



Services correctionnels de l'Ontario

Axes de réforme

Examen indépendant des Services correctionnels de l'Ontario
Septembre 2017

Services correctionnels de l'Ontario : Axes de réforme

Examen indépendant des Services correctionnels de l'Ontario

Septembre 2017

Équipe de l'Examen indépendant des Services correctionnels de l'Ontario

Membres principaux

Howard Sapers – Conseiller indépendant

Andrea Monteiro – Responsable de l'équipe de l'Examen indépendant

Nathalie Neault – Conseillère principale

Abby Dushman – Conseillère en services correctionnels

Erin McConaghy – Coordinatrice des services

Simrit Athwal – Adjointe administrative administratifs

Soutien contractuel

Anthony Doob

Alexandra Hunter

Teja Rachamalla

Jane Sprott

Cheryl Webster

Soutien consultatif sur les Services correctionnels de l'Ontario

Gregory Dranitsaris (détaché du bureau de probation et de libération conditionnelle de Richmond Hill)

Francine Poulin (détachée du centre de détention d'Ottawa-Carleton)

Soutien consultatif sur les Indigènes

Mandy Wesley (détachée du ministère du Procureur général)

Photo de couverture : Aire de visite fermée, Prison de Stratford

ISBN : 978-1-4868-0705-5 (Impression)

© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, septembre 2017

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	1
SOMMAIRE.....	3
I. MANDAT ET MÉTHODOLOGIE.....	16
II. CONTEXTE ET HISTORIQUE.....	19
III. OPÉRATIONS CORRECTIONNELLES : UN EXERCICE EN MATIÈRE DE DROITS DE LA PERSONNE	23
a. Fouilles dans les établissements correctionnels provinciaux de l’Ontario.....	23
b. Processus de plainte des détenus.....	34
c. Visites et soutien familial.....	48
d. Comptes en fiducie des détenus.....	66
e. Décès en détention.....	69
Principales conclusions et recommandations.....	89
IV. SERVICES CORRECTIONNELS ET PRÉSUMPTION D’INNOCENCE	96
Principales conclusions et recommandations.....	109
V. PRATIQUE CORRECTIONNELLE FACTUELLE	111
a. Évaluation initiale dans les établissements et surveillance communautaire.....	114
b. Déterminer les besoins de programmation et y répondre	138
c. Libération graduelle et réinsertion.....	151
Principales conclusions et recommandations.....	184
VI. LES INDIGÈNES ET LES SERVICES CORRECTIONNELS DE L’ONTARIO.....	192
a. L’affaire McKinnon et une décennie d’engagement organisationnel tiède pour la réforme	196
b. Aînés et spiritualité indigène dans les établissements correctionnels.....	199
c. Agents de liaison pour les détenus indigènes et agents de liaison pour les détenus inuits	202
d. Travailleurs correctionnels communautaires	205
e. S’attaquer à la discrimination systémique et à l’incarcération excessive.....	207
Principales conclusions et recommandations.....	217
VII. SERVICES DE SANTÉ ET GOUVERNANCE.....	220
a. La santé de la population carcérale.....	229
b. La transformation des soins de santé dans les Services correctionnels en Ontario : prochaines étapes	234
Principales conclusions et recommandations.....	248

VIII. ALLER DE L'AVANT	251
ANNEXE : PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS CONSOLIDÉ	253

ENCADRÉS

Encadré 1 : Lois provinciales et territoriales régissant les fouilles à nu dans les établissements correctionnels	32
Encadré 2 : Modèle de processus de plainte	37
Encadré 3 : Réforme du système de plaintes au Centre de détention d’Ottawa-Carleton	40
Encadré 4 : L’Unité de la résolution de conflits pour les clients.....	45
Encadré 5 : Appels relatifs à l’inconduite des détenus.....	47
Encadré 6 : Avantages des programmes mère-bébé.....	62
Encadré 7 : Transformer la fonction publique de l’Ontario pour l’avenir	67
Encadré 8 : Conseil de surveillance des enquêtes sur les décès de l’Ontario	77
Encadré 9 : Décès en détention : De qui tenons-nous compte?	78
Encadré 10 : Conseil ministériel du Royaume-Uni sur les décès en détention	82
Encadré 11 : Suivi des recommandations à la suite des enquêtes sur les décès en Alberta	86
Encadré 12 : Profil de la population mise en détention provisoire	98
Encadré 13 : Détenus de l’immigration en Ontario	106
Encadré 14 : Initiatives locales et régionales de prévention des actes criminels et de déjudiciarisation à l’égard du système de justice pénale	112
Encadré 15 : Admission, classification et placement des détenus transgenre	126
Encadré 16 : La planification de la libération au Centre provincial de détention provisoire de Winnipeg	132
Encadré 17 : Planification des libérations survenant la fin de semaine	134
Encadré 18 : Lier la planification de la libération aux services et sources de soutien communautaires	136
Encadré 19 : Catégories de programmes du Ministère	140
Encadré 20 : Documentation requise pour la demande d’absence temporaire	162
Encadré 21 : Survol de l’aide au logement pour les libérations graduelles	182
Encadré 22 : La Commission de vérité et de réconciliation et la réponse du gouvernement de l’Ontario	194
Encadré 23 : Résumé des recommandations formulées par les aînés et lors des séances de mobilisation	209
Encadré 24 : Les rapports Gladue	212
Encadré 25 : Le système judiciaire de l’Ontario et la prise en compte de la situation des peuples indigènes	216
Encadré 26 : La démarche de l’Organisation mondiale de la Santé visant l’ensemble d’une prison et les principes directeurs de la gouvernance des soins de santé en milieu carcéral.....	222
Encadré 27 : Mandats de transformation non coordonnés	227
Encadré 28 : Les déterminants sociaux de la santé	231

Encadré 29 : Expériences internationales en matière de réforme des soins de santé du système correctionnel.....	236
Encadré 30 : Prestation des soins de santé aux détenus dans le RLIS.....	239

TABLEAUX ET FIGURES

Figure 1 : Aire de fouille à nu, Centre de détention du Sud de Toronto	30
Figure 2 : Scanner corporel, Centre régional de détention discontinuée d'Elgin-Middlesex	31
Figure 3 : Aire de visite fermée, Prison de Kenora	54
Figure 4 : Aire de visite fermée pour hommes, Prison de Niagara.....	54
Figure 5 : Aire de visite ouverte à sécurité moyenne, Complexe correctionnel Maplehurst.....	55
Figure 6 : Aire de visite ouverte, Institut correctionnel de l'Ontario	55
Figure 7 : Aire de visite par vidéo, Centre de détention du Sud de Toronto.....	57
Tableau 1 : Types de visites offertes dans les établissements provinciaux.....	58
Figure 8 : Aire de visite ouverte pour les enfants, Centre Vanier pour femmes	63
Figure 9 : Aire de visite ouverte, Centre de détention du Sud-Ouest	64
Figure 10 : Unité à sécurité maximale, Complexe correctionnel Maplehurst.....	117
Figure 11 : Espace de séjour pour l'unité intermédiaire à sécurité maximale, Centre correctionnel du Centre-Nord	117
Figure 12 : Unité à sécurité maximale, Prison de Thunder Bay.....	118
Figure 13 : Cour, Centre correctionnel du Centre-Nord.....	119
Figure 14 : Cour, Complexe correctionnel Maplehurst	120
Figure 15 : Cour de l'unité intermédiaire, Centre correctionnel du Centre-Nord.....	121
Figure 16 : Unité à sécurité maximale, Centre de détention de Niagara	123
Figure 17 : Unité à sécurité minimale, Centre de détention d'Ottawa-Carleton.....	123
Figure 18 : Cour, Institut correctionnel de l'Ontario	125
Figure 19 : Espace de programmation, Centre Vanier pour les femmes	143
Figure 20 : Espace de programmation, Complexe correctionnel Monteith	143
Figure 21 : Atelier de menuiserie, Institut correctionnel de l'Ontario	144
Figure 22 : Espace d'entrevue en isolement, Centre correctionnel du Centre-Est	144
Figure 23 : Espace de programmation réservé au groupe de détenus en isolement, Centre correctionnel du Centre-Est.....	145
Figure 24 : Espace de programmation des détenus indigènes, Complexe correctionnel Monteith	145
Figure 25 : Les absences temporaires non médicales accordées aux détenus des établissements correctionnels de l'Ontario, de 2007 à 2016	157
Figure 26 : Admissibilité à l'absence temporaire selon la loi et la politique	159
Figure 27 : Nombre mensuel moyen de personnes en libération conditionnelle sous la surveillance de la province de l'Ontario, 1978 à 2015	166
Figure 28 : Nombre de personnes en libération conditionnelle sous la surveillance des provinces du Québec et de l'Ontario, nombre mensuel moyen, 1993 à 2015.....	167

Figure 29 : Personnes mises en libération conditionnelle sous surveillance des provinces de l'Ontario et du Québec par 100 détenus provinciaux incarcérés pour des peines de plus de six mois, 2000 à 2015.....	168
Tableau 2 : Notes de l'INS-RO pour les femmes sous surveillance dans la communauté en Ontario en 2016, ventilées par Libération conditionnelle, peine d'emprisonnement avec sursis et probation	173
Tableau 3 : Notes de l'INS-RO pour les hommes sous surveillance dans la communauté en Ontario en 2016, ventilées par libération conditionnelle, peine d'emprisonnement avec sursis et probation	173
Tableau 4 : Nombre d'audiences de libération conditionnelle reportées par établissement, 1er avril 2016 au 30 juin 2017.....	176
Figure 30 : Espace de programmation indigène, l'Institut correctionnel de l'Ontario	200
Figure 31 : Espace de programmation indigène, Prison de North Bay.....	203
Figure 32 : Espace d'enseignement indigène, Prison de Kenora.....	204

PRÉFACE

Dignité. Respect. Légalité. Ces valeurs font partie intégrante de la prestation des services correctionnels. Associées à des principes comme la retenue dans l'exercice de l'autorité de l'État et l'adoption par défaut de la mesure la moins restrictive, il en résulte une pratique correctionnelle sûre et efficace. On a beaucoup écrit sur le lien entre la façon dont les gens sont traités et la façon dont ils se comportent. Chaque fois, la conclusion est la même : on récolte ce que l'on sème. Si l'objectif des services correctionnels est de contribuer à une société pacifique et juste en aidant ceux qui sont en conflit avec la loi à apprendre à vivre dans les limites de celle-ci, alors le travail des services correctionnels doit se faire en incarnant une attitude éthique, légale et équitable.

En d'autres termes, les droits de la personne sont à la base des services correctionnels. Dans une société libre et démocratique comme la nôtre, la liberté est l'un des droits les plus protégés et les plus prisés. Nos droits de libre circulation et d'association, conjugués à la protection contre toute ingérence arbitraire avec ces droits, font partie intégrante de notre constitution. Les normes internationales, la *Charte canadienne des droits et libertés* et nos tribunaux sont clairs : les personnes en conflit avec la loi conservent tous leurs droits à l'exception de ceux nécessairement limités par des restrictions ou des sanctions imposées légalement.

La sécurité publique est la résultante d'un processus de justice pénale qui vise une réponse équitable et proportionnée au délit. Les chances d'atteindre ce résultat sont fortement augmentées lorsque chaque composante de notre système judiciaire joue son rôle de façon coordonnée, renforçant ainsi les principes et valeurs qui définissent notre société. Cela signifie que les services correctionnels, au sein desquels le risque d'abus de pouvoir et de contrôle excessif de l'État est sans doute le plus grand, doivent être vigilants à chaque instant afin de minimiser ce risque.

Le présent rapport se penche sur ces thèmes. Dans les pages qui suivent, j'ai ciblé des domaines clés de la pratique correctionnelle qui, lorsqu'ils sont bien mis en œuvre, accentuent l'engagement envers les droits de la personne. Je n'ai pas dressé une liste exhaustive de ces domaines, car là n'est pas le but. Certains problèmes évoqués ne sont ni de grande ampleur ni complexes. En effet, il importe parfois de se pencher sur les détails du quotidien. C'est en résolvant des petits problèmes que l'on peut prévenir l'apparition de grands problèmes, ou tout au moins, atténuer l'incidence de problématiques plus importantes. Les modifications et les améliorations recommandées sont en quelque sorte des tremplins ou des leviers. Par exemple, une bonne gestion de l'engagement familial implique la modification d'un certain nombre de pratiques, comme le partage d'information, les pratiques respectueuses de visite et les habitudes et la gestion de la sécurité. Une meilleure définition de la politique de fouille aura une incidence sur les attitudes durant les autres interactions entre le personnel et les détenus.

Nous ne serons jamais en mesure de dire « mission accomplie » et de nous reposer sur nos lauriers. Garantir des conditions de détention équitables, sûres et humaines exige une attention au quotidien.

- Howard Sapers, conseiller indépendant

SOMMAIRE

Le présent rapport offre un examen ciblé de certaines pratiques correctionnelles en Ontario. Dans chaque section, je me penche sur la loi, les politiques et les pratiques en Ontario à la lumière des pratiques éprouvées dans les services correctionnels et des valeurs sous-jacentes de dignité, de respect et de légalité. Ce rapport comporte 62 recommandations correspondant aux thèmes suivants :

- Droits de la personne et fonctionnement correctionnel;
- Services correctionnels et présomption d'innocence;
- Pratique correctionnelle factuelle;
- Populations indigènes et Services correctionnels de l'Ontario;
- Services de santé et gouvernance des Services correctionnels.

Opérations correctionnelles : un exercice en matière de droits de la personne

Les établissements correctionnels contrôlent les aspects les plus élémentaires de la vie d'une personne et, à ce titre, peuvent influencer directement et considérablement les droits de la personne. Chaque décision opérationnelle prise par une autorité correctionnelle doit être empreinte des valeurs de respect, de dignité et de légalité. Le présent rapport examine cinq domaines opérationnels qui devraient incarner clairement ces valeurs de base : les fouilles, les processus de plainte des détenus, les visites et les soutiens familiaux, la fiducie des détenus et la réponse aux décès en détention.

Fouilles

Il est absolument nécessaire de revoir le cadre juridique et réglementaire régissant les fouilles dans les établissements correctionnels ontariens et que celui-ci soit basé sur la reconnaissance des droits garantis par la *Charte*.

Par rapport aux autres territoires de compétence au Canada, la loi ontarienne n'impose que peu de limites sur une vaste gamme de fouilles dans les établissements. Ainsi, la plupart de la correspondance des détenus peut être interceptée et lue aléatoirement, sans qu'il y ait raison de croire que la communication constitue une preuve de délit ou une atteinte à la sécurité. Les chefs d'établissement se sont vus conférer de vastes pouvoirs pour supprimer ou refuser d'envoyer la correspondance des détenus. Malgré le fait que la loi et la politique ontariennes ne permettent pas la censure des lettres adressées à un certain nombre de représentants élus, on dit aux détenus que leur correspondance sera examinée et leur sera retournée si elle comprend, selon l'opinion subjective du censeur, un « langage grossier » ou du « contenu inapproprié ».

L'usage des fouilles à nu dans les établissements ontariens est particulièrement troublant. La *Charte canadienne des droits et libertés* limite strictement l'usage des fouilles à nu du fait de sa nature intrinsèquement humiliante et dégradante, et la majorité des territoires de compétence au Canada ont adopté des dispositions législatives qui limitent l'usage de ces fouilles dans les établissements correctionnels. Ce n'est pas le cas en Ontario. Au contraire, en vertu de la politique du ministère, les établissements correctionnels ontariens doivent effectuer régulièrement des fouilles à nu de routine sur tous les détenus, et ce, aux deux semaines. La politique exige également que les cellules d'isolement soient fouillées quotidiennement, et précise que les détenus doivent subir une fouille à nu durant la fouille de la cellule.

Processus de plainte des détenus

Un processus de plainte équitable et rapide permettant aux détenus de faire part de leurs préoccupations au sujet d'un traitement inapproprié ou illégal sans crainte de représailles est un élément clé d'un système correctionnel respectant les droits.

La mise en place d'un tel système de plainte exige une législation et des directives précises. Malheureusement, il n'y a pratiquement aucune loi indiquant la façon dont les plaintes des détenus doivent être traitées en Ontario. Il existe une variété de politiques internes du ministère régissant le traitement des plaintes, mais celles-ci manquent de précision et de cohérence, et ne correspondent pas aux renseignements fournis aux détenus sur le processus de plainte. La plupart des établissements n'ont pas de formulaire de plainte, et quand une plainte écrite est déposée, le détenu n'en reçoit généralement pas une copie et n'est pas en mesure de conserver une confirmation écrite de réception, de prise de connaissance ou de traitement. Bien que la politique indique expressément que les plaintes verbales doivent être consignées par écrit, c'est rarement le cas.

La vaste majorité des plaintes de détenus ne sont pas centralisées ou suivies, que ce soit au sein de l'établissement ou du ministère. Dans les établissements, le système repose entièrement sur des bouts de papier qui sont remis à des agents correctionnels, lesquels doivent à leur tour transmettre ces feuilles de papier au gestionnaire pertinent. Dans ces conditions, il est impossible pour les gestionnaires principaux d'analyser les tendances ou d'utiliser les renseignements pour déterminer quels sont les problèmes systémiques. Bien que la correspondance adressée aux plus hautes instances du ministère fasse l'objet d'un suivi administratif, aucune analyse n'est faite quant à l'objet, la source, la résolution ou le volume des plaintes de détenus.

