en associant la « déficience mentale » au risque, le système de classement perpétue le stéréotype négatif selon lequel les femmes atteintes de maladies mentales sont dangereuses ou violentes.

Réseau d'action des femmes handicapées (RAFH), *Federally Sentenced Women with Mental Disabilities: A Dark Corner in Canadian Human Rights*, préparé par Yvonne Peters pour le RAFH, février 2003, p. 10.

De nombreux organismes, y compris l'Association des femmes autochtones du Canada, ont insisté sur le fait que l'impact négatif de ce système de classement sur les femmes est encore plus marqué dans le cas des femmes handicapées et des femmes autochtones. Le comité mentionne notamment le nombre disproportionné de femmes autochtones ayant une cote de sécurité maximale, avec « le traitement sévère que cela suppose »⁶⁶. L'une des répercussions les plus graves de l'attribution d'une cote de sécurité maximale aux femmes autochtones est qu'elles n'ont pas la possibilité de résider au Pavillon de ressourcement. La juge Arbour

mentionne cette conséquence malheureuse dans son rapport de 1996 : « On refuse l'accès aux femmes à sécurité maximale, et ce sont elles qui tireraient le plus avantage des principes, des programmes et de l'environnement global [du Pavillon de ressourcement] »⁶⁷.

La Commission convient que le but général du système de classement par niveau de sécurité — soit la détermination et l'attribution d'une cote de sécurité fondée sur le risque éventuel et le besoin de supervision — est lié logiquement à la fonction assumée par le Service correctionnel du Canada. Les considérations relatives à la sécurité sont importantes, car elles permettent d'assurer la sécurité de tous ceux qui font partie du système correctionnel. Toutefois, à la lumière de recherches

« Si la prédiction des risques et les préoccupations liées à la sécurité sont moins cruciales dans le cas des femmes, alors on pourrait avancer que les systèmes de classement actuels mettent l'accent sur des buts inappropriés. »

Brennan, note 53 précitée, p. 186.

⁶⁵ Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada. *Réponse de l'enquêteur correctionnel au document de consultation de la Commission canadienne des droits de la personne pour le Rapport spécial sur la situation des femmes sous sentence fédérale*, Ottawa, mai 2003, p. 4.

⁶⁶ Sharon D. McIvor et Ellisa C. Johnson. *Detailed Position of the Native Women's Association of Canada on the Complaint regarding the Discriminatory Treatment of Federally Sentenced Women by the Government of Canada filed by the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies*, Ottawa, mai 2003 p. 13.

⁶⁷ Louise Arbour. *Rapport de la Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*, note 5 précitée, p. 244.

selon lesquelles les femmes purgeant une peine de ressort fédéral présentent un risque moins élevé pour la sécurité que les hommes, l'application continue de l'échelle actuelle de classement par niveau de sécurité à ces femmes nous préoccupe. Se fondant sur ces recherches, la juge Arbour plaidait en faveur de l'adoption d'un système de classement par niveau de sécurité adapté aux femmes : « Les risques qu'elles posent pour le public sont minimales et de beaucoup différents de ceux posés par les hommes »⁶⁸. Depuis, on a souligné que le fait de mettre l'accent sur le risque est fondamentalement incompatible avec le profil des délinquantes, population dont les besoins sont très élevés⁶⁹. Cela laisse croire que le Service correctionnel n'a pas envisagé de façon adéquate les solutions de rechange à l'échelle actuelle de classement par niveau de sécurité pour les femmes purgeant une peine de ressort fédéral.

On peut aussi remettre en question l'efficacité de l'échelle de classement par niveau de sécurité en fonction des niveaux de risque chez les femmes purgeant une peine de ressort fédéral, car elle ne semble pas influencer beaucoup sur la façon dont les femmes ayant une cote de sécurité minimale ou moyenne sont hébergées et supervisées. Pour la plupart de ces femmes, il y a peu de différences au chapitre des conditions. De fait, dans un grand nombre d'établissements régionaux, les femmes ayant une cote de sécurité moyenne vivent dans les mêmes logements que celles qui ont une cote de sécurité minimale. Cela laisse planer un doute quant à la capacité de l'échelle de classement d'aider à prendre des décisions touchant le mode d'incarcération « le moins restrictif ».

Dans son rapport de 2003, la vérificatrice générale du Canada a exprimé plusieurs préoccupations à l'égard de l'échelle de classement par niveau de sécurité, dont plusieurs concernent des façons de faire qui vont à l'encontre des pratiques exemplaires en matière de respect des droits de la personne. S'inspirant de recherches selon lesquelles « il existe plusieurs facteurs (comme la violence physique, mentale et sexuelle; la gravité de l'infraction à l'origine de la peine actuelle; et les antécédents professionnels) qui pourraient devoir être envisagés de façon différente lorsqu'il s'agit de délinquantes », la vérificatrice générale a conclu qu'un exercice supplémentaire de validation de l'échelle de classement s'imposait⁷⁰. Elle a aussi constaté que le Service correctionnel n'avait pas vérifié la fiabilité, y compris le coefficient d'objectivité, de l'échelle de classement par niveau de sécurité pour les délinquantes.

On peut clairement établir un parallèle entre le défaut du Service correctionnel de mettre à l'essai de façon adéquate ses outils d'évaluation et les préoccupations formulées par la Cour suprême du Canada lorsqu'elle a annulé une norme de capacité de lutte contre les incendies qui tendait à exclure les femmes, estimant que les méthodes d'évaluation étaient faussées⁷¹. C'est sur cette base que la Commission demande avec insistance au Service correctionnel du Canada de trouver des moyens de classer les délinquants en tenant compte des motifs de distinction illicite et en les respectant, tout en veillant à ce que personne dans le système correctionnel fédéral ne soit indûment exposé à des risques pour la sécurité.

⁶⁸ Louise Arbour. *Rapport de la Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*, note 5 précitée, p. 248.

⁶⁹ Tim Brennan. *Female Offenders: Critical Perspectives and Effective Interventions*, note 53 précitée, p. 186.

⁷⁰ Bureau du vérificateur général du Canada. *Rapport de la Vérificatrice générale du Canada : Service correctionnel Canada — La réinsertion sociale des délinquantes*, Chapitre 4, note 22 précitée, paragraphe 4.41.

⁷¹ *Meiorin*, note 48 précitée, paragraphes 74 à 77.

Recommandation n° 2

Nous recommandons que le Service correctionnel du Canada prenne les mesures suivantes :

- a. créer, dans un délai d'un an, un outil de classement par niveau de sécurité destiné explicitement aux femmes purgeant une peine de ressort fédéral, qui tient compte du faible risque que la plupart d'entre elles représentent pour la sécurité publique;
- b. commander une étude indépendante de l'impact discriminatoire éventuel de l'alinéa 17e) du *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* sur les femmes handicapées purgeant une peine de ressort fédéral;
- c. agir immédiatement afin de faire le point sur le nombre disproportionné de femmes autochtones purgeant une peine de ressort fédéral ayant une cote de sécurité maximale, par :
 - i. la réévaluation immédiate de la cote de sécurité de toutes les femmes autochtones à sécurité maximale, au moyen d'un outil de reclassement adapté aux femmes;
 - ii. le remplacement de la politique de portée générale interdisant aux femmes à sécurité maximale d'accéder au Pavillon de ressourcement, par une politique fondée sur l'évaluation individuelle.

4.2 Classement des délinquants purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité

Le 23 février 2001, le Service correctionnel du Canada publiait son *Bulletin politique n° 107*, qui exige que les délinquants purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité pour meurtre au premier ou au second degré soient classés à sécurité maximale pendant au moins les deux premières années d'incarcération dans un établissement fédéral⁷². La politique prévoit que les dérogations proposées doivent être exceptionnelles et être approuvées par le commissaire adjoint, Opérations et programmes correctionnels. De plus, la fréquence d'examen de la cote de sécurité des détenus concernés a été réduite à deux ans, au lieu d'au moins une fois l'an, comme c'est le cas pour les autres délinquants.

Ce changement de politique a de graves conséquences au chapitre de la protection des droits de la personne. Le niveau de sécurité détermine dans une large mesure les conditions de vie du délinquant, y compris le niveau de surveillance, l'admissibilité au placement à l'extérieur, la permission de sortir temporairement sans escorte et la mise en liberté sous condition. Malgré cela, toutes les femmes purgeant les deux premières années d'une peine d'emprisonnement à perpétuité seront classées à sécurité maximale, même si le Service correctionnel reconnaît que certaines d'entre elles « présentent un risque modéré et ont de moins grands besoins »⁷³.

⁷² Service correctionnel du Canada. « Cote de sécurité des délinquants purgeant une peine à perpétuité minimale pour meurtre au 1^{er} ou au 2^e degré », *Bulletin politique n° 107*, Ottawa, le 23 février 2001, paragraphe 1.
Internet : <http://www.csc-scc.gc.ca/text/plcy/bulletin/107bul70014.pdf>.

⁷³ Service correctionnel du Canada. *Plan opérationnel sur les unités de garde en milieu fermé*, note 33 précitée, p. 14.

Malgré les objections du Bureau de l'enquêteur correctionnel⁷⁴, le Service correctionnel du Canada n'a toujours pas abrogé la politique, avançant que la détermination du niveau de sécurité initial reflète la gravité du crime commis, et que la période de deux ans donne l'occasion d'observer le comportement et la motivation de la délinquante ainsi que son adaptation à la vie carcérale⁷⁵. Un certain nombre d'agents du Service correctionnel que nous avons interrogés sont d'avis que la règle est peut-être justifiée dans le cas des hommes, mais qu'elle est injuste envers les femmes, dont les crimes sont généralement moins violents et moins prémédités.

Dans son mémoire à la Commission canadienne des droits de la personne, l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry souligne plusieurs lacunes de cette politique, y compris le fait qu'elle ne tient pas compte du contexte dans lequel s'inscrivent les crimes des femmes : « Plusieurs femmes purgeant des sentences à vie pour meurtre ont été accusées, déclarées coupables et condamnées pour un acte impliquant leur autodéfense et celle de leurs enfants contre des partenaires violents »⁷⁶. La section locale de Joliette du Syndicat des agents correctionnels du Canada juge aussi la politique discriminatoire, car elle s'attaque uniquement à la peine, sans tenir compte du risque que présente le détenu⁷⁷. La Société Saint-Léonard du Canada affirme que cette politique a un impact négatif disproportionné sur les délinquants autochtones, puisque ceux-ci sont plus susceptibles de subir une peine plus dure à l'égard d'accusations fondées sur des faits similaires que les délinquants non autochtones⁷⁸.

4.2.1 Analyse dans le contexte des droits de la personne

Il est injuste d'appliquer une politique globale qui impose automatiquement pendant deux ans une cote de sécurité maximale à tous les délinquants purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité. De plus, une telle politique a des effets néfastes sur les femmes purgeant une peine de ressort fédéral et sur l'ensemble des délinquants autochtones. Il est rare que les femmes qui commettent un crime justifiant une peine d'emprisonnement à perpétuité présentent un risque pour la sécurité publique aussi marqué que de nombreux hommes qui commettent ce genre de crimes. La politique ne reconnaît pas les différences importantes entre les motifs des hommes et ceux des femmes qui commettent des crimes menant à de telles peines.

Dans la mesure où l'appareil judiciaire a tendance à imposer des peines plus sévères aux délinquants autochtones, la politique désavantage ces derniers d'une façon disproportionnée, quel que soit le niveau réel de risque qu'ils représentent. La politique omet aussi de tenir compte des circonstances individuelles ayant mené aux infractions chez les délinquants autochtones. En conséquence, la discrimination systémique dans la détermination de la peine se traduit par une discrimination directe contre les délinquants autochtones. Un processus d'évaluation juste, équilibré et personnalisé serait plus conforme aux pratiques exemplaires en matière de droits de la personne.

⁷⁴ Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada. *Rapport annuel de l'enquêteur correctionnel 2001-2002*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2002, p. 37. Internet : http://www.oci-bec.gc.ca/reports/pdf/ar200102_f.pdf. *Rapport annuel de l'enquêteur correctionnel 2002-2003*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2003, p. 42. Internet : http://www.oci-bec.gc.ca/reports/pdf/ar200203_f.pdf.

⁷⁵ *Réponse nationale du Service correctionnel du Canada à la Commission canadienne des droits de la personne*, Ottawa, 24 avril 2003, p. 3.

⁷⁶ Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry. *Réponse au document de consultation de la Commission canadienne des droits de la personne pour le rapport spécial sur la situation des femmes sous sentence fédérale*, Ottawa, mai 2003, p. 11. Internet : <http://www.elizabethfry.ca/hrightf/memoire/1.htm>.

⁷⁷ Marie-Josée Préville. Syndicat des agents correctionnels du Canada – Section de Joliette, commentaires remis à la Commission canadienne des droits de la personne, paragraphe 3.2.3.

⁷⁸ Société Saint-Léonard du Canada. Commentaires, Toronto, avril 2003, paragraphe 6.

De prime abord, le *Bulletin politique n° 107* a pour but d'attribuer une cote de risque, un but lié logiquement à la fonction de l'organisation. Toutefois, la justification officielle de la politique laisse croire qu'elle vise non pas à évaluer le risque réel pour la sécurité que présente un délinquant donné, mais bien à renforcer la désapprobation sociale du meurtre :

Étant donné que les meurtres au premier et au deuxième degrés sont les infractions les plus graves qui peuvent être commises au Canada, et qu'elles sont punissables des sanctions les plus rigoureuses en vertu du *Code criminel*, les politiques et procédures du SCC doivent raffermir plus clairement cet aspect de notre système de justice⁷⁹.

Cette justification contredit l'idée selon laquelle la politique a été adoptée en raison du besoin d'évaluer les niveaux de risque pour la sécurité que présente la personne. De plus, elle interprète erronément les buts respectifs du *Code criminel* et de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Le *Code criminel* vise à signaler la désapprobation de la société à l'égard de la criminalité en énonçant les infractions criminelles, en désignant les peines et en déterminant l'admissibilité à la libération conditionnelle. La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, pour sa part, vise la réadaptation des délinquants en vue de réduire le risque de récidive et de contribuer à la sécurité publique. Le mandat du Service correctionnel consiste à exécuter la peine imposée par les tribunaux au moyen des mesures les moins restrictives possible, tout en assurant la protection du public, des membres du personnel et des délinquants. L'ajout d'un élément punitif à l'exécution de la peine n'est pas lié logiquement au but légitime de l'évaluation des risques. De fait, cela est contraire à l'esprit de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* et de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Nous tenons à signaler que le Service correctionnel a récemment annoncé qu'il examinait cette politique afin de déterminer si des changements s'imposaient. À notre avis, il n'est pas nécessaire de pousser l'évaluation plus loin. L'impact sur les droits de la personne suffit amplement pour justifier l'annulation de cette politique. Si le Service estime qu'il est nécessaire d'approfondir l'évaluation, il doit veiller à ce qu'on évalue aussi l'impact de la politique sur les droits de la personne.

Recommandation n° 3

Nous recommandons que le *Bulletin politique n° 107* — selon lequel les délinquants purgeant une peine d'emprisonnement à perpétuité pour meurtre au premier ou au second degré doivent être considérés comme des détenus à sécurité maximale pendant au moins les deux premières années de leur incarcération dans un établissement fédéral — soit immédiatement abrogé et remplacé par des évaluations individuelles justes et équilibrées.

⁷⁹ Service correctionnel du Canada. *Bulletin politique n° 107*, note 72 précitée, paragraphe 1.

Les droits des femmes purgeant une peine de ressort fédéral dans le contexte d'une garde et d'une surveillance sécuritaires et humaines

Les préjudices et les risques auxquels font face les femmes incarcérées sont différents de ceux des hommes, et les hommes et les femmes ne vivent pas la garde et la surveillance de la même façon. L'incarcération occasionne de nombreuses répercussions indirectes pour les femmes : comparativement aux hommes, les femmes sont plus susceptibles de perdre la garde de leurs enfants ou d'être abandonnées par leur conjoint. De plus, la condamnation sociale et la honte peuvent faire obstacle à leur réinsertion sociale, et ce, de façon plus marquée que chez les hommes⁸⁰. La prison peut aussi comporter des risques pour certaines femmes ou multiplier les risques avec lesquels elles sont déjà aux prises : le risque de s'infliger des blessures volontaires, de contracter une maladie infectieuse (en particulier pour les femmes qui consomment des drogues injectables) ou de voir leur santé mentale se détériorer. Même si les hommes ne sont pas à l'abri de tels risques, les femmes sont hautement exposées à l'autoutilisation et aux problèmes se rapportant à la santé mentale.

5.1 Santé

Chez les femmes purgeant une peine de ressort fédéral, les besoins en matière de santé ainsi que l'accès à des services de santé appropriés et nécessaires doivent être envisagés dans un contexte qui reconnaît les différences entre les hommes et les femmes à ce chapitre : « [Traduction] Les femmes sont plus susceptibles que les hommes d'être malades, de souffrir d'une déficience et d'être victimes de détresse psychologique⁸¹. » L'inégalité des conditions de santé peut avoir des répercussions particulièrement graves chez les femmes autochtones, qui affichent des taux plus élevés de suicide et de toxicomanie. Ces tendances se reflètent dans la vie des femmes incarcérées au sein d'établissements correctionnels fédéraux.

Étant détenues, les femmes purgeant une peine de ressort fédéral ne sont généralement pas admissibles aux services de santé qu'offrent les régimes d'assurance-maladie de la province. Elles relèvent plutôt des articles 86 et 87 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, selon lesquels le Service correctionnel du Canada est tenu de fournir aux détenus les services de soins de santé essentiels conformément aux normes généralement acceptées dans la profession. La nature des services de soins de santé dits « essentiels » a été interprétée de façon très large dans le contexte des droits de la personne⁸².

Même si de nombreuses femmes nous ont dit être satisfaites des services de santé offerts par le Service correctionnel du Canada, la portée de ces services semble varier d'un établissement à l'autre. Certains établissements ont fait l'objet de plaintes concernant notamment le comportement du personnel du Service correctionnel du Canada, qui a été sourd aux demandes des détenues

⁸⁰ Mary Jones et Mark R. Pogrebin. « Collateral Costs of Imprisonment for Women: Complications of Reintegration », *The Prison Journal* 42-54, vol. 81 n° 1, 2001.

⁸¹ Esyllt Jones et Anna Ste Croix Rothney. *Women's Health and Social Inequality*, Centre canadien de politiques alternatives, Winnipeg, 2001, p. 3. Internet : <http://www.policyalternatives.ca>.

⁸² *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [2003] C.F., no 117, par. 49 à 52.

réclamant le soulagement de leur douleur ou qui a mis beaucoup de temps à renvoyer un cas à un médecin ou à un dentiste. Deux femmes racontent qu'elles ont dû attendre pour voir un médecin et qu'elles se sont retrouvées à l'hôpital avec des problèmes qui auraient pu être évités si le médecin était intervenu plus tôt. D'autres femmes ont dû tolérer des maux de dents, le traitement de canal, leur a-t-on dit, ne faisant pas partie des soins dentaires essentiels.

Dans presque toutes les plaintes déposées, les femmes avaient le sentiment qu'on ne les écoutait pas et qu'on ne les prenait pas au sérieux. « Ils n'écoutent pas ce que tu as à dire et supposent que tu essaies de les duper. » Ces situations témoignent de la nécessité constante de veiller à ce que les femmes purgeant une peine de ressort fédéral puissent recevoir rapidement des soins de santé et des soins dentaires essentiels et à ce que l'intervention ne soit pas retardée par l'examen préalable des demandes, tâche qui incombe au personnel du Service correctionnel du Canada.

La santé de tous les détenus est gravement mise en jeu par la transmission de maladies infectieuses, y compris le VIH et l'hépatite C. Toutefois, « les femmes et les Autochtones ont été identifiés comme des populations vulnérables à l'infection à VIH et à l'hépatite C au Canada⁸³. » Les femmes qui font le commerce du sexe ou qui ont des relations

En 2001, le taux d'infection par VIH était plus élevé chez les délinquantes (4,7 %) que chez les délinquants (1,7 %).

Données obtenues auprès du Service correctionnel du Canada

sexuelles non protégées avec des consommateurs de drogues injectables sont particulièrement à risque. D'ailleurs, 65 % des cas de transmission du VIH aux femmes autochtones issues de la population générale sont liés à la consommation de drogues injectables⁸⁴. Il n'est donc pas étonnant de constater que les femmes purgeant une peine de ressort fédéral sont proportionnellement plus nombreuses à être porteuses du VIH que leurs homologues masculins et que l'ensemble des femmes au sein de la population. D'ailleurs, le taux d'infection chez les délinquants purgeant une peine de ressort fédéral est peut-être encore plus élevé qu'on le croit, car ce ne sont pas tous les délinquants qui subissent des tests. Il n'existe aucune donnée sur les taux d'infection par le VIH et par l'hépatite C chez les délinquantes autochtones. Il en va de même pour l'information recueillie sur les facteurs de risques, comme la consommation de drogues injectables par les délinquants. Toutefois, on peut raisonnablement supposer que les tendances et les profils de risque chez les femmes purgeant une peine de ressort fédéral se comparent à ceux que l'on trouve au sein de la population en général.

Cela signifie que les femmes sous responsabilité fédérale qui sont d'origine autochtone et qui consomment des drogues injectables courent un plus grand risque que les autres délinquants de transmettre le VIH et d'autres maladies véhiculées par le sang (en particulier l'hépatite C). Les programmes de sensibilisation et de prévention qui portent sur le VIH ne sont pas adaptés aux besoins particuliers des femmes autochtones, ce qui peut expliquer pourquoi les stratégies de réduction des méfaits en milieu carcéral n'aident généralement pas les femmes autochtones autant qu'elles le pourraient. Les détenues autochtones affirment qu'un accès à des programmes communautaires pertinents et que la participation d'aînés mieux informés sur leur situation pourraient permettre de répondre davantage à leurs besoins⁸⁵.

