



L'échec de La création de choix

La nécessité d'une structure de surveillance contraignante du Service correctionnel du Canada, par l'organisme cocréateur de La création de choix

3 mai 2022

Résumé.....	3
Introduction.....	4
Une brève histoire des pénitenciers dits pour femmes au Canada	5
L'ACSEF, l'organisme cocréateur de La création de choix avec une approche unique de la défense des droits.....	7
Défense régionale des droits : les actions de l'ACSEF	8
Lettres de défense régionale des droits.....	9
Un aperçu de la situation récente : les lettres de défense régionale des droits de l'ACSEF de 2015 à 2020.....	9
Enjeux par région.....	13
Étude de cas : accès et surveillance pendant la pandémie de COVID-19.....	14
Le pouvoir limité des organismes de surveillance externes et la nécessité d'une transformation systémique rapide.....	15
Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture des Nations Unies	16
Recommandations : transformation systémique grâce à l'accès à la justice.....	16
Conclusion.....	16

L'échec de La création de choix

La nécessité d'une structure de surveillance contraignante du Service correctionnel du Canada, par l'organisme cocréateur de La création de choix

Résumé

Ce rapport a été motivé par l'examen des services correctionnels dits pour femmes du Canada dans le rapport 2020-2021 du Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC), qui souligne l'héritage de [La création de choix : Rapport du groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale](#)¹.

Le présent rapport, intitulé *L'échec de La création de choix*, met en contexte l'importance passée et présente de l'Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry (ACSEF) au regard de l'histoire de *La création de choix*. Il détaille également l'ensemble des preuves qui appuient et renforcent les conclusions du BEC, et qui démontrent que les femmes et les personnes de diverses identités de genre continuent d'être laissées pour compte et de subir des préjudices dans les pénitenciers canadiens.

Quand on examine l'ampleur des efforts passés et présents entrepris par les groupes de travail, les commissions et les organismes de surveillance (tels que le BEC et l'ACSEF) qui se penchent sur les problèmes dans les pénitenciers pour femmes, on constate une lacune systémique dans notre processus de surveillance : les appels au changement ne sont pas suivis. Ainsi, ce rapport appelle à des actions immédiates afin de créer des structures contraignantes qui garantiront que les preuves et les recommandations présentées par les organismes de surveillance, les commissions et les groupes de travail aboutiront bien aux transformations dont le système a un besoin si criant :

1. la ratification du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture des Nations Unies (OPCAT) ;
2. une législation contraignante qui oblige le SCC à donner suite aux recommandations formulées par les organismes et commissions externes de surveillance ;
3. la création d'un volet de financement fédéral pour des services juridiques communautaires à l'intention des personnes incarcérées en pénitencier. Il existe actuellement quelques services juridiques communautaires qui ont besoin de plus de financement. Il faut également en créer de nouveaux afin de répondre aux besoins des nombreuses personnes incarcérées qui n'ont pour le moment pas accès à la justice.

Introduction

C'était en avril 2020 le 30^e anniversaire d'un document fondamental sur les pénitenciers dits pour femmes du Canada : [La création de choix : Rapport du groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale \(La création de choix\)](#)². Le rapport énumérait les principaux problèmes auxquels étaient confrontées les femmes en pénitencier. Il formulait des recommandations qui, une fois mises en œuvre, devaient permettre de créer un « modèle » d'incarcération non punitif, axé sur la communauté et répondant aux besoins des personnes criminalisées. Ce nouveau modèle d'incarcération visait à remédier aux violences, aux préjudices et aux traitements illégaux que les femmes et les personnes de diverses identités de genre subissaient depuis longtemps dans les pénitenciers dits pour femmes.

Le 10 février 2022, à l'occasion de l'anniversaire de ce rapport fondamental, le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) a publié un examen des « services correctionnels pour femmes » du Canada. Le rapport du BEC revisite *La création de choix* et met en valeur neuf enjeux cruciaux énoncés dans le rapport original, en les étudiant sous l'angle des pénitenciers contemporains : (1) La prison pour femmes n'est pas adéquate ; (2) La prison pour femmes est trop sécurisée ; (3) La programmation est mauvaise ; (4) Les femmes sont isolées de leur famille ; (5) Les besoins des femmes francophones ne sont pas satisfaits ; (6) Les besoins des femmes autochtones ne sont pas satisfaits ; (7) La responsabilité des femmes purgeant une peine de ressort fédéral doit être élargie ; (8) Les femmes doivent être mieux intégrées dans la collectivité ; (9) L'incarcération ne favorise pas la réadaptation.

Le rapport du BEC indique clairement que non seulement les problèmes initiaux que *La création de choix* cherchait à résoudre n'ont pas été réglés, mais que, à bien des égards, les conditions de vie des femmes et des personnes de diverses identités de genre incarcérées dans les pénitenciers fédéraux n'ont cessé d'empirer.

[Le rapport 2020-2021 du BEC](#)³ confirme ce que l'ACSEF — et toute personne ayant été incarcérée dans un pénitencier dit pour femmes — sait depuis longtemps : les principes de *La création de choix* (à savoir, le pouvoir de contrôler sa vie, des choix valables et responsables, le respect et la dignité, un environnement de soutien et une responsabilité partagée) n'ont jamais été véritablement mis en œuvre⁴.

Au Canada, la condamnation à une peine d'emprisonnement est la seule sanction prévue ; la loi ne dicte aucune punition additionnelle. Cependant, nous sommes aujourd'hui témoins d'un [système en crise](#)⁵ ; un système rongé par [un racisme structurel si grave qu'un appel unifié de tous les partis a été lancé pour y remédier et y mettre fin](#)⁶ ; un système qui n'est pas à la hauteur des besoins et qui cause davantage de mal ; un système qui emprisonne en premier lieu les populations les plus défavorisées du Canada ; et un système dont les pratiques [équivalent à de la torture](#)⁷, comme continuent de le démontrer plusieurs rapports du BEC.