Dans mon rapport *L'isolement en Ontario*, j'ai évoqué la mise sur pied de services d'inspection indépendants des Services correctionnels afin d'améliorer la surveillance du système correctionnel de la province. La mise en œuvre rapide de cette recommandation permettrait une plus grande responsabilisation quant au traitement des préoccupations maintes fois

signalées sur le processus de plainte actuel en particulier et, plus généralement, sur la conformité à la politique.

Visites et soutien familial

Au Canada, la politique correctionnelle considère depuis longtemps qu'il est important que le détenu maintienne des liens avec ses amis et sa famille. Les établissements correctionnels au Canada et de par le monde ont mis en place une variété de mesures afin de faciliter le contact avec la famille et le soutien familial, comme la création d'espace de jeux pour les enfants, d'aires de visite ouvertes permettant des interactions sans entraves, de logements privés pour les visites en famille pour des séjours prolongés et de programmes mère/enfant pour éviter de séparer les mères de leurs enfants en bas âge.

Les établissements correctionnels ontariens n'offrent pratiquement aucune de ces possibilités. La grande majorité des visites des proches de détenus en Ontario se limitent des séances de 20 à 40 minutes durant lesquelles les visiteurs et les détenus sont séparés physiquement par une barrière. La politique du ministère stipule que « dans les établissements à sécurité maximale, y compris les prisons et les centres de détention, les visites sans séparation ne sont pas systématiquement approuvées »; 25 des 26 établissements correctionnels du ministère sont à sécurité maximale. Dans de nombreux établissements, les aires de visite sont exiguës et comportent uniquement des tabourets fixes, installés côte à côte et très rapprochés, tant pour le détenu que pour le visiteur. Cela rend la visite difficile et inconfortable pour les enfants, les personnes âgées ou à mobilité réduite, et ne permet aucune intimité. La tendance en Ontario ces dernières années a été de réduire le nombre de visites en personne. Les deux plus récents établissements ontariens ont presque totalement remplacé les visites en personne par des visites à distance, par vidéo.

L'Ontario n'a aucun programme mère/enfant, n'offre qu'un soutien prénatal et post-partum limité, et ne propose qu'une politique inadaptée sur des sujets aussi élémentaires que l'allaitement. Les femmes qui accouchent pendant qu'elles sont incarcérées dans un établissement provincial sont séparées de leur nouveau-né dès qu'elles reçoivent l'autorisation médicale de quitter la maternité.

Comptes en fiducie des détenus

Les détenus doivent remettre tous les biens personnels en leur possession, y compris l'argent, au chef d'établissement au moment de leur incarcération. Il incombe à l'établissement de tenir un compte en fiducie pour chaque détenu; les fonds dans ce compte peuvent servir à acheter des effets personnels auprès de la cantine de l'établissement, et ce, sur une base hebdomadaire. Traditionnellement, le processus de dépôt de fonds était exigeant en main-d'œuvre et sujet à des erreurs humaines. Bien que le ministère ait tiré parti des technologies pour améliorer la capacité de gestion des fonds des détenus, ceux-ci ne peuvent pas faire de dépôts. Il n'est pas possible d'effectuer des dépôts automatiques, et les amis et membres de la

famille qui souhaitent déposer des fonds dans le compte du détenu doivent le faire en personne ou par courrier. De nombreuses provinces ont mis en place des systèmes permettant aux personnes de déposer des fonds dans le compte des détenus à distance par Internet ou par l'entremise de kiosques installées en communauté. Bien que ces systèmes ne soient pas exempts de défauts (des problèmes persistent quant à l'installation de kiosques à des endroits opportuns et pratiques, aux frais d'utilisation élevés et à la fréquence d'entretien de l'équipement), ils constituent une amélioration par rapport au statu quo qui existe en Ontario.

Décès en détention

Plus de 150 personnes sont décédées dans des établissements correctionnels ontariens au cours de la dernière décennie. Un système correctionnel responsable et réactif doit traiter chaque décès en détention à la fois comme un événement tragique et comme une occasion d'empêcher que des décès similaires se produisent à l'avenir.

La majorité des décès en détention en Ontario ne font pas l'objet d'un examen approfondi et totalement indépendant. Même lorsqu'un examen a lieu, ses conclusions ne conduisent que dans une moindre mesure à une réflexion systémique ou à une modification. À part les mises à jour des politiques du ministère pouvant découler d'une enquête, il n'existe aucun processus permettant de déceler des tendances générales, d'effectuer des analyses ou de partager les leçons apprises entre établissements.

Le Bureau du coroner en chef de l'Ontario est tenu d'enquêter sur les circonstances de chaque décès survenant lorsqu'une personne est en détention sous la garde d'un agent correctionnel, et doit mener une enquête approfondie si, au vu de l'enquête préliminaire, le coroner pense que la personne pourrait ne pas être décédée de causes naturelles. En 2009, la *Loi sur les coroners* a été modifiée de façon qu'il n'est plus obligatoire de mener une enquête en cas de mort naturelle en détention. Cette modification a créé une lacune importante dans la surveillance des décès de détenus au sein des établissements correctionnels ontariens.

De même, les établissements ne reçoivent pratiquement pas de directives visant les renseignements et le soutien qui devraient être fournis à la famille des décédés. La politique du ministère et les notes de service donnent des instructions divergentes quant à savoir si les chefs d'établissement doivent communiquer avec le plus proche parent advenant le décès d'un détenu. Il n'existe pas de directives, de ressource ni de politiques du ministère sur un certain nombre de sujets connexes, dont les frais de funérailles, d'inhumation ou de crémation.

Enfin, l'équipe de l'Examen indépendant n'a pas été en mesure de trouver des statistiques fiables sur le nombre de personnes qui sont décédées en détention en Ontario. La définition juridique d'un décès en détention est restrictive, et il existe une variété de circonstances pour lesquelles le ministère et le Bureau du coroner en chef de l'Ontario considèrent que le décès d'un détenu ne peut pas être qualifié de décès en détention.

Services correctionnels et présomption d'innocence

La plupart des personnes incarcérées dans les établissements provinciaux en Ontario sont innocentes d'un point de vue juridique, en attente d'un procès ou de la détermination de leur caution. En tout temps en 2015/1016, les deux tiers de la population carcérale en Ontario étaient en détention provisoire. Malgré des taux de criminalité à la baisse et un déclin de la gravité des délits, le taux de détention avant jugement en Ontario est en hausse durable, avec une augmentation de 137 % ces 30 dernières années.

Le traitement de la population en détention provisoire devrait correspondre à son statut juridique d'innocence. Au lieu de cela, la politique et la pratique du ministère exigent que les détenus en attente de procès soient maintenus dans des conditions de détention hautement restrictives (et *in fine* punitives), quelles que soient leurs circonstances individuelles. À l'heure actuelle en Ontario, presque toutes les personnes en détention provisoire sont présumées avoir une cote de sécurité maximale et sont maintenues dans des conditions de sécurité maximale. La cote de sécurité maximale signifie également que de nombreuses personnes en détention provisoire ont un accès limité aux programmes et aux autres activités. En outre, malgré le fait que la législation donne aux surintendants et à la Commission ontarienne des libérations conditionnelles toute l'autorité nécessaire pour accorder à tous détenus une autorisation de l'absence temporairement de l'établissement pour des raisons médicales, humanitaires ou de réadaptation, la politique du ministère restreint grandement ce pouvoir discrétionnaire. Des absences temporaires sous escorte pour les personnes en détention provisoire ne sont considérées que « pour des raisons médicales ou humanitaires ou autres circonstances exceptionnelles ». Les absences temporaires sans escorte sont encore plus limitées : elles ne sont possibles que si la personne en détention provisoire est sous respirateur artificiel.

Le traitement des détenus de l'immigration suscite également des inquiétudes. En 2016/2017, il y avait plus de 1 200 incarcérations d'immigrants dans les établissements correctionnels provinciaux en Ontario. Alors qu'ils ne sont accusés d'aucun délit ni condamnés, les détenus de l'immigration sont incarcérés pour des périodes de détention indéfinies en sécurité maximale; ils font l'objet de fouilles à nu régulières, sont confinés à leur cellule et ne peuvent recevoir qu'un nombre limité de visites. Il leur est difficile de garder contact avec leur famille à l'étranger, les appels interurbains pour l'étranger n'étant généralement pas autorisés. Au moins un établissement exclut du programme de travail les détenus de l'immigration passibles d'une reconduite à la frontière, et la politique du ministère restreint fortement l'accès des détenus de l'immigration aux absences temporaires. Un seul établissement possède des unités réservées aux détentions d'immigration; dans tous les autres établissements, en contravention avec les normes internationales, les détenus de l'immigration sont incarcérés dans des unités accueillant d'autres catégories de détenus.

Pratique correctionnelle factuelle

Après des décennies de recherches, des preuves de ce qui fonctionne en milieu correctionnel existent. Un système correctionnel efficace, factuel et humain doit mettre en œuvre des interventions de réadaptation ciblées, en se fondant sur le principe de retenue, et faire le pont entre les personnes et les services sociaux nécessaires. Le présent rapport explore trois domaines de la pratique correctionnelle : l'évaluation initiale en établissement et la surveillance communautaire, la détermination et répondre aux besoins de programmation, ainsi que la libération graduelle et la réinsertion.

Évaluation initiale en établissement et surveillance communautaire

Un processus d'évaluation initiale rigoureux constitue la première étape du mandat du système correctionnel consistant à fournir une garde et des soins appropriés. Chaque nouvelle admission doit faire l'objet d'une évaluation afin de déterminer la cote de sécurité afin que le placement en établissement et la surveillance communautaire soient conformes avec le principe de retenue. Le processus de placement doit également déterminer de quels services une personne aura besoin durant sa surveillance ou sa détention.

L'Ontario ne possède pas d'outil permettant d'évaluer le risque pour la sécurité de l'établissement à l'échelle de la province. La vaste majorité des détenus sont placés en sécurité maximale par défaut. Contrairement aux autres provinces, presque tous les établissements ontariens sont à sécurité maximale : la province n'a pas d'établissements à sécurité minimale, et le seul établissement à sécurité moyenne est un centre de traitement spécialisé.

Le processus d'évaluation initiale en établissement devrait constituer le début d'une offre de services globale et de la planification de la libération. Or, pour la majorité des personnes, le processus d'admission et de placement en établissement en Ontario se limite à l'enregistrement des renseignements personnels de base. Le placement en unités spécialisées, dont les unités de santé mentale, de besoins spéciaux et d'isolement, est souvent basé sur l'intuition personnelle et sur des renseignements non vérifiés provenant de séjours carcéraux précédents. Ce processus peut facilement renforcer les stéréotypes et entraîner une discrimination individualisée ou systémique. La grande majorité des détenus en Ontario n'ont pas accès à une planification de libération efficace. Les services de planification de libération ne sont pas fournis avec constance et, lorsqu'ils sont offerts, leur qualité et leur format varient.

Bien que le processus d'évaluation des personnes sous surveillance communautaire soit meilleur, il existe des cas pour lesquels la politique ou la loi impose des conditions ou des exigences de surveillance qui ne sont pas conformes avec la pratique factuelle ou l'adoption des mesures les moins restrictives. Les conditions et les niveaux de surveillance devraient être adaptés à une évaluation individualisée des risques, et non pas de directives générales.

Déterminer les besoins de programmation et y répondre

Garantir un accès à une programmation appropriée est un élément crucial d'une pratique correctionnelle factuelle. Les activités et programmes généraux (études, activités récréatives, possibilités de travail, etc.) devraient être ouverts à tous. Les interventions et les programmes de réadaptation plus intensifs, cependant, doivent être soigneusement ciblés. Il est avéré que le fait d'offrir ce type de programme de réadaptation aux personnes qui ne présentent pas de risque majeur de récidive diminue paradoxalement leur chance de sortie réussie du système judiciaire.

En Ontario, la participation à des programmes généraux est entravée par une offre irrégulière et de qualité variable. Les fonds alloués pour le personnel et le matériel sont minimes. La majorité des programmes généraux sont assurés par des fournisseurs de services communautaires, des organismes et des bénévoles qui doivent généralement fournir le personnel, le contenu du programme et les fournitures. Souvent, l'espace au sein des établissements pour ces programmes n'est pas adéquat. Les programmes sont parfois offerts dans un couloir, une chapelle, une salle polyvalente, une cellule aménagée, un gymnase ou, plus troublant, dans des enclos grillagés. Même lorsqu'un espace aménagé à cet effet existe, celui-ci peut faire l'objet de réaménagement du fait de besoins opérationnels et administratifs urgents.

Les programmes peuvent être annulés ou interrompus à court préavis en raison d'exigences opérationnelles. Il est rare que l'ensemble des programmes soient assurés selon un horaire précis ou régulier, et ni les détenus ni le personnel ne sont généralement en mesure de savoir quand un programme sera offert. La politique même du ministère constitue une entrave pour les personnes en détention provisoire et pour les détenus de l'immigration, qui ensemble représentent la majorité de la population carcérale. Ces groupes sont présumés inadmissibles aux possibilités de travail carcéral et aux programmes en communauté.

Pour les détenus qui ont un profil de risque élevé et dont la peine d'emprisonnement ou de surveillance communautaire est plus longue, les programmes de réadaptation devraient être un élément clé. Or, les établissements correctionnels ontariens n'offrent pas une gamme complète de programmes de réadaptation et, dans la plupart des cas, ne transmettent pas proactivement de renseignements individualisés sur les programmes pour lesquels la participation des détenus serait pertinente. Les personnes faisant l'objet d'une surveillance communautaire bénéficient d'un plan de programmation personnalisé. Cependant, l'accès aux programmes est inégal et des lacunes persistent pour les personnes ayant des besoins complexes.

Dernièrement, le ministère a pris des mesures pour renforcer la surveillance communautaire afin qu'elle soit efficace et factuelle : il a mis en œuvre une initiative de formation stratégique

en surveillance communautaire. Il est encourageant de voir que la province investit dans des pratiques factuelles et soutient le personnel qui assure ces services.

Libération graduelle et réinsertion

La plupart des personnes prises en charge par le système correctionnel ontarien font l'objet d'une surveillance communautaire. Parmi celles qui sont incarcérées, la grande majorité retourne au sein de sa collectivité au bout de quelques mois, voire de quelques jours. Cependant, même la détention la plus brève peut entraîner une série de conséquences collatérales, dont la perte d'emploi et de domicile, l'absence de prise de médicaments et de suivi médical, et la prise en charge d'urgence des personnes à charge. Toutes les personnes incarcérées devraient recevoir du soutien afin d'atténuer ces répercussions durant leur incarcération et à leur libération. Pour les personnes purgeant des peines d'incarcération de moyenne ou de longue durée, le retour au sein de leur collectivité devrait être graduel et encadré.

Le système correctionnel ontarien possède divers outils qu'il pourrait utiliser pour améliorer les liens avec la collectivité et permettre une libération graduelle et encadrée. Par exemple, les détenus peuvent être autorisés des absences temporaires de leur établissement pour contribuer à leur réadaptation ou pour des raisons humanitaires ou médicales. Malgré le fait que leur utilité soit fondée, l'Ontario a considérablement réduit le nombre d'absences temporaires au fil des décennies. En 1991/1992, quelque 25 000 détenus dans les établissements provinciaux de l'Ontario ont été autorisés des absences temporaires; en 2016, ils n'étaient plus de 8 481. La grande majorité des autorisations d'absences temporaires du système correctionnel ontarien sont pour des raisons médicales, et non pour réadaptation.

Il existe un certain nombre de facteurs structurels pouvant contribuer au faible niveau des absences temporaires. En premier, en dépit des vastes pouvoirs conférés par la loi et des nombreuses raisons des absences temporaires, la politique du ministère limite considérablement l'admissibilité des détenus. Le processus encadrant les demandes d'absence temporaire et leur examen constitue également un frein important. À l'exception des absences temporaires pour raisons médicales, il incombe normalement au détenu d'enclencher le processus d'absence temporaire, et notamment de compiler les nombreux renseignements visant à étayer sa demande exigés par le ministère ou la Commission ontarienne des libérations conditionnelles. En outre, les délais de traitement de ces demandes excèdent généralement la durée d'incarcération de la personne.

La libération conditionnelle, qui permet la libération anticipée assortie de conditions et sous surveillance d'un détenu condamné, a traditionnellement été la pierre angulaire d'une libération graduelle et encadrée et de la réinsertion. Dans les années 1980 et au début des années 1990, il y avait entre 1 200 et 1 800 personnes en libération conditionnelle par mois.

Cependant, à partir de 1993, il y a eu un recul spectaculaire du nombre de personnes bénéficiant de libération conditionnelle, et en 10 ans, le nombre de personnes en libérations conditionnelles a chuté de 91,8 %. Leur nombre n'a jamais retrouvé les niveaux d'antan : en 2015, on comptait en moyenne 207 personnes en libération conditionnelle par mois en Ontario.