⁸³ Service correctionnel du Canada. *Prévention et contrôle des maladies infectieuses dans les pénitenciers fédéraux canadiens, 2000 et 2001*. Rapport du Système de surveillance des maladies infectieuses, Ottawa, 2003, p. 28. Internet : <http://www.cscscc.gc.ca/text/pblct/infectiousdiseases/fr.pdf>.

⁸⁴ André Picard. « Native Drug Users Hardest Hit by HIV », *Globe and Mail*, Toronto, le 7 janvier 2003, p. A7.

⁸⁵ Anne Marie DiCenso, Giselle Dias et Jacqueline Gahagan. *Ouvrir notre avenir : Une étude nationale sur les détenues, le VIH et l'hépatite C*, un rapport du Réseau d'action et de soutien des prisonniers et prisonnières vivant avec le sida (PASAN), Toronto, le 28 mars 2003, p. 54 et 60-61. Internet : http://www.pasan.org/Publications/Ouvrir_Notre_Avenir.pdf.

La consommation de drogues illicites est une question qui représente un défi en milieu carcéral. La toxicomanie est un facteur criminogène tant chez les femmes que chez les hommes, et c'est sur ce point que se fonde la politique de tolérance zéro du Service correctionnel. Néanmoins, l'étendue de la consommation de drogues dans les prisons montre que cette politique n'est pas appliquée. Parallèlement, les nombreux risques liés à la consommation de drogues sont amplifiés en milieu carcéral, comme en témoignent plusieurs études canadiennes, qui exposent le risque, pour les détenus, de transmettre le VIH et l'hépatite C par le partage de seringues⁸⁶. À la lumière de cette réalité, le Service correctionnel du Canada a adopté certaines mesures de réduction des méfaits, comme la distribution d'agents de blanchiment pour désinfecter les seringues. Toutefois, des groupes de protection des droits des prisonniers ainsi que d'autres organismes ont indiqué que la distribution d'agents de blanchiment présente « tout au plus, une efficacité sous-optimale pour prévenir la transmission d'infections⁸⁷ » et ont exercé des pressions en faveur de l'adoption d'autres mesures de réduction des méfaits dans les prisons, y compris des programmes d'échange de seringues.

Dans la *Stratégie canadienne antidrogue*, on convient que les programmes d'échange de seringues pour réduire les méfaits constituent une façon de ralentir la propagation du VIH qui « n'[entraîne] d'aucune façon une augmentation de l'usage des drogues⁸⁸ ». Il n'en demeure pas moins que l'échange de seringues dans les prisons est une mesure que beaucoup de personnes considèrent comme troublante. Certains pensent que, en fournissant tout le nécessaire à la pratique d'une activité illégale, les établissements correctionnels vont fondamentalement à l'encontre de leur mandat, qui consiste à empêcher et à corriger tout comportement criminel. La commissaire du Service correctionnel du Canada a récemment reconnu l'obligation d'offrir des mesures de réduction des méfaits conformément aux normes de santé publique⁸⁹. Craignant toutefois qu'un programme d'échange de seringues compromette sa politique de tolérance zéro, occasionne une hausse de la consommation de drogues et menace la sécurité dans les établissements⁹⁰, le Service correctionnel du Canada n'a pris aucune mesure jusqu'à maintenant pour mettre en œuvre un projet pilote d'échange de seringues.

5.1.1 Analyse dans le contexte des droits de la personne

Les taux élevés de consommation de drogues et d'infection par le VIH signifient que l'absence de seringues stérilisées dans les prisons a un effet néfaste sur les détenus toxicomanes, et ces effets sont peut-être particulièrement notables chez les femmes autochtones purgeant une peine de ressort fédéral. Même si le partage de seringues usagées constitue un risque pour tout détenu, l'incidence sur les femmes est plus marquée en raison du taux plus élevé de toxicomanie et d'infection par le VIH au sein de cette population.

⁸⁶ Réseau juridique canadien VIH/sida. *VIH/sida et prisons : Comportements à risque élevé derrière les barreaux*, feuillet d'information n° 2, Montréal, 2001. Internet : <http://www.aidslaw.ca/francais/Contenu/themes/prisons/f-pfact2.htm>.

⁸⁷ Anne Marie DiCenso, Giselle Dias et Jacqueline Gahagan. *Ouvrir notre avenir : Une étude nationale sur les détenues, le VIH et l'hépatite C*, note 85 précitée, p. 29.

⁸⁸ Santé Canada. *La Stratégie canadienne antidrogue*, rapport du Bureau de l'alcool, des drogues et des questions de dépendance, Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, Ottawa, 1998, p. 10. Internet : http://www.hc-sc.gc.ca/hecs-sesc/sca/pdf/f_strategie.pdf.

⁸⁹ Service correctionnel du Canada. *Faire une différence durable dans le système correctionnel*, allocution prononcée par Lucie McClung, commissaire du Service correctionnel du Canada, Ottawa, le 8 novembre 2003. Internet : http://www.csc-scc.gc.ca/text/speeches/commish/03-11-08_f.shtml.

⁹⁰ Service correctionnel du Canada. « Le Service correctionnel du Canada publie les résultats d'un sondage réalisé auprès des détenus de l'établissement de Joyceville, à Kingston (Ontario) », *Communiqué de presse*, Ottawa, le 5 juin 1998. Internet : http://www.csc-scc.gc.ca/text/releases/98-06-05_f.shtml.

Pour amorcer l'analyse dans le contexte des droits de la personne, il faut d'abord savoir que le Parlement a décidé d'intégrer à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* la protection contre la discrimination fondée sur la toxicomanie⁹¹. Les toxicomanes qui ne sont pas en prison ont accès à des mesures de réduction des méfaits, et en privant les toxicomanes incarcérés de telles mesures, offertes selon les normes de santé publique reconnues, on leur fait courir des risques accrus⁹².

Dissuader les détenus de consommer des drogues et améliorer la sécurité des établissements sont des visées fort louables. Il s'agit certes de buts légitimes et importants dans le contexte correctionnel étant donné le lien qui existe entre la consommation de drogues et l'activité criminelle. Toutefois, on ne peut affirmer avec certitude que le fait de restreindre les mesures de réduction des méfaits décourage les détenus toxicomanes de consommer des drogues ou contribue à la sécurité du personnel, des détenus ou du public.

La consommation de drogues dans les prisons fédérales continue d'être une pratique répandue, ce qui signifie que les détenus se servent de seringues usagées. Les études montrent que les programmes d'échange de seringues ne mènent pas à une augmentation de la consommation⁹³, pas plus que l'absence de seringues stérilisées ne décourage la consommation de drogues en milieu carcéral, même au moment de la première injection⁹⁴. À

Les gens partagent les seringues; un programme d'échange de seringues permettrait réellement de réduire les risques d'infection.

Une détenue

l'heure actuelle, la politique de tolérance zéro ne peut être appliquée, et le Service correctionnel reconnaît tacitement ce fait lorsqu'il fournit des agents de blanchiment destinés à la désinfection des seringues ou lorsqu'il crée des rangées de cellules et des maisons exemptes de drogues.

La pratique actuelle du Service correctionnel qui consiste à restreindre l'accès aux mesures de réduction des méfaits peut difficilement être justifiée par les contraintes excessives qui seraient imposées sur le plan de la sécurité, cette façon de faire accroissant le risque d'infection des détenus et, probablement, du grand public. Le Comité consultatif fédéral-provincial-territorial sur la santé de la population a exposé les risques pour la santé publique découlant des taux élevés d'infection par le VIH parmi la population carcérale :

Un grand nombre de prisonniers circulent d'une prison à l'autre, de la prison à la collectivité et ainsi de suite. L'existence de l'usage de drogues par injection dans les prisons et le comportement des prisonniers risquent d'entraîner la propagation des infections transmissibles par le sang comme le VIH, l'hépatite B et l'hépatite C à

⁹¹ LCDP, note 1 précitée, art. 25.

⁹² La Commission s'est déjà montrée en faveur d'un projet pilote d'échange de seringues dans les prisons fédérales. Commission canadienne des droits de la personne, *Rapport annuel 1995*, p. 37-38; *Rapport annuel 1996*, p.43; *Rapport annuel 1997*, p.35-36; et *Rapport annuel 1998*, p. 31-32. Internet :

1996 – <http://www.chrc-ccdp.ca/ar-ra/ar1996/disab-f.html#AIDS>.

1997 – http://www.chrc-ccdp.ca/ar-ra/ar1997/a_disable_f.html.

1998 – <http://www.chrc-ccdp.ca/ar-ra/ar98-ra98/ra98-complet.pdf>.

⁹³ Comité consultatif FPT sur la santé de la population, Comité consultatif FPT sur le sida, Comité FPT sur l'alcool et les autres drogues, Groupe de travail FPT des représentants des services correctionnels sur le VIH/sida, *Réduire les méfaits associés à l'usage des drogues par injection au Canada*, pour la rencontre des ministres de la Santé, St-John's (Terre-Neuve), Santé Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, septembre 2001, p. 10.

Internet : http://www.hc-sc.gc.ca/hecs-sesc/sca/pdf/injectiondrug_f.pdf.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 4.

l'ensemble du système et aux collectivités. Compte tenu des risques accrus que représente pour les collectivités la remise en liberté de prisonniers qui peuvent avoir été infectés par le VIH, par l'hépatite C ou par d'autres maladies pendant leur emprisonnement, la prévention et le traitement des méfaits provenant de l'usage des drogues par injection dans les prisons constituent d'importantes questions de santé publique pour tous les citoyens⁹⁵.

Les risques pour la santé publique ne sont pas pris en compte actuellement dans la politique adoptée par le Service correctionnel pour restreindre l'accès aux mesures de réduction des méfaits. Pour que des pratiques exemplaires soient appliquées dans le respect des droits de la personne, il est nécessaire de considérer minutieusement tous les risques pour la sécurité qui découleraient de l'adoption de nouvelles mesures de réduction des méfaits. Une telle façon de faire est nécessaire à une analyse complète et équilibrée des contraintes excessives.

Même si certains membres du personnel de correction œuvrant dans les établissements se sont opposés à l'échange de seringues par crainte d'accroître les risques de blessures, les études sur les programmes d'échange de seringues dans d'autres prisons montrent que cette préoccupation n'est pas fondée⁹⁶. On ne peut affirmer avec certitude que l'échange de seringues accroîtrait les risques; de fait, les projets pilotes menés ailleurs montrent que, grâce à un programme d'échange de seringues, il serait plus facile de gérer le nombre de seringues circulant dans un établissement.

Compte tenu des avantages que les mesures de réduction des méfaits procurent aux détenus toxicomanes, il est temps d'envisager l'adoption de mesures supplémentaires selon les normes de santé publique⁹⁷. Nous sommes d'accord avec les auteurs du rapport publié récemment par le Bureau de l'enquêteur correctionnel, qui indique la nécessité d'adopter d'autres mesures de réduction des méfaits, y compris l'échange de seringues⁹⁸.

Recommandation n° 4

Nous recommandons que, d'ici à juin 2004, le Service correctionnel du Canada lance un projet pilote d'échange de seringues dans trois établissements correctionnels ou plus, dont au moins un établissement pour femmes. Les résultats du projet pilote devraient faire l'objet de suivi, être divulgués et être évalués au cours des deux premières années suivant le lancement du projet.

⁹⁵ Réduire les méfaits associés à l'usage des drogues par injection au Canada, note 93 précitée, p. 28 et 29.

⁹⁶ Réseau juridique canadien VIH/sida. « Nouvelles sur l'échange de seringues et d'aiguilles dans les prisons suisses », *Bulletin canadien VIH/sida et droit*, vol. 1, n° 4, Montréal, juillet 1995.
Internet : <http://www.aidslaw.ca/francais/Contenu/docautres/bulletincanadien/Juillet1995/000prelsF.html>.

⁹⁷ Le solliciteur général du Canada déclare que le gouvernement est ouvert à l'idée de créer des programmes d'échange de seringues dans les prisons fédérales. Canadian Broadcasting Corporation, « Ottawa Considers Needle Exchange in Prisons », *CBC News*, le 17 mai 2003. Internet : http://www.cbc.ca/stories/2003/05/17/wayneester_030517. Voir aussi : Parlement du Canada, Chambre des communes. *Renforcer la Stratégie canadienne sur le VIH/sida*, rapport du Comité permanent de la santé, recommandation n° 4, Communication Canada, Ottawa, juin 2003.
Internet : <http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/2/HEAL/Studies/Reports/healrp03-f.htm>.

⁹⁸ Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada. *Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel 2002-2003*, note 74 précitée, p. 55.

5.1.2 Santé mentale

Les problèmes de santé mentale de certaines femmes purgeant une peine de ressort fédéral sont considérables et diffèrent généralement de ceux de leurs homologues masculins. De nombreuses femmes ont déjà été victimes de violence, et les répercussions de cette violence influent peut-être sur leur santé mentale. Comparativement aux hommes, un plus grand nombre de femmes purgeant une peine de ressort fédéral ont reçu un

« [Plus des deux tiers ou] 71 % des détenues à sécurité maximale avaient déjà tenté de se suicider, contre seulement 21 % de leurs homologues de sexe masculin. »

Kelley Blanchette et Laurence L. Motiuk, *Détenus à sécurité maximale sous responsabilité fédérale : Comparaison entre les sexes*, Service correctionnel du Canada, Direction de la recherche, Ottawa, mars 1997, p. 6. Internet : http://www.csc_scc.gc.ca/text/rsrch/reports/r53/r53e_f.pdf.

diagnostic de maladie mentale (schizophrénie, dépression, etc.). Les auteurs de la *Stratégie en matière de santé mentale pour les délinquantes*, publiée par le Service correctionnel du Canada en 2002, indiquent que les femmes détenues dans les établissements correctionnels fédéraux sont plus nombreuses que les hommes à s'infliger des blessures volontaires et à tenter de mettre fin à leur vie⁹⁹. Selon les estimations, près de la moitié des prisonnières ont déjà tenté de se suicider¹⁰⁰.

Certains problèmes de santé mentale et comportements connexes diffèrent selon le sexe et exigent donc une approche propre à chaque sexe. Il s'agit notamment d'un des objectifs de la *Stratégie en matière de santé mentale pour les délinquantes*, par laquelle on promet d'instaurer un continuum coordonné de soins suivant cinq principes fondamentaux : le bien-être, l'accès, l'adaptation aux besoins des délinquantes, la participation des clientes et les mesures les moins restrictives¹⁰¹.

La fréquence élevée de cas d'automutilation et de tentatives de suicide chez les détenues peut laisser entrevoir des problèmes qui s'intensifient pour certaines femmes en milieu correctionnel. Les femmes ayant une cote de sécurité maximale qui s'automutilent ainsi que certaines femmes ayant une cote de sécurité minimale ou moyenne qui sont logées dans une unité d'habitation en milieu de vie structuré suivent une thérapie comportementale dialectique. Cette forme de thérapie favorise l'acquisition d'aptitudes à cerner et à modifier les structures de comportement et de pensée ainsi que les structures émotionnelles associées aux problèmes importants qui marquent la vie quotidienne. Toutefois, des recherches montrent que la violence que certaines femmes portent contre elles-mêmes constitue une façon de supporter la détresse et la douleur affectives qui résultent d'une enfance traumatisante et d'un âge adulte marqué par la violence et les mauvais traitements¹⁰². C'est l'une des raisons pour lesquelles les défenseurs des droits des prisonniers et d'autres intervenants ont remis en question la pertinence de la thérapie comportementale dialectique pour traiter les cas d'automutilation, en particulier lorsque les femmes s'infligent des blessures pour composer avec la détresse liée à l'incarcération¹⁰³. Ils

⁹⁹ Jane Laishes. *Stratégie en matière de santé mentale pour les délinquantes*, note 23 précitée, p. 7.

¹⁰⁰ Marc Daigle, Mylène Alarie et Patrick Lefebvre. « La problématique suicidaire chez les femmes incarcérées », *Forum : Recherche sur l'actualité correctionnelle*, vol. 11, n°3, Service correctionnel du Canada, Direction de la recherche, Ottawa, septembre 1999, p. 41. Internet : <http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/forum/v11n3/v11n3a11f.pdf>.

¹⁰¹ Jane Laishes. *Stratégie en matière de santé mentale pour les délinquantes*, note 23 précitée, p. 12- 14.

¹⁰² Anita Dockley. « Suicide and Self-harm Prevention: Repetitive Self-harm among Women in Prison », *Prison Service Journal*, n° 138, p. 27 à 29.

¹⁰³ Cathy Fillmore, Colleen Anne Dell et Société Elizabeth Fry du Manitoba. *Prairie Women, Violence and Self-Harm*, Prairie Women's Health Centre of Excellence, Winnipeg, août 2000, p. 72. Internet : <http://www.pwhce.ca/pdf/selfharm.pdf>.

préconisent plutôt des interventions plus efficaces comme le soutien par les pairs, une formation se poursuivant après la mise en liberté, des mesures de réduction des méfaits et des services de consultation neutres¹⁰⁴.

Je ne peux pas faire confiance à mon agent de correction parce que tout ce que je dis est noté.

Une détenue

La consultation d'un psychologue représente une des façons de réagir aux problèmes de santé mentale. Selon les femmes purgeant une peine de ressort fédéral, les consultations individuelles se sont révélées utiles pour composer avec les effets de sévices physiques et sexuels subis par le passé¹⁰⁵. Dans sa stratégie en matière de santé mentale, le Service correctionnel du Canada reconnaît

l'importance d'avoir accès à des services de consultation : « Des services psychologiques et de counselling individuel devraient être offerts aux délinquantes intéressées pour les aider à régler certains problèmes personnels. » Toutefois, la *Stratégie* semble mettre l'accent non pas sur la consultation mais bien sur la thérapie comportementale dialectique dans le cas d'une intervention « intensive »¹⁰⁶. Pour que les services de consultation soient efficaces, il faut une relation fondée sur la confiance et une garantie de confidentialité, ce qui fait souvent défaut en milieu carcéral, où bon nombre de femmes purgeant une peine de ressort fédéral craignent que leurs moindres paroles se retrouvent consignées dans leur dossier¹⁰⁷.

Dans la *Stratégie en matière de santé mentale pour les délinquantes*, le Service correctionnel reconnaît l'importance de la consultation, du moins à titre de soins intermédiaires. Cependant, les détenues de deux établissements ont dit à la Commission que les services d'un psychologue étaient limités à huit, neuf ou dix séances par année, et cette information a été confirmée par un responsable du Service correctionnel travaillant à l'un des établissements en question. Certaines femmes ont déclaré qu'il leur était particulièrement difficile de se soumettre à une telle restriction parce qu'elles ne recevaient pas assez d'aide pour aborder les problèmes liés à la violence sexuelle subie par le passé et que leur capacité de profiter d'autres programmes s'en trouvait limitée. Certains responsables du Service correctionnel ont ajouté que de nombreuses femmes ne sont pas prêtes à tirer avantage d'un programme tant qu'elles n'ont pas appris à vivre avec les effets des sévices dont elles ont été victimes. En même temps, à l'instar de certains experts en la matière, nous reconnaissons que l'acquisition de techniques d'adaptation devrait précéder la consultation intensive dans le cas d'une personne ayant vécu un traumatisme ou ayant été une victime. Toutefois, il demeure important de soutenir les femmes sous responsabilité fédérale qui expriment ou montrent le besoin de se pencher sur les répercussions qu'ont sur sa vie actuelle un traumatisme subi par le passé ou le fait d'avoir été une victime, faute de quoi on pourrait créer ou aider à créer des obstacles à une réinsertion fructueuse.

Les propos que nous avons recueillis au sujet du manque de consultation individuelle pour les femmes purgeant une peine de ressort fédéral montrent d'importantes lacunes venant nuire au succès de la *Stratégie en matière de santé mentale*. De fait, il semble que les autorités n'aient prévu aucun moyen de vérifier la conformité avec les services prescrits. La Commission d'enquête a

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 84.

¹⁰⁵ Service correctionnel du Canada. *La création de choix*, note 4 précitée, p. 56.

¹⁰⁶ Jane Laishes. *Stratégie en matière de santé mentale pour les délinquantes*, note 23 précitée, pp. 23-28.

¹⁰⁷ Nous sommes d'accord avec ce qu'a proposé récemment le Bureau de l'enquêteur correctionnel, soit faire la distinction entre l'information acquise à des fins de diagnostic et de traitement, d'une part, et l'information nécessaire à l'évaluation des risques. Voir le *Rapport de l'Enquêteur correctionnel*, Canada, note 74 précitée, p. 48.

exprimé la même préoccupation dans son rapport sur le suicide tragique d'une femme autochtone à l'Unité des détenues du pénitencier de la Saskatchewan, le 5 février 2000. La Commission d'enquête a affirmé que « [Traduction] aucun plan d'action ne semble avoir été pensé afin d'adopter la *Stratégie en matière de santé mentale* ou de veiller à ce qu'elle soit respectée¹⁰⁸. » La Commission a elle aussi été incapable de déterminer si, dans les régions, on respecte les indicateurs de ressources, qui permettent de calculer le ratio psychologues-détenues dans les divers établissements. Les directeurs des établissements ont leur mot à dire dans la répartition des ressources, et il existe des établissements où le nombre de psychologues, par rapport au nombre de détenues, est insuffisant.

Quelle que soit la qualité théorique d'une stratégie, quand vient le temps de répondre aux besoins des femmes purgeant une peine de ressort fédéral, il est peu probable que le Service correctionnel du Canada arrive à protéger les droits de la personne si les ressources dont il dispose sont insuffisantes et ne sont pas utilisées de façon appropriée. Le Service correctionnel aura besoin d'obtenir des ressources supplémentaires, qu'il devra répartir et gérer de façon judicieuse. La *Stratégie en matière de santé mentale pour les délinquantes* a été lancée en 1997, puis révisée en 2002, mais elle n'a pas encore été mise en œuvre pleinement, en raison de divers problèmes, dont les limites financières et la difficulté de trouver du personnel qualifié. Le Service correctionnel et le gouvernement du Canada doivent travailler à éliminer ces obstacles.