En plus des rapports du BEC, plusieurs examens, rapports et commissions qui ont fait date tout au long de l'histoire des pénitenciers dits pour femmes au Canada ont tenté de résoudre l'éventail de problèmes

auxquels sont confrontées les femmes et les personnes de diverses identités de genre purgeant une peine fédérale. Parmi les plus récents, citons le *Rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada : Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir*⁸, ainsi que le *Rapport sur les droits de la personne des personnes purgeant une peine de ressort fédéral* du Comité sénatorial permanent des droits de la personne⁹. Seul un nombre dérisoire des recommandations formulées dans ces rapports a été suivi ou véritablement mis en œuvre. De plus, il a été prouvé à plusieurs reprises que toutes les tentatives d'intervenir sur le plan thérapeutique en milieu carcéral — notamment pas la thérapie cognitive et comportementale dialectique — échouent^{10,11,12}. Devant l'échec de ces vastes tentatives de changement par des législateur.trice.s, des universitaires et des défenseur.euse.s des droits, nous devons nous rendre à l'évidence et tirer les conclusions présentées depuis des dizaines d'années déjà par de nombreux.euses expert.e.s : les prisons sont intrinsèquement inhumaines et ne peuvent être réformées^{13,14}. D'ici à ce que nous atteignons notre objectif d'abolition des prisons, il faut créer une structure contraignante qui oblige les pénitenciers à respecter la loi.

Nous ne pouvons plus dépenser notre énergie à chercher des moyens de rendre les prisons utiles. Il y a trente ans, *La création de choix* a reconnu les causes sociales de l'incarcération. Ses principes, qui seront examinés plus en détail ci-dessous, visaient à créer des solutions ancrées dans la communauté et à proposer des moyens de résoudre les déterminants économiques et sociaux de la criminalisation et de l'incarcération. Malheureusement, les milliers de femmes et de personnes de diverses identités de genre qui ont été incarcérées au palier fédéral au cours des 32 années qui ont suivi *La création de choix* n'ont pas bénéficié de ces solutions. Ces personnes ont été laissées pour compte.

Nous devons adopter une double approche, qui vise l'abolition de ces établissements néfastes et qui veille en même temps à ce que les personnes actuellement incarcérées puissent véritablement défendre leurs droits et recevoir un traitement légal.

Une brève histoire des pénitenciers dits pour femmes au Canada

[Selon le Service correctionnel du Canada](#)¹⁵, c'est en 1835 qu'une femme a été incarcérée pour la première fois au palier fédéral au Canada. Par la suite, pendant près d'un siècle, les femmes purgeant une peine fédérale étaient détenues dans une aile séparée des pénitenciers dits pour hommes, jusqu'à l'ouverture de la Prison des femmes (*Prison for Women* ou P4W) en 1934.

De 1934 à 1995, le seul pénitencier pour femmes au Canada était P4W, une prison à sécurité maximale à Kingston, en Ontario. La Prison des femmes a souvent été décrite comme un endroit même pas « digne de recevoir des ours, encore moins des femmes ». Le premier appel à la fermeture de la Prison des femmes a été lancé en 1938, quatre ans seulement après son ouverture¹⁶.

En 1990, « [a]près de nombreuses années de négligence administrative, d'apathie du public, de politiques changeantes et de ressources insuffisantes »¹⁷ est paru *La création de choix : Rapport du groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale*.

La juge Louise Arbour, qui a joué un rôle essentiel dans la défense des droits des femmes incarcérées dans les pénitenciers fédéraux, déclare ce qui suit à propos du groupe d'étude :

Le Groupe d'étude ne ressemblait en rien aux autres organismes gouvernementaux qui se sont penchés sur la réforme pénitentiaire, au Canada et ailleurs. Le Comité d'orientation du Groupe d'étude était présidé par la directrice générale de l'Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry et par un sous-commissaire du Service correctionnel du Canada. La majorité des membres du Groupe d'étude étaient des femmes, plusieurs des femmes autochtones. La provenance des membres était très variée : certaines avaient purgé des peines fédérales, d'autres étaient des militantes communautaires, d'autres enfin étaient des fonctionnaires et des chercheuses. Le Groupe d'étude a tiré les mêmes conclusions que les rapports, gouvernementaux et non gouvernementaux, antérieurs sur la Prison des femmes : la prison est sur-sécuritaire et calquée, à tort, sur le modèle correctionnel applicable aux détenus de sexe masculin ; les détenues sont isolées de leur famille et éloignées de leur région géographique ; les programmes ne répondent pas aux besoins des détenues qui purgent une peine d'emprisonnement à perpétuité ni des détenues francophones ou autochtones, et les détenues sont mal intégrées à la collectivité.

Le rapport a conclu que la Prison des femmes devait être fermée et remplacée par cinq prisons régionales, plus petites, incluant le Pavillon de ressourcement, à travers le pays. Il a également recommandé qu'une nouvelle philosophie correctionnelle, axée sur les femmes, préside au fonctionnement de ces prisons. Le gouvernement fédéral a accepté les réformes recommandées dans *La création de choix* ainsi que les principes sur lesquels les propositions de réforme reposaient. Ces principes visent à permettre aux femmes de contrôler leur vie, de faire des choix valables et responsables, de vivre dans le respect et la dignité et de vivre dans un environnement de soutien, et prévoient la responsabilité partagée de tous les intervenants¹⁸.

Il a fallu attendre 1994 pour que la fermeture de la Prison des femmes soit enfin annoncée.

En avril 1994, ce qui fut décrit comme « une brève, mais violente, confrontation physique »¹⁹ eut lieu entre six détenues de la Prison des femmes et des agents correctionnels du Service correctionnel du Canada (SCC). Les six détenues furent immédiatement placées dans l'unité d'isolement de la Prison des femmes, puis transférées au pénitencier de Kingston (un pénitencier pour hommes) et détenues dans son unité médicale.

Cet incident, de même que la réponse brutale du SCC, motiva la [Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston](#)²⁰. Celle-ci déclara :

En termes plus larges, la réaction du Service correctionnel aux incidents qui sont survenus à la Prison des femmes le 22 avril 1994, et dans les mois qui ont suivi, est difficile à concilier avec l'esprit de *La création de choix* qui sous-tendait au même moment toute la stratégie du traitement des détenues. Pratiquement toutes les mesures qui ont été prises en réaction à cet incident venaient contredire l'intention sur laquelle reposaient les nouvelles initiatives²¹.