Il existe des dispositions législatives visant à faire bénéficier les personnes en établissement correctionnel d'une libération conditionnelle sous surveillance. Malheureusement, celles-ci ne fonctionnent pas comme prévu. Il y a obligation juridique de déterminer si la libération conditionnelle serait appropriée pour tous les détenus purgeant une peine de plus de six mois. Bien que les détenus puissent renoncer à leur droit à une audience auprès de la commission des libérations conditionnelles, ce renoncement n'élimine pas pour autant l'obligation de la commission de statuer sur l'admissibilité du détenu à une libération conditionnelle. La Commission ontarienne des libérations conditionnelles n'effectue pas d'examen proactifs en vue de la libération conditionnelle, et le ministère ne lui transmet pas les renseignements nécessaires. Au contraire, la politique de la commission est la suivante : si un détenu signe une renonciation à une audience ou refuse de signer une renonciation, de se présenter à l'audience ou de communiquer avec la commission ou avec le personnel compétent de l'établissement, toute activité d'examen de la libération conditionnelle cesse.

L'équité procédurale du processus de libération conditionnelle en Ontario est également préoccupante. Une composante fondamentale de l'équité procédurale est que la Commission ontarienne des libérations conditionnelles est censée motiver ses décisions par écrit. Cependant, les demandeurs de libération conditionnelle ne reçoivent qu'un document de décision succinct qui ne comprend pas l'argumentaire complet étayant la décision. Une préoccupation porte également sur le fait de savoir si les renseignements communiqués avant la tenue d'une audience sont partagés avec le détenu, ce qui est une autre exigence fondamentale d'équité procédurale en vertu des garanties constitutionnelles.

La procédure de libération conditionnelle crée des obstacles à une libération graduelle opportune. Certaines questions restent en suspens quant à la qualité, la diligence et l'exhaustivité des renseignements présentés à la Commission ontarienne des libérations conditionnelles. Le soutien fourni aux détenus pour leur demande de libération conditionnelle est insuffisant. Il n'est pas réaliste d'attendre des détenus qu'ils mettent sur pied et documentent un plan de libération complet, et ce, depuis un établissement correctionnel et en un laps de temps restreint. Les échéanciers pour la préparation et l'examen des demandes de libération conditionnelle constituent également un obstacle important : la majorité des détenus seront libérés avant même d'obtenir une audience de libération conditionnelle.

La Commission ontarienne des libérations conditionnelles admet plusieurs de ces préoccupations importantes et a entamé un dialogue avec le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, ainsi qu'avec le ministère du Procureur général,

afin de s'assurer d'obtenir les renseignements requis et les ressources nécessaires pour remplir correctement son mandat statutaire. De nouvelles ressources et un engagement transformationnel ferme seront nécessaires afin d'assurer que les libérations conditionnelles provinciales en Ontario remplissent leur rôle et participent à la libération progressive, à la réinsertion et à la sécurité au sein de la collectivité.

Un éventail de ressources communautaires pourraient être utilisées pour augmenter le nombre d'absences temporaires et de libérations conditionnelles, et pour aider à la libération et à la réinsertion. Dans les années 1990, le ministère a financé un certain nombre de centres de ressources communautaires qui servaient de maisons de transition. Ces centres ont été fermés au milieu des années 1990. Malgré de nombreuses recommandations en faveur de leur réouverture, le ministère n'a pris aucune mesure concrète dans ce sens.

Le ministère a conclu un certain nombre d'ententes résidentielles communautaires avec des organismes communautaires pour offrir un hébergement et des traitements ou programmes résidentiels pour détenus et clients sous surveillance communautaire. Cependant, la capacité d'accueil de ces installations est extrêmement limitée. Les quelques places qui existent sont utilisées presque exclusivement par des personnes qui sont déjà surveillées dans la communauté. Un large éventail d'organismes, de programmes et de services communautaires ont une vaste expérience d'aide aux populations marginalisées et à risque. Le système correctionnel ontarien pourrait considérablement augmenter son intégration avec les services et programmes communautaires existants, améliorer la réinsertion, la prestation de services, la continuité des soins et la sécurité publique.

Les Indigènes et les Services correctionnels de l'Ontario

Les Indigènes constituent environ 2 % de la population totale en Ontario, mais en 2016 ils représentaient 13 % des détenus provinciaux. La surreprésentation des Indigènes dans le système correctionnel a bien été documentée et n'est qu'un symptôme de plusieurs siècles de colonialisme et de discrimination.

Bien que les conclusions et les appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation ont donné un second souffle aux efforts visant à résoudre de façon significative la discrimination systémique dans les services correctionnels, beaucoup de travail reste à faire. Les engagements précis pris par les Services correctionnels de l'Ontario envers la Commission de vérité et réconciliation se concentrent uniquement sur l'offre de service aux Indigènes en détention ou sous surveillance communautaire. Les conclusions et les appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation sur les Indigènes et le système correctionnel allaient bien au-delà de la simple incorporation de services et de soutien aux Indigènes; ils comprenaient des appels à éliminer la surreprésentation des Indigènes en détention, à créer des huttes de guérison pour Indigènes supplémentaires et à augmenter le soutien aux programmes pour Indigènes dans les

maisons de transition et les services de libération conditionnelle. Bien que certains des appels à l'action visent directement le gouvernement fédéral, ceux-ci demeurent pertinents pour les établissements correctionnels provinciaux et devraient être pris en compte alors que l'Ontario va de l'avant avec une modernisation de son système provincial.

L'ensemble des recommandations du présent rapport doivent être abordées sous l'angle indigène afin de déceler les obstacles qui leur sont propres et les mesures qui peuvent atténuer leur incidence sur les Indigènes. Il faut également tenir compte des circonstances des Indigènes et des répercussions actuelles du colonialisme et de la discrimination systémique au sein du système judiciaire de manière proactive durant les processus de prise de décision au sein des services correctionnels. Dans la décision de 1999 *R. c. Gladue*, la Cour suprême du Canada a enjoint les tribunaux à prêter attention aux circonstances particulières des délinquants autochtones pour toutes leurs décisions de condamnation. Malgré les décisions juridiques claires stipulant que les principes de *Gladue* s'appliquent chaque fois que la liberté d'un indigène est en jeu, on ne sait pas quand et comment ces facteurs sont pris en considération dans le contexte correctionnel ontarien.

La structure actuelle permettant d'aborder des problématiques indigènes au sein des établissements correctionnels est limitée. Les recommandations au ministère en vue de créer une unité permanente centralisée pour les Indigènes n'ont pas été mises en œuvre. Il est peu probable qu'en l'absence d'une division autochtone centrale et permanente dotée de décideurs de haut niveau avec un réel pouvoir décisionnel, les changements fondamentaux requis aient lieu.

Les agents de liaison pour les détenus indigènes offrent des services aux détenus indigènes au sein des établissements correctionnels. Cependant, ces postes ne sont pas toujours pourvus, et le nombre de dossiers confiés à ces agents varie considérablement d'un établissement à l'autre. Les personnes interrogées ont indiqué que les agents de liaison avec les détenus indigènes doivent traiter de nombreux dossiers, reçoivent une formation sommaire, bénéficient d'une rémunération relativement faible, n'ont pas de remplaçant pour leurs jours de vacances ou de maladie et n'ont que peu ou pas de soutien administratif. Les différences entre les politiques des employeurs des agents de liaison avec les détenus indigènes (souvent des organismes communautaires) et du ministère viennent saper la logique sous-jacente au fait de faire appel à des fournisseurs de service externe.

En dehors des établissements, le ministère établit des ententes avec des personnes et des communautés des Premières Nations pour employer des travailleurs correctionnels communautaires chargés d'aider à la surveillance communautaire dans les régions éloignées. Il n'existe pas de politique du ministère définissant le poste, les responsabilités ou les fonctions de ces agents, et les termes de leurs contrats varient grandement. Il existe également

d'importants défis de dotation en personnel : sur les 44 postes existant dans la région du Nord, seuls 18 (41 %) sont actuellement pourvus.

Services de santé et gouvernance

Malgré les efforts louables du personnel de santé des services correctionnels, l'Ontario a du mal à satisfaire les besoins de santé complexes de la population carcérale. Il existe d'importantes lacunes dans les services de santé fournis dans les établissements correctionnels provinciaux; dans certains cas, la prestation de soins de santé est même en deçà des normes de la collectivité. Le système est en grande partie réactif et destiné principalement à soigner les problèmes de santé les plus graves et les plus urgents. Fondamentalement, il s'agit d'un système pour lequel les soins de santé ne sont qu'un service parmi d'autres services ou programmes offerts aux détenus, et non un droit essentiel et une obligation du gouvernement.

Une partie du problème en Ontario puise ses origines dans la gouvernance et dans la structure de prestation de services actuelles. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario est responsable de la grande majorité du secteur de la santé dans la province. Cependant, pour la population carcérale adulte, la responsabilité des soins de santé incombe au ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, dont le mandat principal est, comme son nom l'indique, la sécurité communautaire et les services correctionnels, et non pas la santé.

Le gouvernement de l'Ontario reconnaît qu'un changement doit intervenir dans la façon dont les soins de santé sont fournis dans les établissements correctionnels. Il s'agit là d'un développement bienvenu et encourageant. Il existe un consensus international et universitaire sur le fait que la responsabilité des soins de santé dans les établissements correctionnels doit incomber à l'instance gouvernementale responsable de la santé. De nombreux territoires de compétence, dont quatre provinces canadiennes, ont transféré la responsabilité des soins de santé au sein de leurs établissements correctionnels vers leurs autorités de la santé.

La réforme de services de santé pour cette population et le transfert des responsabilités au ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario impliquent un processus complexe comportant plusieurs étapes. Toutefois, l'enjeu n'est pas de savoir si ce changement devrait se produire, mais comment le mettre en œuvre. L'Ontario doit déclarer son engagement à un haut niveau envers ce transfert, fournir une orientation claire pour la création du nouveau système et élaborer un plan de mise en œuvre par étapes.

Il faudrait évaluer tous les modèles de gouvernance et de prestation de services en fonction de leur capacité à offrir une approche de soins dans les établissements correctionnels qui soit axée sur des principes et sur la santé, et à se doter d'une structure de responsabilisation accrue. Les principes clés suivants doivent servir de critères d'évaluation des modèles proposés:

1. Définition large de « santé » et de « soins de santé »;
2. L'Équivalence, l'accessibilité et la continuité des soins;
3. Indépendance clinique;
4. Intégration au système de soins de santé provincial;
5. Mécanismes d'imputabilité robustes;
6. Environnement d'emploi stable axé sur la santé pour les fournisseurs de services de santé au sein des établissements correctionnels.

Notre étude préliminaire des modèles proposés à ce jour suggère qu'un certain niveau de gouvernance centralisée par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario sera nécessaire. Cela dit, il faudra mener une consultation plus large et une recherche plus approfondie avant de prendre une décision. Mais la nécessité d'une réflexion et d'une étude plus poussées ne devrait pas retarder indûment l'avancée de ce projet.

I. MANDAT ET MÉTHODOLOGIE

J'ai entrepris mes fonctions de conseiller indépendant pour la réforme des services correctionnels en Ontario le 1^{er} janvier 2017. Mon mandat, tel que défini dans le Cadre de référence, est triple :

- Remettre un rapport et des recommandations au sujet des mesures immédiates qui peuvent être prises pour résoudre les problèmes pressants liés à l'isolement;
- Remettre un deuxième rapport sur la poursuite des réformes de l'isolement et sur une réforme plus large des services correctionnels pour adultes en Ontario;
- Collaborer avec le ministère à la préparation d'un plan de mise en œuvre graduelle.

En mai 2017, j'ai publié mon premier rapport, *L'isolement en Ontario*. Il abordait de nombreuses questions entourant la politique et la pratique de l'isolement et formulait des recommandations au ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels quant à la création et à la mise en œuvre de changements. Dans sa réponse du 4 mai 2017 à mes 63 recommandations sur l'isolement, le gouvernement de l'Ontario s'est engagé, entre autres, à proposer une nouvelle *Loi sur le ministère des Services correctionnels*. J'ai fourni une ébauche de projet de loi et un document de référence à la fin du printemps de 2017 afin de contribuer au processus de rédaction législatif.

Cette ébauche énonçait les principes suivants :

- (a) La protection de la société est le critère prépondérant lors de l'application du processus correctionnel;
- (b) Les politiques, programmes, pratiques et décisions correctionnelles respectent le sexe, l'identité sexuelle, les différences ethniques, culturelles et linguistiques, répondent aux besoins particuliers de réinsertion sociale des femmes, des personnes ayant des dépendants, des personnes indigènes, des personnes nécessitant des soins de santé mentale et des autres groupes définis par le *Code des droits de la personne*, et s'adaptent aux personnes handicapées et ayant d'autres besoins visés par le *Code des droits de la personne*;
- (c) Toutes les décisions, lois, politiques et règles sont prises ou appliquées sans aucune discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique, le sexe, l'orientation sexuelle, l'âge, la langue, la religion ou toute autre caractéristique protégée par le *Code des droits de la personne* de l'Ontario ou la *Charte canadienne des droits et libertés*;
- (d) L'exécution de la peine tient compte de toute information pertinente disponible, notamment les motifs et recommandations donnés par le juge, les renseignements obtenus au cours du procès ou de la détermination de la peine, les directives et les observations de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles en ce qui

touche la libération, les renseignements fournis par les victimes, les détenus, les délinquants ou d'autres éléments du système de justice pénale;

(e) Les détenus et les délinquants font l'objet d'un examen individuel et, le cas échéant, sont évalués au moment de leur incarcération, et un plan de détention et de libération est élaboré avec eux;

(f) Les Services correctionnels de l'Ontario prennent les mesures les moins restrictives compatibles avec la protection de la société, du personnel, des détenus et des délinquants se limitant à ce qui est nécessaire et proportionné, en accordant une attention particulière à la situation des détenus et des délinquants indigènes;

(g) les détenus et les délinquants conservent tous les droits et privilèges accordés aux membres de la société sauf ceux qui sont expressément retirés ou restreints en conséquence de l'emprisonnement ou de la peine;

(h) Les détenus en attente de procès sont présumés innocents et doivent être traités comme tels;

(i) Les Services correctionnels de l'Ontario accroissent leur efficacité et leur transparence par l'échange, au moment opportun, de renseignements utiles avec les victimes, les détenus, les délinquants et les autres éléments du système de justice pénale ainsi que par la communication de ses politiques et programmes correctionnels aux victimes, aux détenus, aux délinquants et au grand public;

(j) Les délinquants et les détenus sont clairement informés de toute peine ou mesure imposée avant l'entrée en vigueur de la sanction, y compris la nature et le but de la sanction et les conditions ou obligations qui doivent être respectées, et ce, par une formulation compréhensible par le délinquant ou le détenu et, au besoin, par écrit;

(k) Les Services correctionnels de l'Ontario facilitent l'implication des membres du public dans les domaines liés au fonctionnement des Services correctionnels de l'Ontario;

(l) Les décisions correctionnelles sont prises avec une impartialité procédurale, les détenus et les délinquants ayant accès à des mécanismes efficaces de règlement de griefs;

(m) On attend des détenus et des délinquants qu'ils respectent les règles des établissements et les conditions régissant la libération conditionnelle et, dans le cas des délinquants, qu'ils participent activement à l'atteinte des objectifs de leurs plans correctionnels, y compris en participant à des programmes visant à favoriser leur réinsertion;

(n) Les employés sont soigneusement sélectionnés et formés, et bénéficient

- (i) d'occasions de développement de carrière opportunes;
- (ii) de bonnes conditions de travail, et notamment d'un milieu de travail exempt de pratiques portant atteinte à la dignité humaine;
- (iii) d'occasions de participer à l'élaboration des politiques et programmes correctionnels.

Le présent rapport repose sur un examen ciblé de certaines pratiques correctionnelles en Ontario. L'équipe de l'Examen indépendant a employé diverses méthodes pour recueillir des informations pour ce rapport. Nous avons visité les établissements et tenu des discussions informelles avec le personnel. Nous avons passé en revue des documents du ministère et du gouvernement et mené des entretiens avec le personnel du ministère et les parties prenantes. Nous avons demandé, récupéré et passé en revue des documents du ministère, dont des énoncés de mission, des rapports, des études, des synthèses, des budgets, des sondages, ainsi que des politiques et des guides de procédures. Des membres de l'équipe de l'Examen indépendant ont passé en revue les statistiques du ministère et fait appel à des spécialistes dans ce domaine. De nombreux organismes externes et membres du public ont communiqué avec le bureau de l'Examen indépendant des Services correctionnels de l'Ontario pour fournir des observations écrites et faire part de leurs préoccupations au sujet de l'état actuel du système correctionnel. Tous les sujets importants n'ont pu être abordés dans ce rapport. Nous avons sélectionné des sujets qui, selon nous, illustraient bien la réforme plus large qui doit être menée et qui correspondaient à notre mandat et aux délais dont nous disposions.

Une fois de plus, j'ai eu la chance de pouvoir compter sur la collaboration de mes collègues partout au Canada. Mille mercis aux leaders indigènes et aux professionnels des services correctionnels et de la santé de Terre-Neuve-et-Labrador, du Manitoba, du Yukon, de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, ainsi que du secteur public fédéral qui ont généreusement offert de leur temps et partagé leurs connaissances.