La *Stratégie* a également permis de cerner des lacunes dans les interventions en santé mentale, y compris le besoin d'effectuer de la recherche sur l'évaluation et la gestion des détenus purgeant une peine de ressort fédéral aux prises avec des troubles découlant de l'intoxication foétale à l'alcool. Le solliciteur général a exprimé une profonde inquiétude à l'égard du rôle que jouent les troubles causés par l'intoxication foétale à l'alcool dans le comportement criminel et le récidivisme, et le Service correctionnel a déjà entrepris des travaux en ce sens afin de déterminer quelle intervention est justifiée¹⁰⁹. La Commission encourage le Service correctionnel à donner priorité à la recherche de sorte que les stratégies liées à l'évaluation, à la gestion et aux programmes puissent être mises de l'avant le plus tôt possible.

5.2 Supervision et gestion des détenues

Les femmes et les hommes ne répondent pas de la même façon à la supervision et aux conditions d'une incarcération. Dans certains cas, les femmes réagissent différemment en raison de besoins non satisfaits, par exemple, les besoins découlant de traumatismes subis par le passé. Dans d'autres cas, elles réagissent différemment parce que, par rapport aux hommes, elles ont une façon bien à elles d'envisager leurs relations avec autrui. Étant donné la façon dont les détenues perçoivent leurs relations avec les autres, certains membres du personnel de correction les ont qualifiées de « demandantes » et de collaboratrices difficiles. Offrir aux agents de correction des programmes d'éducation et de formation plus étoffés et plus

J'aime travailler auprès des femmes... nouer des liens dès le départ et cultiver ces liens sont essentiels.

Un spécialiste en soins primaires

¹⁰⁸ Décision du Comité d'enquête. *Board of Investigation into the Suicide of a Segregated Inmate into the Female Unit at the Saskatchewan Penitentiary on February 5, 2000*. Dossier 1410-2-413, Service correctionnel du Canada, Secteur de l'évaluation du rendement, août 2000, par. 35.

¹⁰⁹ Service correctionnel du Canada. *Travaillons ensemble*, rapport du Groupe de travail sur le syndrome de l'alcoolisme foetal et les effets de l'alcoolisme foetal du SCC à l'AC (SAF/EAF), Direction des initiatives pour les Autochtones, Ottawa. Internet : http://www.csc-scc.gc.ca/prgrm/correctional/abissues/challenge/3_f.shtml.

Les politiques et procédures normalisées en milieu correctionnel (par exemple, les fouilles, la contention, l'isolement) peuvent avoir des effets de grande portée sur les femmes ayant subi des traumatismes et des sévices par le passé; souvent, elles deviennent des éléments déclencheurs qui font que les femmes aux prises avec des troubles de stress post-traumatique revivent des traumatismes.

Gender-Responsive Strategies, note 3 précitée, p. 25.

nombreux contribuerait à éliminer une telle perception. Il faut aussi noter que les membres du personnel de correction à qui nous avons parlé ne partageaient pas tous ce point de vue.

La Commission s'inquiète que certaines pratiques qu'adopte le Service correctionnel pour assurer la surveillance et la gestion des détenus puissent constituer une forme de discrimination injustifiable envers les femmes. Toutefois, nous n'aborderons ici que deux des pratiques en vigueur, c'est-à-dire l'intervention des gardiens et l'isolement.

5.2.1 Problèmes liés à l'intervention des gardiens

Selon les entrevues réalisées auprès des femmes purgeant une peine de ressort fédéral, les cas de harcèlement de la part des gardiens ne seraient pas très répandus. De plus, certains des incidents rapportés concernent des sous-traitants venus réparer les installations et non le personnel correctionnel lui-même. Toutefois, aux yeux de la Commission, même les cas isolés méritent qu'on s'y attarde. Le harcèlement a un effet particulièrement dévastateur chez les femmes ayant déjà subi des sévices. Comme nous le faisons observer au chapitre premier, plus de 80 % des femmes purgeant une peine de ressort fédéral présentent de tels antécédents, et plus de la moitié d'entre elles ont déjà été victimes de violence sexuelle. C'est pourquoi il est particulièrement troublant d'apprendre que, selon une détenue, un gardien lui aurait donné des permissions de sortie en échange de faveurs sexuelles; une autre femme nous a dit que des gardiens l'observaient lorsqu'elle prenait sa douche ou lorsqu'elle s'habillait.

Le Service correctionnel du Canada a instauré certaines mesures de protection pour atténuer les risques possibles d'abus et pour réduire la vulnérabilité des détenues. Toutefois, il y a toujours des cas de harcèlement de la part de gardiens, et les femmes ne croient pas que la procédure actuelle de règlement des griefs puisse leur être utile. Une des mesures prises par le Service correctionnel est l'adoption d'un protocole applicable au personnel masculin de première ligne travaillant dans les établissements pour femmes¹¹⁰. Parmi les règles énoncées dans ce protocole, mentionnons celle qui interdit aux hommes d'accéder aux endroits où les femmes sont susceptibles de prendre leur douche et de s'habiller et celle qui demande que les rondes de nuit soient effectuées par deux gardiens, dont au moins une femme. Cependant, la vérificatrice de la dotation mixte, nommée en 1998 par le Service correctionnel pour superviser la mise en œuvre du protocole en question, a constaté d'importantes transgressions. Même si les détenues sont nombreuses à souhaiter la présence de gardiens masculins, la vérificatrice, dans son rapport final, a recommandé que les hommes ne fassent pas partie des employés de première ligne affectés aux soins primaires¹¹¹.

¹¹⁰ Service correctionnel du Canada. *Établissements et unités à sécurité maximale pour femmes du SCC. Protocole opérationnel national – Dotation des postes de première ligne*, Ottawa.
Internet : http://www.cscsc.gc.ca/text/pblct/nopfrontlinestaffing/index_f.shtml.

¹¹¹ Thérèse Lajeunesse et associés. *Projet de vérification de la dotation mixte. Troisième et dernier rapport annuel*, recommandation n°1, Service correctionnel du Canada, Ottawa, septembre 2000.
Internet : http://www.csc-scc.gc.ca/test/prgrm/fsw/gender3/toc_f.shtml.

Durant les entrevues que nous avons effectuées, de nombreuses détenues ont confirmé que le protocole n'était pas toujours respecté. Par crainte de représailles, bon nombre d'entre elles ont décidé de ne pas porter plainte au sujet d'actes déplacés posés par des gardiens. Toutefois, bien des femmes, même parmi celles qui se plaignaient des manquements à l'application du protocole, étaient en faveur de la présence de gardiens, disant qu'il s'agissait d'une bonne occasion pour elles de voir les hommes jouer un rôle positif, d'améliorer leurs relations avec eux et d'accepter la nécessité de faire affaire avec des hommes, ce qu'elles seront appelées à faire une fois mises en liberté. Ces constatations concordent avec les résultats d'une enquête réalisée par la vérificatrice de la dotation mixte; de fait, l'enquête révèle que 82 % des femmes purgeant une peine de ressort fédéral et 78 % du personnel étaient en faveur de l'embauche de gardiens.

Conformément à la politique de dotation mixte du Service correctionnel, des hommes occupent actuellement des postes de première ligne dans tous les établissements régionaux pour femmes. Cette politique est appuyée par le syndicat. De plus, le Service correctionnel du Canada a instauré des politiques et des pratiques pour s'assurer d'engager et de former du personnel qualifié. Toutefois, les groupes de défense font valoir que les critères de sélection ne sont pas pris en considération quand un homme demande d'être muté dans un établissement pour femmes et que le nombre de jours de formation a été réduit. Certains organismes de défense des droits des prisonniers, y compris les Sociétés Elizabeth Fry, soutiennent avec vigueur que la garde des femmes ne devrait pas être assurée par des hommes.

5.2.1.1 Analyse dans le contexte des droits de la personne

« [...] la fouille effectuée par une personne du sexe opposé n'a pas le même effet pour les hommes que pour les femmes et représente une plus grande menace pour ces dernières. »

Weatherall c. Canada (Procureur général), [1993] 2 R.C.S. 872, par. 4.

Le fait que des hommes puissent être gardiens dans un poste de première ligne a des répercussions néfastes sur certaines femmes purgeant une peine de ressort fédéral, car celles-ci sont plus susceptibles que les hommes d'avoir été l'objet de sévices sexuels. Dans certains cas, les tribunaux reconnaissent que des interventions telles que les fouilles à nu peuvent être traumatisantes sur le plan psychologique pour les personnes ayant déjà subi des agressions, et cet effet peut être

particulièrement marqué chez les femmes¹¹². Cela dit, il y a lieu de se demander si la politique de dotation mixte qu'applique le Service correctionnel établit un juste équilibre entre le droit des gardiens de ne pas faire l'objet de discrimination en matière d'emploi et le droit des femmes sous responsabilité fédérale de ne pas faire l'objet de discrimination en ce qui concerne la détention en milieu correctionnel.

Pour commencer, il faut déterminer pourquoi la politique de dotation mixte a été adoptée et cerner sa fonction. En 1989, à la suite de l'arrêt du comité d'appel de la Commission de la fonction publique¹¹³ selon lequel aucune exigence professionnelle liée aux fonctions de surveillant correctionnel ne justifie l'exclusion des hommes, le Service correctionnel a décidé de permettre aux hommes de travailler dans les établissements pour femmes. Il est important de souligner que la décision du comité d'appel repose sur le fait que le poste dont il était question n'exigeait pas du titulaire qu'il procède ou assiste à une fouille. Cela dit, il semble

¹¹² *R. c. Golden*, [2001] 3 R.C.S. 679, par. 90.

¹¹³ *King. c. Canada* (jugement non publié), le 5 juillet 1989, dossier 89-21-PEN-11.

que le Service correctionnel ait adopté sa politique de dotation mixte pour des motifs non discriminatoires liés logiquement à un des aspects des tâches à accomplir, soit la surveillance des délinquantes suivant des mesures sécuritaires et humaines. Nous tenons aussi à préciser que la politique de dotation mixte procure un avantage que la plupart des femmes interrogées ont soulevé : la contribution positive du personnel masculin à la réadaptation des femmes. Bien qu'on admette la possibilité que l'effet discriminatoire de la politique l'emporte sur ce facteur positif, la valeur de ce dernier témoigne de l'importance d'envisager des solutions de rechange qui permettent d'éviter l'exclusion des hommes en tant qu'employés des établissements régionaux.

Une autre question vise à déterminer s'il existe des solutions de rechange à la politique de dotation mixte. Comme on l'a laissé entendre précédemment, la solution la plus évidente consisterait à interdire aux hommes d'occuper un emploi de première ligne dans un établissement pour femmes. Cela mènerait à l'adoption d'une règle générale qui empêcherait les hommes d'offrir des soins primaires en raison de leur sexe, tout en leur permettant de continuer de travailler dans divers domaines dont la programmation, l'enseignement, l'entretien, la supervision, etc. Même si une mesure aussi radicale peut tôt ou tard se révéler nécessaire, la Commission croit que le Service correctionnel du Canada doit redoubler d'efforts pour trouver d'autres solutions avant de porter ainsi atteinte aux droits des hommes en matière d'emploi.

Jusqu'à maintenant, le Service correctionnel a tenté de réduire au minimum les répercussions occasionnées par l'emploi des hommes à des postes de première ligne en adoptant un protocole, en offrant de la formation et en améliorant son processus de sélection du personnel. Notons que le protocole a permis en partie d'atténuer les effets négatifs de la présence d'hommes pour assurer la garde des détenues à risque, mais que la situation reste perfectible. Une détenue nous a fait part d'une lacune dans la mesure interdisant aux gardiens l'accès aux locaux occupés par les détenues entre 22 h et 7 h : certaines femmes se couchent avant 22 h ou sont encore au lit après 7 h. La prolongation des heures d'accès restreint, soit de 21 h 30 à 7 h 30, pourrait permettre d'améliorer l'efficacité du protocole.

Il est aussi impératif que le Service correctionnel applique le protocole au moment d'établir les tâches à accomplir. Lors de nos visites dans les établissements régionaux, des gardiens se sont dits préoccupés par le fait qu'on leur confiait des tâches qui leur sont clairement interdites par le protocole. Ils ont l'impression de ne pas pouvoir contester de peur de faire l'objet de mesures disciplinaires ou de nuire autrement à leur carrière. Le protocole devrait être modifié de façon à protéger les employés qui refusent d'effectuer des tâches interdites par le protocole.

De plus, il faut perfectionner les autres mesures conçues pour assurer la conformité avec le protocole, notamment la formation et la sensibilisation. Malgré la grande qualité de l'atelier de formation axée sur les femmes, atelier donné au personnel correctionnel dans les établissements pour femmes, nous sommes d'accord avec les groupes de défense des droits qui proposent qu'un cours abrégé soit offert tous les ans en guise de mise à jour et que tous les membres du personnel en provenance d'un établissement correctionnel pour hommes suivent obligatoirement la formation. Cette mesure, combinée au lien plus clair à établir entre le respect du protocole par le personnel et les attentes à l'égard du rendement¹¹⁴, contribuerait

¹¹⁴ Service correctionnel du Canada. « Code de discipline, CD-060 », *Directive du commissaire n° 060*, Ottawa, mars 1994. Internet : <http://www.csc-scc.gc.ca/text/plcy/doc/060-cd.pdf>.

probablement à accroître l'efficacité du protocole¹¹⁵. Nous recommandons d'élever le protocole au rang de politique officielle par l'entremise d'une directive du commissaire ou d'une instruction permanente, de sorte que le respect du protocole par les employés fasse partie intégrante des évaluations du rendement.

Recommandation n° 5

Nous recommandons que le Service correctionnel du Canada prenne immédiatement des mesures pour veiller à ce que le *Protocole opérationnel national – Dotation des postes de première ligne* soit rigoureusement respecté, c'est-à-dire que :

- a. le *Protocole opérationnel national – Dotation des postes de première ligne* devienne une politique officielle et prenne la forme d'une directive du commissaire ou d'une instruction permanente;
- b. la formation axée sur les femmes, atelier d'une durée de 10 jours, soit imposée à quiconque travaille dans un établissement pour femmes;
- c. la formation axée sur les femmes soit offerte tous les ans, en guise de mise à jour, au personnel de première ligne du Service correctionnel;
- d. la mise en œuvre du *Protocole opérationnel national* soit évaluée par un tiers externe et indépendant après une période de deux ans

5.2.2 Problèmes liés à l'isolement

L'isolement est une pratique traditionnelle qui existe depuis longtemps et qui, aujourd'hui, se justifie à des fins préventives ou disciplinaires. Le pouvoir du Service correctionnel du Canada d'isoler les détenus à des fins préventives est énoncé à l'article 31 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Ce pouvoir ne peut être exercé que dans les cas où il n'existe aucune autre solution acceptable et où on a des motifs raisonnables de croire que le détenu pourrait compromettre la sécurité d'une personne ou du pénitencier, que sa propre sécurité est en danger ou que sa présence continue au sein de la population nuirait au déroulement de l'enquête sur les infractions criminelles ou les infractions disciplinaires graves.

En 2002-2003, parmi une population de 376 femmes, il y a eu 265 cas d'isolement préventif et, pour 83 de ces cas, la période d'isolement a duré plus de 10 jours.

Données fournies par le Service correctionnel du Canada

Il existe de bonnes raisons de se soucier des répercussions négatives que l'isolement préventif entraîne sur tous les détenus, mais les recherches montrent que les

¹¹⁵ Notons que, selon la recherche effectuée par le Service correctionnel du Canada, il serait possible d'encourager les agents de correction à adopter une attitude non punitive et davantage empreinte d'empathie grâce à un « système de récompense [...] davantage fondé sur les orientations correctionnelles ». Michel Larivière, « Antécédents et effets des attitudes des agents de correction à l'égard des détenus sous responsabilité fédérale : Examen de l'adéquation entre la personne et l'organisation », *Forum : Recherche sur l'actualité correctionnelle*, vol. 14, n°1, Service correctionnel du Canada, Direction de la recherche, janvier 2002, Ottawa, p. 23. Internet : <http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/forum/v14n1/v14n1a5f.pdf>.

femmes sont davantage touchées par le fait d'être séparées des autres détenus¹¹⁶. Les femmes ont tendance à percevoir l'isolement comme une forme de rejet et d'abandon; elles se sentent invisibles et y voient un déni de leur existence¹¹⁷. L'isolement ne favorise pas la réadaptation des femmes; en exacerbant leur détresse, il met souvent en péril leur sécurité et leur santé mentale. Une des femmes purgeant une peine de ressort fédéral a présenté à la Commission un témoignage touchant des effets dévastateurs de l'isolement : « [Traduction] L'isolement m'a grandement affectée; maintenant, je me vois ou je me perçois comme un monstre et je me sens rejetée. »

Certains renseignements indiquent également que les femmes autochtones purgeant une peine de ressort fédéral et les autres femmes appartenant à un groupe racialisé se retrouvent en isolement plus souvent que les autres. Selon les données du Service correctionnel du Canada, même si les femmes autochtones représentaient 28 % de l'ensemble des détenues en février 2003, elles comptaient pour 35,5 % des cas d'isolement préventif non sollicité¹¹⁸. Des responsables du Service correctionnel et des détenues nous ont affirmé que, suivant leurs observations, les femmes autochtones sont isolées plus souvent et plus longtemps. Les données fournies par le Service correctionnel révèlent que, en date du 31 mars 2003, une Autochtone purgeant une peine de ressort fédéral a été mise en isolement pendant 587 jours.

Cette réalité préoccupe la Commission, car l'isolement cause des préjudices encore plus grands chez les détenues autochtones que chez les autres détenues. De fait, les liens communautaires sont coupés, les possibilités de guérison sont interrompues et l'accès aux ressources, pratiques et programmes spirituels et culturels est réduit¹¹⁹.

D'autres femmes ont souligné que le critère appliqué dans le cas des femmes blanches diffère de celui qui tient pour les femmes noires; par exemple, là où une femme blanche s'était vu imposer 24 heures d'isolement, une femme noire ayant posé le même acte a été isolée pendant trois semaines.

Dans son rapport, la juge Arbour formule une série de recommandations concernant la surveillance judiciaire de l'isolement ou l'examen des décisions relatives à l'isolement par un arbitre indépendant¹²⁰. Le groupe de travail sur l'isolement préventif du Service correctionnel¹²¹ et, plus récemment, le Bureau de l'enquêteur correctionnel ont repris cette observation¹²². Malheureusement, le Service correctionnel n'a pas donné suite aux recommandations en question, et il ne semble pas non plus qu'il ait déployé des efforts raisonnables pour mettre au point des approches concernant l'isolement ou pour trouver des solutions de rechange qui tiennent compte des besoins et des caractéristiques propres aux délinquantes.

¹¹⁶ Service correctionnel du Canada. *Rapport du groupe de travail sur l'examen de l'isolement préventif – Conformité à la loi, équité et efficacité*, section K (« Délinquantes »), Ottawa, mars 1997, p. 1.
Internet : http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/taskforce/toc_f.shtml.

¹¹⁷ Kelly Hannah-Moffat et Margaret Shaw, éd. *An Ideal Prison? Critical Essays on Women's Imprisonment in Canada*, Fernwood Publishing, Halifax, 2000, p. 130.

¹¹⁸ Données obtenues auprès du Service correctionnel du Canada.

¹¹⁹ Service correctionnel du Canada. *Rapport du groupe de travail sur l'examen de l'isolement préventif – Conformité à la loi, équité et efficacité*, note 116 précitée, Section E, p. 1.

¹²⁰ Louise Arbour. *Rapport de la Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*, note 5 précitée, recommandation n° 9, p. 255.

¹²¹ Service correctionnel du Canada. *Rapport du groupe de travail sur l'examen de l'isolement préventif – Conformité à la loi, équité et efficacité*, note 116 précitée, recommandation n° 3.

¹²² Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada. *Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel 2002-2003*, note 74 précitée, p. 55.

Recommandation n° 6

Nous recommandons que :

- a. le Service correctionnel du Canada soumette toutes les décisions relatives à l'isolement non sollicité à un arbitrage indépendant dans tous les établissements régionaux pour femmes. Les répercussions de l'arbitrage indépendant sur l'équité et l'efficacité du processus décisionnel devraient être évaluées deux ans plus tard par une tierce partie indépendante;
- b. les établissements pour femmes comptent un comité consultatif sur l'isolement, qui serait formé de membres du Service correctionnel et de membres de l'extérieur, y compris des représentants de la population autochtone;
- c. le Service correctionnel envisage, en collaboration avec des intervenants externes, des solutions de rechange à l'isolement de longue durée des délinquantes.

5.3 Établissements

Les nouveaux établissements pour femmes comportent de nombreuses améliorations, mais on se soucie de plus en plus de l'effet défavorable que peut avoir la détention des femmes dans des établissements à niveaux de sécurité multiples, où l'on trouve des détenues dont la cote varie de minimale à maximale. Le nombre d'hommes détenus dans de tels établissements est relativement peu élevé; on compte uniquement deux établissements de ce genre pour les hommes, et 40 des 43 autres établissements n'ont qu'un niveau de sécurité. Dans deux des trois cas d'exception, l'établissement abrite des détenus ayant une cote de sécurité minimale ou moyenne; le troisième accueille des détenus ayant une cote de sécurité moyenne ou maximale. À l'inverse, toutes les femmes purgeant une peine de ressort fédéral, exception faite de celles qui sont logées au Pavillon de ressourcement, se trouvent dans un établissement fréquenté par des femmes dont la cote varie de minimale à maximale.