La Prison des femmes a définitivement fermé ses portes en 2000. Entre-temps, la construction de cinq nouveaux pénitenciers régionaux et d'un pavillon de ressourcement avait commencé, et certains établissements avaient déjà ouvert. Cette régionalisation des pénitenciers est peut-être le seul aspect de *La création de choix* qui a été entièrement mis en œuvre, mais, faut-il nuancer, pas de la manière dont le groupe d'étude l'avait prévu.

Aujourd'hui, malgré quelques variations dues à la pandémie de COVID-19, le nombre de personnes détenues dans les pénitenciers dits pour femmes du Canada n'a jamais été aussi élevé. En outre, [près de 50 % d'entre elles sont autochtones²²](#). Comme on peut le lire dans le rapport du BEC, les problèmes auxquels sont confrontées les personnes incarcérées sont les mêmes, voire pires, que ceux auxquels étaient confrontées les détenues il y a 30 ans.

L'ACSEF, l'organisme cocréateur de *La création de choix* avec une approche unique de la défense des droits

L'Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry (ACSEF) a été fondée en 1978. Depuis sa création, l'ACSEF travaille à la défense des droits des femmes et des personnes de diverses identités de genre incarcérées dans les pénitenciers fédéraux, à leurs côtés, notamment à la Prison des femmes (P4W) de Kingston. L'organisme est donc particulièrement bien placé pour comprendre et signaler les problèmes dans les pénitenciers dits pour femmes du Canada.

L'ancienne présidente du conseil d'administration de l'ACSEF a coprésidé le groupe d'étude de *La création de choix* et la directrice générale de l'organisme a coprésidé le comité d'orientation. Malgré les recommandations encourageantes de *La création de choix*, ses promesses furent rapidement déçues. En juin 1993, frustrée de constater que les efforts du groupe d'étude avaient été vains, l'ACSEF adopta une résolution affirmant sa position sur l'abolition des prisons. La résolution reconnaissait l'échec des prisons, ainsi que leur incapacité à favoriser la réadaptation. De plus, la résolution indiquait que les prisons avaient uniquement une fonction punitive et qu'elles n'avaient aucun effet dissuasif, comme le prouvaient les taux élevés de récidive. Enfin, l'ACSEF y déclarait son soutien à l'abolition des prisons et à la mise en place de solutions de rechange plus humaines. À la même époque, l'ACSEF participait activement à la défense des droits des personnes détenues à la Prison des femmes de Kingston, afin de s'assurer que les droits des personnes qui continuaient d'être emprisonnées fussent respectés.

Avec la régionalisation des prisons, notre approche a évolué et le programme de défense régionale des droits de l'ACSEF a été établi afin de répondre à la demande croissante en matière de services de soutien et d'interventions axées sur les droits dans les pénitenciers dits pour femmes du pays. Au début, il y avait une personne chargée de la défense des droits par région. Toutefois, au fil du temps, des équipes régionales de défense des droits ont été mises en place afin de répondre à la forte demande. Aujourd'hui, plus de 20 ans plus tard, elles poursuivent ce travail crucial. Bien que les effectifs fluctuent, les équipes régionales de défense des droits comprennent maintenant plus de 30 personnes, dont le personnel de

l'ACSEF, le personnel des Sociétés Elizabeth Fry locales et les personnes bénévoles issues de la communauté dans son ensemble.

Nous prenons au sérieux ce que les membres du groupe d'étude ont décrit comme une « énigme capitale » : « Le Groupe d'étude croit [...] que la société doit s'engager sur la voie qui mènera, à long terme, à l'adoption de mesures de justice réparatrice qui aient un caractère communautaire et à l'instauration d'un système judiciaire autochtone. Pourtant, il a aussi conclu que des changements considérables doivent être faits immédiatement dans le milieu où se trouvent les femmes purgeant une peine fédérale²³. » Ainsi, l'ACSEF poursuit un double objectif : améliorer, dans la mesure du possible, les conditions de détention des femmes et des personnes de diverses identités de genre, et travailler parallèlement à l'abolition des prisons.

DÉFENSE RÉGIONALE DES DROITS : LES ACTIONS DE L'ACSEF

Si le Bureau de l'enquêteur correctionnel a pour mandat de superviser l'ensemble du système carcéral fédéral, le travail de défense des droits de l'ACSEF est basé sur une approche féministe axée sur les droits, en accord avec l'intention et la philosophie originales de *La création de choix*. Cette approche est centrée sur les femmes et les personnes de diverses identités de genre incarcérées dans les pénitenciers fédéraux. Elle est alignée avec les mandats de plusieurs ministères fédéraux dans sa conviction que, pour parvenir à l'égalité réelle, il faut consacrer une attention et des démarches particulières aux besoins des groupes incarcérés en quête d'équité.

Les défenseur.euse.s régionaux.ales des droits de l'ACSEF sont organisé.e.s en cinq équipes régionales de défense des droits : Atlantique, Québec, Ontario, Prairies et Pacifique. Ces équipes effectuent régulièrement des visites de défense des droits dans les pénitenciers dits pour femmes et les centres de soins psychiatriques fédéraux de leur région. Chaque équipe a pour but de visiter le pénitencier de sa région une fois par mois en moyenne. Pendant la pandémie de COVID-19, notre accès aux pénitenciers a été limité et nous avons dû compter principalement sur nos lignes d'appel sans frais

Lorsque les équipes de défense des droits se rendent dans les prisons, elles rencontrent différentes personnes, des responsables de comités de pair.e.s et des représentant.e.s d'unités résidentielles. Dans le cadre de ces rencontres, elles travaillent aux côtés des personnes détenues pour bien comprendre les enjeux liés aux conditions d'emprisonnement et d'autres questions essentielles touchant la population carcérale. Les équipes de défense des droits sont particulièrement attentives aux violations des droits de la personne et s'efforcent de transmettre à la population carcérale des connaissances juridiques et axées sur les droits. Notre approche, qui est ancrée dans les perspectives féministes intersectionnelles et anti-oppressives, est unique au sein du contexte carcéral canadien.