II. CONTEXTE ET HISTORIQUE

Beaucoup de choses ont changé depuis le façonnement de notre politique de justice par les premières théories sur le crime et le châtement. Les philosophes de la fin du XVIII^e et du début du XIX^e siècle dont les travaux ont jeté les bases de la théorie de la dissuasion seraient étonnés de voir que leurs pensées continuent de se refléter dans la réponse moderne aux comportements criminels. L'essor de la pratique factuelle a entraîné la remise en question de certaines hypothèses antérieures et l'abandon de politiques et pratiques jusqu'alors fondamentales. Cela ne veut pas dire que tous les mystères du comportement humain ont été résolus et que la justice criminelle est une entreprise totalement scientifique. Cela dit, nos nouvelles connaissances permettent aux organismes au service de la justice de devenir des organismes apprenants qui intègrent les données probantes à leur pratique. Cela signifie que les meilleures interventions de justice criminelle sont de plus en plus basées sur des mesures et des résultats bien définis qui sont liés à des objectifs précis.

Des réponses informées et factuelles à la criminalité doivent aller de pair avec le principe de légalité et de respect fondamental de la dignité et des droits des personnes. Malheureusement, les pratiques factuelles et axées sur des principes clés ne sont pas toujours passées de la rhétorique à la pratique. Les personnes en établissement correctionnel ne bénéficient pas toujours de conditions de détention ou de traitements compassionnels.¹ Les messages de lutte contre la criminalité et l'accent mis sur l'aspect sécuritaire des établissements correctionnels font que l'on prête une attention disproportionnée au maintien sécuritaire des personnes en détention, plutôt que sur la façon dont on peut les en éloigner.

La légalité exige qu'un système correctionnel endosse et respecte l'État de droit. Le personnel correctionnel tient son autorité de la loi et prête serment de l'observer. En termes simples, aussi bien les détenus que les employés doivent respecter la loi. Les décisions ne doivent pas être arbitraires et doivent être prises de manière transparente et équitable. Il doit y avoir un engagement envers une supervision efficace et une imputabilité dans un souci de conformité et d'équité. Le système correctionnel doit également composer avec la présomption d'innocence et reconnaître que différentes considérations s'appliquent aux personnes en détention provisoire et aux autres personnes en détention qui n'ont pas été condamnées.

Le principe de retenue exige que chaque décision au sein du système correctionnel soit prise avec l'impératif d'être la mesure la moins restrictive possible pour atteindre le but recherché. Ce principe se fonde sur la loi et sur les preuves d'une pratique correctionnelle efficace. De nombreuses conclusions générales qui découlent de ce principe. Tous les domaines du système correctionnel devraient être axés sur la transition des personnes dans la collectivité dès que

¹ Alison Liebling, « Moral performance, inhuman and degrading treatment and prison pain », *Punishment & Society* vol. 13, n° 5 (2011) p. 534.

possible, avec le soutien et la surveillance nécessaires pour assurer la sécurité publique et une réinsertion réussie. Étendre l'accès à la surveillance, aux programmes et aux services communautaires, tant pour ceux qui purgent une peine en établissement que dans la collectivité, devrait être un objectif premier. Comme évoqué dans le *Code pénal*, l'incarcération doit être une mesure de dernier recours et l'établissement doit offrir le cadre le moins restrictif possible pour la personne. Si une personne doit être incarcérée, les services et programmes devraient avoir lieu dans un cadre aussi normal que possible, y compris pour l'usage de services au sein de la collectivité.

Enfin, le respect de la dignité individuelle et des droits de la personne doit infuser l'ensemble des lois, politiques et mesures correctionnelles. Bien sûr, l'emprisonnement limite la liberté et place certaines restrictions sur la liberté d'association, d'expression et d'assemblée, mais n'est pas synonyme de privation totale ou de confiscation absolue des droits. Les autorités correctionnelles doivent rendre compte de leur exercice quotidien de soins et de contrôle des détenus afin de garantir que les libertés et les droits fondamentaux tels que le droit à la sécurité et la sûreté de la personne ainsi que le droit d'être traité avec humanité et sans torture ou punition dégradante ou inhumaine sont préservés dans l'enceinte de la prison. Les pratiques correctionnelles, comme les démocraties dont elles sont issues, exigent un engagement constant envers l'imputabilité et la transparence.

Tout cela nécessite une loi précise et bien rédigée, un cadre réglementaire et politique soigneusement établi, une infrastructure adéquate et moderne reposant sur la technologie, un modèle de dotation en personnel flexible et réaliste, ainsi qu'un financement approprié.

Cependant, la législation et les directives ne suffisent pas. En bout de compte, la relation entre le personnel et les détenus « se situe au cœur du système carcéral ».² L'atmosphère d'un établissement est en grande partie façonnée par les interactions quotidiennes qui ont lieu en son sein,³ et la relation entre le personnel et les détenus constitue souvent la principale source d'interaction humaine pour les personnes incarcérées.⁴ Les recherches d'Alison Liebling et d'autres universitaires démontrent que le principal déterminant de la détresse pour les détenus est le fait qu'ils se sentent ou non en sécurité en prison.⁵ Les détenus indiquent se sentir plus en sécurité quand le personnel est réactif, abordable et respectueux.⁶ La qualité morale d'un

² Alison Liebling, « Women in Prison Prefer Legitimacy to Sex », *British Society of Criminology Newsletter* n° 63 (été 2009), 19; Alison Liebling, *Prisons and Their Moral Performance: A Study of Values, Quality, and Prison Life* (Oxford, Oxford University Press, 2004).

³ Liebling, *supra* note 1, p. 534.

⁴ Rachelle Larocque, « Penal Practices, Values and Habits: Humanitarian and/or Punitive? A Case Study of Five Canadian Prisons » (thèse de doctorat, University of Cambridge, 2014) p. 135.

⁵ Liebling, *supra* note 1, p. 535.

⁶ Larocque, *supra* note 4; Liebling, *supra* note 1.

établissement correctionnel est importante. Un plus grand respect pour l'humanité, l'équité, l'ordre, et de meilleures interactions entre les détenus et le personnel font que certains établissements correctionnels sont plus vivables que d'autres.⁷ Les détenus évoquent souvent que le manque de respect rend une peine difficile à purger,⁸ et des études ont montré que le respect est corrélé à l'équité, qui, à son tour, est corrélée à l'ordre et au bien-être.⁹

Il est essentiel d'avoir une main-d'œuvre soigneusement recrutée, bien formée et soutenue. Des professionnels des services correctionnels qui travaillent en harmonie avec les valeurs et principes qui sous-tendent les programmes et services qu'ils fournissent sont la clé du succès. Le personnel des établissements correctionnels travaille dans un lieu difficile et stressant. Des décennies d'études démontrent que le travail en établissement correctionnel comprend souvent un large éventail de facteurs de stress organisationnel, opérationnel et traumatique, y compris des interactions sociales difficiles ou exigeantes, un faible soutien organisationnel, un environnement physique difficile et des expositions répétées directes et indirectes à de la violence, à des blessures et à des décès.¹⁰ Un sondage de 2011 menée auprès d'agents correctionnels en Colombie-Britannique démontre la prévalence des incidents stressants en milieu de travail. Au cours d'une année, sur les 200 agents correctionnels sondés :

- 90 % ont été exposés à du sang, et plus de 75 % à des excréments, du crachat et de l'urine;
- 90 % ont répondu à des demandes d'aide du personnel et à des urgences médicales;
- Les deux tiers ont reçu une menace crédible de la part d'un détenu;
- Près de 40 % ont reçu des excréments, de l'urine, du vomi ou du crachat;
- Plus d'un quart ont subi une agression physique de la part d'un détenu;
- Plus de 80 % sont intervenus sur une blessure grave d'un détenu, tandis que 20 % ont été témoin du décès d'un détenu.¹¹

Il n'y a aucune raison de penser qu'il en soit autrement dans l'environnement correctionnel ontarien : les sondages provinciaux auprès des employés du secteur public montrent constamment que les employés des services correctionnels indiquent que leur travail est plus stressant, que leur milieu de travail est moins respectueux et que leur moral est inférieur.¹² Ils

⁷ Liebling, *supra* note 1, p. 532, 534.

⁸ Larocque, *supra* note 4, p. 166.

⁹ Liebling, *supra* note 1, p. 534.

¹⁰ Michael D. Denhof, Caterina G. Spinaris et Gregory R. Martin, *Occupational Stressors in Corrections Organizations: Types, Effects and Solutions* (U.S. Department of Justice: National Institute of Corrections, juillet 2014) p. 7-8.

¹¹ Neil Boyd, *Correctional Officers in British Columbia, 2011: Abnormal Working Conditions* (Simon Fraser University, novembre 2011) p. i.

¹² Le sondage de 2017 des employés de la fonction publique de l'Ontario (FPO) a montré que le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels avait obtenu les résultats les plus bas de tous les ministères pour quatre des cinq catégories mesurées

font également état d'un niveau plus élevé de discrimination, de harcèlement et de violence dans leur milieu de travail.¹³

J'ai fait neuf recommandations visant la dotation en personnel dans mon rapport *L'isolement*. L'avancée de la mise en œuvre de ces recommandations est essentielle au succès de la modernisation envisagée des services correctionnels en Ontario.

Le système judiciaire de la province en général et ses services correctionnels en particulier doivent réaffirmer leur engagement envers des pratiques factuelles et des principes fondamentaux. Les récents sondages menés auprès du personnel au sein du ministère confirment que le fonctionnement actuel du système correctionnel ontarien est perfectible et que la plupart des personnes travaillant au sein du système souhaitent une réforme qui correspond à ces principes.¹⁴ Nous avons une occasion de faire de ces aspirations une réalité, et de l'Ontario un chef de file en matière de pratiques correctionnelles humaines, factuelles et respectant les droits.

(mobilisation des employés, capacité en matière de talents, culture du milieu de travail, leadership et inclusion). Parmi les employés des Services correctionnels de l'Ontario, 24,3 % estimaient que la quantité de stress qu'ils éprouvaient au travail était raisonnable (moyenne FPO : 44 %). 61,9 % ont indiqué être traité avec respect au travail (moyenne FPO : 78,4 %), et seuls 28,7 % ont indiqué que le moral dans leur unité de travail était bon (moyenne FPO : 67,3 %). 25,1 % ont subi de la discrimination dans leur unité de travail au cours des deux dernières années, et 28 % ont subi du harcèlement (moyenne FPO : 12,6 % et 14,8 %, respectivement). Secrétariat du Conseil du Trésor, *Summary Scorecard of the 2017 OPS Employee Survey Results* (Gouvernement de l'Ontario, mai 2017) p. 2, 4; Secrétariat du Conseil du Trésor, *2017 OPS Employee Survey – Enterprise Report* (Gouvernement de l'Ontario, juin 2017).

¹³ *Ibidem* Summary Scorecard p. 6; *Ibidem* Enterprise Report.

¹⁴ Entre 2015 et 2017, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels a mené une consultation du personnel des services correctionnels, qui a abouti sur deux documents récapitulatifs : un rapport de rétroaction sommaire de la campagne d'idées du personnel sur la stratégie de transformation des services correctionnels, et un résumé des consultations du personnel menées par l'entremise de nombreux groupes de travail. C'est, à ce jour, le plus ambitieux effort de mobilisation et de consultation du personnel des services correctionnels déployé par le ministère.

III. OPÉRATIONS CORRECTIONNELLES : UN EXERCICE EN MATIÈRE DE DROITS DE LA PERSONNE

Vu que les établissements correctionnels contrôlent les aspects les plus élémentaires de la vie d'une personne, ils peuvent influencer directement et considérablement la dignité humaine et les droits de la personne. Un service correctionnel fondé sur des principes reconnaît que le rôle du personnel au sein du milieu correctionnel n'est pas d'ajouter aux conséquences imposées par les tribunaux, mais d'administrer ces conséquences. Ceci est vrai avant le procès comme après la prononciation de la peine, au sein des établissements comme dans la collectivité. Il est bien établi que les personnes incarcérées conservent l'ensemble de leurs droits à l'exception de ceux expressément restreints en conséquence de leur emprisonnement. Il incombe aux tribunaux de faire l'équilibre entre les objectifs parfois contradictoires d'une peine et un résultat qui soit rationnel, proportionné et équitable. Il incombe aux services correctionnels de créer un environnement sûr, légal et humain permettant de prendre soin des personnes sous surveillance tout en répondant aux impératifs de détention.

Chaque décision opérationnelle prise par une autorité correctionnelle doit être empreinte des valeurs de respect, de dignité et de légalité. Et ce n'est pas chose facile. Les systèmes correctionnels fonctionnent dans un environnement clos et difficile, de plus en plus défini par la sécurité et le risque. Il faut faire preuve de prévoyance et de vigilance pour maintenir son attention sur l'humanité et sur les droits des personnes en conflit avec la loi.

Plus bas, j'examine cinq domaines opérationnels qui, selon moi, devraient incarner clairement les valeurs de base de respect, de dignité et de légalité : les fouilles, les processus de plainte des détenus, les visites et les soutiens familiaux, la confiance des détenus et la réponse aux décès en détention.

a. Fouilles dans les établissements correctionnels provinciaux de l'Ontario

Une grande variété de fouilles ont lieu dans les établissements correctionnels. Cependant, dans l'ensemble, la législation ontarienne fournit très peu de directives ou de limites pour ces activités.

La *Loi sur le ministère des Services correctionnels* confère aux chefs de d'établissement de vastes pouvoirs pour « autoriser une perquisition ou une fouille, effectuée de la façon prescrite » de l'établissement correctionnel, du détenu ou de ses biens, ou de toute autre personne qui se trouve dans l'établissement correctionnel et de tout véhicule qui entre ou se trouve sur les lieux de l'établissement correctionnel.¹⁵ Les règlements énoncent brièvement de vastes pouvoirs de fouille pour la plupart de ces catégories : l'établissement, le détenu ou la

¹⁵ *Loi sur le ministère des Services correctionnels*, L.R.O. 1990, chap. M.22, art. 23. (ci-après « LMSC »).

propriété de celui-ci et les véhicules dans l'enceinte de l'établissement peuvent être fouillés en tout temps sur autorisation du chef d'établissement.¹⁶ La fouille des employés se limite aux cas où le chef d'établissement a « des motifs valables de croire qu'un employé apporte ou tente d'apporter un objet illégalement dans l'établissement ou hors de celui-ci ».¹⁷ La législation ontarienne ne contient aucune limite ou directive concernant les fouilles des visiteurs : la seule directive à ce sujet provient de politiques internes du ministère.¹⁸

Toutes ces dispositions dépassent considérablement le cadre autorisé par plusieurs autres lois provinciales et territoriales, ainsi que par la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* et le *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* fédéraux.¹⁹ Par exemple, la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* comprend de nombreux paragraphes sur la fouille et saisie dont celles des détenus, des cellules, des visiteurs, des véhicules et du personnel. Les dispositions législatives incluent des définitions pour les différents types de fouilles (p.ex. cavité corporelle, fouille par palpation, fouille discrète),²⁰ des limites claires pour l'usage des différents niveaux de fouilles pour les différentes populations,²¹ l'exigence d'afficher des avis publics,²² et des exigences précises pour divers autres enjeux connexes.²³ Généralement, le cadre législatif découle d'une reconnaissance du droit constitutionnel des personnes à ne pas subir de fouille ou de saisie déraisonnable et de l'exigence pour toute fouille ou saisie d'être justifiée par des besoins sécuritaires précis ou un contexte particulier. Les dispositions législatives ontariennes souffrent de la comparaison.

En Ontario, la loi et la politique visant l'inspection de la correspondance des détenus sont également troublantes. Le *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* fédéral indique que Service correctionnel du Canada peut inspecter la

¹⁶ *Dispositions générales*, L.R.O. 1990, Règl. 778, art. 22(1) (ci-après « Règl. 778 »).

¹⁷ *Ibidem* Règl. 778, art. 22(2).

¹⁸ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Institutional Services Policy and Procedures Manual: Administration: Tours and Visits: Visiting* (Gouvernement de l'Ontario, 11 juin 2014). (ci-après « Visits »).

¹⁹ *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, L.C. 1992, ch. 20, par. 46-67 (ci-après « LSCMLC »). Pour des exemples de statuts provinciaux et territoriaux plus restreints, voir la Saskatchewan (*Correctional Services Act*, 2012, c C-39.2, *Correctional Services Regulations*, 2013, RRS c C-39.2 Reg 1), la Colombie-Britannique (*Correction Act*, SBC 2004, c 46; *Correction Act Regulation*, BC Reg 58/2005) et le Yukon (*Corrections Act*, 2009, SY 2009, c 3, s. 20(4), *Corrections Regulation*, YOIC 2009/250, s. 18).

²⁰ *Ibidem* LSCMLC art. 46.

²¹ *Ibidem* au par. 47-64; *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, (DORS/92-620), par. 47-49, 54, 56 (ci-après « RSCMLC »).

²² *Ibidem* RSCMLC, art. 62.