Durant les entrevues, certaines détenues ayant une cote de sécurité minimale ou moyenne ont dit craindre l'idée de partager des locaux avec les détenues ayant une cote de sécurité maximale, et certains responsables du Service correctionnel ont confié à la Commission que, de façon générale, la sécurité allait probablement être resserrée étant donné la présence de détenues ayant une cote de sécurité maximale dans des unités fermées et distinctes. D'autres détenues ayant une cote de sécurité minimale ou moyenne se souciaient davantage de la possible limitation de leurs déplacements; par exemple, certains établissements peuvent utiliser des laissez-passer pour surveiller les déplacements. Autres soucis exprimés : l'accès réduit au gymnase, au secteur des visites, à la suerie et aux services de santé étant donné la nécessité de partager de tels services avec des détenues ayant une cote de sécurité maximale. Ces préoccupations auront tendance à alourdir un environnement déjà stressant; or il pourrait être difficile de corriger le tir car il n'y a pas suffisamment de place pour agrandir les lieux dans bon nombre d'établissements régionaux pour femmes nouvellement construits.

5.3.1 Établissements à sécurité minimale pour femmes

Comme nous le faisons observer dans le deuxième chapitre, il existe un seul établissement à sécurité minimale pour les femmes purgeant une peine de ressort fédéral : la Maison Isabel McNeill. Toutefois, les détenues hésitent à s’y faire transférer en raison de la menace de fermeture et, quand la Commission s’est rendue sur les lieux en août 2002, l’établissement n’était pas comble. Comme il n’y a pas de programme offert à la Maison Isabel McNeill, la plupart des femmes s’y font transférer en raison des possibilités d’emploi. Malheureusement, il semble que la plupart des postes offerts soient peu spécialisés; par exemple, on y trouve des emplois de préposées à l’entretien ou de caissières.

La pénurie d’établissements à sécurité minimale pour les femmes sous responsabilité fédérale empêche ces dernières d’être détenues dans les conditions les moins restrictives possible, comme le veut la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. De plus, cela signifie que la politique du Service correctionnel du Canada qui consiste à ne pas clôturer le périmètre d’un établissement à sécurité minimale et à régir les déplacements et les rapports entre détenues en exerçant peu de supervision, s’il en est, est observée dans les établissements pour les hommes mais pas dans ceux pour les femmes¹²³. Par conséquent, les femmes ayant une cote de sécurité minimale doivent composer avec des obstacles physiques comme les clôtures, les portes verrouillées, les barbelés à lames et les caméras, alors que leurs homologues masculins sont généralement détenus dans des établissements qui n’ont même pas de clôture à mailles de chaîne.

Voilà une situation malheureuse, surtout si on se rappelle que la construction des établissements régionaux est relativement récente. Il faudrait envisager de situer les établissements à sécurité minimale en dehors du périmètre clôturé. C’est certainement possible pour les établissements comme le Centre correctionnel communautaire Fraser Valley, une ancienne prison pour hommes qui fait l’objet de rénovations afin de devenir un établissement à niveaux de sécurité multiples pour femmes purgeant une peine de ressort fédéral.

Recommandation n° 7

Nous recommandons que, au moment de construire d’autres établissements pour femmes, le Service correctionnel du Canada prenne en considération les besoins des détenues ayant une cote de sécurité minimale ou moyenne ainsi que le faible risque qu’elles présentent.

5.3.2 Détenues ayant une cote de sécurité maximale

Les femmes ayant une cote de sécurité maximale sortent régulièrement de leurs unités pour profiter des installations qu’elles partagent avec diverses catégories de détenues. Lorsqu’elles quittent leur unité de garde en milieu fermé, les mesures qui sont prises sont déterminées au moyen d’une évaluation des risques que le personnel effectue selon un « cadre de gestion des déplacements » à quatre niveaux¹²⁴. Une femme classée au premier niveau peut, accompagnée de deux escortes,

¹²³ Directive du commissaire, « Classification des établissements », *Directive du commissaire n° DC- 006*, section 10, août 2002. Internet : <http://www.csc-scc.gc.ca/text/plcy/doc/006-cd.pdf>.

¹²⁴ Service correctionnel du Canada. *Unités de garde en milieu fermé – Plan opérationnel, Intervention intensive en milieu fermé*, note 33 précitée, p. 42.

quitter l'unité de garde en milieu fermé à condition de porter des menottes, une ceinture de force et (ou) des entraves. Dans le cas du quatrième niveau, aucun matériel de contention n'est nécessaire, et une seule escorte suffit.

Par contre, les détenus masculins ayant une cote de sécurité maximale circulent généralement beaucoup plus librement, car ils se trouvent ordinairement dans un établissement comportant un seul niveau de sécurité. Pour se déplacer à l'intérieur de l'établissement, ils ne portent pas d'équipement de contention et ne sont pas escortés par le personnel, sauf dans des circonstances exceptionnelles.

Contrairement aux détenus de sexe masculin, les femmes ayant une cote de sécurité maximale ont tendance à être classées ainsi en raison de problèmes d'adaptation au sein de l'établissement et non parce qu'elles présentent un risque pour la sécurité publique¹²⁵. Un grand nombre de femmes ayant une cote de sécurité maximale ont obtenu cette cote à la suite d'un reclassement, au lieu d'être classées comme ayant une cote maximale au moment de l'évaluation initiale des délinquants. Les problèmes d'adaptation au milieu carcéral proviennent d'une combinaison de risques et de besoins, qui se manifestent par l'augmentation du nombre de cas d'automutilation, des bagarres avec d'autres détenues ou avec des membres du personnel ainsi que des dommages aux biens. La recherche et l'expérience fonctionnelle du Service correctionnel du Canada montrent que ces comportements peuvent constituer une réaction à la frustration, à l'ennui, au refus de se plier aux règles, à des problèmes avec d'autres détenues ou à des moyens d'avoir prise sur la situation.

Malgré le fait que la plupart des délinquantes ayant une cote de sécurité maximale sont considérées comme éprouvant des problèmes d'adaptation au milieu carcéral, le document intitulé *Unités de garde en milieu fermé – Plan opérationnel*, qui régit la plupart des aspects de la garde, des soins et de la surveillance des détenues ayant une cote de sécurité maximale, aborde surtout la façon de contenir les risques pour la sécurité au lieu de répondre aux besoins liés à l'adaptation au milieu carcéral¹²⁶. De fait, il est probable que les moyens choisis pour contrer les risques (l'isolement physique, la surveillance des déplacements, etc.) aggravent les problèmes d'adaptation des femmes de sorte que leurs chances d'obtenir une classification de sécurité inférieure s'en trouvent réduites. Mettre au point divers moyens d'assurer la surveillance et la gestion des femmes purgeant une peine de ressort fédéral pourrait à la fois accroître la sécurité des établissements et être profitable aux femmes incarcérées dans ce genre d'établissements.

¹²⁵ Service correctionnel du Canada. *Unités de garde en milieu fermé – Plan opérationnel, Intervention intensive en milieu fermé*, note 33 précitée, p. 9-10.

¹²⁶ Service correctionnel du Canada. *Unités de garde en milieu fermé – Plan opérationnel, Intervention intensive en milieu fermé*, note 33 précitée.

Les droits de la personne et la responsabilité de favoriser la réadaptation et la réinsertion sociale des femmes purgeant une peine de ressort fédéral

Les programmes font partie intégrante du processus de réadaptation et de réinsertion sociale et comptent parmi les principaux services correctionnels que fournit le Service correctionnel du Canada¹²⁷. La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* oblige le Service correctionnel à offrir des programmes conçus pour répondre aux besoins des femmes et des Autochtones ayant commis un délit ainsi qu'à ceux d'autres délinquants ayant des exigences particulières¹²⁸. Les stratégies associées aux programmes et leur mise en œuvre doivent s'harmoniser avec ces objectifs et tenir compte des besoins particuliers des délinquants susceptibles de faire l'objet de discrimination fondée sur un ou plusieurs motifs de distinction illicite.

6.1 Répondre aux besoins de réadaptation des femmes purgeant une peine de ressort fédéral

En 1994, la *Stratégie des programmes correctionnels à l'intention des femmes*¹²⁹ a été mise sur pied pour assurer l'uniformité des programmes d'un établissement régional à l'autre. La *Stratégie* promettait une panoplie de programmes pour les femmes purgeant une peine de ressort fédéral dans quatre grands secteurs : les problèmes liés à de mauvais traitements ou à des traumatismes; l'éducation et les compétences professionnelles; la toxicomanie et l'alcoolisme; et les compétences parentales. On considérait que ces programmes étaient essentiels à la réinsertion sociale.

La *Stratégie* fait actuellement l'objet d'une révision. On envisage la possibilité de convertir les principaux secteurs de programmes en catégories de programmes de réinsertion : les programmes correctionnels, les programmes de santé mentale, les programmes d'éducation, les programmes d'acquisition d'aptitudes à l'emploi et les programmes sociaux. La catégorisation des programmes vaudrait pour tous les délinquants, et les responsables du Service correctionnel ont expliqué qu'elle repose sur la prémisse voulant que les facteurs criminogènes ou les raisons pour lesquelles les hommes et les femmes commettent des actes criminels sont les mêmes.

6.1.1 Lacune systémique dans l'établissement des besoins en matière de programmes

Le plan correctionnel de la personne détenue repose sur les résultats d'une évaluation des facteurs de risques dynamiques et dicte l'aiguillage vers un programme et la gestion du cas. Comme nous l'avons vu au quatrième chapitre, lors de l'évaluation des facteurs de risques dynamiques, un seul et même instrument est utilisé pour les hommes et les femmes purgeant une peine de ressort fédéral afin de déterminer les besoins en programmes de réinsertion sociale. Le fait que le Service correctionnel propose des catégories de programmes mixtes et qu'il recourt à un seul instrument pour déterminer les besoins en programmes vient appuyer l'hypothèse voulant que les facteurs criminogènes chez les hommes et chez les femmes sont les

¹²⁷ LSCMLC, note 37 précitée, art. 76.

¹²⁸ LSCMLC, note 37 précitée, par. 4a), art. 77 et 80.

¹²⁹ Service correctionnel du Canada. *Stratégie des programmes correctionnels à l'intention des femmes purgeant une peine fédérale*, FSW-18, Ottawa, juillet 1994, p. 3. Internet : http://www.csc-scc.gc.ca/text/prgrm/fsw/fsw18/toce_f.shtml.

mêmes. Toutefois, comme nous l'avons fait observer précédemment, les auteurs d'un grand nombre de recherches avancent que ce n'est pas le cas¹³⁰.

Un système correctionnel fondé sur les normes, les besoins et les comportements masculins et une conception des facteurs criminogènes ne faisant pas de distinction entre les sexes ne sauraient servir adéquatement les femmes purgeant une peine de ressort fédéral. Tout particulièrement, les catégories de programmes qui ne tiennent pas compte des raisons particulières pour lesquelles les femmes commettent des actes criminels pénaliseront les détenues en réduisant leurs chances d'être mises en liberté le plus tôt possible et de réintégrer avec succès la société¹³¹. Pour que ses programmes soient vraiment adaptés aux deux sexes, le Service correctionnel doit s'assurer que la base même des programmes, soit la détermination des risques dynamiques ou des facteurs criminogènes, vaut pour les délinquantes. De plus, il doit élaborer des programmes qui conviennent véritablement aux hommes et aux femmes en s'appuyant sur des catégories établies selon les besoins des femmes en matière de réadaptation.

Recommandation n° 8

Nous recommandons que le Service correctionnel du Canada :

- a. s'assure que sa stratégie révisée associée aux programmes pour les femmes tient compte du fait que certains facteurs criminogènes des femmes leur sont uniques;
- b. conçoive et mette en œuvre des programmes adaptés aux femmes et qui tiennent compte du vaste éventail de facteurs criminogènes de ces dernières.

6.1.2 Accès restreint aux programmes

Les femmes purgeant une peine de ressort fédéral nous ont dit à maintes reprises qu'un grand nombre de programmes ne sont pas offerts dans tous les établissements et que la liste d'attente pour suivre certains d'entre eux est longue. Des femmes ont dû renoncer à leur droit d'être entendues par la Commission nationale des libérations conditionnelles car, n'ayant pas eu accès aux programmes, elles n'ont pu satisfaire aux exigences de leur plan correctionnel. Dans un rapport publié plus tôt cette année, la vérificatrice générale fait remarquer que le Service correctionnel a de la difficulté à exécuter les programmes prévus pour certains délinquants, particulièrement ceux dont la peine est de moins de trois ans¹³². Dans son mémoire à la Commission, le Bureau de l'enquêteur correctionnel affirme que, depuis deux ans, 18 plaintes ont été déposées à ce propos par des femmes et que 8 des 10 comités de détenus ont également soulevé la question¹³³.

¹³⁰ Voir références citées au chapitre 4 (note 53 précitée).

¹³¹ Il faut aussi noter que, selon les chercheurs du département de la Justice des États-Unis, le risque de récidive chez les femmes est lié à la pénurie de programmes de transition et de systèmes de soutien au sein de la collectivité et non pas aux facteurs criminogènes. *Gender Responsive Strategies*, note 3 précitée, p. 20.

¹³² Bureau du vérificateur général du Canada. *Service correctionnel Canada – La réinsertion sociale des délinquantes*, Chapitre 4, rapport de la vérificatrice générale du Canada, note 22 précitée, par. 4.59 à 4.64.

¹³³ Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada. *Réponse de l'enquêteur correctionnel au document de consultation de la Commission canadienne des droits de la personne pour le rapport spécial sur la situation des femmes sous sentence fédérale*, note 65 précitée, mai 2003, p. 3.

Les femmes purgeant une peine de ressort fédéral doivent avoir un accès facilité aux programmes. L'adoption récente de programmes individualisés prévoyant une inscription continue devrait être utile en ce sens. De fait, l'inscription continue permet d'accéder aux programmes sans attendre le début d'une nouvelle séance. Cependant, le Service correctionnel doit continuer de chercher des façons créatives d'offrir les programmes nécessaires à une petite population de femmes purgeant une peine de ressort fédéral, tout particulièrement en recourant aux ressources communautaires.

6.1.3 Promesse d'une stratégie associée aux programmes pour les femmes autochtones purgeant une peine de ressort fédéral

Les deux préoccupations décrites dans les pages précédentes — une lacune systémique dans l'établissement des besoins en matière de programmes et l'accès restreint aux programmes — entraînent des conséquences particulières pour les femmes autochtones purgeant une peine de ressort fédéral.

Dans l'énoncé de sa stratégie des programmes correctionnels de 1994, le Service correctionnel promettait de créer à l'intention des femmes autochtones une stratégie qui serait distincte mais comparable. Cette promesse n'a pas encore été tenue. Le Service correctionnel a mis au point des programmes comportant des éléments conçus expressément pour les délinquantes autochtones dans certains secteurs clés établis pour l'ensemble des détenus. Les femmes détenues qui ont pu accéder à ces programmes (par exemple, l'Esprit du guerrier) en ont fait l'éloge.

« Ces Autochtones en prison ont des points de vue et des besoins uniques. »

Cour suprême du Canada,
Sauvé c. Canada (Directeur général des élections), [2002]
3 R.C.S. 519, par. 60.

Les entrevues ont permis de constater que les détenues autochtones qui n'étaient pas logées au Pavillon de ressourcement avaient un accès très limité aux programmes pour Autochtones. Les responsables du Service correctionnel ont affirmé que, si une femme autochtone détenue dans un des établissements régionaux avait de la difficulté à adhérer à un programme pour Autochtones, elle devrait peut-être envisager d'être transférée au Pavillon de ressourcement. Toutefois, dans *La création de choix*, une stratégie établie il y a plus de 10 ans, on fait valoir que les femmes ne devraient pas avoir à choisir entre l'accès à un programme et la vie auprès de leurs enfants et de leur famille¹³⁴. Être contraintes de choisir entre l'accès aux programmes et le besoin d'entretenir des liens familiaux n'est pas synonyme d'égalité pour les femmes autochtones purgeant une peine de ressort fédéral.

Une question plus fondamentale encore se pose : les délinquants autochtones, y compris les femmes autochtones, voient-ils leurs besoins en programmes comblés? Les représentants de certains groupes d'intervenants affirment que la « réadaptation » n'est pas un concept autochtone¹³⁵. Ils avancent que les principes correctionnels autochtones ont pour but de veiller à la guérison de la personne et de la collectivité. Cela peut être vrai pour certains délinquants autochtones, mais d'autres aimeraient accéder à des programmes de réinsertion sociale qui tiennent compte des facteurs criminogènes les concernant. Il importe que la structure et le contenu des programmes prennent en considération les facteurs criminogènes propres aux délinquants autochtones.

¹³⁴ Service correctionnel du Canada. *La création de choix : rapport du groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale*, note 4 précitée, p. 83.

¹³⁵ Patricia Monture-Angus. *The Lived Experience of Discrimination: Aboriginal Women Who Are Federally Sentenced*, note 43 précitée, p. 1.

6.1.4 Évolution des programmes de lutte contre la toxicomanie

Les rechutes des femmes toxicomanes purgeant une peine de ressort fédéral représentent un des principaux facteurs de suspension d'une libération conditionnelle¹³⁶. Chez les femmes toxicomanes, les traitements inadéquats et l'absence de soutien continu dans la collectivité sont des obstacles à une réadaptation et à une réinsertion sociale efficaces. Le fait qu'une proportion plus élevée de toxicomanes que de non-toxicomanes obtiennent une cote de sécurité maximale et qu'un nombre important de femmes ayant une cote de sécurité maximale réintègrent directement la collectivité semble indiquer qu'il faudrait cibler les interventions en fonction de ces femmes pour favoriser leur réinsertion sociale¹³⁷.

Le Service correctionnel a récemment conçu le Programme d'intervention pour délinquantes toxicomanes, qu'il met à l'essai dans tous les établissements régionaux. Il s'agit d'une nouvelle approche qui est adoptée pour traiter la dépendance chez les femmes et qui est susceptible de servir de modèle à d'autres programmes adaptés au sexe. Dans un récent rapport, la vérificatrice générale brosse un portrait très favorable de ce programme.

Il faut aussi prévoir des programmes pour les délinquantes qui importent de la drogue, sans nécessairement en consommer.

Un responsable du Service correctionnel du Canada

Le projet a été conçu à l'intention de la population carcérale et a été mis à l'essai auprès de ce même groupe; ses conditions d'application et son efficacité lorsqu'il s'adresse à des sous-populations, comme les femmes ayant des habiletés cognitives limitées ou des problèmes de santé mentale, n'ont pas été étudiées et demeurent imprécises. Il faudra mener un deuxième projet pilote, qui fera appel à un groupe de détenues ayant des besoins particuliers, afin de s'assurer que le programme répond aux besoins de ces femmes, pour qui le fonctionnement individuel ou en petits groupes est peut-être la meilleure façon de procéder. Cela supposerait probablement l'attribution de ressources supplémentaires. En général, le nouveau programme exige nettement plus de ressources que son prédécesseur, et il faudra prévoir un financement continu et permanent pour en assurer le succès.

Le temps, l'argent et l'énergie que l'on consacre aux chiens renifleurs, aux fouilles et aux tests de dépistage sont improductifs dans une prison où le taux de toxicomanie est à ce point élevé.

Un employé d'une société Elizabeth Fry

Il n'est pas certain non plus que le programme puisse être modifié à la lumière des besoins des délinquantes autochtones ou qu'un programme distinct de lutte contre la toxicomanie puisse être conçu pour ce groupe. Comme le Service correctionnel sait depuis quatre ans qu'une proportion extrêmement élevée de femmes autochtones sont toxicomanes et qu'il semble être conscient de la nécessité d'offrir des programmes

¹³⁶ Bureau du vérificateur général du Canada. *Service correctionnel Canada – La réinsertion sociale des délinquantes*, rapport de la vérificatrice générale du Canada, note 22 précitée, chapitre 4, par. 4.66. Voir aussi : Kelley Blanchette et Craig Dowden, *Analyse des caractéristiques des délinquantes toxicomanes : Risque, besoins et résultats après la mise en liberté*, Service correctionnel du Canada, Direction de la recherche, Ottawa, 1999, p. iv. Internet : <http://www.csc-scc.gc.ca/text/rsrch/reports/r81/fr81.pdf>.

¹³⁷ Kelley Blanchette et Craig Dowden. *Analyse des caractéristiques des délinquantes toxicomanes : Risque, besoins et résultats après la mise en liberté*, note 136 précitée, p. 8-9.

de lutte contre la toxicomanie expressément conçus pour elles, il est déroutant de constater que ces besoins n'ont pas été considérés comme hautement prioritaires¹³⁸. Puisqu'un nombre disproportionné de détenues autochtones sont toxicomanes, il serait logique de concevoir un programme en fonction des besoins de cette population.

La réduction des méfaits et l'absence de punitions sont des éléments à la base du nouveau programme de lutte contre la toxicomanie. Les femmes qui continuent de consommer des drogues ou de l'alcool et celles qui font une rechute pourront participer au programme. Pour que les détenues autochtones puissent profiter de cette approche thérapeutique renouvelée, il faudra que le Service correctionnel abandonne sa politique de tolérance zéro. Certaines des femmes au Pavillon de ressourcement ont confié à la Commission qu'elles craignaient d'être « évincées » en cas d'écart, même si, au moment d'une rechute, elles ont probablement besoin d'un soutien affectif accru et non pas le contraire.

Ils s'emportent quand le résultat d'une analyse d'urine d'un détenu est positif; ils le mettent en isolement ou l'empêchent de participer à un programme. Leur attitude ne fait qu'écoeurer les détenues et les porter à consommer plus de drogues.