Les équipes régionales de défense des droits travaillent en étroite collaboration avec leurs homologues incarcéré.e.s : les défenseur.euse.s des pair.e.s. Le programme de défense des droits par les pair.e.s de l'ACSEF assure la formation et le soutien de personnes détenues afin que ces dernières puissent remplir plusieurs des mêmes fonctions. Une partie de cette formation est basée sur le manuel *Droits de la*

personne en action, une ressource de l'ACSEF largement diffusée et conçue pour donner aux femmes et aux personnes de diverses identités de genre purgeant une peine fédérale les outils nécessaires à la défense de leurs droits. Après avoir listé les problèmes avec les personnes détenues, les équipes de défense des droits rencontrent les directions d'établissement et divers administrateurs de la prison pour discuter des problèmes.

En s'assurant que les personnes incarcérées ont une juste compréhension de la loi, de leurs droits et des mécanismes de recours, on favorise un dialogue sain et la résolution des conflits entre le personnel de première ligne et les personnes détenues²⁴. L'approche de l'ACSEF est ouvertement reconnue comme essentielle. En 2008, l'administration centrale du Service correctionnel du Canada (SCC) a demandé aux directions des pénitenciers dits pour femmes de donner à l'ACSEF « le meilleur accès possible²⁵ ». Cet accès permet à l'ACSEF de mener efficacement son travail, tout en étant alignée avec les mandats des ministères de la Sécurité publique, de la Justice, des Femmes et de l'Égalité des genres et de la Jeunesse.

LETTRES DE DÉFENSE RÉGIONALE DES DROITS

Le travail continu de défense des droits de l'ACSEF est consigné dans des lettres de défense régionale des droits. Ces lettres sont écrites par chaque équipe après les rencontres. Elles sont envoyées à la direction du pénitencier, au Bureau de l'enquêteur correctionnel, à la Commission canadienne des droits de la personne, au Comité consultatif de citoyens et à des sénateur.trice.s clés. Ces lettres, et les préoccupations qui y sont soulevées, guident non seulement l'orientation et les actions systémiques de l'ACSEF, mais fournissent aussi aux principaux décideurs et intervenants toute l'information nécessaire sur les problèmes dans les pénitenciers dits pour femmes, sans délai.

Un aperçu de la situation récente : les lettres de défense régionale des droits de l'ACSEF de 2015 à 2020

La plupart des problèmes observés par le Bureau de l'enquêteur correctionnel dans son examen récent des services correctionnels pour femmes sont également relevés depuis plusieurs années par le programme de défense régionale des droits de l'ACSEF. De plus, des personnes actuellement ou anciennement incarcérées, des défenseur.euse.s des droits, des familles de détenu.e.s, des universitaires, des organismes communautaires, le Sénat et plusieurs autres s'efforcent depuis longtemps de mettre en lumière bon nombre des problèmes soulevés dans le dernier rapport du BEC. Si aucun de ces problèmes n'est nouveau, le récent rapport du BEC n'en est pas moins extrêmement pertinent. Il révèle plutôt que le mauvais traitement des femmes et des personnes de diverses identités de genre dans les pénitenciers est un enjeu systémique profondément enraciné, ce que le SCC et le gouvernement fédéral ne savent que trop bien.

Récemment, l'ACSEF a examiné 136 lettres de défense régionale des droits rédigées entre 2015 et 2020. Ces lettres font écho à la plupart des problèmes mis en évidence dans le récent rapport du BEC. Elles montrent que, parmi d'autres sujets de préoccupation :

- Il y a toujours des problèmes chroniques dans les services de soins de santé dispensés par le SCC aux femmes et aux personnes de diverses identités de genre. Cet enjeu est soulevé dans plus d'une lettre sur deux.
- Les problèmes auxquels sont confronté.e.s les Autochtones dans les pénitenciers fédéraux dits pour femmes sont soulevés dans près d'un tiers des lettres et dans plus de 40 % des lettres issues de l'Ouest canadien.
- Les cotes de sécurité excessives constituent un problème récurrent qui aggrave les crises en matière de santé mentale au sein des pénitenciers canadiens.
- S'il était difficile de prévoir un défi de santé publique tel que la pandémie de COVID-19, de nombreuses lettres mentionnent depuis 2015 des problèmes relatifs aux protocoles de lutte contre les maladies infectieuses du SCC.

Nous détaillons ci-dessous les enjeux relatifs aux soins de santé ; aux conditions de détention dans les unités de garde en milieu fermé ou le secteur à sécurité maximale ; à la santé mentale ; et à la discrimination des femmes et des personnes de diverses identités de genre autochtones. En comparant ces lettres à l'examen récent du BEC, on constate que de nombreuses préoccupations se recoupent.

Soins de santé

Notre analyse des lettres de défense régionale des droits confirme l'existence de problèmes chroniques et persistants dans les services de soins de santé dispensés par le SCC aux femmes et aux personnes de diverses identités de genre incarcérées. Les lettres indiquent que les personnes incarcérées souffrent de manière récurrente de longues attentes et d'un manque d'accès aux soins et aux procédures dont elles ont besoin, ce qui a des effets préjudiciables, voire mortels, sur elles.

Bien que l'article 86(1) de la LSCMLC stipule que le SCC doit veiller à ce que « chaque détenu reçoive les soins de santé essentiels et qu'il ait accès, dans la mesure du possible, aux soins de santé non essentiels », les équipes de l'ACSEF notent que la sécurité et la commodité administrative passent généralement avant la santé des personnes détenues.

Les lettres signalent que :

- le personnel du SCC refuse aux personnes détenues leurs médicaments contre la douleur par peur que les opioïdes soient trafiqués dans le pénitencier ;
- des personnes avec des diagnostics graves attendent pendant des années pour voir des spécialistes ;
- des personnes se voient régulièrement refuser leurs médicaments, car on les soupçonne de ne pas les prendre suivant les prescriptions, bien que plusieurs se soient plaintes de ne recevoir aucune instruction claire ;
- le SCC ne répond pas aux plaintes urgentes concernant la conduite non professionnelle du personnel médical, notamment au sujet de procédures exécutées sans le consentement des patient.e.s ;

- les listes d'attente pour les soins dentaires sont longues et ces derniers se limitent au soulagement de la douleur et aux extractions dentaires.

Les équipes régionales de défense des droits ont fréquemment rappelé au SCC ses obligations légales. Elles ont demandé à plusieurs reprises aux responsables du SCC de prendre au sérieux les préoccupations des personnes incarcérées. Il est nécessaire d'apporter des changements fondamentaux aux politiques et aux pratiques du SCC en matière de prestation de soins de santé ; la vie des personnes incarcérées en dépend.