²³ *Ibidem* au par. 65, 67; RSCMLC, *supra* note 21, art. 43-46, 51-53, 55, 57, 58.

correspondance générale²⁴ envoyée aux détenus ou reçue par ceux-ci « dans la mesure nécessaire pour s'assurer que l'enveloppe ou le colis ne contient pas d'objet interdit », mais défend explicitement au personnel de lire le contenu de la correspondance.²⁵ La seule exception à cette règle générale est dans le cas où le chef d'établissement ou un agent désigné par lui autorise par écrit que « les communications entre un détenu et un membre du public soient interceptées de quelque manière que ce soit [...], notamment que des lettres soient ouvertes et lues et que des conversations faites par téléphone ou pendant les visites soient écoutées ».²⁶ Cette autorisation doit être basée sur des motifs raisonnables de croire que la communication contient des éléments de preuve relatifs « soit à un acte qui compromettrait la sécurité du pénitencier ou de quiconque, soit à une infraction criminelle ou à un plan en vue de commettre une infraction criminelle » et que l'interception des communications est « la solution la moins restrictive dans les circonstances ».²⁷

La législation ontarienne ne comprend pas de telles restrictions sur l'inspection de la correspondance générale des détenus. La *Loi sur le ministère des Services correctionnels* se contente d'indiquer qu'à l'exception du courrier avec son avocat, l'ombudsman ou le Bureau de l'enquêteur correctionnel,²⁸ « le chef d'établissement ou l'employé qu'il a désigné à cette fin peut lire toutes les lettres ou examiner tous les colis que le détenu reçoit ou qu'il envoie ».²⁹ En

²⁴ Veuillez noter qu'il existe des protections particulières qui s'appliquent à la correspondance avec les conseillers juridiques, le Bureau de l'enquêteur correctionnel, des commissaires à la protection de la vie privée, des médiateurs provinciaux, de la Commission canadienne des droits de la personne, des élus provinciaux et fédéraux et d'un certain nombre d'autres personnes ou organismes désignés. Voir *ibidem* RSCMLC, art. 94(2), annexe.

²⁵ *Ibidem* RSCMLC, art. 89(1).

²⁶ *Ibidem*, art. 94(1).

²⁷ *Ibidem*, art. 94(1).

²⁸ Les lettres à l'ombudsman de l'Ontario et au Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada ne peuvent pas être ouvertes, lues ni inspectées afin de contrôler la contrebande. Une lettre à un avocat peut être ouverte en la présence du détenu et de deux membres du personnel; elle peut être examinée afin de contrôler la contrebande, mais « ne doit pas être lue par le chef d'établissement ou la personne qu'il a désignée à cette fin à moins qu'il n'existe des motifs raisonnables et probables de croire qu'il s'y trouve des éléments qui ne bénéficient pas du privilège du secret professionnel de l'avocat ». Règl. 778, *Supra* note 16, art. 17(3). De nombreuses autres catégories de communication privilégiée qui ne doit pas être « ouverte, copiée, retardée, interceptée ou censurée de quelque manière que ce soit » sont énoncées dans la politique (la liste comprend les lettres au Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée, au Tribunal des droits de la personne de l'Ontario, à la Commission ontarienne des droits de la personne et au Bureau du directeur indépendant de l'examen de la police). Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Institutional Services Policy and Procedures Manual: Inmate Management: Correspondence* (Gouvernement de l'Ontario, avril 2014), par. 6.15 (ci-après, « MSCSC : Correspondence »).

²⁹ LMSC, *supra* note 15, par. 17(1).

fait, la politique de l'Ontario exige que toute la correspondance générale des détenus ainsi que les lettres adressées au ministre, au sous-ministre et à d'autres hauts fonctionnaires du ministère ne soient pas cachetées afin d'en faciliter l'inspection.³⁰

Les dispositions énonçant ce qui peut se passer après l'interception du courrier sont également problématiques. La politique du ministère autorise largement le partage des renseignements privés qui ont été interceptés : les informations interceptées qui « peuvent contribuer à la sécurité ou aux besoins des programmes de l'établissement ou d'un détenu » doivent être transmises à « l'employé approprié ».³¹ En outre, le chef d'établissement doit être informé de toute plainte du détenu dans le courrier qu'il expédie.³²

La *Loi sur le ministère des Services correctionnels* stipule que le chef d'établissement « peut refuser de transmettre une lettre ou un colis, ou peut supprimer une partie d'une lettre s'il est d'avis que le contenu nuit à l'intérêt véritable du destinataire, à la sécurité publique ou à la sûreté de l'établissement ».³³ Il s'agit là d'une norme à large portée et constitue une entrave importante à la liberté d'expression. En outre, bien que le règlement limite le pouvoir de censure du chef d'établissement pour toute lettre envoyée à un membre de l'Assemblée législative de l'Ontario, à un membre du Parlement du Canada ou au sous-ministre des Services correctionnels, le *Guide d'information à l'intention des personnes détenues dans les établissements pour adultes* que le ministère affiche publiquement sur son site Web et met à la disposition de tous les détenus indique clairement que l'établissement refusera d'envoyer ces lettres si elles comportent des menaces, un langage grossier ou du « contenu inapproprié » :

Vous pouvez écrire au ministre, au sous-ministre ou à d'autres hauts fonctionnaires du Ministère. Vous pouvez également écrire aux députés provinciaux et fédéraux. [...] Tout envoi sera inspecté; nous vérifierons qu'il ne contient pas d'articles de contrebande, de menaces, de langage grossier ou de contenu inapproprié. En pareil cas, votre lettre vous sera retournée. Les lettres jugées appropriées seront envoyées sans délai et telles quelles.³⁴

Cette information contredit directement la politique du ministère, qui stipule que cette correspondance « peut être lue et inspectée pour vérifier qu'elle ne contient pas de

³⁰ MSCSC : Correspondence, *supra* note 28, par. 6.16.

³¹ *Ibidem*, par. 6.6.1.

³² *Ibidem*, par. 6.8.1.

³³ Règl. 778, *supra* note 16, art. 16.

³⁴ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Guide d'information à l'intention des personnes détenues dans les établissements pour adultes* (Gouvernement de l'Ontario, septembre 2015) (ci-après « MSCSC : Guide d'information »).

contrebande, mais elle ne peut pas être retardée, interceptée ni censurée de quelque manière que ce soit ».³⁵

Étude de cas : les fouilles à nu

Le cadre législatif de l'Ontario encadrant les fouilles à nu est inadéquat et, en vertu de la politique du ministère, les établissements correctionnels ontariens doivent effectuer régulièrement des fouilles à nu de routine sur tous les détenus.

Comme l'a indiqué la Cour suprême du Canada il y a de cela plus de 15 ans, les fouilles à nu sont « fondamentalement humiliantes et avilissantes pour les personnes détenues, peu importe la manière dont elles sont effectuées » :

Les qualificatifs employés par les personnes pour décrire l'expérience qu'elles ont vécue lorsqu'elles ont été ainsi fouillées donnent une idée de la façon dont une fouille à nu, même lorsqu'elle est effectuée de façon raisonnable et non abusive, peut affliger les personnes détenues : « humiliant », « dégradant », « avilissant », « bouleversant » et « dévastateur ». Certains commentateurs vont jusqu'à parler de « viol visuel » pour décrire les fouilles à nu. Les femmes et les minorités en particulier peuvent éprouver une véritable crainte des fouilles à nu et vivre de telles fouilles comme une expérience équivalant à une agression sexuelle. Sur le plan psychologique, les fouilles à nu peuvent être particulièrement traumatisantes pour les personnes qui ont déjà subi des agressions.³⁶

En raison de leur nature envahissante, la *Charte* circonscrit étroitement l'autorité du gouvernement pour effectuer des fouilles à nu. Par exemple, alors que la police a généralement de vastes pouvoirs pour effectuer une fouille accessoire à une arrestation, la Cour suprême du Canada a établi que ce pouvoir ne s'étend pas aux fouilles à nu. La décision de mener une fouille à nu doit s'appuyer sur les circonstances particulières d'une personne; toute politique ou pratique qui exige des fouilles à nu aléatoires ou de routine pour toutes les personnes en cellule de détention provisoire dans un poste de police est inconstitutionnelle.³⁷

Incontestablement, les centres correctionnels et les prisons diffèrent des cellules de détention provisoire des postes de police. La Cour suprême, dans le même jugement, a indiqué clairement que les fouilles à nu de routine sans soupçons à l'arrivée en prison devaient faire l'objet de considérations différentes :

Il peut être utile d'établir une distinction entre les fouilles à nu immédiatement accessoires à une arrestation et les fouilles liées à des questions de sécurité dans un cadre de détention. Nous reconnaissons la nécessité réelle et plus grande de s'assurer

³⁵ MSCSC : Correspondence, *supra* note 28.

³⁶ *R. c. Golden*, 2001 CSC 83, alinéa 90.

³⁷ *Ibidem*, alinéa 90.

que les personnes qui entrent dans un établissement carcéral ne cachent pas sur elles des armes ou des drogues illégales.³⁸

Néanmoins, le fait qu'il y ait de plus grands risques de sécurité à l'admission en prison ne signifie pas que les limites constitutionnelles ne s'appliquent pas. Dans de nombreuses décisions, les tribunaux ont confirmé que les détenus continuent d'avoir des droits constitutionnels, y compris le droit d'être exempt de fouilles et de saisies déraisonnables, et que les fouilles illégales ou déraisonnables en prison violent les droits garantis par la *Charte*.³⁹

La politique ontarienne stipule que les détenus des établissements ontariens *doivent* faire l'objet d'une fouille à nu dans les circonstances suivantes :

- À leur admission ou à leur retour (p.ex. du tribunal, d'une absence temporaire, d'un travail en équipe à l'extérieur, etc.) dans la zone sécurisée de l'établissement;
- Chaque fois qu'il existe des motifs raisonnables de croire que le détenu fait entrer, circuler ou sortir des objets illégalement dans l'établissement;
- Chaque fois qu'un détenu est placé en isolement, que ce soit pour mauvaise conduite ou isolement administratif ou, le cas échéant, dans une unité de besoins spéciaux;
- Chaque fois qu'un détenu est mis en isolement en raison d'un risque de suicide ou d'un autre risque pour lui-même ou pour d'autres personnes;
- Lorsqu'un détenu est impliqué ou suspecté d'être impliqué dans une perturbation ou d'autres événements importants ayant menacé la sécurité de l'établissement ou pouvant le faire;
- Au moment de la fouille de la cellule ou du dortoir d'un détenu;

³⁸ *Ibidem*, alinéa 96.

³⁹ Dans *Weatherall c. Canada (Procureur général)* (1993), 23 C.R. (4th) 1, [1993] 2 RCS 872, la Cour suprême a examiné la constitutionnalité des fouilles par palpation aléatoires au sein d'un établissement correctionnel. La Cour a statué que, bien que les détenus jouissaient d'une intimité « considérablement réduite » par rapport au niveau d'intimité dans la collectivité, le cadre de l'art. 8 de la *Charte* s'appliquait. Il convient de souligner qu'une partie du raisonnement de la Cour dans son maintien des fouilles par palpation aléatoires était que « dans un pénitencier, la fouille par palpation, le dénombrement et la ronde éclair sont des pratiques nécessaires pour assurer la sécurité de l'établissement, du public et, en fait, des détenus eux-mêmes ». Dans *R. c. Blais*, 2004 CanLII 8466 (ON CA), la Cour d'appel de l'Ontario a statué que les détenus conservent une attente raisonnable de protection de leur vie privée pour leurs biens personnels au sein d'un établissement correctionnel et que, bien que le détenu ne puisse raisonnablement pas s'attendre à ce que les agents de l'État n'inspectent pas ces biens, il peut s'attendre à ce que la police obtienne un mandat de perquisition avant de les retirer de la possession du gardien qui avait obligation de les protéger. D'autres pratiques portant atteinte à la vie privée au sein des établissements correctionnels ont été déclarées inconstitutionnelles. Dans *R. c. Williamson* (1998), 2 C.R.R. (2d) 277, 123 C.C.C. (3d) 540 (Alta. Q.B.), par exemple, la Cour a jugé qu'une politique d'enregistrement de tous les appels téléphoniques des détenus constituait une violation déraisonnable du droit de ne pas subir de fouilles et de saisies déraisonnables.

- Lorsqu'un détenu rentre d'un lieu ou d'une activité où se trouvent des objets hautement toxiques ou dangereux;
- Avant d'entrer dans une zone de visite ouverte ou d'en sortir.⁴⁰

La politique permet également aux Ordres permanents d'un établissement d'énumérer toutes autres circonstances dans lesquelles le chef d'établissement peut décider que les détenus feront l'objet d'une fouille à nu de routine.⁴¹

Bien que certaines exigences de la politique ne soient pas surprenantes, bon nombre des fouilles à nu de routine prescrites en Ontario étendent cette autorisation de fouille à des situations qui dépassent largement celles ayant lieu dans le reste du Canada.

La politique de fouille ontarienne exige que les établissements fouillent toutes les zones d'hébergement des détenus au moins aux deux semaines, peu importe s'il y a lieu de soupçonner la présence d'objets détenus illégalement ou d'autres objets dangereux.⁴² Étant donné qu'une fouille à nu est exigée chaque fois que la cellule ou le dortoir d'un détenu est fouillé, des fouilles à nu de tous les détenus sont effectuées aux deux semaines. Nos entretiens dans de nombreux établissements ont confirmé que des unités choisies au hasard font régulièrement l'objet de fouilles, et que par conséquent les détenus de ces unités subissent des fouilles à nu. Comme la politique exige une fouille des aires d'isolement sur une base quotidienne, si on en fait la même interprétation, elle exige également une fouille à nu quotidienne obligatoire de tous les détenus qui s'y trouvent. Cependant, la direction de plusieurs établissements a confirmé qu'ils n'effectuaient pas de fouille à nu quotidienne des détenus en isolement. Les raisons avancées varient : un chef adjoint a reconnu que cela devrait avoir lieu, trouvant que ce serait une bonne pratique, mais que ce ne serait pas possible sur le plan opérationnel, tandis qu'un chef d'établissement d'une autre institution ne pensait pas que de telles fouilles étaient nécessaires et s'est dit préoccupé pour la dignité des détenus.

⁴⁰ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Institutional Services Policy and Procedures Manual: Security and Controls: Searches* (Gouvernement de l'Ontario, avril 2015), art. 6.5.2 (ci-après « MSCSC : Searches »).

⁴¹ *Ibidem* art. 6.5.11.

⁴² MSCSC : Searches, *supra* note 40, art. 6.1.2(b). La politique stipule que le chef d'établissement peut demander une exception à cette disposition et à d'autres dispositions similaires si les exigences minimales de fouille « ne sont pas faisables en raison de la taille de l'institution ».

Figure 1 : Aire de fouille à nu, Centre de détention du Sud de Toronto



- ❖ Aire réservée pour fouilles à nu dans l'unité d'admission et de libération du Centre de détention du Sud de Toronto

La majorité des territoires de compétence du Canada ont mis en place des lois qui interdisent explicitement les fouilles à nu sans soupçons qui ont lieu régulièrement en Ontario (voir l'encadré 1). Dans les prisons fédérales, par exemple, un détenu ne peut faire l'objet de fouilles à nu de routine que lorsqu'il arrive à une aire d'isolement préventif ou la quitte, dans les cas où le détenu s'est trouvé dans un endroit où il aurait pu avoir accès à un objet interdit pouvant être dissimulé sur lui ou dans une des cavités corporelles, ou dans des circonstances exceptionnelles, lorsque le responsable de l'institution l'autorise.⁴³ Le règlement précise les cas prévus : à l'entrée ou à la sortie du pénitencier ou d'un secteur de sécurité, à la sortie du secteur du pénitencier réservé aux visites-contacts ou aux visites familiales, ou à la sortie d'un secteur de travail avec accès à des objets interdits.⁴⁴ Nombre de provinces et territoires ont également adopté cette approche et ont une législation ou une réglementation qui restreint fortement les fouilles à nu en l'absence de tout soupçon. En Ontario, la législation encadrant les fouilles a une portée très générale : « Le chef d'établissement peut, en tout temps, autoriser la fouille [...] d'un détenu ». ⁴⁵ Pour être constitutionnelles, les fouilles doivent être « autorisées par la loi » ; l'imprécision de la législation ontarienne dans ce domaine et les pouvoirs conférés aux chefs d'établissement pour instaurer d'autres fouilles à nu de routine suscitent d'autres préoccupations constitutionnelles.⁴⁶

⁴³ RSCMLC, *supra* note 25, art. 48, 53.

⁴⁴ RSCMLC, *supra* note 25.

⁴⁵ Règl. 778, *supra* note 16, art. 22(1)(b).

⁴⁶ La Cour suprême, dans sa décision de 1987 sur *R. c. Collins*, précise qu'une « fouille ne sera pas abusive si elle est autorisée par la loi, si la loi elle-même n'a rien d'abusif et si la fouille n'a

Figure 2 : Scanner corporel, Centre régional de détention discontinuée d'Elgin-Middlesex



- ❖ Scanner corporel complet installé dans la zone d'admission et de libération du Centre intermédiaire régional d'Elgin-Middlesex
- ❖ Le ministère dispose actuellement de scanners dans 11 des 26 institutions de la province

Il faut également évaluer la nécessité de fouilles à nu de routine à l'admission. De nombreux établissements correctionnels aux États-Unis et au Royaume-Uni n'effectuent pas de fouille à nu de l'ensemble des détenus à leur admission.⁴⁷ On comprend mal pourquoi l'Ontario a recours à des fouilles à nu alors qu'en 2016 le gouvernement de l'Ontario a annoncé qu'il allait doter tous les établissements de la province de scanners corporels de haute technologie.⁴⁸ À l'heure actuelle, ces scanners sont opérationnels dans 11 des 26 établissements de la province, et leur mise en place complète devrait avoir lieu d'ici la fin de 2018.⁴⁹ Les scanners corporels

pas été effectuée d'une manière abusive ». ([1987] 1 R.C.S. 265, 278). Voir également *Weatherall c. Canada, supra* note 39, 394-95.