Une détenue ayant une cote de sécurité minimale

La nature non punitive du nouveau programme de lutte contre la toxicomanie et le fait qu'on y reconnaisse et qu'on y accepte les rechutes au cours du processus de rétablissement vont à l'encontre de la politique du Service correctionnel sur le contrôle au hasard d'échantillons d'urine¹³⁹. Selon cette politique, le détenu dont le test effectué au hasard donne un résultat positif est assujéti au processus disciplinaire¹⁴⁰. Voilà un message contradictoire concernant la façon dont le Service correctionnel aborde le problème de la toxicomanie. Il reste à déterminer quelles conséquences cela pourrait avoir pour les détenues aux prises avec un problème de toxicomanie.

6.1.5 Nécessité d'améliorer les programmes d'emploi et d'acquisition d'aptitudes à l'emploi

Il est très difficile pour les femmes d'être admises à un programme offert par CORCAN. J'aimerais avoir la chance de travailler et de gagner de l'argent.

Une détenue ayant une cote de sécurité minimale

L'accès à des possibilités d'emploi valables préoccupe beaucoup les femmes purgeant une peine de ressort fédéral. De fait, bon nombre d'entre elles ont un taux de scolarité peu élevé et possèdent de piètres aptitudes à l'emploi au moment d'arriver dans l'établissement, en plus d'être seules à répondre aux besoins d'un ou de plusieurs enfants. Du point de vue des programmes de formation professionnelle, certaines occasions sont offertes par CORCAN, un organisme offrant des services spéciaux par l'entremise d'ateliers industriels en milieu carcéral. Cependant, la plupart des emplois sont affectés aux hommes. Cela est en partie attribuable au fait que les plans de bâtiment des établissements régionaux pour femmes n'ont pas prévu de locaux pour les ateliers industriels.

¹³⁸ « Les délinquantes autochtones étaient surreprésentées dans le groupe des toxicomanes, soit 93 %, contre 49 % chez les délinquantes non autochtones. Cette différence est statistiquement significative et dénote qu'il faut concevoir des programmes de traitement de la toxicomanie spécialement adaptés aux besoins des délinquantes autochtones. » (c'est nous qui soulignons). Kelley Blanchette et Craig Dowden. *Analyse des caractéristiques des délinquantes toxicomanes : Risque, besoins et résultats après la mise en liberté*, note 136 précitée, p. ii-iii.

¹³⁹ Cette politique a un fondement législatif : LSCMLC, note 37 précitée, par. 54b).

¹⁴⁰ Service correctionnel du Canada. « Prise et analyse d'échantillon d'urine dans les établissements », *Directive du commissaire DC-566-10*, Ottawa, avril 2003, par. 36. Internet : <http://www.csc-scc.gc.ca/text/plcy/doc/566-10-cd.pdf>.

Le Service correctionnel a admis qu'il doit améliorer les programmes d'emploi et d'acquisition d'aptitudes à l'emploi pour l'ensemble des détenus et a intensifié ses efforts en ce sens en 2003. Il prévoit maintenant que les détenus suivent une formation de trois mois qui conduit à l'obtention d'une certification dans certains secteurs où la demande est élevée, par exemple, la conduite de chariots élévateurs à fourches et l'inspection des aliments. Ce genre de programmes devrait se révéler profitable aux femmes sous responsabilité fédérale, dont bon nombre purgent des peines plus courtes que celles des hommes. Cependant, de telles possibilités doivent être offertes aux femmes. Jusqu'à maintenant, très peu de femmes connaissaient l'existence du programme, et elles sont encore rares à avoir profité des possibilités de certification.

Il est également possible pour les détenus d'obtenir une expérience en milieu de travail grâce à des placements à l'extérieur. Les femmes purgeant une peine de ressort fédéral qui ont participé à ce programme ont parlé en bien de leur expérience. De telles occasions sont rares et très recherchées par les femmes. Étant donné que les détenues présentent généralement des risques peu élevés, il est logique que le Service correctionnel privilégie la création d'emplois pour les femmes dans la collectivité. Toutefois, la politique du Service concernant les placements à l'extérieur doit concorder avec cette approche¹⁴¹. Il importe notamment que les placements à l'extérieur soient d'une durée suffisante pour que les femmes accomplissent un travail valable et pour que les employeurs trouvent raisonnable de recourir à leurs services. La durée actuelle d'un placement est fixée à 60 jours et ne devrait pas être réduite.

Nous avons désespérément besoin de suivre une formation professionnelle [...] On nous a dit que le mieux qu'on puisse faire, c'est de nous donner une vadrouille, un balai et une spatule.

Un groupe de condamnées à perpétuité

Les hommes sortent de prison et ont acquis des habiletés pour exercer un métier, ce qui n'est pas le cas des femmes [...] La réintégration professionnelle des femmes est difficile comparativement à celle des hommes.

Un travailleur d'un établissement communautaire

En terminant, si le Service correctionnel s'efforce d'orienter ses programmes d'emploi et d'acquisition d'aptitudes à l'emploi vers les besoins en matière d'emploi des délinquants plutôt que vers les besoins fonctionnels de CORCAN, rien n'indique que les besoins des femmes ou d'autres délinquants sont pris en considération de manière appropriée. Exiger des détenus qu'ils incluent, dans leur plan correctionnel, un emploi ou l'acquisition

d'aptitudes à l'emploi ne leur permettra de devancer le plus possible leur mise en liberté que s'il existe des possibilités d'emploi appropriées et valables. L'expérience de travail qui diffère chez les femmes et les hommes purgeant une peine de ressort fédéral et les besoins particuliers en emploi des détenus ayant un handicap et d'autres détenus donnent à penser que nous sommes encore une fois en présence d'un domaine où il n'existe pas de solution universelle.

¹⁴¹ Service correctionnel du Canada. « Placement à l'extérieur », *Directive du commissaire n°740*, Ottawa, décembre 2001. Internet : <http://www.csc-scc.gc.ca/text/plcy/doc/740-cd.pdf>.

Recommandation n° 9

Nous recommandons que le Service correctionnel du Canada adapte ses programmes d'emploi et d'acquisition d'aptitudes à l'emploi aux femmes purgeant une peine de ressort fédéral, ce qui signifie notamment leur offrir des possibilités d'emploi dans la collectivité.

6.1.6 Répondre à la nécessité de concevoir des programmes à l'intention des femmes violentes purgeant une peine de ressort fédéral

Les programmes pour délinquants violents sont une nécessité absolue.

Un comité de détenus

Des progrès ont été réalisés à ce point de vue, puisqu'on a récemment lancé des programmes pour délinquantes sexuelles. Toutefois, les détenues ayant des antécédents de violence nous ont dit qu'il y avait une pénurie de programmes dans le domaine et que leur seule option consistait à suivre à répétition des programmes de maîtrise de la colère.

Par rapport aux hommes, les femmes ont un accès inégal aux programmes pour délinquants violents. Les hommes ayant des antécédents d'infractions avec violence suivent un programme intensif de réinsertion sociale, qui comporte plus de 120 séances de deux heures, y compris au moins trois séances individuelles et deux séances d'essai.

Il faut consacrer d'autres ressources à la conception de programmes adaptés aux femmes, qui abordent les infractions avec violence autres que les infractions sexuelles. Le travail de réhabilitation chez les détenues dont les comportements mènent à des infractions violentes fait partie de la réadaptation, et les femmes ont le droit de recevoir tous les avantages qu'offrent ces services correctionnels.

6.2 Assurer la réinsertion sociale des femmes purgeant une peine de ressort fédéral

En 1990, le Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale a recommandé que le Service correctionnel conçoive une stratégie communautaire pour les femmes. Il a fallu plus de 12 ans pour que le Service correctionnel donne suite à cette recommandation, dont la forme finale est la *Stratégie communautaire à l'intention des femmes en liberté sous condition*, qui date d'octobre 2002. La *Stratégie* n'est pas encore entièrement mise en œuvre. Néanmoins, il est bien établi que, une fois mis en liberté sous condition, les délinquants purgeant une peine de ressort fédéral sont confrontés à des défis qui peuvent être plus écrasants pour les femmes que pour les hommes. Les femmes en liberté conditionnelle doivent s'occuper des enfants, trouver un logement convenable et abordable où loger leurs enfants, gagner leur vie, obtenir des soins de santé appropriés et lutter contre leur dépendance. À l'heure actuelle, les femmes ayant un handicap physique n'ont pratiquement aucune chance de trouver un logement accessible.

Toutes les femmes, mais particulièrement les femmes autochtones, les femmes appartenant à un groupe racialisé et les femmes ayant des besoins particuliers, profiteront d'une planification prélibératoire qui tient compte des obstacles systémiques venant entraver leur réinsertion sociale. Selon des recherches réalisées aux États-Unis, la planification de la mise en liberté joue un rôle

important dans la prévention des cas de récidive, et les femmes éprouvent un besoin particulier de bénéficier, au sein de la collectivité, de relations suivies établies avant qu'elles quittent la prison¹⁴². Planifier la libération consiste à assigner un agent de libération conditionnelle à une femme avant qu'elle quitte l'établissement, à prévoir une formation spécialisée pour les agents de libération conditionnelle qui travaillent auprès des femmes, à aiguiller les femmes vers des ressources communautaires de sorte qu'elles puissent discuter de leurs traumatismes ou de sévices subis par le passé et à apporter une aide pour les soins des enfants. Tous ces éléments prennent de l'importance pour les femmes au moment de leur libération.

6.2.1 Logement communautaire adéquat

Il est vraiment difficile de trouver une place pour une femme atteinte de maladie mentale.

Un responsable du Service correctionnel du Canada

Les établissements communautaires ou, comme on les appelle plus souvent, les maisons de transition peuvent fournir un soutien spécialisé et des programmes adaptés aux résidents en plus de permettre un passage plus facile et plus progressif de l'établissement pénitencier au milieu de travail ou aux programmes communautaires. Le Service correctionnel indique que le nombre de places pour les femmes dans les maisons de transition est suffisant¹⁴³, mais il s'agit pour une bonne part de places qui ne conviennent pas. À l'heure actuelle, bon nombre de

délinquantes sont envoyées dans des refuges pour sans-abri, des établissements mixtes et des maisons de transition situés dans des quartiers où elles avaient consommé des drogues ou s'étaient adonnées à la prostitution.

Ce genre d'hébergement ne répond pas aux besoins des femmes purgeant une peine de ressort fédéral, et la situation est particulièrement difficile pour les femmes qui ont des besoins importants puisqu'elles nécessitent un milieu de vie mieux structuré ou des installations accessibles. Très peu de maisons de transition acceptent la présence des enfants, et il semble y avoir une pénurie de maisons de transition réservées aux femmes, option que de nombreuses femmes purgeant une peine de ressort fédéral ont dit préférer. La présence d'hommes peut avoir un effet perturbateur à cette étape critique du plan de mise en liberté, et des relations non appropriées auront tendance à s'établir. Étant donné l'expérience négative que beaucoup de détenues ont vécue avec des hommes, la Commission est très réticente à l'idée qu'un petit nombre de femmes soient placées dans des maisons de transition où les hommes prédominent.

La consommation de drogues est largement répandue dans les maisons de transition [...] Le contexte est très difficile pour les femmes qui veulent cesser de consommer.

Un employé d'une société
Elizabeth Fry

Pour les femmes purgeant une peine de ressort fédéral, trouver un logement adéquat dans la collectivité est un problème qui ne date pas d'hier¹⁴⁴. Dans le but de répondre aux divers besoins des femmes, il vaudrait peut-être mieux prévoir un centre d'hébergement exploité à contrat, en

¹⁴² K.C. Vigilante. « Reduction in Recidivism of Incarcerated Women through Primary Care, Peer Counselling, and Discharge Planning », *Journal of Women's Health*, volume 8, n° 3, 1999, p. 414.

¹⁴³ Bureau du vérificateur général du Canada. *Rapport de la Vérificatrice générale du Canada : Service correctionnel Canada — La réinsertion sociale des délinquantes, Chapitre 4*, note 22 précitée, par. 4.91.

¹⁴⁴ Commission royale d'enquête sur le statut de la femme. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada*, *Information Canada*, Ottawa, septembre 1970, p. 435; voir aussi *La création de choix*, note 4 précitée, p. 126 à 130.

accordant la préférence à un centre qui permet aux femmes de vivre de manière indépendante ou semi-indépendante et qui les autorise à habiter avec leurs enfants, au besoin. Les femmes présentant un risque de récidive peu élevé mais ayant besoin d'un soutien initial au moment de s'établir devraient pouvoir disposer d'appartements satellites surveillés.

De nombreux groupes de défense des prisonniers laissent entendre que le placement dans un foyer privé constitue l'option la plus prometteuse pour les femmes qui souhaitent réintégrer la société et qu'il faudrait y recourir davantage. Le Service correctionnel a reconnu la nécessité d'offrir aux femmes d'autres formes d'hébergement que la maison de transition et a reçu des fonds, étalés sur trois ans (2001-2004), pour créer des centres d'hébergement dans la collectivité afin d'y loger des groupes de délinquants ayant des besoins distincts. Quatre groupes ont été ciblés : les femmes, les Autochtones, les personnes âgées et les personnes ayant un handicap physique.

Il devrait y avoir une maison de transition pour Autochtones, qui serait semblable au Pavillon de ressourcement, parce que, dans certaines maisons de transition, des obstacles viennent nuire à la pratique de la spiritualité autochtone.

Une détenue autochtone

Il faut aussi songer à la situation des femmes autochtones mises en liberté. Certaines femmes nous ont dit que le port de peintures traditionnelles avait été interdit dans une maison de transition, même à l'extérieur. Toutefois, il existe actuellement des mesures prometteuses qui favoriseront la création de logements pour les femmes autochtones mises en liberté. Par exemple, dans le cadre du projet appelé MorningStar, on offrira un placement en foyer privé à une, deux ou trois femmes autochtones, qui auront la possibilité de passer du temps dans une réserve à proximité.

À l'heure actuelle, le financement du logement communautaire pour les femmes est précaire et à court terme. Quand nous nous sommes rendus dans certains établissements communautaires, on nous a dit que les appartements satellites à Kingston avaient été fermés et que le financement des appartements surveillés de la Dismas Society à Truro était à ce point incertain qu'on n'embauchait plus d'employés à long terme. Il est nécessaire que les logements communautaires reçoivent du financement sur une base permanente.

Pour les femmes qui présentent un risque et des besoins plus grands, un établissement communautaire géré par le Service correctionnel du Canada représente un milieu plus sûr et pourrait offrir une surveillance 24 heures sur 24. Cependant, les femmes ont actuellement un accès plus limité que les hommes à ce genre d'établissements. Un établissement communautaire peut aider les femmes qui ont purgé une longue peine à faire la transition vers une vie plus autonome. À l'heure actuelle, certaines femmes demeurent en prison jusqu'à la date de mise en liberté prévue par la loi au lieu d'être libérées plus tôt, sous condition. Cette situation s'explique par le fait qu'il n'y a pas de place pour elles dans un établissement communautaire et qu'elles ne répondent pas aux critères établis pour avoir accès à d'autres formes d'hébergement.

Des services correctionnels communautaires efficaces aident à protéger la société pour autant qu'ils encouragent et facilitent une réinsertion sécuritaire des délinquantes. Il est donc logique que le Service correctionnel du Canada se consacre tout autant à solliciter le soutien et l'aide de la collectivité qu'à surveiller la conduite des détenues en liberté conditionnelle. Afin de permettre aux femmes de réintégrer leur collectivité en toute sécurité, on doit obtenir le soutien de la collectivité mais aussi sa compréhension et son acceptation.

Recommandation n° 10

Nous recommandons que, suivant des lignes directrices communes, un plan d'action soit conçu pour chacune des régions afin de s'assurer que le Service correctionnel du Canada répond aux besoins en logement des femmes mises en liberté après avoir purgé une peine de ressort fédéral. Le plan en question devrait comprendre des ententes sur le placement en foyer privé, l'option d'habiter des appartements-satellites et d'autres possibilités permettant aux femmes en liberté sous condition de vivre avec leurs enfants.

6.2.2 Programmes et services communautaires

À l'instar de la vérificatrice générale, nous convenons qu'il faut multiplier le nombre de programmes communautaires s'adressant aux femmes, particulièrement à l'étape cruciale de la période transitoire, soit de trois à six mois après la mise en liberté. Le manque d'argent est une autre question d'importance capitale pour les femmes.

Certaines femmes nous ont dit que, faute d'argent ou de travail pendant qu'elles vivent dans une maison de transition, elles se remettent à la prostitution. Pour de nombreuses femmes, obtenir une aide et un soutien appropriés pendant cette période pourrait être leur meilleure chance d'avoir une certaine prise sur leur vie et d'éviter de se trouver dans la même situation ayant mené à leur incarcération.

Un des points forts du nouveau programme de lutte contre la toxicomanie pour les femmes est qu'il prévoit des programmes de suivi au sein de la collectivité. Il s'agit là d'un lien capital étant donné que de nombreuses femmes retournent en prison parce qu'elles ont violé les conditions de leur libération conditionnelle — le plus souvent en raison de la consommation de drogues ou d'alcool — et non parce qu'elles ont commis une infraction. La Commission espère que le Service correctionnel du Canada financera en permanence l'étape du suivi et que celle-ci servira de modèle à d'autres types de programmes communautaires.

Recommandation n° 11

Nous recommandons que le Service correctionnel du Canada :

- a. continue d'adopter des mesures pour assurer une meilleure continuité entre les programmes offerts au sein d'établissements et les programmes mis en œuvre dans la collectivité. Le programme communautaire qui fait partie du Programme d'intervention pour délinquantes toxicomanes peut être un bon exemple à suivre et devrait faire l'objet d'une supervision;
- b. offre plus d'aide aux femmes mises en liberté sous condition, particulièrement grâce à l'orientation professionnelle et à une aide pour la garde des enfants.

6.2.3 Options qui s’offrent aux femmes purgeant une peine de ressort fédéral au moment de leur mise en liberté

Personne ne sait comment appliquer les articles 81 et 84 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*.

Un aîné

Même si les femmes autochtones sont surreprésentées dans le système correctionnel fédéral, l’article 84 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* est peu utilisé. Cet article prévoit la mise en liberté et la réinsertion du délinquant dans une collectivité autochtone. D’avril 2001 au 7 septembre 2003, 13 ententes ont été conclues en vertu de

l’article 84¹⁴⁵. Dans le rapport qu’elle a publié cette année, la vérificatrice générale a également précisé que cette option n’est pas discutée dans le détail avec les femmes autochtones au moment de l’accueil et qu’on n’y accorde pas suffisamment d’importance à l’étape de la préparation des plans correctionnels¹⁴⁶.

L’organisme Strength in Sisterhood s’est prononcé en faveur du retour des femmes autochtones au sein de leur collectivité dans un contexte permettant d’offrir le plus de soutien possible et limitant les contraintes au minimum. Les femmes autochtones qui ont l’appui de leur famille ou de leur collectivité devraient pouvoir être libérées sous condition et vivre à leur domicile familial ou chez un parrain de la collectivité plutôt que dans une maison de transition. Il est nécessaire de sensibiliser et d’informer les femmes et les collectivités autochtones au sujet de ces options. Il est également important que, par les efforts déployés pour faire connaître l’article 84 et pour mettre en valeur les bienfaits de son application, on prenne conscience que, comparativement aux hommes, les femmes purgeant une peine de ressort fédéral sont probablement plus nombreuses à avoir perdu leurs liens avec leur collectivité de réserve et à souhaiter réintégrer une collectivité autochtone établie en milieu urbain.

C’est par hasard que j’ai appris l’existence de l’article 84.

Une détenue autochtone

Recommandation n° 12

Nous recommandons que :

- a. les femmes purgeant une peine de ressort fédéral puissent discuter avec un aîné avant de mettre la dernière main à leur plan correctionnel. Avec le consentement de chaque femme, l’aîné devrait jouer un rôle clé tout au long du processus de gestion du cas et de planification de la mise en liberté;
- b. le Service correctionnel du Canada, de concert avec des organisations et des collectivités autochtones, examine l’application qui est faite de l’article 84 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, détermine ce qui fait obstacle à son utilisation et, enfin, crée et met en œuvre un plan d’action pour encourager les femmes purgeant une peine de ressort fédéral à s’en prévaloir. Par la suite, il devrait suivre l’évolution du dossier et en faire rapport dans un délai d’un an.

¹⁴⁵ Des treize femmes en question, cinq sont toujours encadrées dans la collectivité, quatre sont en prison (la libération conditionnelle a été exclue dans deux cas et révoquée dans les deux autres); deux femmes ont purgé leur peine au complet, une est détenue temporairement en attendant que des accusations soient portées et, enfin, une autre est absente sans autorisation (données obtenues auprès du Service correctionnel du Canada).

¹⁴⁶ Bureau du vérificateur général du Canada. *Service correctionnel Canada – La réinsertion sociale des délinquantes*, Chapitre 4, rapport de la vérificatrice générale du Canada, note 22 précitée, par. 4.76 à 4.81.

Renforcer la responsabilité interne à l'égard des droits de la personne

Il est généralement admis que les droits de la personne sont davantage respectés quand les organisations assument la responsabilité de leurs politiques et de leurs pratiques au lieu d'attendre que les clients ou les employés portent plainte à un organisme externe¹⁴⁷. Des organismes de gestion externes, comme le Bureau de l'enquêteur correctionnel, exercent une fonction indispensable, mais il peut être difficile d'imposer depuis l'extérieur le genre de changement systémique qui doit parfois être apporté. De plus, l'organisation et les personnes qui y sont associées apprécient les avantages qui découlent du fait d'être responsables de ce qui se passe à l'intérieur de l'organisation. Cela vaut particulièrement dans le contexte correctionnel, où la protection des droits de la personne est à ce point étroitement liée à la prestation de services correctionnels efficaces.