Conditions de détention dans les unités de garde en milieu fermé ou le secteur à sécurité maximale

Les lettres de défense régionale des droits indiquent des problèmes récurrents dans les unités de garde en milieu fermé ou le secteur à sécurité maximale des établissements du pays. Les femmes et les personnes de diverses identités de genre incarcérées dans ces secteurs signalent un manque chronique d'accès :

- aux programmes et à l'emploi ;
- au gymnase, à la bibliothèque et aux autres espaces accessibles à la population générale ;
- aux activités de loisir (certaines personnes n'ont même droit qu'à une heure de temps libre par jour) ;
- à des aliments nutritifs ;
- à des soins médicaux et à du soutien en matière de santé mentale, bien que les personnes détenues dans le secteur à sécurité maximale aient généralement besoin des soins accrus ;
- à des avocat.e.s, à la législation et aux directives correctionnelles.

De plus, les lettres font état de problèmes de surpopulation dans les unités de garde en milieu fermé de chaque établissement du pays. Cette situation est le résultat direct des cotes de sécurité excessives et de la « règle des deux ans », une pratique illégale consistant à garder dans le secteur à sécurité maximale pendant les deux premières années les personnes dont les infractions sont considérées comme graves, indépendamment du risque réel.

Ces problèmes engendrent un cercle vicieux : les personnes résidant dans les unités de garde en milieu fermé souffrent de dépression, d'isolement et de marginalisation, des états mentaux qui à leur tour donnent lieu à des comportements nécessitant, selon l'échelle de classement du SCC, une détention dans les unités de garde en milieu fermé.

D'après l'ACSEF, les conditions de détention dans les unités de garde en milieu fermé ou le secteur à sécurité maximale constituent une forme illégale d'isolement cellulaire. Les défenseur.euse.s des droits ont demandé à plusieurs reprises au SCC de diminuer la population de ces secteurs, notamment en changeant son échelle de classement, en abandonnant la règle illégale « des deux ans » et en faisant usage des méthodes de remise en liberté qui existent déjà dans la législation. Malgré cela, le nombre de personnes détenues dans les unités de garde en milieu fermé a augmenté dans certains pénitenciers dits pour

femmes au cours de cette période. La « règle des deux ans » continue également d'être une pratique non officielle du SCC.

Santé mentale

Les lettres de défense des droits témoignent de problèmes fréquents dans la prestation des services de santé mentale prévus par la loi. Parmi les problèmes signalés, mentionnons :

- un accès systématiquement retardé ou inexistant aux soins de santé mentale ;
- des visites irrégulières et sans suivi cohérent des psychologues et des psychiatres ;
- des incidents récurrents d'automutilation et de tentatives de suicide ;
- la suspension courante des médicaments contre le TDAH pendant les fins de semaine ;
- des pratiques traumatisantes de fouille à nu sans aucun counseling traumatologique ;
- l'absence de réaction du SCC face à des signalements de comportements suicidaires.

L'incarcération augmente significativement la probabilité de troubles de santé mentale. Les problèmes dont témoignent les lettres de défense des droits de l'ACSEF ne touchent pas un pénitencier en particulier, mais révèlent plutôt une crise de santé mentale dans l'ensemble du régime correctionnel. Cette crise est inhérente à l'incarcération et perpétuée par des soins de santé mentale totalement inadéquats. Les équipes régionales de défense des droits alertent régulièrement le SCC sur les lacunes dans son système de soutien en matière de santé mentale, et lui signalent toute personne nécessitant une attention urgente. Malheureusement, nos lettres font état de l'échec continu et criant du SCC à résoudre cette crise en matière de santé mentale.

Discrimination des femmes et des personnes de diverses identités de genre autochtones

Les femmes autochtones représentent la population carcérale qui augmente le plus rapidement au Canada. Récemment, le Bureau de l'enquêteur correctionnel a constaté que près de 50 % de la population carcérale des pénitenciers canadiens dits pour femmes est autochtone. Dans certains des pénitenciers dits pour femmes, nous avons observé des taux d'incarcération encore plus élevés, en particulier dans les Prairies. Bien que le problème de l'incarcération excessive des Autochtones ait été largement étudié, les politiques du SCC continuent de surclassifier, de négliger et de discriminer les femmes autochtones.

Les lettres de défense des droits des cinq dernières années révèlent :

- un manque d'accès fréquent aux programmes adaptés à la culture et aux Aînés dans tous les établissements ;
- une surreprésentation des femmes et des personnes non binaires et bispirituelles autochtones dans les secteurs à sécurité maximale en raison des cotes de sécurité excessives ;
- des unités d'intervention structurée et des cellules d'isolement occupées jusqu'à 100 % par des Autochtones ;
- une discrimination et un usage excessif de la force contre les Autochtones ;

- le refus d'accorder des permissions de sortir avec escorte pour raisons spirituelles aux Autochtones ;
- un manque de soutien aux Autochtones souffrant de problèmes de santé mentale graves et parfois mortels.

Les équipes régionales de défense des droits demandent régulièrement au SCC de mettre en œuvre les appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation du Canada et de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées. Elles demandent aussi souvent au SCC d'utiliser les pouvoirs que lui confèrent les articles 81 et 84 de la LSCMLC afin de créer des ententes de nation à nation pour libérer les détenu.e.s autochtones dans les communautés autochtones.

ENJEUX PAR RÉGION

Nous avons également analysé nos lettres de défense régionale des droits en portant attention aux enjeux propres aux cinq régions du pays que nous desservons : le Pacifique, les Prairies, l'Ontario, le Québec et l'Atlantique. Bien que les problèmes soient généralement les mêmes partout au pays, il existe quelques spécificités régionales :

Incarcération excessive criante des Autochtones (surtout dans l'Ouest)

Les enjeux touchant spécifiquement les détenu.e.s autochtones sont soulevés dans 40 % des lettres de la région des Prairies, et dans 43 % de celles de la région du Pacifique. En comparaison, ils sont mentionnés dans moins d'un tiers des lettres en Ontario et dans la région de l'Atlantique. Les questions autochtones sont une priorité pour toutes les Sociétés Elizabeth Fry locales. Toutefois, il est évident que ces problèmes sont encore plus criants dans les provinces de l'Ouest, où les données récentes indiquent que l'incarcération excessive des femmes et des personnes de diverses identités de genre autochtones est la plus alarmante.