⁴⁷ Ainsi, le centre correctionnel du nord-ouest de l'Ohio et la prison du comté de Kent, à Grand Rapids, dans le Michigan, n'exigent pas de fouilles à nu pour l'ensemble des détenus à leur admission. En lieu et place, ces établissements utilisent des fouilles par palpation combinées à des fouilles plus intrusives pour des personnes précises sur la base de soupçons ou de risques individualisés. Au Royaume-Uni, la directive *National Security Framework: Searching of the Person* restreint l'emploi régulier de fouilles complètes sur les détenues. Entretien avec un sergent à la prison du comté de Kent, le 20 juillet 2017; Ohio Department of Rehabilitation and Correction, *Corrections Center of Northwest Ohio – Policy and Procedures: Searches* (Gouvernement de l'Ohio, 10 décembre 2014); United Kingdom Ministry of Justice, National Offender Management Service, *National Security Framework: Searching of the Person* (Gouvernement du Royaume-Uni, 26 octobre 2016), art. 2.54.

⁴⁸ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, « Tous les établissements correctionnels pour adultes seront dotés de scanners corporels », *Salle de presse – Ontario* (Gouvernement de l'Ontario, 3 mai 2016).

⁴⁹ *Ibidem*.

offrent une vision détaillée de tout objet dense qu'une personne pourrait chercher à cacher dans une cavité corporelle. Lorsqu'un scanner corporel est associé à une fouille par palpation pour détecter tout objet caché dans ou sous des vêtements amples, des chaussettes, des chaussures, etc., la nécessité d'une fouille à nu est discutable.

Alors que l'Ontario s'apprête à présenter une nouvelle loi régissant les services correctionnels, il est absolument nécessaire de revoir le cadre juridique et réglementaire régissant les fouilles et que celui-ci soit basé sur la reconnaissance des droits garantis par la *Charte*.

Encadré 1 : Lois provinciales et territoriales régissant les fouilles à nu dans les établissements correctionnels

La majorité des territoires de compétence du Canada ont des restrictions législatives détaillées pour les fouilles à nu dans les établissements correctionnels.

- En Nouvelle-Écosse, la loi restreint les fouilles à nu aux situations dans lesquelles une personne a été dans un endroit où il était susceptible d'avoir accès à un objet interdit qui peut être caché sur le corps.⁵⁰
- Au Nouveau-Brunswick, la loi autorise la fouille des détenus à leur admission; toute autre fouille de détenu doit être autorisée par le chef d'établissement « pour des motifs raisonnables » ou est limitée à une fouille immédiate lorsque le fonctionnaire « a des soupçons, fondés sur des motifs raisonnables, que le détenu disposera de la contrebande entre-temps ».⁵¹
- Au Québec, une personne incarcérée peut faire l'objet d'une fouille à nu à l'entrée et à la sortie d'un établissement de détention, d'un véhicule institutionnel, du secteur où se déroulent les visites, autres que sécuritaires, à la sortie des secteurs de l'établissement où la personne incarcérée a pu avoir accès à un objet interdit qu'elle aurait pu dissimuler sur sa personne, et à l'entrée et à la sortie d'une cellule de réclusion, d'isolement préventif et d'observation. Les fouilles à nu sont également autorisées lorsqu'il existe des motifs raisonnables de croire que la personne incarcérée est en possession d'un objet non autorisé ou interdit ou d'un élément de preuve relatif à la perpétration d'une infraction criminelle et que cette fouille est nécessaire pour trouver l'objet interdit ou l'élément de preuve, lorsqu'une évasion ou une prise d'otage est appréhendée ou après une émeute, ou lorsqu'une « situation est susceptible de déclencher une mesure d'urgence ou que la présence d'un objet interdit menace sérieusement la vie ou la sécurité d'une personne ou de l'établissement ».⁵²

⁵⁰ *Correctional Services Act*, SNS 2005, c37, s. 61.

⁵¹ *Règlement général*, Règl. du N-B 84-257, par. 5, 6(2), 8.

⁵² *Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel du Québec*, RLRQ c S-40.1, r 1, art. 27/28

- En Saskatchewan, la loi restreint les fouilles à nu sans soupçons à l'entrée ou à la sortie de l'établissement correctionnel, d'une aire d'isolement ou de haute sécurité, à la sortie d'une aire de travail ou d'activité au sein de l'établissement où un objet interdit est accessible, si un objet interdit est trouvé sur un détenu, à l'entrée ou à la sortie d'une aire de visites de contact. Les fouilles à nu sont également autorisées dans des cas exceptionnels, lorsque le chef d'établissement a des motifs raisonnables de croire : (a) qu'il existe une menace sérieuse à la sécurité des détenus, du personnel ou du public, ou à la sécurité de l'établissement correctionnel en raison de la présence d'un objet interdit; et (b) qu'une fouille à nu de l'ensemble des détenus au sein de l'établissement correctionnel ou de toute partie de l'établissement correctionnel est nécessaire afin de confisquer l'objet et d'enrayer la menace.⁵³
- En Colombie-Britannique, la législation restreint les fouilles à nu de routine ou aléatoires à l'admission, à l'entrée, au transfert ou au retour d'un détenu dans le centre correctionnel, à l'entrée ou à la sortie d'une cellule dans l'unité d'isolement et au retour d'un détenu d'une aire de visite, de travail ou de programme au sein de l'établissement si le détenu était susceptible d'avoir accès à un objet interdit qui peut être caché sur ou dans le corps.⁵⁴
- Au Yukon, les fouilles à nu de routine sont uniquement autorisées à l'admission, à l'entrée, au transfert ou au retour dans un établissement, à l'entrée ou la sortie d'une cellule d'isolement ou au retour d'un détenu d'une aire de visite, de travail ou de programme au sein de l'établissement si le détenu était susceptible d'avoir accès à un objet interdit qui peut être caché sur le corps. Les autres fouilles à nu doivent être basées sur des motifs individuels et raisonnables et, en l'absence de circonstances urgentes, doivent être autorisées par le responsable.⁵⁵
- Au niveau fédéral, un détenu peut uniquement faire l'objet d'une fouille à nu de routine lorsqu'il arrive à une aire d'isolement préventif ou la quitte, ou dans les cas prévus par règlement où le détenu s'est trouvé dans un endroit où il aurait pu avoir accès à un objet interdit pouvant être dissimulé sur lui ou dans une des cavités de son corps, ou dans des cas exceptionnels sur autorisation du chef d'établissement.⁵⁶ Le règlement précise les cas prévus : à l'entrée ou à la sortie du pénitencier ou d'un secteur de sécurité, à la sortie du secteur du pénitencier réservé aux visites-contacts ou aux visites familiales, ou à la sortie d'un secteur de travail avec accès à des objets interdits.⁵⁷

⁵³ *Correctional Services Act*, 2012, c C-39.2, ss. 36, 43(1); *Correctional Services Regulations*, 2013, RRS c C-39.2 Reg 1, s. 28.

⁵⁴ *Correction Act Regulation*, BC Reg 58/2005.

⁵⁵ *Corrections Act*, 2009, SY 2009, c 3, s. 20(4); *Corrections Regulation*, YOIC 2009/250, s. 18.

⁵⁶ LSCMLC, *supra* note 19, art. 48, 53.

⁵⁷ RSCMLC, *supra* note 21.

b. Processus de plainte des détenus

Les prisons et les centres correctionnels sont des lieux fermés. Comme le dit Louise Arbour : « Le service correctionnel est la partie la moins visible du système de justice pénale. »⁵⁸ Les enceintes de la prison servent à confiner les détenus, mais tiennent aussi le public à l'écart. Le grand public ne peut pas facilement ou régulièrement visiter ou observer les établissements correctionnels. La presse ne peut pas y accéder librement. Les moindres détails sur le flux d'information, la gestion de la propriété, la conduite du personnel, les mouvements et le traitement des détenus sont soigneusement contrôlés, et la quasi-totalité des communications entrantes et sortantes est surveillée. Le plus souvent, les seules personnes qui ont une connaissance détaillée de ce qui se passe derrière les murs des établissements sont les hommes et les femmes qui y vivent et qui y travaillent.

Même dans le cadre le plus transparent, il ne suffit pas que les droits soient énoncés dans la loi et dans la politique; un système respectant les droits doit également comporter des mécanismes de plainte et de réparation. La nature fermée des établissements correctionnels accroît cet impératif. Un processus de plainte équitable et rapide⁵⁹ qui permet aux détenus de se plaindre d'un traitement inapproprié ou illégal sans crainte de représailles est un élément clé d'un système correctionnel respectant les droits. Une procédure de plainte efficace offre également des avantages significatifs pour la gestion de la réhabilitation et le fonctionnement de l'établissement. Une résolution opportune et équitable des plaintes contribue à la réadaptation, car elle encourage l'autonomie et la responsabilité, permet d'acquérir une capacité à résoudre des problèmes et sert d'exemple de traitement équitable d'autrui.⁶⁰ Traiter les plaintes de manière équitable et opportune peut également atténuer les tensions au sein de l'établissement et permettre de détecter et résoudre des problèmes à un stade précoce. Les renseignements tirés des plaintes peuvent permettre à la direction de se doter de données fiables sur les opérations de l'établissement, d'analyser les tendances au fil du temps et de détecter des sujets de préoccupation nouveaux ou croissants.

Les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne fixent des exigences minimales pour les processus de règlement des griefs des détenus.⁶¹ En voici quelques-uns :

⁵⁸ L'honorable Louise Arbour, *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston* (Ottawa, Solliciteur général du Canada, Gouvernement du Canada, 1996), préface.

⁵⁹ LSCMLC, *supra* note 19, art. 90.

⁶⁰ Solliciteur général Canada, *Comment a été façonnée la réforme correctionnelle au Canada : documents de travail sur la révision du droit correctionnel, de 1986 à 1989* (Sécurité publique Canada, Gouvernement du Canada, 2002), p. 253-254.

⁶¹ Assemblée générale des Nations Unies, *Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement*

- Occasions régulières de présenter des requêtes ou des plaintes à différentes autorités, à la fois au sein et hors de l'administration carcérale;
- Confidentialité garantie sur demande et pour la présentation de requêtes ou de plaintes aux organismes de supervision indépendants;
- Examen de toute requête ou plainte et réponse rapides;
- Possibilité de soumettre les plaintes retardées ou rejetées aux autorités judiciaires ou autres autorités indépendantes;
- Garanties visant à protéger les détenus contre les discriminations ou représailles pour dépôt de plaintes.⁶²

Il existe un important corpus sur les pratiques exemplaires en matière de mécanismes de traitement des plaintes. Par exemple, l'ombudsman des services publics écossais a édicté une série de principes de traitement des plaintes et de pratiques exemplaires (voir Encadré 2). Nombre de ces lignes directrices, comme l'information proactive sur les mécanismes de plainte, la dotation en personnel de première ligne pour, si possible, régler immédiatement les plaintes et la mise en place d'échéanciers clairs et de responsabilités précises incombant au personnel font écho aux recommandations qui ont été formulées à maintes reprises dans le contexte correctionnel. La Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston,⁶³ le Bureau de l'enquêteur correctionnel fédéral,⁶⁴ les rapports commandés par le Service correctionnel du Canada⁶⁵ et un récent groupe de travail du MSCSC⁶⁶ soulignent l'importance de mettre en place un processus transparent et équitable, de résoudre les plaintes au niveau le plus bas possible, de mettre l'accent sur la résolution informelle par le dialogue ou la médiation le cas échéant, d'impliquer les détenus dans le

(9 décembre 1988), 43/173 (ci-après « Ensemble de principes de l'Assemblée générale des Nations Unies »); Assemblée générale des Nations Unies, *Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela)* (29 septembre 2015), A/C.3/70/L.3 (ci-après « Règles Nelson Mandela »).

⁶² *Ibidem* Ensemble de principes de l'Assemblée générale des Nations Unies, principe 33; *Ibidem* Règles Nelson Mandela, règles 56, 57.

⁶³ Arbour, *supra* note 58.

⁶⁴ Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada, *Rapport annuel 2010-2011* (Gouvernement du Canada, 29 juin 2011).

⁶⁵ Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada, *Vérification interne : Vérification de la procédure de règlement des griefs des employés* (Gouvernement du Canada, 11 janvier 2013); David Mullan, *Rapport sur l'examen externe de la procédure de règlement des plaintes et des griefs des délinquants du Service correctionnel du Canada* (préparé pour les Services correctionnels du Canada, 12 juillet 2010).

⁶⁶ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, « Plan d'action du Groupe d'examen concernant le Centre de détention d'Ottawa-Carleton » (Gouvernement de l'Ontario, 16 octobre 2016), dernier accès : 14 août 2017

http://www.mcscs.ius.gov.on.ca/french/Servicescorrectionnels/OCDC_task_force_fr.html.

processus de plainte et de mettre en places des ressources en personnel et des modèles qui garantissent une réparation efficace et opportune.

La mise en place d'un système de règlement des griefs équitable, rapide et efficace exige une législation et des directives précises. Malheureusement, il n'y a pratiquement aucune loi indiquant la façon dont les plaintes des détenus doivent être traitées en Ontario. La seule mention substantielle sur le sujet se trouve dans le règlement n° 778 : « Si le détenu prétend que ses privilèges ont été enfreints ou s'il a une plainte à faire à l'égard d'un autre détenu ou d'un employé, il peut présenter sa plainte par écrit au chef d'établissement ».⁶⁷

La politique interne du ministère définit un processus plus détaillé pour le traitement des plaintes des détenus sur un vaste éventail de sujets, dont les suivants :

- allégations d'actes criminels;
- infraction présumée à la politique ou à la loi;
- appel à une décision (p.ex. décision visant une absence temporaire, disposition prise pour mauvaise conduite, etc.);
- modification des privilèges pour raisons disciplinaires, de sécurité ou de sûreté;
- mise en place d'une modification de la politique ou des procédures;
- résolution d'une condition au sein de l'établissement qui crée une condition de vie dangereuse, insalubre ou insatisfaisante.⁶⁸

Cependant, comme expliqué ci-dessous, les politiques visant le traitement de ces plaintes sont confuses et contradictoires et ne correspondent pas à l'explication du processus de traitement des plaintes dans le guide fourni aux détenus. Compte tenu de ce contexte juridique et politique, il n'est pas surprenant que plusieurs prestataires de services communautaires et familles de détenus avec qui l'équipe de l'Examen indépendant s'est entretenu ne soient au courant d'aucun mécanisme de plaintes au sein des établissements correctionnels de l'Ontario malgré une expérience approfondie de travail aux côtés des détenus et de défense de leurs intérêts.

⁶⁷ Règl. 778, *supra* note 16.

⁶⁸ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Institutional Services Policy and Procedures Manual: General Inmate Management: Inmate Complaints* (Gouvernement de l'Ontario, novembre 2013), art 6.5.6 (ci-après « MSCSC : Inmate Complaints »).

Encadré 2 : Modèle de processus de plainte

L'ombudsman des services publics écossais a publié une série d'outils pratiques pour favoriser le développement de processus de plainte du public robustes, efficaces et judicieux.

Énoncé des principes de traitement des plaintes de l'ombudsman des services publics écossais :

Une procédure de traitement des plaintes efficace est :

- Axée sur l'utilisateur : elle met la plainte au cœur du processus.
- Accessible : elle est communiquée de manière claire et adéquate, facilement comprise et accessible à tous.
- Simple et opportune : elle comprend aussi peu d'étapes que nécessaire dans un laps de temps convenu et transparent.
- Complète, proportionnée et cohérente : elle doit produire un résultat de qualité pour toutes les plaintes grâce à une enquête robuste mais proportionnée et à l'utilisation de normes de qualité claires.
- Objective, impartiale et équitable : elle doit être objective, factuelle et motivée par les circonstances et les faits établis, et non par des suppositions, et cela doit être clairement démontré.

et doit :

- Aspirer à une résolution rapide : elle vise à régler les plaintes le plus tôt possible, à la satisfaction de l'utilisateur du service chaque fois que cela est possible et approprié.
- Offrir une amélioration : elle est guidée par la recherche d'une amélioration, et se fonde sur l'analyse des résultats pour soutenir la prestation des services et améliorer la qualité des services.⁶⁹

Éléments clés des conseils de l'ombudsman des services publics écossais pour une procédure de traitement des plaintes modèle :

Faire connaître la procédure de traitement des plaintes

- Les processus de plaintes doivent être accessibles, faciles à comprendre et à naviguer. L'information doit être diffusée de la manière la plus efficace et la plus accessible possible.