7.1 Concertation des efforts pour mieux protéger les droits de la personne

Le Service correctionnel du Canada travaille à mettre sur pied des projets positifs et originaux qui pourraient servir à améliorer la protection des droits de la personne, mais il semble y avoir un manque de communication et de coordination. Par exemple, un examen de la procédure de traitement des plaintes a permis de constater qu'un établissement remettait des dépliants expliquant la marche à suivre pour déposer une plainte, document préparé en 1992 par la Division des affaires des détenus. Comme le dépliant a reçu un accueil favorable, le rapport propose gentiment de retrouver les exemplaires qui restent et de les distribuer au sein des établissements¹⁴⁸. La suggestion a bien quelques mérites sur le plan pratique, mais elle fait voir l'absence de systèmes et de pratiques en vigueur pour véhiculer des renseignements utiles, à jour et cohérents à propos des droits des détenus.

Dans son rapport de 1997 intitulé *Les droits de la personne dans le milieu correctionnel : Un modèle stratégique*, le Groupe de travail sur les droits de la personne recommande que l'on vérifie, à l'interne, dans quelle mesure le Service correctionnel du Canada se conforme aux normes régissant les droits de la personne et que cette vérification « [...] soit confiée à une unité des droits de la personne, dirigée par une personne d'un niveau supérieur et disposant des ressources nécessaires pour exécuter son mandat et soumettre les résultats de ses travaux directement à la haute direction¹⁴⁹ ». Bien que la recommandation ait mené à la création d'une unité des droits de la personne au sein du Service correctionnel, cette section a depuis été réduite et ne compte qu'un poste permanent et un poste temporaire. Le personnel consacre la majorité de son temps à donner suite aux plaintes en matière de droits de la personne déposées auprès de la Commission. On

¹⁴⁷ Comité de révision de la Loi canadienne sur les droits de la personne. *La promotion de l'égalité : Une nouvelle vision*, rapport publié en vertu de l'autorisation de la ministre de la Justice et procureur général du Canada, Ottawa, juin 2000, p. 30.

Internet : <http://canada.justice.gc.ca/chra/fr/toc.html>.

¹⁴⁸ Service correctionnel du Canada. *Rapport de vérification sur le processus des plaintes et griefs des délinquants*, Secteur de l'évaluation du rendement, Ottawa, juin 2002, p. 25.

Internet : http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/pa/complaint/complaint_f.pdf.

¹⁴⁹ Service correctionnel du Canada. *Les droits de la personne dans le milieu correctionnel : un modèle stratégique*, rapport du Groupe de travail sur les droits de la personne, Ottawa, p. 96.

Internet : http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/rights/human/toce_f.shtml.

comprend aisément qu'il existe peu de possibilités de coordonner et de soutenir des mesures dynamiques en vue de s'assurer que les activités du Service correctionnel sont réalisées dans un souci d'égalité et de respect des droits de la personne.

Il est vrai que, compte tenu de la portée des activités du Service correctionnel du Canada, la coordination et l'adoption d'une approche dynamique pour protéger les droits de la personne posent des difficultés. Néanmoins, le lien étroit qui existe entre des services correctionnels efficaces et les droits de la personne est tel qu'il faut impérativement s'atteler à la tâche. Il est nécessaire d'insister sur la protection et la promotion des droits de la personne partout dans l'organisation au lieu de réagir uniquement aux plaintes et aux griefs déposés de façon individuelle. Le règlement des problèmes systémiques avant qu'une plainte soit formulée pourrait réduire le nombre de plaintes déposées, améliorant ainsi la conformité avec la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

La structure d'une organisation peut également accroître la responsabilisation à l'égard de la protection des droits de la personne tout en améliorant la conformité. De nombreux observateurs ont fait remarquer que la place qu'occupe actuellement le bureau de la sous-commissaire pour les femmes dans la structure organisationnelle générale du Service correctionnel ne permet pas de privilégier et d'intégrer comme il se doit les services correctionnels à l'intention des femmes. Nous avons également quelques inquiétudes à l'égard des défis que représente la conformité avec les droits de la personne. Il est possible que ces défis naissent de la structure organisationnelle actuelle, le bureau de la sous-commissaire pour les femmes n'étant pas directement lié aux activités de première ligne tenues dans les établissements pour femmes.

Recommandation n° 13

Nous recommandons que le Service correctionnel du Canada détermine dans quelle mesure sa structure organisationnelle actuelle lui permet de se conformer de façon optimale aux normes régissant les droits de la personne dans les établissements pour femmes et qu'il améliore sa capacité fonctionnelle de manière à assurer avec constance la protection et la promotion des droits de la personne dans l'exercice de ses activités.

7.2 Nécessité d'une politique contre le harcèlement pour les détenus

La protection contre le harcèlement est capitale pour les détenus, dont bon nombre ont déjà été des victimes et sont traditionnellement dépourvus de moyens d'action. Non seulement le harcèlement transgresse-t-il les droits du détenu, mais il entraîne des conséquences particulières en milieu carcéral car, à la différence de l'employé qui fait l'objet de harcèlement, le détenu ne peut quitter le lieu où l'événement s'est produit. Le harcèlement à l'égard des détenus peut conduire à des problèmes liés à la sécurité et à la discipline internes et nuire aux programmes de réadaptation.

Dans de nombreux rapports, on a souligné la nécessité d'adopter une politique contre le harcèlement qui s'applique aux détenus et qui est adaptée aux besoins du milieu correctionnel¹⁵⁰, mais une telle politique n'a pas encore vu le jour. Les détenus peuvent, par contre, formuler des plaintes de harcèlement en recourant à la procédure de règlement des plaintes et des griefs des délinquants. Les responsables du Service correctionnel du Canada ont affirmé que, dans le cas des griefs pour harcèlement présentés par les détenus, ils respecteront « l'esprit » de la *Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail* du Conseil du Trésor¹⁵¹, qui s'applique à tous les employés du Service correctionnel. Il reste toutefois à déterminer ce que cela veut dire concrètement et si la *Politique* est appliquée, étant donné que, dans les principes directeurs sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail du Service correctionnel, il est énoncé expressément que « [Traduction] la politique du Conseil du Trésor ne s'applique pas aux plaintes du public et des détenus¹⁵². »

Recommandation n° 14

Nous recommandons que, de concert avec son personnel et les détenus, le Service correctionnel du Canada conçoive et mette en œuvre sans tarder une politique contre le harcèlement et un programme de sensibilisation à l'intention des détenus. La politique devrait prévoir la présence de conseillers indépendants en matière de prévention contre le harcèlement. Une version abrégée de la politique, rédigée dans une langue claire et simple, devrait également être préparée et distribuée.

7.3 Nécessité d'une politique d'adaptation complète pour les détenus

Tout au long du rapport, nous avons insisté sur l'importance d'avoir des mesures d'adaptation qui tiennent compte des différences et des besoins de chacun, condition essentielle au respect des droits de la personne. Cependant, le Service correctionnel ne dispose pas d'un cadre stratégique adéquat pour prendre en considération les différences et les besoins des détenus en lien avec les motifs de distinction illicite. Les responsables du Service correctionnel ont dit à la Commission que, selon l'esprit de la politique d'adaptation applicable au personnel¹⁵³, cette dernière viserait aussi les détenus. Il reste cependant à déterminer si cette pratique non écrite est suivie et, le cas échéant, de quelle manière. Le personnel du Service correctionnel responsable d'appliquer des mesures d'adaptation dans les établissements régionaux a besoin d'être mieux encadré, et les détenus doivent pouvoir obtenir des renseignements clairs, à jour et cohérents sur leurs droits en la matière.

¹⁵⁰ Louise Arbour. *Rapport de la Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*, note 5 précitée, p. 275; Thérèse Lajeunesse et associés. *Projet de vérification de la dotation mixte. Troisième et dernier rapport annuel*, note 111 précitée, recommandation n° 9, p. 76; Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada. *Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel 2001-2002*, note 74 précitée, p. 13-14; Service correctionnel du Canada. *Les droits de la personne dans le milieu correctionnel : un modèle stratégique*, rapport du Groupe de travail sur les droits de la personne, note 149 précitée, p. 95.

¹⁵¹ Secrétariat du Conseil du Trésor. *Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail*, Ottawa. Internet : http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/hw-hmt/hara_f.asp. Voir aussi : Service correctionnel du Canada. *Bulletin politique n° 146*, Ottawa, le 13 mars 2003.

¹⁵² Service correctionnel du Canada. Document interne, le 6 octobre 2002, p. 2.

¹⁵³ Service correctionnel du Canada. *Bulletin politique n° 96*, juin 2000. À l'évidence, le *Bulletin* porte uniquement sur les mesures d'adaptation se rapportant à l'emploi et non pas à la prestation de services. Il est difficile de voir comment les détenus pourraient même être au courant de son existence.

Même s'il existe une directive sur la gestion des cas (DC-700), qui traite des délinquants ayant des besoins particuliers, celle-ci n'est pas complète. Les seuls aspects dont il est question concernent les mesures d'adaptation applicables aux personnes ayant un handicap physique ou intellectuel ou un trouble d'apprentissage. D'autres politiques, notamment celles qui portent sur les programmes ethnoculturels et sur les services psychologiques offerts aux détenus, soulèvent la question des besoins spéciaux. Toutefois, la question des mesures d'adaptation n'est pas présentée comme relevant des droits de la personne, et il n'existe pas de procédure en ce sens. Dans le cadre de sa stratégie sur la gestion du savoir, le Service correctionnel examine actuellement bon nombre de ses politiques en vue de réduire le chevauchement et de clarifier son orientation. La mise au point d'une politique d'adaptation unique se veut une façon de montrer en quoi cette approche permettrait de stimuler les efforts déployés pour se conformer à la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Recommandation n° 15

Nous recommandons que le Service correctionnel du Canada conçoive et mette en œuvre sans tarder une politique d'adaptation complète qui s'appliquerait précisément aux détenus et tiendrait compte de tous les motifs de distinction illicite. Il faudrait aussi préparer, à l'intention des délinquants ayant des habiletés cognitives limitées ou un faible niveau d'alphabétisation, une version abrégée de la politique, rédigée en langue claire et simple, qui serait distribuée dans le cadre d'un programme de sensibilisation.

7.4 Sensibilisation et formation sur les droits de la personne pour les détenus et le personnel

Il faut dire aux femmes quels sont exactement leurs droits. Connaître ses droits, c'est se donner les moyens d'agir.

Un responsable du Service correctionnel du Canada

Notre enquête a permis de voir que les détenus recevaient des renseignements déroutants et parfois inexacts sur leurs droits, notamment sur les droits de la personne. La première source d'information qui permet de confirmer ces dires est un guide remis aux femmes au moment où elles entrent dans l'établissement pour la toute première

fois. La qualité et l'exactitude du guide varient beaucoup. Un seul établissement dispose d'un guide facile à comprendre et comportant des renseignements exacts sur les droits des détenus en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Les détenues ont besoin de renseignements clairs et à jour sur leurs droits (ainsi que sur la marche à suivre pour avoir accès aux mécanismes de réparation internes), sur le Bureau de l'enquêteur correctionnel, sur la Commission canadienne des droits de la personne, sur les Sociétés Elizabeth Fry et d'autres groupes de défense des prisonniers, sur les responsables invités, sur les services policiers et sur l'aide juridique. De plus, elles ont besoin d'être mieux renseignées sur les comparutions devant les tribunaux, l'accès à l'information, leur droit à la vie privée et leur droit d'être protégées en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cette pratique n'est pas systématique ou n'est pas suivie en temps opportun. Dans son rapport de 2002, le Secteur de l'évaluation du rendement du Service correctionnel du Canada a souligné le manque de procédures pour s'assurer que les délinquants qui ne maîtrisent pas le français ni l'anglais sont tenus informés

de la procédure interne de règlement des griefs¹⁵⁴. Même là où l'information est accessible sous forme de médias substitués afin de répondre aux besoins des détenus ayant de la difficulté à voir ou à lire, il arrive que le personnel n'en connaisse pas l'existence. Par exemple, un document vidéo sur les droits et les mesures de réparation a été envoyé aux établissements en 1992, mais le personnel n'en savait rien, et le document n'avait pas été mis à jour depuis plus de 10 ans¹⁵⁵.

Recommandation n° 16

Nous recommandons que le Service correctionnel du Canada :

- a. établisse des lignes directrices pour les manuels remis aux établissements de sorte que les détenus de tous les établissements obtiennent des renseignements complets, cohérents et exacts;
- b. effectue un suivi annuel de l'information sur les droits de la personne qui est présentée dans les guides remis aux détenus ainsi que dans le cadre des séances d'orientation et de la formation continue sur les droits de la personne;
- c. fournisse de l'information accessible et adaptée aux femmes ayant des habiletés cognitives limitées ou un faible niveau d'alphabétisation et la présente dans des médias substitués;
- d. veille à ce que les accords de responsabilisation que signent les gestionnaires expliquent la façon dont ces derniers comptent contribuer au respect des droits de la personne;
- e. applique la formation sur les droits de la personne à l'ensemble de l'organisation selon une approche verticale et grâce à une gestion efficace du savoir.

7.5 Mécanismes informels de règlement des différends

Compte tenu du déséquilibre de pouvoirs qui existe entre les détenues et les employés, le rapport de la vérificatrice de la dotation mixte soulève des préoccupations concernant le recours à des mécanismes informels de règlement des différends ou de traitement des plaintes lorsque le comportement du personnel de correction est en jeu. On peut y lire que de nombreuses femmes purgeant une peine de ressort fédéral ont l'impression d'être forcées à recourir à la médiation étant donné l'absence de tierces parties neutres ou encore que la personne jouant le rôle du médiateur n'a pas suivi de formation sur le règlement des différends¹⁵⁶.

Les mêmes lacunes peuvent exister, bien que dans une moindre mesure, là où la médiation est utilisée pour résoudre les différends entre détenus. De fait, le Service correctionnel s'est montré intéressé à recourir à la médiation en cas de conflits et d'incompatibilité entre détenus. L'expérience

¹⁵⁴ Service correctionnel du Canada. *Rapport de vérification sur le processus des plaintes et griefs des délinquants*, note 148 précitée, p. 12. Internet : http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/pa/complaint/complaint_f.shtml.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 13.

¹⁵⁶ Thérèse Lajeunesse et associés. *Projet de vérification de la dotation mixte. Troisième et dernier rapport annuel*, note 111 précitée, p. 43.

de la Commission a démontré que le règlement alternatif des différends peut s'appliquer avec succès aux questions touchant les droits de la personne grâce à des mesures appropriées pour remédier au déséquilibre des pouvoirs; il s'agit d'un processus volontaire, clairement impartial et qui nécessite une connaissance approfondie des droits de la personne. Comme l'a souligné la Commission du droit du Canada dans son rapport *La transformation des rapports humains par la justice participative*, publié en 2003, « Il serait injuste de refuser aux parties le bienfait d'un processus participatif parce que leur cause concerne les droits de la personne »¹⁵⁷. Par ailleurs, les questions de traitement uniforme et de formation adéquate demeurent aussi importantes¹⁵⁸. Nous incitons vivement le Service correctionnel à mettre au point un programme de formation et des politiques que le personnel chargé d'assurer la médiation lors de disputes entre détenus pourra utiliser pour appliquer une approche systématique et éclairée. La médiation peut être une démarche utile et adéquate pour résoudre les différends puisqu'elle permet aux parties de collaborer à la recherche de solutions, y compris lorsque le différend met en jeu les droits de la personne.

Recommandation n° 17

Nous recommandons que le Service correctionnel du Canada mette à exécution un projet pilote sur la médiation dans les établissements pour femmes purgeant une peine de ressort fédéral. Pour ce faire, il devrait recourir à des médiateurs externes dûment formés en matière de droits de la personne afin de tenter de régler les plaintes et devrait fournir aux détenues une formation sur la résolution des conflits. Le projet pilote devrait être lancé d'ici à la fin de 2004 et être évalué par un expert-conseil indépendant dans les deux ans suivant sa mise en œuvre.

7.6 Mécanismes officiels de règlement des différends

À l'heure actuelle, les femmes purgeant une peine de ressort fédéral manquent de moyens efficaces pour protester contre les traitements ou les services correctionnels inadéquats, si bien qu'elles ont l'impression d'être encore plus démunies, sans véritable prise sur leur propre vie. Même si, dans l'article 90 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, on précise que le Service correctionnel doit prévoir une procédure de règlement juste et rapide des griefs déposés par les délinquantes, notre examen montre que, aux yeux des femmes, ce système est inefficace.

La plupart des femmes interrogées ont utilisé des termes négatifs pour décrire le système de recours. De fait, elles affirment qu'il « est lent et n'est pas vraiment efficace », qu'il est « inutile » et que « cela prend une éternité ». Parmi les problèmes soulevés par les femmes, mentionnons :

1. l'absence de protection contre les représailles;
2. la piètre administration (la lenteur¹⁵⁹; le manque de communication au sujet de l'état d'avancement des plaintes; l'absence de résultats clairs; l'effacement des griefs ou l'absence de suivi);

¹⁵⁷ Commission du droit du Canada. *La transformation des rapports humains par la justice participative*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2003, p. 158.

Internet : http://www.lcc.gc.ca/fr/themes/sr/rj/participatory_justice/participatory_justice.pdf.

¹⁵⁸ Service correctionnel du Canada. *Unités de garde en milieu fermé – Plan opérationnel*, note 33 précitée, p. 30.

¹⁵⁹ Le Bureau de l'enquêteur correctionnel s'est dit préoccupé à maintes reprises des retards excessifs dans le traitement des griefs à l'échelle des pénitenciers et des régions.

3. les piètres résultats¹⁶⁰ (le personnel exerce des pressions sur les détenus pour qu'ils retirent leurs plaintes; les griefs sont refusés; le directeur ne recommande pas la poursuite des griefs qui pourraient donner gain de cause au détenu).

Les responsables du Service correctionnel que nous avons interrogés dans les régions ont affirmé que, selon leur expérience, la procédure de règlement des griefs pourrait être améliorée. Voici certains des commentaires recueillis : « le processus est pourri », « il est long et fastidieux », « il est injuste » et « les procédures pour les détenus et le personnel sont lamentables ». Les données fournies par le Service correctionnel du Canada confirment que le délai d'exécution pose bel et bien un problème. En 2001-2002, plus de 4 plaintes prioritaires sur 10 (par *plaintes prioritaires* on entend celles qui sont considérées comme ayant des répercussions importantes sur les droits et les libertés des délinquants) n'ont pas été traitées dans les délais établis. Notons que le Service correctionnel a convenu récemment de s'attaquer à ce problème¹⁶¹.

Notre examen des données sur les griefs tend également à indiquer que le processus de classification ne tient pas compte du sexe du plaignant. En 2002-2003, le sujet de 6,3 % des plaintes déposées par des femmes entrain dans la catégorie « autre », alors que seulement 2,4 % des plaintes présentées par des hommes étaient ainsi classées. Il y a donc lieu de croire qu'il faudrait un système de classification distinct pour les plaintes provenant des femmes purgeant une peine de ressort fédéral. Une telle façon de faire permettrait de s'assurer que les questions qui préoccupent les femmes peuvent être systématiquement établies, examinées et traitées.

Dans la mesure où les femmes purgeant une peine de ressort fédéral recourent à la procédure de règlement des griefs, les statistiques montrent l'importance d'améliorer le fonctionnement du système. Selon les données fournies par le Service correctionnel pour 2002-2003, près de 10 % des plaintes déposées par des femmes concernent le harcèlement ou la discrimination, par rapport à 2,5 % des plaintes des hommes. Cet exemple montre comment le suivi des statistiques tirées du système interne de traitement des griefs peut être utile pour faire ressortir les questions systémiques qui concernent les services correctionnels offerts aux femmes. Notons que le Service correctionnel a appuyé la récente recommandation du Bureau de l'enquêteur correctionnel voulant que les données sur les griefs fassent l'objet d'une analyse. Nous espérons que les résultats de cet examen seront connus de tous les intervenants¹⁶².

Comme les femmes sont totalement dépourvues de moyens d'action, on peut difficilement s'attendre à ce qu'elles utilisent la procédure de règlement des griefs pour résoudre les conflits.

Un responsable du Service correctionnel du Canada

Nous reconnaissons que l'utilisation d'un système interne de règlement des griefs en milieu carcéral, environnement où le rapport de force entre le personnel et les détenus est nécessairement inégal, pose des difficultés particulières; et ce déséquilibre a de fortes chances d'être accentué quand il s'agit des femmes. Selon l'article 91 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, « tout délinquant doit, sans craindre de représailles, avoir libre

¹⁶⁰ Selon les résultats d'une enquête réalisée par la vérificatrice de la dotation mixte en 1999, 61 des 82 femmes purgeant une peine de ressort fédéral sont d'avis que la procédure de règlement des griefs n'est pas très efficace ou qu'elle ne l'est pas du tout. Voir Thérèse Lajeunesse et associés. *Projet de vérification de la dotation mixte. Troisième et dernier rapport annuel*, note 111 précitée, p. 28.

¹⁶¹ Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada. *Rapport annuel de l'enquêteur correctionnel 2002-2003*, note 74 précitée, p. 38.

¹⁶² *Ibid.*, p. 19 dans la *Réponse du Service correctionnel du Canada au Rapport annuel 2002-2003 de l'enquêteur correctionnel*.

accès à la procédure de règlement des griefs. » Toutefois, il reste à voir en quoi les détenus sont réellement protégés contre les représailles. La vérificatrice de la dotation mixte a également constaté que les femmes craignaient les représailles si elles portaient plainte et qu'elles ne faisaient pas confiance à la procédure¹⁶³. Comme le faisait observer le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes, cela tient peut-être du fait que de nombreuses femmes purgeant une peine de ressort fédéral ont de longs antécédents de mauvais traitements et savent très bien, pour l'avoir vécu, qu'il est nécessaire de garder le silence¹⁶⁴.