Comité des femmes dans l'Atlantique

L'équipe de défense des droits de l'Atlantique signale que 35 % des lettres de la région font part de préoccupations au sujet du Comité des femmes, soit deux fois plus qu'ailleurs. Cela s'explique sans doute par les difficultés constantes que rencontrent depuis des années les femmes et les personnes de diverses identités de genre détenues dans le secteur à sécurité maximale de l'Établissement Nova pour accéder au Comité des femmes. Ce problème de fonctionnement des comités de pair.e.s, qui selon la loi permettent aux personnes incarcérées de participer activement à la prise de décision sur les aspects clés de leur vie, révèle un non-respect des procédures dans les établissements pénitentiaires.

Augmentation des plaintes au sujet de la conduite du personnel pénitentiaire en Ontario

Dans la région de l'Ontario, l'équipe régionale de défense des droits signale que 55 % des lettres dénoncent la mauvaise conduite du personnel du SCC, un chiffre plus élevé que dans les autres régions, où 30 à 40 % des lettres abordent ce sujet. Si la cause précise de cette tendance régionale reste floue, l'augmentation des signalements d'agressions, de violence et de discrimination de la part du personnel du

SCC en Ontario est certainement inquiétante. L'ACSEF publie continuellement des analyses approfondies des principaux enjeux mentionnés dans ses lettres.

ÉTUDE DE CAS : ACCÈS ET SURVEILLANCE PENDANT LA PANDÉMIE DE COVID-19

Les questions relatives au traitement des personnes incarcérées et à la surveillance du SCC sont devenues encore plus urgentes pendant la pandémie de COVID-19. Les partenaires du SCC, les bénévoles provenant de la communauté et les organismes de défense des droits, qui sont essentiels au fonctionnement du système carcéral, se sont vu refuser l'accès aux pénitenciers dits pour femmes. Par conséquent, les pénitenciers sont encore moins surveillés et encore plus dangereux que par le passé. L'ACSEF a demandé à plusieurs reprises l'autorisation de continuer ses visites en personne ; néanmoins, depuis mars 2020, l'association n'a pas été en mesure d'effectuer des visites régulières. Au lieu de cela, les rares fois où l'ACSEF a été autorisée à entrer dans les pénitenciers dits pour femmes depuis le début de la pandémie, ses équipes ont souvent dû être accompagnées d'un membre du personnel du SCC. Cette surveillance accrue a nuí au travail de l'ACSEF et l'a empêchée de remplir sa mission.

Bien que l'ACSEF se soit rapidement tournée vers ses lignes téléphoniques sans frais pour communiquer avec les personnes incarcérées, l'organisme sait qu'il ignore certains problèmes et que certaines personnes restent dans l'ombre. Sans accès physique aux pénitenciers dits pour femmes, sans surveillance directe des conditions de détention et sans rencontres en personne, plusieurs détenu.e.s passent entre les mailles du filet et les conditions de détention se détériorent.

Le Service correctionnel du Canada (SCC) a justifié ce refus d'accès à des organismes comme l'ACSEF par le caractère exceptionnel de la pandémie. Pendant un certain temps, ces raisons semblaient correspondre à la façon dont le reste du Canada réagissait à la COVID-19. Cependant, nous entrons aujourd'hui dans la troisième année de la pandémie, et cette situation « exceptionnelle » doit maintenant céder la place à des interventions efficaces, fondées sur des données probantes, alignées sur les interventions communautaires du Canada, et conformes à l'objectif et aux principes juridiques du système correctionnel. Le SCC n'a pas réagi de manière durable à la pandémie. Il poursuit sa suspension des éléments essentiels à la vie en détention, pourtant fondés à la fois sur les droits et sur les données probantes : les visites familiales, l'accès aux programmes de réadaptation, et la mise en liberté graduelle (l'un des outils les plus efficaces au Canada pour réduire les taux de récidive).

Pourtant, le reste de la société canadienne a trouvé des stratégies efficaces de santé publique pour maintenir la prestation des services. Le régime correctionnel de Colombie-Britannique constitue un excellent exemple de la possibilité de maintenir les services en prison en toute sécurité pendant la pandémie. Il faut noter que son système de soins de santé est réglementé par les organismes de santé provinciaux (contrairement à celui du SCC qui est indépendant). En Colombie-Britannique, les prisons provinciales ont connu des taux d'infection beaucoup moins élevés, bien qu'elles aient maintenu leurs principaux programmes communautaires.

Contrairement aux prisons provinciales de Colombie-Britannique, les pénitenciers fédéraux de la province ont été parmi les plus touchés du pays par la pandémie ; le Syndicat des agents correctionnels du Canada a même protesté contre le manque d'utilisation de tests rapides par le SCC²⁶. La réponse du SCC à la pandémie illustre de manière tragique, mais éclairante, la nécessité d'adopter une structure contraignante obligeant le SCC à appliquer les recommandations formulées par les organismes de surveillance.

Le pouvoir limité des organismes de surveillance externes et la nécessité d'une transformation systémique rapide

L'ACSEF milite avant tout contre l'incarcération et la criminalisation des femmes et des personnes de diverses identités de genre. Toutefois, tant que les prisons existeront, nous nous battons aussi pour les droits et le traitement digne des personnes qui s'y trouvent. Nous reconnaissons les limites de cette approche : toute intervention faite au sein du système carcéral est condamnée à être à un moment donné détournée de son intention originale, corrompue ou utilisée pour causer des dommages.

Tant que des personnes seront en détention, il sera de notre devoir de travailler simultanément à une surveillance efficace et à une transformation systémique. En l'état actuel des choses, les pénitenciers fédéraux exercent des pouvoirs immenses sur la vie et la liberté des gens, d'une multitude de manières qui vont bien au-delà de la portée et de l'intention de la loi. Le crime est puni par la perte de la liberté, mais les conditions de détention actuelles vont bien au-delà de cette sentence : elles infligent des dommages irréversibles aux personnes et aux communautés concernées. La durée de vie des personnes purgeant des peines fédérales est considérablement plus courte que celle de la population générale. Les pénitenciers créent des traumatismes, isolent les personnes, brisent les liens familiaux²⁷, entraînent et aggravent des maladies chroniques qui réduisent la durée de vie des personnes incarcérées²⁸, perpétuent la violence coloniale et, même, tuent.