Une définition commune de ce qui constitue ou pas une plainte

- Les plaintes ne sont pas identiques aux demandes de service, aux appels de décision ou aux demandes d'explicitation d'une politique. Pour l'ombudsman des services publics écossais, une plainte se définit par l'expression d'une insatisfaction par un ou plusieurs membres du public par rapport à une mesure ou une absence de mesure d'un organisme, ou par rapport aux normes de service

⁶⁹ Ombudsman des services publics écossais, *SPSO Statement of Complaints Handling Principles* (Édimbourg, Ombudsman des services publics écossais, janvier 2011).

fournies par un organisme ou en son nom. Le personnel de première ligne doit être à même de reconnaître la formulation d'une plainte et savoir quelle procédure appliquer.

Un processus en deux étapes permettant de régler les plaintes aussi près de la première ligne que possible

- Les plaintes qui sont simples et faciles à résoudre, nécessitant peu ou pas d'enquête peuvent être réglées par tout membre du personnel de première ligne. Le personnel doit recevoir des conseils sur les types de plaintes qui peuvent être réglées en première ligne.
- Les problèmes qui ne peuvent pas être résolus en première ligne ou qui sont plus complexes, graves ou à risque élevé devraient faire l'objet d'une enquête plus formelle pour établir tous les faits pertinents et fournir une réponse complète, objective et proportionnée qui représente la position définitive du prestataire de services. Un membre de la haute direction doit être impliqué dans la décision finale pour ce type de plainte, qui peut faire l'objet d'une médiation, si nécessaire.
- La décision finale doit comprendre les coordonnées des personnes-ressources afin de permettre un examen indépendant plus approfondi par l'ombudsman.

Échéancier clair pour la procédure

- La résolution des plaintes en première ligne devrait avoir lieu immédiatement lorsque cela est possible et, si de plus amples renseignements sont nécessaires, elle devrait être effectuée dans un délai maximal de cinq jours ouvrables. L'étape de l'enquête devrait prendre 20 jours ouvrables, y compris la réponse écrite informant de la décision finale de l'organisme.

Réparation

- Il devrait y avoir une politique claire en matière de réparation à des fins de cohérence et de flexibilité. Différentes options, y compris des excuses, une explication, la correction de l'erreur ou une compensation financière, devrait être offertes; les souhaits du plaignant doivent être pris en compte et respectés, le cas échéant.

Enregistrement de toutes les plaintes, quel que soit le mode de présentation ou de résolution

Apprentissage actif à partir des plaintes grâce aux rapports et diffusion d'information sur les plaintes.

- Il doit y avoir un système structuré à l'échelle de l'organisme pour enregistrer les plaintes, leurs résultats et toute mesure qui en résulte. L'information qui en résulte devrait être passée en revue et utilisée pour améliorer la prestation des services. L'information comprise dans les plaintes doit être régulièrement passée en revue par un membre de la haute direction et les procédures doivent favoriser des réponses efficaces et efficientes à tout problème décelé. Des données concernant le traitement des plaintes doivent être régulièrement publiées.⁷⁰

⁷⁰ *Ibidem.*

La politique du ministère visant les plaintes des détenus stipule que les détenus ont accès à des procédures de plaintes officielles et informelles pour un règlement équitable et opportun des plaintes, des préoccupations et des litiges découlant des Services correctionnels et des opérations de l'établissement correctionnel. La politique, cependant, ne donne aucune orientation sur la façon dont un processus formel ou informel est déclenché et ne précise pas en quoi consiste chaque processus.

La politique prévoit que les détenus peuvent se plaindre à tout membre du personnel verbalement ou par écrit. Il n'existe que très peu de consignes quant au traitement des plaintes écrites au sein des établissements. La politique stipule simplement que si un détenu se plaint par écrit, la réponse sera également par écrit, et exige que les réponses écrites comprennent la mention « En réponse à votre plainte concernant _____ en date du _____, je fournis les informations suivantes ». ⁷¹ Il n'existe aucune directive concernant le processus de réception, de résolution ou de transfert à un échelon supérieur des plaintes écrites au sein de l'établissement.

L'équipe de l'Examen indépendant a sondé plusieurs établissements en ce qui concerne leurs pratiques de traitement des plaintes écrites. Un seul disposait d'un formulaire consacré exclusivement aux plaintes et griefs; dans tous les autres établissements, les détenus devaient déposer leur plainte sur le même formulaire de demande général qui sert aux demandes de services comme les soins de santé, les repas spéciaux et la programmation. Tous ces formulaires doivent être remis aux agents des services correctionnels à des fins de traitement. Il est probable que certains détenus éprouvent une réticence à déposer une plainte écrite à propos du comportement du personnel étant donné que les formulaires de plainte ou de demande sont d'abord lus et traités par le personnel de première ligne. Les personnes interrogées ont indiqué que, d'après leur expérience, des détenus avaient retiré leur plainte visant un membre du personnel après avoir reçu des menaces de transfert ou de mise en isolement pour leur propre protection. Certaines personnes interrogées ont déclaré qu'il était fréquent d'entendre que des formulaires de plainte avaient « disparu ». Dans la grande majorité des établissements, les détenus ne reçoivent généralement pas de copie de leur formulaire de plainte et ne sont pas en mesure de conserver une confirmation écrite de réception, de prise de connaissance ou de traitement. Plusieurs personnes interrogées ont déclaré qu'il était fréquent que les détenus ne sachent pas quelle mesure, le cas échéant, a été prise en réponse à leur plainte.

Les politiques du ministère offrent des directives détaillées concernant le traitement des plaintes verbales. À la réception d'une plainte verbale, la politique indique qu'il faut consigner la plainte dans le registre de l'unité. ⁷² Néanmoins, la plupart des membres du personnel

⁷¹ *Ibidem*, art. 6.7.2, 6.7.3.

⁷² MSCSC : Inmate Complaints, *supra* note 68 art. 6.5.4.

institutionnel ayant eu un entretien avec l'équipe chargée de l'examen indépendant ont indiqué que les plaintes étaient rarement ou même jamais consignées par écrit.

La politique indique aux membres du personnel ayant reçu une plainte verbale de prendre des « mesures correctives » si leurs responsabilités le leur permettent.⁷³ Si la question ne relève pas de la responsabilité de l'employé, ce dernier doit aviser le sergent qui « tente de résoudre le problème ou transmet la plainte au chef d'établissement ou à la personne qu'il a désignée. »⁷⁴

Si le sergent tente de régler lui-même le problème mais que la plainte verbale demeure non résolue, celle-ci peut-être acheminée au chef d'établissement ou à la personne qu'il a désignée aux fins de résolution en remplissant un formulaire de demande « si le sergent juge bon de le faire ». ⁷⁵ Bien qu'il y ait une obligation supplémentaire pour les employés de remplir un rapport d'incident pour « les plaintes verbales graves (par exemple, agression, vol, négligence ou inconduite de la part du personnel, etc.) », il n'y a pas de définition plus précise d'une « plainte grave » et aucune indication des mesures à prendre après la production du rapport d'incident.⁷⁶

Encadré 3 : Réforme du système de plaintes au Centre de détention d'Ottawa-Carleton

Le 25 mars 2016, un groupe de travail a été formé pour étudier la surpopulation, la capacité et les problèmes en santé et sécurité au Centre de détention d'Ottawa-Carleton. Ce groupe de travail, composé de membres de la communauté, de professionnels du système de justice et de directeurs et de personnel du système correctionnel, a été mandaté afin d'élaborer un plan d'action contenant des recommandations précises.

L'une des recommandations du groupe de travail concernait le suivi et le traitement des demandes et des plaintes des détenus :

Le MSCSC devrait étudier et réviser le processus de traitement des plaintes et des demandes des détenus pour veiller à ce que les systèmes en place soient suivis, clairs et transparents, et qu'ils comportent des normes de services bien définies pour les plaignants. Cela devrait inclure une divulgation publique annuelle de la nature des plaintes des détenus adressées au ministère, des mesures correctives entreprises et du nombre de jours jusqu'à la résolution de la plainte.⁷⁷

⁷³ *Ibidem* art. 6.5.2.

⁷⁴ *Ibidem* art. 6.5.3.

⁷⁵ *Ibidem* art. 6.5.5.

⁷⁶ *Ibidem* art. 6.7.4.

⁷⁷ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, « Centre de détention d'Ottawa-Carleton » (Gouvernement de l'Ontario, octobre 2016), dernière mise à jour : 24 octobre 2016

À la suite de cette recommandation, le Centre de détention d'Ottawa-Carleton a revu ses procédures et a effectué une mise à jour du formulaire de plainte pour les détenus.⁷⁸ Le Centre a également signalé que le nouveau processus de traitement des plaintes comprenait les éléments suivants :

- Les détenus devront remplir un formulaire de demande « BLEU » s'ils ont une plainte et devront le soumettre à l'agent en service. Le formulaire est maintenant imprimé sur papier bleu afin qu'il puisse être clairement identifié.
- Lorsque le formulaire est soumis, il est ensuite transmis à l'administration.
- Le personnel d'administration du centre de détention consignera ces plaintes dans la feuille de suivi aux fins de surveillance, de signalement et de suivi.
- Les formulaires de plaintes porteront un sceau indiquant la date de réception et seront envoyés au service chargé de prendre les mesures correctives ou de prendre une décision. Une copie de la plainte sera également renvoyée au détenu.
- Le détenu recevra une confirmation écrite des mesures entreprises ou de la décision rendue en ce qui concerne sa plainte dans un délai de 10 jours ouvrables. Si le processus de résolution prend plus de 10 jours ouvrables (gravité de la plainte, possibilité de résolution), le détenu sera avisé du délai supplémentaire dans les 10 jours ouvrables.
- Le chef adjoint des opérations recevra un rapport sommaire de toutes les plaintes résolues et non résolues toutes les deux semaines. Le chef adjoint des opérations est responsable de l'examen et de la surveillance des dossiers de manière continue, afin de garantir la responsabilité du personnel en ce qui concerne l'examen et la réponse aux préoccupations.
- Un rapport sommaire de la nature des plaintes des détenus, des mesures correctives entreprises et le nombre de jours avant la résolution sera mis à la disposition du public chaque année. Le premier rapport doit être publié en janvier 2018.⁷⁹

Ces réformes sont prometteuses et représentent une première étape vers une réforme plus élargie du système de plaintes pour les détenus.

http://www.mcscs.jus.gov.on.ca/french/Servicescorrectionnels/OCDC_task_force_fr.html#suivi

⁷⁸ Recommandations du groupe de travail du Centre de détention d'Ottawa-Carleton pour le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels : Rapport d'étape n° 1 (Gouvernement de l'Ontario), dernière mise à jour : 27 octobre 2016

http://www.mcscs.jus.gov.on.ca/french/Servicescorrectionnels/GroupedexamenconcernantleCentreded%C3%A9tentiondOttawaCarleton/CDORecommandationsduGrouped%E2%80%99examenRapportd%E2%80%99%C3%A9tapeno%C2%A01_fr.html.

⁷⁹ *Ibidem*; Recommandations du groupe de travail du Centre de détention d'Ottawa-Carleton pour le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels : Rapport d'étape n° 2 (Gouvernement de l'Ontario), dernière mise à jour : 31 janvier 2017.

http://www.mcscs.jus.gov.on.ca/french/Servicescorrectionnels/GroupedexamenconcernantleCentreded%C3%A9tentiondOttawaCarleton/CDORecommandationsduGrouped%E2%80%99examenRapportd%E2%80%99%C3%A9tapeno2_fr.html.

Peu importe si une plainte est effectuée de manière verbale ou par écrit, il existe des circonstances particulières dans lesquelles la politique en matière de plaintes des détenus indique aux administrateurs de communiquer avec d'autres personnes ou de remplir des documents supplémentaires. Si une plainte comprend des allégations quant à une activité criminelle, par exemple, le formulaire d'avis de droit de poursuivre ou de lever les accusations criminelles doit être rempli.⁸⁰ Les plaintes concernant des incidents durant lesquels on aurait fait un usage excessif du recours à la force sont assujetties à une politique particulière relative aux plaintes concernant l'usage excessif du recours à la force. Il y a également une liste de personnes avec⁸¹ lesquelles communiquer et des rapports supplémentaires à remplir lorsqu'un détenu accuse un membre du personnel d'inconduite sexuelle,⁸² accuse un employé⁸³ ou un autre détenu⁸⁴ d'activité criminelle, ou si la plainte nécessite une « enquête officielle » par un enquêteur indépendant.⁸⁵

Il existe des procédures de traitement des plaintes distinctes définies dans la politique de correspondance du ministère qui n'ont peu ou aucun lien avec les processus de grief des détenus.⁸⁶ Les institutions ont une autorité élargie permettant de lire presque toute la correspondance des détenus;⁸⁷ la politique sur la correspondance indique que si le courrier sortant d'un détenu est ouvert et divulgue une plainte, « le chef de l'établissement doit être avisé de la nature de la plainte ».⁸⁸ Si la plainte est « particulièrement grave », le chef d'établissement doit « rapidement transmettre un rapport au directeur régional », et une décision conjointe sera rendue afin de déterminer si l'établissement, un enquêteur du

⁸⁰ *Ibidem* art. 6.2.2 (concernant les autres détenus), art. 6.6 (en général).

⁸¹ *Ibidem* art. 5.2. Les organismes et les personnes avec lesquelles communiquer sont les suivants : administrateur/directeur régional, le SESC, la police (si la plainte ou l'accusation concerne une activité criminelle) et l'Unité de la résolution de conflits pour les clients.

⁸² *Ibidem* art. 6.3.1.

⁸³ *Ibidem* art. 6.3.2.

⁸⁴ *Ibidem* art. 6.4.

⁸⁵ *Ibidem* art. 6.4 (accusation envers un autre détenu), art. 6.3.2 (accusation envers un employé). La politique n'établit pas d'enquête officielle lorsqu'il faut en mener une et ne définit pas les détails concernant les processus mis en application lorsque l'on a communiqué avec ces personnes et que l'on a rempli des rapports supplémentaires. Concernant les lacunes de cette politique, le ministère a indiqué qu'il comprenait qu'une enquête officielle signifiait « enquête de niveau 1 », ce qui est défini dans le cadre d'une autre politique. Les enquêtes de niveau 1, qui sont menées par des inspecteurs indépendants, « concernent les incidents qui sont considérés comme étant une infraction importante aux politiques et procédures de la LMSC ». Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Services correctionnels et enquêtes de surveillance : Politique* (Gouvernement de l'Ontario).

⁸⁶ MSCSC : Correspondence, *précité* note 28.

⁸⁷ *Ibidem* art. 4.

⁸⁸ *Ibidem* art. 6.8.1.

ministère ou la police sera responsable de l'enquête.⁸⁹ Le chef d'établissement « fait enquête sur toute préoccupation soulevée », tente « de résoudre tout problème à la satisfaction du détenu » et « tient un registre » sur l'enquête et la tentative de résolution de la plainte.⁹⁰ À la réception de la lettre par le représentant du ministère, ce dernier doit « communiquer avec le chef d'établissement pour déterminer la nature et le statut de la plainte du détenu » afin de pouvoir préparer une « réponse adéquate ». ⁹¹ Deux copies de la réponse doivent être transmises au chef d'établissement : une copie pour le détenu et une copie qui devra être signée et datée par le détenu et portée à son dossier.⁹² La politique relative à la correspondance permet également, à l'occasion, au directeur régional de demander que le chef d'établissement réponde directement au détenu plutôt que de fournir une réponse par écrit.⁹³

Par conséquent, les détenus qui font parvenir leurs plaintes à des personnes à l'extérieur du centre de détention doivent, selon la politique, recevoir une attention d'un niveau plus élevé et plus officielle que ceux qui emploient les voies internes. Il n'y a aucune explication quant à ce processus parallèle, ce qui entraîne un modèle à deux vitesses qui semble être davantage une stratégie de communication que de résolution de plaintes.

En pratique, toute la correspondance destinée au ministre, au sous-ministre, au sous-ministre associé ou au sous-ministre adjoint est consignée par l'unité de correspondance du ministère et attribuée à la direction du soutien opérationnel du ministère aux fins de réponse. Avant de rédiger la réponse à la lettre d'un détenu, un analyste du ministère doit communiquer avec le chef d'établissement ou un chef adjoint et parfois, avec un bureau régional pour obtenir une rétroaction concernant la plainte. Un analyste vérifiera également la base de données de correspondance interne du ministère et le Système informatique de suivi des contrevenants (SISC) pour obtenir des renseignements. Une réponse sera ensuite rédigée et, à moins qu'il s'agisse d'un appel pour inconduite, sera envoyée au chef d'établissement aux fins d'examen et d'approbation. Toute correspondance sera ensuite envoyée au bureau du sous-ministre adjoint pertinent et acheminée vers le bureau du sous-ministre associé aux fins d'approbation. Au cours du processus, on ne communique jamais directement avec le détenu pour obtenir plus de renseignements.

Les détenus ne sont pas au courant de ce processus. Le Guide d'information à l'intention des personnes détenues dans les établissements pour adultes du ministère qui est disponible en

⁸⁹ *Ibidem* art. 6.8.3, 6.8.4.

⁹⁰ *Ibidem* art. 6.16.7 (b).

⁹¹ *Ibidem* art. 6.16.7(c).

⁹² *Ibidem* art. 6.16.7(d).