Le manque de confiance peut aussi expliquer le fait que, à la suite d'une vérification du système de règlement des griefs déposés par les délinquants, le Secteur de l'évaluation du rendement du Service correctionnel a recueilli des points de vue divergents en ce qui a trait au processus de règlement des griefs. La vérification n'a pas révélé un taux élevé de mécontentement à l'égard du système¹⁶⁵. Ces conclusions vont à l'encontre de l'information recueillie par la Commission et par la vérificatrice de la dotation mixte.

7.7 Vérifications concernant les droits de la personne

Les approches adoptées pour réagir aux situations mettant en jeu la protection des droits de la personne servent à éliminer la discrimination « après coup ». Le tort a déjà été fait, et il y a eu des coûts engagés, qu'ils soient accessoires ou directs. Ce sont là des conséquences qu'une approche dynamique permettrait d'éviter.

En 1997, le Groupe de travail sur les droits de la personne a examiné la capacité du Service correctionnel de vérifier si les obligations du Canada prises à l'interne et à l'échelle internationale en matière de droits de la personne sont respectées. Il a conçu un modèle stratégique d'évaluation du rendement en ce sens¹⁶⁶. Le Groupe de travail a recommandé que le Service correctionnel détermine si les droits de la personne sont respectés afin de renforcer sa capacité et sa culture organisationnelles en lien avec ces droits; fixe des principes, des normes et des pratiques en la matière; et maintienne un système correctionnel sûr, humain, structuré et constructif sur le plan social. Pour donner suite à cette recommandation, le Service correctionnel du Canada a créé le *Plan national de vérification interne à long terme portant sur les droits de la personne*, qui énumère 17 droits de la personne¹⁶⁷ devant faire l'objet d'une évaluation en bonne et due forme au moins une fois tous les sept ans.

¹⁶³ Thérèse Lajeunesse et associés. *Projet de vérification de la dotation mixte. Troisième et dernier rapport annuel*, note 111 précitée, p. 42.

¹⁶⁴ Gillian Calder. *Rethinking the Treatment of Federally Sentenced Women in a Substantive Equality Context*, National Legal Committee, présenté en vue du rapport spécial sur la situation des femmes purgeant une peine de ressort fédéral, Toronto, avril 2003, p. 11.

¹⁶⁵ Service correctionnel du Canada. *Rapport de vérification sur le processus des plaintes et griefs des délinquants*, Secteur de l'évaluation du rendement, note 148 précitée, juin 2002. Le rapport signale les problèmes relatifs au manque de formation du personnel chargé de traiter les plaintes et les griefs.
Internet : http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/pa/complaint/complaint_f.shtml.

¹⁶⁶ Service correctionnel du Canada. *Les droits de la personne dans le milieu correctionnel : un modèle stratégique*, rapport du Groupe de travail sur les droits de la personne, note 149 précitée, p. 14 à 24.

¹⁶⁷ Ce sont les mesures de garde et de surveillance sécuritaires et humaines; le traitement humain; le harcèlement et la discrimination; la liberté de religion et de spiritualité; la liberté d'expression; le droit à la liberté; les principes de justice fondamentale; le droit à des recours efficaces à l'interne comme à l'externe; le droit à la protection de la vie privée; le droit de vote; le droit à l'information; le droit de communication à l'extérieur de l'établissement; les droits linguistiques; le droit à l'égalité; la liberté d'association et le droit à des services médicaux. On a ajouté un autre cas : les conditions de travail des employés.

Jusqu'à maintenant, une seule vérification du genre a été réalisée : l'examen de l'accès des délinquants aux programmes et aux services religieux et spirituels¹⁶⁸. La Commission ne disposant que d'un seul exemple, il est difficile pour elle de déterminer si les critères juridiques et politiques que doivent remplir les instruments de protection des droits de la personne à l'échelle nationale et internationale sont bien compris et respectés. La vérification vise les articles pertinents de la *Charte canadienne des droits et libertés*, de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et de l'*Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus* émis par les Nations Unies, mais leur application au contexte correctionnel n'est pas précisée. Il faut aussi se demander si les instruments en question, bien qu'ils établissent des principes fondamentaux pertinents, peuvent être à la base d'un cadre de responsabilisation et d'évaluation débouchant sur des recommandations claires et recevables, apportant des résultats mesurables et permettant d'établir un calendrier de mise en œuvre.

À l'avenir, il serait peut-être utile que, avant de procéder à une vérification, le Service correctionnel du Canada définisse clairement les résultats qui sont attendus et qui viendraient prouver que des mesures appropriées sont en place pour évaluer le respect des droits de la personne. En adoptant des normes et des mesures en matière de rapports, à la lumière des résultats souhaités au chapitre des droits de la personne, et en examinant la façon dont ces normes et ces mesures sont mises en œuvre dans le cadre du processus de vérification, le Service correctionnel sera mieux placé pour déterminer s'il s'acquitte de ses obligations du point de vue des droits de la personne. Les vérifications portant sur ces droits pourraient alors servir de point de départ pour établir un plan d'action correctif comprenant un calendrier et des procédures destinées à en assurer l'application et le suivi.

Recommandation n° 18

Nous recommandons que le Service correctionnel du Canada travaille de concert avec la Commission canadienne des droits de la personne en vue d'élaborer, de mettre en œuvre et d'évaluer un modèle de vérification du respect des droits de la personne. Ce modèle permettrait, entre autres choses, d'établir des indicateurs du rendement, de mesurer les résultats et d'en faire rapport au public.

¹⁶⁸ Service correctionnel du Canada. *Examen de l'accès des détenus aux programmes et services religieux et spirituels*, Secteur de l'évaluation du rendement, Ottawa, juin 2002. Internet : http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/pa/relig_spirit/relig_spirit_f.pdf.

Protéger les droits de la personne grâce à des mesures de réparation externes efficaces

Des mesures de réparation efficaces pour les détenus est une question d'importance cruciale qui a des répercussions sur la conformité aux normes régissant les droits de la personne. Les droits de la personne ont peu de sens s'ils ne sont pas respectés. Il est dans l'intérêt de tous — le Service correctionnel, le personnel, les détenus et la société — de renforcer la protection des droits de la personne en prévoyant une supervision indépendante. Cette fonction spécialisée pourrait offrir un point de vue éclairé et objectif sur le respect des droits de la personne dans un contexte correctionnel.

La Commission n'est pas seule à penser de la sorte. En 2002-2003, dans son rapport annuel, le Bureau de l'enquêteur correctionnel a clairement soulevé la question des mesures de réparation efficaces pour les détenus¹⁶⁹. La plupart des mémoires transmis à la Commission appuyaient la participation d'un organisme indépendant doté de pouvoirs d'exécution. Les auteurs de plusieurs rapports ont aussi fait valoir la nécessité d'effectuer une supervision externe efficace et recommandaient divers types d'organismes et de pouvoirs pour ce faire¹⁷⁰. Tout récemment, le Comité permanent des comptes publics a suggéré que le Service correctionnel crée un organisme externe qui serait chargé de gérer le système de règlement des griefs conçu pour les femmes purgeant une peine de ressort fédéral¹⁷¹.

Les organismes de surveillance externe ne sont pas rares dans les autres pays. L'inspecteur-chef des prisons en Angleterre et au pays de Galles procède à quelque 20 inspections exhaustives tous les ans. Il se penche sur des questions de portée générale plutôt que sur des plaintes individuelles. C'est le contraire de la fonction principale du Bureau de l'enquêteur correctionnel, qui doit faire enquête sur les plaintes individuelles déposées par des détenus et les régler. Le Bureau de l'enquêteur correctionnel a aussi la responsabilité d'examiner les politiques et les procédures du Service correctionnel concernant les plaintes individuelles et de formuler des recommandations à cet égard. Cependant, les pouvoirs d'exécution limités du Bureau atténuent l'incidence générale que pourrait avoir une telle fonction. En Angleterre et au pays de Galles, les prisons comptent aussi un protecteur des détenus, qui a pour tâche de recevoir toutes les plaintes déposées en lien avec la prison et la probation, exception faite des plaintes qui portent sur les décisions concernant la libération conditionnelle.

¹⁶⁹ Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada. *Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel 2002-2003*, note 74 précitée, p. 59-60.

¹⁷⁰ Thérèse Lajeunesse et associés. *Projet de vérification de la dotation mixte. Troisième et dernier rapport annuel*, note 111 précitée, recommandations n^{os} 6, 7 et 8; Service correctionnel du Canada. *Les droits de la personne dans le milieu correctionnel : un modèle stratégique*, note 148 précitée, chapitre 4., p. 14; Service correctionnel du Canada. *Rapport du groupe de travail sur l'examen de l'isolement préventif – Conformité à la loi, équité et efficacité*, note 116 précitée, section O, recommandation n^o 3a; Parlement du Canada. Chambre des communes. Sous-comité chargé de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, En constante évolution : La Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, Comité permanent de la justice et des droits de la personne, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, mai 2000, chapitre 5.0 à 5.32. Internet : <http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/36/2/SCRA/Studies/Reports/just01/07-toc-f.html>.

¹⁷¹ Parlement du Canada. Comité permanent des comptes publics, *Vingt-sixième rapport du Comité permanent des comptes publics – Chapitre 4 du rapport de la vérificatrice générale du Canada d'avril 2003 – Service correctionnel du Canada – La réinsertion sociale des délinquantes*, recommandation n^o 12, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, novembre 2003. Internet : <http://www.parl.gc.ca/InfoCom/PubDocument.asp?FileID=66140&Language=F>.

L'organisme externe de surveillance et d'exécution peut prendre diverses formes. L'une d'entre elles consisterait à établir un tribunal administratif ayant le pouvoir d'obliger le Service correctionnel à se plier aux lois et aux politiques régissant l'administration des peines et de corriger les effets négatifs qu'entraîne la non-conformité. Le tribunal pourrait aussi être habilité à imposer des mesures réparatrices; par exemple, il pourrait ordonner au Service correctionnel du Canada de dédommager tout délinquant ayant subi un traitement illégal ou injuste. Si le tribunal était autorisé à juger des affaires soumises directement par les prisonniers ou par leurs représentants, admettant qu'il s'agisse de questions ayant une importance générale pour les prisonniers, il pourrait opérer un changement systémique et généralisé. Il pourrait s'intégrer à une structure existante, comme le Tribunal canadien des droits de la personne.

En 1996, la juge Arbour a recommandé que des sanctions soient imposées dans les cas où les services correctionnels entraveraient l'intégrité d'une peine. Par *entrave*, elle entend notamment les actes illégaux, les cas flagrants de mauvaise gestion et l'administration injuste d'une peine¹⁷². Dans son mémoire intitulé *Rethinking the Treatment of Federally Sentenced Women in a Substantive Equality Context*, le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes fait valoir que « [Traduction] il est impératif de prévoir une sanction juste et efficace afin d'offrir un mécanisme de réparation adéquat, en cas de violation des droits des prisonniers, et d'encourager la conformité¹⁷³. » Il s'agit d'un type de réparation qui pourrait relever d'un organisme externe doté de pouvoirs d'exécution.

L'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry a avancé qu'il faudrait pouvoir offrir une aide financière aux prisonniers qui souhaitent contester les traitements injustes dont ils sont l'objet. À l'heure actuelle, beaucoup de prisonniers ne reçoivent même pas le soutien d'un représentant juridique. Dans son livre *Justice Behind the Walls: Human Rights in Canadian Prisons*, Michael Jackson dénonce le fait que les détenus aient un accès aussi restreint à l'aide juridique¹⁷⁴. Il est évident que, dans certains cas, des fonds sont nécessaires pour permettre aux prisonniers voulant faire respecter leurs droits de voir une telle chose se concrétiser. Le Programme de contestation judiciaire propose un modèle de financement que le gouvernement du Canada pourrait appliquer aux prisonniers.

Parmi les autres options possibles, notons le renforcement des pouvoirs du Bureau de l'enquêteur correctionnel. Créé en 1973, le Bureau a pour mandat de « mener des enquêtes sur les problèmes des délinquants liés aux décisions, recommandations, actes ou omissions du Service correctionnel¹⁷⁵ ». Le Bureau serait plus efficace s'il avait le pouvoir de faire respecter ses recommandations. Voici un des nombreux exemples qui permettent d'expliquer la situation : à maintes reprises, le Bureau a demandé au Service correctionnel de répondre publiquement aux recommandations énoncées dans le rapport de la juge Arbour. D'autres groupes, dont l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, ont formulé la même demande.

Ce serait bien si l'enquêteur correctionnel avait de réels pouvoirs parce que, en ce moment, s'adresser à lui ne sert qu'à se défouler.

Une détenue

¹⁷² Louise Arbour. *Rapport de la Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*, note 5 précitée, p. 278.

¹⁷³ Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes. *The Tip of Discrimination Iceberg: Barriers to Disclosure of the Abuse and Mistreatment of Federally Sentenced Women*, Toronto, p. 12.

¹⁷⁴ Michael Jackson. *Justice Behind The Walls: Human Rights in Canadian Prisons*, Douglas and McIntyre, Toronto, 2002, p. 277. Internet : <http://www.justicebehindthewalls.net>.

¹⁷⁵ LSCMLC, note 37 précitée, par. 167(1).

Nous attendons de pouvoir examiner le document de travail que produira le Bureau de l'enquêteur correctionnel concernant diverses options pouvant être envisagées sur le plan des interventions judiciaires, de l'examen interne et de la responsabilisation¹⁷⁶. La proposition de travailler avec le Service correctionnel à organiser, au début de 2004, une conférence visant à déterminer quelles mesures devraient être prises pour régler ces questions paraît saine et constructive. Une telle collaboration devrait permettre de déterminer et de définir assez rapidement les caractéristiques d'un organisme de réparation externe qui soit efficace.

Recommandation n° 19

Nous recommandons que le solliciteur général du Canada et le Service correctionnel du Canada établissent, en consultation avec divers intervenants, un organisme indépendant de réparation externe pour les délinquants purgeant une peine de ressort fédéral.

¹⁷⁶ Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada. *Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel 2002-2003*, note 74 précitée, p. 60.

Conclusions

En étudiant la façon dont les services correctionnels assurés par le Service correctionnel du Canada sont offerts aux femmes purgeant une peine de ressort fédéral, nous avons découvert que, si certains progrès ont été réalisés, des problèmes systémiques continuent de nuire au système correctionnel et au traitement des détenues. Depuis 10 ans, on a réussi à s'approcher jusqu'à un certain point du but qui consiste à offrir des services correctionnels adaptés aux besoins de tous les détenus, y compris les femmes. Toutefois, le gouvernement du Canada, y compris le Service correctionnel, a encore du travail à accomplir en ce sens.

Nous avons fondé notre analyse sur le principe voulant que la reconnaissance des différences entre les délinquants et les groupes de délinquants ne suffit pas pour protéger les droits de la personne ou pour en arriver à atteindre l'égalité dans le système correctionnel. Étant donné les différences qui existent entre les personnes et les groupes de personnes en ce qui a trait aux motifs de distinction illicite, des modifications doivent être apportées à la conception des systèmes, à l'élaboration des politiques et à la mise en œuvre des pratiques. Il faut plus que des « mesures spéciales » pour transformer les méthodes de réadaptation et de réinsertion sociale des délinquants de manière à donner à tous des chances égales de tirer parti des outils de réhabilitation qu'offre le système correctionnel. Il est dans l'intérêt du public de non seulement réserver un traitement équitable à chaque délinquant, mais aussi d'améliorer la sécurité publique en prévoyant une réintégration sûre et rapide des délinquants en tant que citoyens respectueux de la loi.

Le processus de transformation doit avoir pour point de départ le classement à partir d'une cote de sécurité, fondement même du système correctionnel. Le risque généralement faible que présentent la plupart des femmes purgeant une peine de ressort fédéral est un fait reconnu depuis de nombreuses années. Toutefois, cela ne se reflète pas encore entièrement dans les services correctionnels offerts en lien avec la garde et la surveillance des femmes. Comme nous l'avons fait remarquer, les procédés et les outils de travail servant à évaluer les risques doivent être adaptés à la population auxquels ils s'adressent. Seuls des instruments d'évaluation bien adaptés et éprouvés peuvent permettre de déterminer où et comment les femmes purgeant une peine de ressort fédéral sont incarcérées, comment elles sont surveillées et à quels services correctionnels elles ont droit, y compris les visites familiales et les placements à l'extérieur.

De plus, le programme de politiques sur lequel reposent les services correctionnels doit tenir compte du fait que certains des facteurs criminogènes chez les femmes purgeant une peine de ressort fédéral diffèrent de ceux que l'on trouve chez les hommes. Les stratégies associées aux programmes de réinsertion des femmes, le contenu des programmes et l'élaboration

Pour les femmes, le chemin qui mène à la criminalité tient le plus souvent à une nécessité de survie liée aux mauvais traitements, à la pauvreté et à la toxicomanie. Les recherches semblent indiquer que tous ces facteurs sont liés.

Gender-Responsive Strategies, note 3 précitée, p. 8.

de plans individuels de correction ou de réinsertion pour les délinquantes doivent tenir compte des facteurs criminogènes particuliers aux femmes. Le Service correctionnel reconnaît que, en tant que groupe, les femmes purgeant une peine de ressort fédéral présentent un potentiel de réinsertion considérable, mais les services qu'il offre ne concourent pas pleinement à la réalisation de ce potentiel. Pour pouvoir atteindre ce but important, les services correctionnels offerts aux femmes doivent, en plus d'être distincts, être adaptés aux différences qui existent entre les sexes.

En adaptant les services correctionnels selon le sexe, il faut aussi se souvenir que toutes les femmes purgeant une peine de ressort fédéral sont différentes. Les femmes autochtones et les femmes handicapées purgeant une peine de ressort fédéral ont des caractéristiques particulières qui peuvent influencer sur la manière dont elles sont incarcérées et sur l'aide à la réinsertion sociale dont elles ont besoin. La situation des femmes autochtones sous responsabilité fédérale, notamment le fait qu'elles sont surreprésentées dans nos prisons et comme détenues ayant une cote de sécurité maximale, est un dossier urgent pour lequel une action immédiate s'impose. Une modification à la façon dont les cotes de sécurité sont attribuées devrait permettre de s'assurer que les femmes autochtones ont droit à un traitement équitable, qu'elles sont incarcérées dans le milieu le moins restrictif possible et, si elles le souhaitent, qu'elles ont droit à des services correctionnels donnés par une collectivité autochtone, en application de l'article 81 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Il faut également prévoir des programmes et des stratégies associées à ces programmes en vue de répondre à leurs besoins en matière de réinsertion sociale.

Le Service correctionnel du Canada devrait évaluer plus en profondeur l'incidence qu'a sur les femmes purgeant une peine de ressort fédéral l'actuel processus de classement selon la cote de sécurité. Parallèlement, il faut approfondir les recherches pour cerner les facteurs criminogènes en lien avec la déficience, s'il en est, et concevoir des programmes afin de répondre à ces besoins. De plus, il est nécessaire de s'attarder davantage sur les besoins uniques des femmes handicapées sous responsabilité fédérale qui sont en liberté conditionnelle, notamment en leur offrant des logements et des emplois qui leur permettront d'améliorer leurs chances de réinsertion sociale.

Le processus de réforme du système correctionnel ne saurait se faire en vase clos. Les antécédents en matière de discrimination, d'inégalité et de criminalité ainsi que l'interaction de ces facteurs présentent de multiples dimensions et sont liés entre eux. Étant donné la portée de l'étude qui nous était confiée et du délai dont nous disposions, nous n'avons pu procéder à un examen général des autres facteurs pouvant être associés à la discrimination pratiquée à l'endroit des femmes purgeant une peine de ressort fédéral, notamment les pratiques de mise en accusation appliquées par les services policiers et les méthodes de détermination de la peine. Le Service correctionnel du Canada, le solliciteur général du Canada et d'autres intervenants doivent étudier davantage la question pour élucider les liens qui existent entre ces facteurs et les désavantages auxquels sont confrontées les délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral. Nous espérons néanmoins que le présent rapport constituera un point de départ pour modifier le système correctionnel de l'intérieur et permettre ainsi aux droits de la personne d'être davantage respectés.

ANNEXE A : Bibliographie, lois, règlements, directives du commissaire, bulletins politiques et causes

BIBLIOGRAPHIE

ARBOUR, Louise. *Rapport de la Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 1996.
http://www.sgc.gc.ca/publications/corrections/pdf/199681_f.pdf

BLANCHETTE, Kelley, et Craig DOWDEN. *Analyse des caractéristiques des délinquantes toxicomanes : Risque, besoins et résultats après la mise en liberté*. Service correctionnel du Canada, Direction de la recherche, Ottawa, avril 1999.
<http://www.csc-scc.gc.ca/text/rsrch/reports/r81/fr81.pdf>

BLANCHETTE, Kelley, et Laurence L. MOTIUK. *Détenus à sécurité maximale sous responsabilité fédérale : Comparaison entre les sexes*, Service correctionnel du Canada, Direction de la recherche, Ottawa, mars 1997.
http://www.csc-scc.gc.ca/text/rsrch/reports/r53/toce_f.shtml

BLOOM, Barbara, Barbara OWEN et Stephanie COVINGTON. *Gender-Responsive Strategies: Research, Practice, and Guiding Principles for Women Offenders*, National Institute of Corrections, U.S. Department of Justice, Washington, DC, juin 2003.
<http://www.nicic.org/pubs/2003/018017.pdf>

BRENNAN, Tim. « Institutional Classification of Females: Problems and Some Proposals for Reform », dans Ruth T. Zaplin, éd., *Female Offenders: Critical Perspectives and Effective Interventions*, Aspen Publishers, Inc., Gaithersburg, MD, 1998.