Malgré notre dialogue régulier avec les directions d'établissement et nos lettres mensuelles, les problèmes ne cessent de se répéter sur les plans tant individuel que systémique. La permanence des problèmes dans les pénitenciers dits pour femmes tient au fait que le SCC n'est pas tenu de donner suite aux recommandations d'organismes externes tels que le Bureau de l'enquêteur correctionnel.

Le Bureau de l'enquêteur correctionnel, créé en 1992, est chargé d'agir comme ombudsman pour les détenu.e.s sous responsabilité fédérale. Comme il l'écrit lui-même, « sa fonction première consiste à faire enquête et à s'assurer qu'on donne suite aux plaintes des délinquants. Il a également l'obligation d'examiner les politiques et les pratiques du SCC donnant lieu aux plaintes afin de cerner les carences systémiques et d'y porter remède ; il doit également faire des recommandations en ce sens²⁹. » Le BEC reçoit plus de 5000 plaintes par année de personnes incarcérées et y répond. Il effectue des visites régulières annoncées dans chaque établissement fédéral et il y rencontre des comités, des groupes et des particulier.ère.s. Il faut noter que, selon la loi, le BEC a le pouvoir de faire toute recommandation pertinente en vue de résoudre les plaintes et les problèmes systémiques. Pourtant, bien que le BEC soit le seul

organisme de surveillance du régime carcéral fédéral prévu par la loi, ses recommandations n'ont aucun pouvoir contraignant sur le SCC.

L'inaction chronique bien connue du SCC face aux problèmes les plus urgents nous amène à affirmer qu'une solution s'impose : il faut mettre en place une structure de surveillance contraignante du Service correctionnel du Canada et opérer une transformation systémique de la gestion canadienne des délits et de la criminalisation.

PROTOCOLE FACULTATIF SE RAPPORTANT À LA CONVENTION CONTRE LA TORTURE DES NATIONS UNIES

Compte tenu de ce qui précède, nous soutenons l'affirmation du BEC selon laquelle il faut ratifier le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture des Nations Unies (OPCAT). Comme le déclare le BEC, « [l]es pays qui ratifient le Protocole sont tenus de respecter les obligations en matière de droits de la personne prévues par le droit international pour les personnes se trouvant dans des lieux de détention, et de remplacer le secret traditionnellement associé aux lieux où les libertés sont restreintes par l'ouverture, la transparence et la responsabilité³⁰. »

La ratification et la mise en œuvre de l'OPCAT ajouteraient, comme l'explique le BEC, « une étape à la surveillance correctionnelle. Dans le cas des établissements correctionnels fédéraux, un système d'inspections régulières des pénitenciers menées au niveau national (MNP) et au niveau international par le Sous-comité des Nations Unies pour la prévention de la torture (SPT), les deux organismes se concentrant sur la prévention, compléterait au mieux les rôles et responsabilités [du Bureau de l'enquêteur correctionnel], qui est largement axé sur les plaintes³¹. » L'ACSEF est entièrement d'accord.

RECOMMANDATIONS : TRANSFORMATION SYSTÉMIQUE GRÂCE À L'ACCÈS À LA JUSTICE

L'ACSEF affirme que les personnes incarcérées se voient largement refuser l'accès à la justice, actuellement comme par le passé. Afin d'accroître l'égalité réelle et l'accès à la justice des nombreuses communautés marginalisées qui composent la majeure partie de la population carcérale sous responsabilité fédérale au Canada, nous recommandons les actions suivantes :

1. la ratification du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture des Nations Unies (OPCAT) ;
2. une législation contraignante qui oblige le SCC à donner suite aux recommandations formulées par les organismes et commissions externes de surveillance ;
3. des services juridiques communautaires financés par le gouvernement. Nous recommandons la création d'un volet de financement fédéral pour des services juridiques communautaires à l'intention des personnes incarcérées en pénitencier. Ce financement pourrait servir à soutenir les services juridiques existants et à en créer de nouveaux.

La citation de Louise Arbour écrite en 1996 dans la *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes* reste d'actualité : dans les pénitenciers dits pour femmes, « la primauté du droit est absente bien que les règles soient partout. » Le dernier rapport du BEC indique clairement que le Service correctionnel du Canada a démontré à maintes reprises qu'il était incapable de répondre aux besoins des femmes et des personnes de diverses identités de genre.

Bien que les problèmes chroniques du SCC dans les pénitenciers dits pour femmes aient été listés de nombreuses fois, tant par le BEC que par l'ACSEF, aucun changement réel n'a été effectué, et les conséquences sur les femmes et les personnes de diverses identités de genre incarcérées sont désastreuses. Déjà en 1990, dans *La création de choix*, les membres du groupe d'étude notaient que « [m]algré la cohérence des conclusions et des recommandations des groupes de travail et des commissions au Canada qui s'occupent des femmes purgeant une peine fédérale, les besoins des femmes purgeant une peine fédérale ne sont pas satisfaits de manière adéquate ou appropriée, et leurs expériences de l'emprisonnement ne sont pas bien comprises³². » Il faut résoudre ce problème. Toutes les personnes qui sont sous la responsabilité du SCC sont considérées uniquement sous l'angle du risque et de la menace qu'elles sont censées représenter. Par conséquent, il n'est pas surprenant que, hier comme aujourd'hui, les priorités canadiennes affichées publiquement en matière de soins, de santé publique, de décolonisation, d'égalité et de traitement équitable restent inatteignables dans les pénitenciers dits pour femmes. En même temps que nous travaillons à abolir les systèmes punitifs qui créent des dommages et ne tiennent pas compte des inégalités systémiques, nous demandons au gouvernement de mettre en place des mécanismes de surveillance avec le pouvoir législatif de faire appliquer les recommandations du BEC et d'obliger le SCC à opérer dans le respect de la loi canadienne et des normes internationales telles que l'OPCAT.

Nous croyons qu'en renforçant le pouvoir de surveillance du BEC, en ratifiant l'OPCAT et en adoptant véritablement des approches reposant sur des données probantes (comme le modèle de défense des droits relationnel de l'ACSEF), nous pouvons créer des systèmes ancrés dans les soins, les changements transformationnels et la justice.

¹ Service correctionnel du Canada (1990). *La création de choix : Rapport du groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale*. Récupéré de : <https://www.csc-scc.gc.ca/women/092/002002-0001-fr.pdf>

² *Ibid.*

³ Bureau de l'enquêteur correctionnel (2022). *Rapport annuel 2020-2021*. Récupéré de : <https://www.oci-bec.gc.ca/cnt/rpt/pdf/annrpt/annrpt20202021-fra>

⁴ Hannah-Moffat, K. (2001). *Punishment in Disguise. Penal Governance and Federal Imprisonment of Women in Canada*. Toronto : University of Toronto Press.

⁵ Mochama, V. (2018). « Treatment of Women in Prison is a Human Rights Travesty » (« Le traitement des femmes en prison est une tragédie en matière de droits de la personne »). *Toronto Star*. Récupéré de : <https://www.thestar.com/opinion/star-columnists/2018/01/04/treatment-of-women-in-canadian-prisons-a-human-rights-travesty.html> (anglais seulement).

-
- ⁶ Cardoso, T. et Dickson J. (2020). « Fight Against Systemic Racism Wins All Party Support » (« La lutte contre le racisme systémique reçoit le soutien de tous les partis »). *Globe and Mail*. Récupéré de : <https://www.theglobeandmail.com/canada/article-committee-mps-support-push-to-study-systemic-prison-racism/> (anglais seulement).
- ⁷ Press, J. (2021). « Excessive isolation in Canada's prisons amounts to torture, criminologists report » (« Selon des criminologues, l'isolement excessif dans les prisons canadiennes équivaut à de la torture »). *CTV*. Récupéré de : <https://www.ctvnews.ca/canada/excessive-isolation-in-canada-s-prisons-amounts-to-torture-criminologists-report-1.5322432> (anglais seulement).
- ⁸ Commission de vérité et réconciliation du Canada (2015). *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir : sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada*. https://publications.gc.ca/collections/collection_2016/trc/IR4-7-2015-fra.pdf
- ⁹ Comité sénatorial permanent des droits de la personne (2021). *Droits de la personne des personnes purgeant une peine de ressort fédéral*. Récupéré de : https://senecanada.ca/content/sen/committee/432/RIDR/reports/2021-06-16_FederallySentenced_f.pdf
- ¹⁰ Pollack, S. (2005). « Taming The Shrew: Regulating Prisoners Through Women-Centered Mental Health Programming. » *Critical Criminology*, 13, p. 71-87.
- ¹¹ Hannah-Moffat, K. (2002). « Creating choices: Reflecting on choices ». Dans P. Carlen (éd.), *Women and Punishment. The Struggle for Justice*. Cullompton, Devon : Willan, p. 199-219.
- ¹² Kendall, K. (1994). « Therapy behind prison walls: A contradiction in terms? ». *Prison Service Journal*, 96 (novembre), p. 2-11.
- ¹³ Pollack, S. (2009). « "You Can't Have it Both Ways": Punishment and Treatment of Imprisoned Women ». *Journal of Progressive Human Services*, 20, p. 112-128. Taylor & Francis Group, LLC.
- ¹⁴ Kilty, J. M. (2012). « "It's like they don't want you to get better": Psy control of women in the carceral context ». *Feminism & Psychology*, 22(2), p. 162-182. <https://doi.org/10.1177/0959353512439188>
- ¹⁵ Service correctionnel du Canada (2022). *The Closing of the Prison for Women in Kingston July 6, 2000. Women in Prison in Canada: The Early Years*. (La fermeture de la Prison des femmes de Kingston le 6 juillet 2000. Les femmes en prison au Canada : les premières années). Récupéré de : <https://www.csc-scc.gc.ca/text/pblct/brochurep4w/2-eng.shtml> (anglais seulement).
- ¹⁶ Canada (1996). *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston. Rapport*. Ottawa : Canada, Bureau du Conseil privé (n° de cat. : JS42-73/1996F). Commissaire : l'honorable Louise Arbour. Récupéré de : https://publications.gc.ca/collections/collection_2017/bcp-pco/JS42-73-1996-fra.pdf
- ¹⁷ *Ibid.*, p. 23.
- ¹⁸ *Ibid.*, p. 23-24.
- ¹⁹ *Ibid.*, p. 27.
- ²⁰ *Ibid.*
- ²¹ *Ibid.*, p. 25.
- ²² Bureau de l'enquêteur correctionnel (2022). *La proportion de femmes autochtones détenues par le gouvernement fédéral approche les 50 % : l'enquêteur correctionnel publie un communiqué*. Récupéré de : <https://www.oci-bec.gc.ca/cnt/comm/press/press20211217-fra.aspx>
- ²³ *La création de choix*, p. 66.
- ²⁴ Recherche sur les griefs.
- ²⁵ Head, Don (2015). Correspondance écrite du commissaire du SCC avec l'ACSEF.
- ²⁶ SACC (2022). Communiqué de presse. Récupéré de : <https://ucco-sacc-csn.ca/assets/uploads/2022/02/Communique%CC%81-de-presse-Pacifique-FR.pdf>
- ²⁷ Legge, C (s.d.). « Prison relationships face serious challenges, but can be a source of support after release ». *CBC*. Récupéré de : <https://www.cbc.ca/documentarychannel/features/prison-relationships-face-serious-challenges-but-can-be-a-source-of-support> (anglais seulement).
- ²⁸ Iftene, A. (2019). *Punished for aging: Vulnerability, rights, and access to justice in Canadian penitentiaries*. Toronto : University of Toronto Press.
- ²⁹ Bureau de l'enquêteur correctionnel (2013). *Rôles et responsabilités*. Récupéré de : <https://www.oci-bec.gc.ca/cnt/roles-fra.aspx>
- ³⁰ *Rapport annuel 2020-2021 du Bureau de l'enquêteur correctionnel*, p. 76.
- ³¹ *Ibid.*, p. 82.
- ³² *La création de choix*, p. 51.