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA. *Service correctionnel Canada – La réinsertion sociale des délinquantes*, chapitre 4, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, avril 2003.
[http://www.oagbvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20030404cf.html/\\$file/20030404cf.pdf](http://www.oagbvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20030404cf.html/$file/20030404cf.pdf)

CANADA. BUREAU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL. *Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel 2001-2002*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 2002.
http://www.oci-bec.gc.ca/reports/pdf/AR200102_f.pdf

CANADA. BUREAU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL. *Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel 2002-2003*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 2003.
http://www.oci-bec.gc.ca/reports/pdf/AR200203_f.pdf

CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES. COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS. « Vingt-sixième rapport du Comité permanent des comptes publics », dans *Service correctionnel Canada – La réinsertion sociale*, chapitre 4 du rapport de la vérificatrice générale du Canada, recommandation n° 12 (avril 2003), Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, novembre 2003.
<http://www.parl.gc.ca/InfoCom/PubDocument.asp?FileID=66141&Language=F>

CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES. COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES DROITS DE LA PERSONNE. *En constante évolution : La Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, rapport du Sous-comité sur la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, mai 2000. <http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/36/2/SCRA/Studies/Reports/just01/07-toc-f.html>

CANADA. PARLEMENT. CHAMBRE DES COMMUNES. COMITÉ PERMANENT DE LA SANTÉ. *Renforcer la stratégie canadienne sur le VIH/SIDA*, Communication Canada, Ottawa, juin 2003. <http://www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/2/HEAL/Studies/Reports/healrp03-f.htm>

CANADIAN BROADCASTING CORPORATION. « Ottawa Considers Needle Exchange in Prisons », *CBC News*, le 17 mai 2003. http://www.cbc.ca/stories/2003/05/17/wayneeaster_030517

CHAN, Wendy, et Kiran MIRCHANDANI, éd. *Crimes of Colour: Racialization and the Criminal Justice System in Canada*, Broadview Press, Ltd., Peterborough, 2002.

COMITÉ CONSULTATIF FPT SUR LA SANTÉ DE LA POPULATION, COMITÉ CONSULTATIF FPT SUR LE SIDA, COMITÉ FPT SUR L'ALCOOL ET LES AUTRES DROGUES ET GROUPE DE TRAVAIL FPT DES REPRÉSENTANTS DES SERVICES CORRECTIONNELS SUR LE VIH/SIDA. *Réduire les méfaits associés à l'usage des drogues par injection au Canada*, pour la rencontre des ministres de la Santé, St-John's (Terre-Neuve), Santé Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, septembre 2001. http://www.hc-sc.gc.ca/hecs-sesc/sca/pdf/injectiondrug_f.pdf

COMITÉ DE RÉVISION DE LA LOI CANADIENNE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE. *La promotion de l'égalité : Une nouvelle vision*, rapport publié en vertu de l'autorisation de la ministre de la Justice et procureur général du Canada, Ottawa, juin 2000. <http://canada.justice.gc.ca/chra/fr/toc.html>

COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE. *Rapport annuel 1995*, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1996.

COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE. *Rapport annuel 1996*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 1997. <http://www.chrc-ccdp.ca/ar-ra/ar1996/contnt-f.html>

COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE. *Rapport annuel 1997*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 1998. <http://www.chrc-ccdp.ca/ar-ra/ar1997/index-f.html>

COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE. *Rapport annuel 1998*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 1999. <http://www.chrc-ccdp.ca/ar-ra/ar98-ra98/menu.asp?l=f>

COMMISSION DU DROIT DU CANADA. *La transformation des rapports humains par la justice participative*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 2003. http://www.lcc.gc.ca/fr/themes/sr/rj/participatory_justice/participatory_justice.pdf

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE STATUT DE LA FEMME AU CANADA. *Rapport sur le statut de la femme*, Information Canada, Ottawa, le 28 septembre 1970.

CONDITION FÉMININE CANADA. *La dynamique de la pauvreté chez les femmes au Canada*, Ottawa, mars 2000.

http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/0662281594/200003_0662281594_f.pdf

DAIGLE, Marc, Mylène ALARIE et Patrick LEFEBVRE « La problématique suicidaire chez les femmes incarcérées », *Forum : Recherche sur l'actualité correctionnelle*, volume 11, numéro 3, Service correctionnel du Canada, Direction de la recherche, Ottawa, septembre 1999.

<http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/forum/v11n3/v11n3a11f.pdf>

DI CENSO, Anne Marie, Giselle DIAS et Jacqueline GAHAGAN. *Ouvrir notre avenir : Une étude nationale sur les détenues, le VIH et l'hépatite C*, rapport du Réseau d'action et de soutien des prisonniers et prisonnières vivant avec le sida, Toronto, mars 2003

http://www.pasan.org/Publications/Ouvrir_Notre_Avenir.pdf

DOCKLEY, Anita. « Suicide and Self-harm Prevention: Repetitive Self-harm among Women in Prison », *Prison Service Journal*, numéro 138.

DODGE, Mary, et Mark R. POGREBIN. « Collateral Costs of Imprisonment for Women: Complications of Reintegration », *The Prison Journal*, volume 81, numéro 1, 2001.

ÉTATS-UNIS. NATIONAL INSTITUTE OF CORRECTIONS. *Classification of Women Offenders: A National Assessment of Current Practices*, United States Department of Justice, Washington, DC, août 2001.

<http://www.nicic.org/pubs/2001/017082.pdf>

FILLMORE, Cathy, Colleen Anne DELL et SOCIÉTÉS ELIZABETH FRY DU MANITOBA. *Prairie Women, Violence and Self-Harm*, Prairie Women's Health Centre of Excellence, Winnipeg, août 2000.

<http://www.pwhce.ca/pdf/self-harm.pdf>

HANNAH-MOFFAT, Kelly, et Margaret SHAW, éd. *An Ideal Prison? Critical Essays on Women's Imprisonment in Canada*, Fernwood Publishing, Halifax, 2000.

HANNAH-MOFFAT, Kelly, et Margaret SHAW. *Oser prendre des risques : intégration des différences entre les sexes et entre les cultures au classement et à l'évaluation des délinquantes sous responsabilité fédérale*, Condition féminine Canada, Ottawa, mars 2001.

http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/0662654323/200103_0662654323_f.pdf

JACKSON, Michael. *Justice Behind the Walls: Human Rights in Canadian Prisons*, Douglas and McIntyre, Toronto, 2002.

<http://www.justicebehindthewalls.net>

JONES, Esyllt, et Anna STE CROIX ROTHNEY. *Women's Health and Social Inequality*, Centre canadien de politiques alternatives, bureau du Manitoba, Winnipeg, 2001.

<http://www.policyalternatives.ca>

KANDALL, Kathleen. « Time to Think about Cognitive Behavioural Programmes », dans Pat Carlen, éd., *Women and Punishment: The Struggle for Justice*, Willan Pub, Portland, OR, 2002.

LAISHES, Jane. *Stratégie en matière de santé mentale pour les délinquants, Programme pour les délinquantes*, Santé mentale, Services de santé, Ottawa, 2002.

http://www.csc-scc.gc.ca/text/prgrm/fsw/mhealth/toc_f.shtml

LARIVIÈRE, Michel. « Antécédents et effets des attitudes des agents de correction à l'égard des détenus sous responsabilité fédérale : Examen de l'adéquation entre la personne et l'organisation », thèse de doctorat publiée dans *Forum : Recherche sur l'actualité correctionnelle*, volume 14, numéro 1, Service correctionnel du Canada, Direction de la recherche, Ottawa, janvier 2002.
<http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/forum/v14n1/v14n1a5f.pdf>

PICARD, André. « Native Drug Users Hardest Hit by HIV », *Globe and Mail*, Toronto, le 7 janvier 2003.

RÉSEAU JURIDIQUE CANADIEN VIH/SIDA. « Nouvelles sur l'échange de seringues et d'aiguilles dans les prisons suisses », *Bulletin canadien VIH/sida et droit*, volume 1, numéro 4, Montréal, juillet 1995.
<http://www.aidslaw.ca/francais/Contenu/docautres/bulletincanadien/juillet1995/04SWITZF.html>

RÉSEAU JURIDIQUE CANADIEN VIH/SIDA. *VIH/sida et prisons : Comportements à risque élevé derrière les barreaux*, feuillet d'information n° 2. Montréal, 2001.
<http://www.aidslaw.ca/francais/Contenu/themes/prisons/f-pfact2.htm>

SANTÉ CANADA. *La Stratégie canadienne antidrogue*, rapport du Bureau de l'alcool, des drogues et des questions de dépendance, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 1998.
<http://www.hc-sc.gc.ca/hecs-sesc/sca/pdf/frenchstrategie.pdf>

SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA. *Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail*, Ottawa, n.d.
http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/hw-hmt/hara_f.asp

SERIN, Ralph C., et Colette COUSINEAU. « Programmes à l'intention des délinquants toxicomanes au Canada : Une enquête nationale », *Forum : Recherche sur l'actualité correctionnelle. Accent sur l'alcool et les drogues*, volume 13, numéro 3, Service correctionnel du Canada, Direction de la recherche, Ottawa, janvier 2001.
<http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/forum/v13n3/v13n3a18f.pdf>

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. *La création de choix : rapport du groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale*, Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, avril 1990.
http://www.csc-scc.gc.ca/text/prgrm/fsw/choices/toce_f.shtml

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. *Les droits de la personne dans le milieu correctionnel : un modèle stratégique*, rapport du Groupe de travail sur les droits de la personne, Ottawa, décembre 1997.
http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/rights/human/toce_f.shtml

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. *Établissements et unités à sécurité maximale pour femmes du SCC. Protocole opérationnel national – Dotation des postes de première ligne*, Ottawa, n.d.
http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/nopfrontlinestaffing/index_f.shtml

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. *Établissements régionaux pour femmes – Plan opérationnel*, rapport du Bureau de la sous-commissaire adjointe pour les femmes, Ottawa, 2002.

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. *Examen de l'accès des détenus aux programmes et services religieux et spirituels*. Secteur de l'évaluation du rendement, Ottawa, juin 2002.
http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/pa/relig_spirit/relig_spirit_f.pdf

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. « Faire une différence durable dans le système correctionnel », allocution prononcée par Lucie McClung, commissaire du Service correctionnel du Canada, Ottawa, le 8 novembre 2003.

http://www.csc-scc.gc.ca/text/speeches/commish/03-11-08_f.shtml

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. *Faits et chiffres sur le service correctionnel fédéral*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, 2001.

http://www.csc-scc.gc.ca/text/faits/facts07_f.shtml

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. *Femmes purgeant une peine fédérale pour homicide : Une étude préliminaire*, Ottawa, octobre 1998.

http://www.csc-scc.gc.ca/text/prgrm/fsw/homicide/toc_f.shtml

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. *Pavillons de ressourcement pour les délinquants autochtones sous responsabilité fédérale*, Ottawa, mai 2003.

<http://www.csc-scc.gc.ca/text/prgrm/correctional/abissues/pdf/hl-f.pdf>

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. *Pour l'orateur. Élément 10 : Délinquantes*, Ottawa, août 2001.

http://www.csc-scc.gc.ca/text/pubed/skit/skit10_f.shtml

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. *Prévention et contrôle des maladies infectieuses dans les pénitenciers fédéraux canadiens, 2000 et 2001*, rapport du Système de surveillance des maladies infectieuses, Ottawa, 2003.

http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/infectiousdiseases/index_f.shtml

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. *Profil des établissements correctionnels fédéraux du Canada : Centre psychiatrique régional*, Ottawa, 2002.

http://www.csc-scc.gc.ca/text/facilit/institutprofiles/rpcprairie_f.shtml

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. *Profil des établissements correctionnels fédéraux du Canada : Maison Isabel-McNeill*, Ottawa, 2002.

http://www.csc-scc.gc.ca/text/facilit/institutprofiles/isabelmcneil_f.shtml

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. *Rapport de vérification sur le processus des plaintes et griefs des délinquants*, Secteur de l'évaluation du rendement, Ottawa, juin 2002.

http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/pa/complaint/complaint_f.shtml

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. *Rapport du groupe de travail sur l'examen de l'isolement préventif – Conformité à la loi, équité et efficacité*, Ottawa, mars 1997.

http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/taskforce/toc_f.shtml

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. « Le Service correctionnel du Canada publie les résultats d'un sondage réalisé auprès des détenus de l'établissement de Joyceville, à Kingston (Ontario) », communiqué de presse, Ottawa, le 5 juin 1998.

http://www.csc-scc.gc.ca/text/releases/98-06-05_f.shtml

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. *Stratégie des programmes correctionnels à l'intention des femmes purgeant une peine fédérale, FSW N-18*, Ottawa, juillet 1994.

http://www.csc-scc.gc.ca/text/prgrm/fsw/fsw18/toce_f.shtml

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. *Travaillons ensemble*, rapport du Groupe de travail sur le syndrome de l'alcoolisme fœtal et les effets de l'alcoolisme fœtal du SCC à l'ACC (SAF/EAF), Direction des initiatives pour les autochtones, Ottawa, n.d.
http://www.csc-scc.gc.ca/text/prgrm/correctional/abissues/challenge/3_f.shtml

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. *Unité de garde en milieu fermé – Plan opérationnel, Intervention intensive en milieu fermé*, rapport du Groupe de travail national de mise en œuvre, Stratégie d'intervention intensive auprès des délinquantes, Bureau de la sous-commissaire pour les femmes, Ottawa, septembre 2003.

SOLLICITEUR GÉNÉRAL CANADA. *Aperçu statistique : Le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, novembre 2002.
http://www.sgc.gc.ca/publications/corrections/pdf/StatsNov2002_f.pdf

THÉRÈSE LAJEUNESSE ET ASSOCIÉS. *Projet de vérification de la dotation mixte. Troisième et dernier rapport annuel*. Service correctionnel du Canada, Ottawa, septembre 2000.
http://www.csc-scc.gc.ca/text/prgrm/fsw/gender3/cg3_finalversion_f.rtf

TREVETHAN, Shelley. « Les femmes incarcérées dans des établissements fédéraux, provinciaux ou territoriaux », *Forum : Recherche sur l'actualité correctionnelle. Les délinquantes*, volume 11, numéro 3, Service correctionnel du Canada, Direction de la recherche, Ottawa, septembre 1999.
<http://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/forum/v11n3/v11n3a3f.pdf>

VIGILANTE, K. C. « Reduction in Recidivism of Incarcerated Women through Primary Care, Peer Counselling, and Discharge Planning », *Journal of Women's Health*, volume 8, numéro 3, 1999.

LOIS, RÈGLEMENTS, DIRECTIVES DU COMMISSAIRE ET BULLETINS POLITIQUES

Lois et règlements

Loi canadienne sur les droits de la personne, 1985
<http://lois.justice.gc.ca/fr/H-6/index.html>

Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, 1992
<http://lois.justice.gc.ca/fr/C-44.6/index.html>

Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, 1992
<http://laws.justice.gc.ca/en/C-44.6/SOR-92-620/index.html>

Directives du commissaire

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. *Classification des établissements*, Directive du commissaire n° 006, Ottawa, août 2003.
<http://www.csc-scc.gc.ca/text/plcy/doc/006-cd.pdf>

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. *Code de discipline*, Directive du commissaire n° 060, Ottawa, mars 1994.
<http://www.csc-scc.gc.ca/text/plcy/doc/060-cd.pdf>

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. *Placements à l'extérieur*, Directive du commissaire n° 740, Ottawa, décembre 2001.

<http://www.csc-scc.gc.ca/text/plcy/doc/740-cd.pdf>

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. *Prise et analyse d'échantillons d'urine dans les établissements*, Directive du commissaire n° 566-10, Ottawa, avril 2003.

<http://www.csc-scc.gc.ca/text/plcy/doc/566-10-cd.pdf>

Évaluation initiale et planification correctionnelle, Instructions permanentes n° 700-04

http://www.csc-scc.gc.ca/text/plcy/sop/doc/700-04_f.pdf

Bulletins politiques

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. *Bulletin politique n° 96*, Ottawa, n.d.

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. *Bulletin politique n° 146*, Ottawa, mars 2003.

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. « Cote de sécurité des délinquants purgeant une peine à perpétuité minimale pour meurtre au 1^{er} ou au 2^e degré », *Bulletin politique n° 107*, Ottawa, février 2001.

<http://www.csc-scc.gc.ca/text/plcy/bulletin/107bul70014.pdf>

CAUSES

Andrew c. Law Society of British Columbia, [1989] 1 R.C.S. 143

Board of Investigation into the Suicide of a Segregated Inmate in the Female Unit at the Saskatchewan Penitentiary on February 5, 2000 (dossier 1410-2-413), Service correctionnel du Canada, Secteur de l'évaluation du rendement, août 2000

Canada (Procureur général) c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne), [2003] C.F. n°17

Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU, [1999] 3 R.C.S. 3

Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) c. Colombie-Britannique (Council of Human Rights), [1999] 3 R.S.C. 868

Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général), [1997] 3 R.C.S. 624

King c. Canada, dossier n°89-21-PEN-11, le 5 juillet 1989 (jugement non publié)

Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville) et autres, [2000] 1 R.C.S. 665

R. c. Golden, [2001] 3 R.C.S. 679

Sauvé c. Canada (Directeur général des élections), [2002] 3 R.C.S. 519

Université de la Colombie-Britannique c. Berg, [1993] 2 R.C.S. 353

Weatherall c. Canada (Procureur général), [1993], 2 R.C.S. 872

Zurich Insurance Co. c. Ontario (Commission des droits de la personne), [1992] 2 R.C.S. 321

ANNEXE B : Mémoires et commentaires reçus par la Commission canadienne des droits de la personne au sujet du rapport spécial

AMNISTIE INTERNATIONALE CANADA. *Statement of Concern Regarding Federally Sentenced Women in Canada*, mai 2003.

<http://www.elizabethfry.ca/submissn/prelease/amnesty/1.htm>

ASSOCIATION CANADIENNE DES SOCIÉTÉS ELIZABETH FRY. *Mémoire de l'Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry à la Commission canadienne des droits de la personne pour le rapport spécial sur la discrimination basée sur le genre, la race et le handicap subie par les femmes sous sentence fédérale*, Ottawa, mai 2003.

<http://www.elizabethfry.ca/hrightf/memoire/1.htm>

ASSOCIATION CANADIENNE DES SOCIÉTÉS ELIZABETH FRY. *Réponse de l'ACSEF au document de consultation de la Commission canadienne des droits de la personne pour le rapport spécial sur la situation des femmes sous sentence fédérale*, Ottawa, mai 2003.

<http://www.elizabethfry.ca/hrightf/rspecial/1.htm>

BUREAU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL. *Réponse du Bureau de l'enquêteur correctionnel au document de consultation de la Commission canadienne des droits de la personne pour le rapport spécial sur la situation des femmes sous sentence fédérale*, Ottawa, mai 2003.

CALDER, Gillian. *Rethinking the Treatment of Federally Sentenced Women in a Substantive Equality Context*, présenté pour le rapport spécial sur la situation des femmes purgeant une peine de ressort fédéral, Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes, Comité juridique national, Toronto, mai 2003.

CONSEIL NATIONAL DE LA FEMME DU CANADA. Commentaires, Ottawa.

<http://www.elizabethfry.ca/submissn/ncwc/1.htm>

FÉDÉRATION CANADIENNE DES FEMMES DIPLÔMÉES DES UNIVERSITÉS. Commentaires, Ottawa, mai 2003.

<http://www.elizabethfry.ca/submissn/cfuw/1.htm>

FONDS D'ACTION ET D'ÉDUCATION JURIDIQUES POUR LES FEMMES. *The Tip of the Discrimination Iceberg: Barriers to Disclosure of the Abuse and Mistreatment of Federally Sentenced Women*, mémoire, Toronto, mai 2003.

<http://www.elizabethfry.ca/submissn/leaf/1.htm>

JACKSON, Michael. Commentaires, West Coast Prison Justice Society, Abbotsford, février 2003.

<http://www.elizabethfry.ca/submissn/wcoast/1.htm>

MACDONALD, Kelly A. *Federally Sentenced Women: Canada's Breach of Fiduciary Duty and Failure to Adhere to International Obligations*, Association nationale de la femme et du droit, Ottawa, mai 2003.

<http://www.elizabethfry.ca/submissn/nawl/1.htm>

MCIVOR, Sharon D., et Ellisa C. JOHNSON. *Detailed Position of the Native Women's Association of Canada on the Complaint Regarding the Discriminatory Treatment of Federally Sentenced Women by the Government of Canada Filed by the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies*, mai 2003.

<http://www.elizabethfry.ca/submissn/nawl/1.htm>

MONTURE-ANGUS, Patricia. *The Lived Experience of Discrimination: Aboriginal Women Who Are Federally Sentenced*, mémoire de l'Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry à la Commission canadienne des droits de la personne, Ottawa, mai 2003.
<http://www.elizabethfry.ca/submissn/aborigin/1.htm>

PETERS, Yvonne. *Federally Sentenced Women with Mental Disabilities: A Dark Corner in Canadian Human Rights*, rapport préparé pour le Réseau d'action des femmes handicapées du Canada, Ottawa, février 2003.
<http://www.elizabethfry.ca/submissn/dawn/1.htm>

PRÉVILLE, MARIE-JOSÉE. Commentaires du Syndicat des agents correctionnels du Canada, section locale de Joliette, pour le rapport spécial sur la situation des femmes purgent une peine de ressort fédéral, Québec, avril 2003.

RAUCH, Sarah J. Commentaires, Abbotsford, janvier 2003.

SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA. *National Response to the Canadian Human Rights Commission*, Ottawa, avril 2003.

SOCIÉTÉ ST-LÉONARD DU CANADA. Commentaires, Toronto, avril 2003.

STRENGTH IN SISTERHOOD. *Complaint Regarding the Discriminatory Treatment of Federally Sentenced Women by the Government of Canada and its agent, the Correctional Service of Canada*, Delta, avril 2003.
<http://www.elizabethfry.ca/submissn/sis/1.htm>

SYNDICAT DES EMPLOYÉS DU SOLICITEUR GÉNÉRAL, AFPC. Commentaires, Ottawa, avril 2003.