⁹³ *Ibidem* art. 6.16.7(f).

ligne et en version imprimée dans chacune des unités explique que le processus général de traitement des plaintes à « l'interne » se déroule comme suit :

- Vous pouvez envoyer un formulaire de demande au chef d'établissement; toutefois, si vous désirez obtenir une réponse écrite, vous devrez le préciser sur le formulaire de demande. Le chef des opérations en service discutera avec vous à la place du chef d'établissement. Si vous n'êtes pas satisfait de la réponse du chef des opérations, vous pouvez demander à voir le chef d'établissement.
- Si vous n'êtes pas satisfait de la réponse du chef d'établissement, vous pouvez communiquer avec le directeur régional par écrit pour expliquer les étapes entreprises pour résoudre le problème...
- Si vous n'êtes toujours pas satisfait, vous pouvez écrire au représentant principal du ministère, notamment le sous-ministre adjoint, des services institutionnels, le sous-ministre ou le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels pour un examen plus approfondi. Le représentant principal du ministère ou son délégué vous indiquera, ainsi qu'à votre chef d'établissement, toutes les mesures entreprises concernant votre plainte.⁹⁴

Bien que les détenus soient avisés dans la section « courrier » du guide que toutes les lettres peuvent être ouvertes par le personnel de l'établissement et que le courrier adressé aux représentants du gouvernement sera inspecté pour vérifier « qu'il ne contient pas d'articles de contrebande, de menaces, de langage grossier ou de contenu inapproprié », il n'y a aucun avis aux détenus indiquant que tous les examens de plaintes du ministère feront l'objet de commentaires, de contrôles et d'approbation de la part de l'établissement pertinent.⁹⁵ Le manque de surveillance indépendante, de divulgation et de transparence concernant le fonctionnement du système de plaintes mine l'impartialité du processus. La manière dont les nombreux niveaux d'examen (dont bon nombre sinon tous sont acheminés au chef d'établissement concerné) empêchent l'atteinte d'un système de plaintes équitable et rapide n'est pas claire.

La grande majorité des plaintes de détenus ne sont pas centralisées ou suivies, que ce soit au sein de l'établissement ou du ministère. Dans les établissements, les plaintes verbales ne sont généralement pas consignées, et le système de plaintes écrites repose entièrement sur des bouts de papier qui sont remis à des agents correctionnels, lesquels doivent à leur tour transmettre ces feuilles de papier au gestionnaire pertinent. Dans ces conditions, il est impossible pour les gestionnaires principaux d'analyser les tendances ou d'utiliser les renseignements pour déterminer quels sont les problèmes systémiques. Bien que la correspondance adressée aux plus hautes instances du ministère fasse l'objet d'un suivi

⁹⁴ MSCSC : Guide d'information à l'intention des personnes détenues, *supra* note 34.

⁹⁵ *Ibidem*.

Encadré 4 : L'Unité de la résolution de conflits pour les clients

L'Unité de la résolution de conflits pour les clients est une unité interne du ministère qui « reçoit les plaintes directement des détenus ou des clients et offre des services de consultation aux gestionnaires pour les aider à résoudre les plaintes de traitement différentiel selon les motifs établis dans le *Code des droits de la personne de l'Ontario* ». ⁹⁶ Les coordonnées de l'Unité de la résolution de conflits pour les clients sont bien indiquées dans chaque établissement et sont comprises dans le Guide d'information à l'intention des personnes détenues, comme l'une des méthodes principales de résolution des plaintes.

Les fondements de l'Unité de la résolution de conflits pour les clients remontent au début des années 1990, lorsque la Commission sur le racisme systémique dans le système de justice pénale en Ontario a recommandé que le ministère déploie des efforts pour « éliminer le racisme systémique dans les établissements de détention ontariens » en « nommant un coordonnateur de la lutte contre le racisme ». ⁹⁷ Un directeur a été nommé et, en 2005, le ministère a officiellement établi un bureau du coordonnateur de la lutte contre le racisme. Ce bureau était chargé d'enquêter sur les plaintes en matière de droits de la personne relatives à la race et à l'origine et d'y répondre. Le coordonnateur avait à l'origine un bureau qui lui était consacré et relevait directement du sous-ministre adjoint des services institutionnels. En plus de traiter les plaintes des détenus, le bureau du coordonnateur participait à la formation du personnel dans les établissements et au Collège de formation correctionnelle de l'Ontario, en offrant des conseils d'experts sur l'intégration des principes relatifs aux droits de la personne dans les politiques du ministère, en effectuant l'analyse des tendances en matière d'atteinte aux droits de la personne et en établissant et en entretenant des relations de travail continues avec des groupes racialisés et d'autres groupes dans la communauté.

En 2009, le bureau du coordonnateur a été relocalisé à Toronto et placé sous la Division de l'efficacité organisationnelle du ministère. En 2010, il a été renommé Unité de la résolution de conflits pour les clients, et son mandat a été élargi pour inclure tous les motifs discriminatoires selon le code des droits de la personne. Au même moment, toutefois, le nombre d'employés est passé de cinq à deux. Cette réduction importante des effectifs a signifié que toutes les activités de formation et de sensibilisation de l'Unité ont cessé et que les employés restants se consacraient désormais aux visites sur place et à la gestion des quelque 1000 appels de détenus chaque année. Au cours des trois années suivantes, le ministère a déplacé les deux employés de l'unité au sein de cinq secteurs au sein de la Division de l'efficacité organisationnelle. En 2011, la Division de l'efficacité organisationnelle a été dissoute et l'Unité de la résolution de conflits pour les clients a été intégrée à la Division du soutien opérationnel.

⁹⁶ *Ibidem* art. 4.2.

⁹⁷ Commission sur le racisme systémique dans le système de justice pénale en Ontario, *Le racisme en milieu carcéral* (Toronto : Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1994).

administratif, aucune analyse n'est faite quant à l'objet, la source, la résolution ou le volume des plaintes de détenus.

Les détenus qui ne sont pas satisfaits de la manière dont leur plainte a été traitée par le ministère peuvent communiquer avec l'Ombudsman de l'Ontario ou, s'il s'agit d'une question relative aux droits de la personne, avec la Commission ontarienne des droits de la personne ou l'Unité de la résolution de conflits pour les clients du ministère. L'Unité de la résolution de conflits pour les clients est une unité interne du ministère qui s'occupe de traiter les allégations de discrimination des détenus selon le *Code des droits de la personne de l'Ontario*.⁹⁸ Elle est actuellement constituée de deux employés chargés de répondre aux plaintes d'environ 1000 détenus chaque année, de mener des enquêtes et, au besoin, de résoudre ces plaintes. L'Unité n'a pas le pouvoir d'obliger les établissements à se conformer aux obligations en matière de droits de la personne, mais travaille de concert avec le personnel institutionnel et les gestionnaires pour trouver des mesures d'adaptation adéquates et des solutions aux plaintes relatives aux droits de la personne. En tant qu'unité interne du ministère, il ne s'agit pas d'un organisme indépendant et l'unité n'a pas le pouvoir d'effectuer des comptes-rendus publics.

Le mandat de l'Ombudsman de l'Ontario inclut la réception des plaintes et leur réponse, y compris les plaintes concernant le processus de grief lui-même. Les plaintes concernant les activités correctionnelles représentant une forte proportion du total des plaintes reçues par le bureau de l'Ombudsman, représentant entre 14 % et 34 % des plaintes annuelles reçues depuis 2004-2005.⁹⁹ Durant l'exercice 2016-2017, par exemple, l'Ombudsman de l'Ontario a reçu 3998 plaintes concernant les établissements correctionnels pour adultes, ce qui représente 19 % de toutes les plaintes reçues cette année.¹⁰⁰

En dernier recours, l'Ombudsman ne mène pas d'enquête et n'intervient pas dans tous les cas. Bien que l'Ombudsman occupe un rôle important, l'organisme ne mène pas d'enquête officielle dans la grande majorité des cas. En 2014-2015, des 3010 plaintes soumises provenant des dix établissements dont proviennent la majorité des plaintes, seulement 75 (environ 2 %) d'entre elles ont été acceptées aux fins d'examen supplémentaire et d'enquête.¹⁰¹ Comme il est

⁹⁸ MSCSC : *Inmate Complaints*, *supra* note 68 art. 4.2.

⁹⁹ Dans son rapport de 2013-2014, l'Ombudsman a noté que « Les établissements correctionnels de la province sont, historiquement, la plus grande source de plaintes au bureau de l'Ombudsman ». Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario, *Rapport annuel de 2013-2014* (Gouvernement de l'Ontario, 23 juin 2014) (ci-après « Rapport annuel de l'Ombudsman de l'Ontario 2013-2014 »).

¹⁰⁰ *Ibidem* aux dix plus grands établissements correctionnels par volume, 2016-2017.

¹⁰¹ Bureau de l'Ombudsman de l'Ontario, *Rapport annuel 2014-2015* (Gouvernement de l'Ontario, 28 juillet 2015).

Encadré 5 : Appels relatifs à l'inconduite des détenus

Les détenus peuvent être coupables d'inconduite institutionnelle pour divers types d'actions, notamment la désobéissance aux ordres ou l'infraction aux règles institutionnelles.¹⁰² La réglementation a établi diverses conséquences disciplinaires pouvant être imposées à la suite d'une inconduite, notamment une réprimande verbale, une perte de privilèges, un isolement disciplinaire ou la perte de remise de peine méritée.¹⁰³ Les détenus qui ne sont pas en accord avec le verdict d'inconduite peuvent « demander un examen du ministère », qui a la possibilité de réviser la décision du chef d'établissement concerné par la plainte du détenu qui indique que la décision n'a pas été prise selon les procédures établies dans la réglementation ou qui a obtenu une perte de remise de peine méritée.¹⁰⁴

En pratique, les appels concernant l'inconduite sont traités par la même unité de correspondance du ministère qui traite le courrier habituellement envoyé par les détenus aux sous-ministres adjoints ou associés, au sous-ministre et au ministre. Contrairement aux autres types de correspondance et de plaintes des détenus, les appels concernant l'inconduite sont assujettis à un processus de tri officiel. Toutefois, l'établissement des priorités pour cette correspondance est effectué selon la date de libération plutôt que selon la sévérité des mesures disciplinaires imposées. Cela signifie qu'un détenu en détention provisoire qui porte un isolement disciplinaire en appel sera de plus faible priorité qu'un détenu condamné qui a perdu des privilèges et qui sera libéré bientôt. Cela signifie également qu'à moins que la libération prévue d'un condamné soit dans les prochains jours ou les prochaines semaines, il est probable que la peine disciplinaire aura été purgée avant que la décision de l'appel soit rendue.

En pratique, ce délai n'est peut-être pas important : il est extrêmement rare qu'une décision concernant une inconduite soit renversée. Les motifs d'examen autorisés établis par la loi sont très limités. Les lettres de réponse sont rédigées selon les documents officiels relatifs à l'appel (rapport d'incident, rapport d'inconduite), les renseignements se trouvant dans le SISC, un résumé écrit rédigé par l'établissement, ainsi que les discussions avec le chef d'établissement ou un adjoint pertinent. Le détenu n'a pas accès aux trois derniers éléments de renseignements et on ne communique jamais directement avec lui avant de rendre la décision.

¹⁰² Règl. 778, *supra* note 16 art. 29 (1).

¹⁰³ *Ibidem* art. 32 (1), 33(2), 33(1).

¹⁰⁴ *Ibidem* art. 33 (1).

expliqué dans divers rapports annuels, l’Ombudsman de l’Ontario fait le tri et privilégie les plaintes axées sur les problèmes de santé et de sécurité graves, comme « isolement prolongé, difficulté d’accès aux soins de santé, confinement et agressions ». ¹⁰⁵ Le personnel de l’Ombudsman « incite les détenus à utiliser le processus interne de traitement des plaintes pour régler la plupart des autres problèmes ». ¹⁰⁶ Il est important de noter que l’ombudsman fédéral pour les détenus, le Bureau de l’enquêteur correctionnel, a longtemps accepté les plaintes des détenus sans les obliger à passer par les mécanismes de griefs internes en premier. Il n’est pas productif de renvoyer les plaignants au sein d’un processus dysfonctionnel et qui est probablement à l’origine de la plainte.

Dans mon rapport *L’isolement en Ontario*, j’ai évoqué la mise sur pied de services d’inspection indépendants des services correctionnels afin d’améliorer la surveillance et la responsabilité du système correctionnel de la province. ¹⁰⁷ La mise en œuvre rapide de cette recommandation permettrait de régler les problèmes de manière plus cohérente quant au traitement des préoccupations maintes fois signalées sur le processus de plainte actuel en particulier et, plus généralement, sur la conformité à la politique. Bien que l’intention de la recommandation soit de donner à ce nouveau bureau de surveillance une certaine autorité, il n’y a aucune raison d’attendre l’adoption de la législation. Je note que le Bureau de l’enquêteur correctionnel a été établi en 1973, 19 ans avant son intégration à la partie III de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*.

c. Visites et soutien familial

Au Canada, la politique correctionnelle considère depuis longtemps qu’il est important que le détenu maintienne des liens avec ses amis et sa famille. À la fin des années 1980, l’examen du droit correctionnel du gouvernement fédéral a clairement recommandé de pérenniser le droit aux visites personnelles dans la législation. Cette recommandation est fondée sur un engagement envers la réhabilitation et le respect des droits de la personne :

¹⁰⁵ Bureau de l’Ombudsman de l’Ontario, *Rapport annuel 2015-2016* (Gouvernement de l’Ontario, 2 novembre 2015) (ci-après « Rapport annuel et l’Ombudsman de l’Ontario 2015-2016»). De manière semblable, dans le rapport annuel 2013-2014, l’Ombudsman explique : « Notre stratégie garantissant le traitement rapide et efficace des plaintes provenant des établissements correctionnels consiste à privilégier les problèmes de santé et de sécurité graves. Ceux-ci comprennent les préoccupations des détenus concernant l’usage excessif de la force par le personnel correctionnel (le sujet du rapport d’enquête systémique de l’an dernier, Le Code), l’isolement prolongé ou inapproprié, les traitements médicaux inadéquats et les agressions entre les détenus. » Rapport annuel de l’Ombudsman de l’Ontario 2013-2014, *supra* note 99.

¹⁰⁶ *Ibidem*, Rapport annuel de l’Ombudsman de l’Ontario 2015-2016.

¹⁰⁷ Howard Sapers, *L’isolement en Ontario* (Ottawa : Examen indépendant des Services correctionnels de l’Ontario, Gouvernement de l’Ontario, mars 2017), page 109.

La perte d'un accès important au monde extérieur était et demeure l'un des aspects les plus perturbants de l'incarcération. Ces propositions sont conçues pour surmonter, le plus possible, certains aspects de l'incarcération qui minent et entravent fréquemment les chances d'un détenu de conserver un contact significatif avec le monde extérieur.

Hors du milieu correctionnel, la liberté de pouvoir visiter ses amis, de parler au téléphone ou d'utiliser le courrier n'est pas comprise dans la législation et n'est pas protégée de manière particulière dans la *Charte*. Toutefois, cette liberté fait partie des piliers des libertés fondamentales, comme la liberté d'expression, de réunion et d'association, indiquées à l'article 2 de la *Charte*, et devrait être protégée dans toute la mesure du possible. En outre, cela crée un lien essentiel entre le détenu et le monde extérieur; de nombreuses études ont conclu que la réinsertion des contrevenants dans la communauté est meilleure lorsque les détenus ont un contact régulier avec le monde extérieur durant leur incarcération.

Nous abordons donc cet aspect en prenant en considération que les détenus conservent leur liberté en maintenant des liens avec le monde extérieur au moyen de visites, de correspondance et d'appels téléphoniques. Cette liberté devrait être limitée seulement lorsqu'il est question de garantir la sécurité et l'ordre au sein de l'établissement, et les mécanismes choisis pour limiter l'accès des détenus au monde extérieur devraient être le moins restrictifs possible.¹⁰⁸

De nombreuses recommandations tirées de l'examen du droit correctionnel concernant les visites, y compris les lois donnant un droit bien défini aux contacts en personne lors des visites, ont été mises en œuvre lorsque le gouvernement fédéral a adopté la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* et sa réglementation. Depuis ce temps, des observateurs dans les pénitenciers fédéraux et les établissements correctionnels ont noté des changements importants dans l'approche fédérale quant aux contacts et aux visites des familles. Le professeur Michael Jackson, par exemple, a écrit ce qui suit (traduction libre) :

Durant les trente années suivant ma première visite d'un pénitencier canadien, les zones où l'architecture des changements est la plus visible sont celles auxquelles la majorité du public n'a pas accès : il s'agit des endroits où les détenus reçoivent la visite de leur famille et de leurs amis. Contrairement aux espaces exigus et ternes qui existaient il y a trente ans, les espaces de visite des établissements rénovés ou récents sont plus spacieux, comportent des fauteuils confortables, des machines distributrices et des jouets pour les enfants; dans les établissements à sécurité moyenne et minimale, on retrouve des zones ouvertes adjacentes comportant des balançoires et d'autres installations permettant aux parents et aux enfants de s'amuser. Les établissements canadiens, à l'exception de l'unité spéciale de détention, ont des maisons ou des

¹⁰⁸ Solliciteur général du Canada, *Comment a été façonnée la réforme correctionnelle au Canada : documents de travail sur la révision du droit correctionnel, de 1986 à 1989* (Sécurité publique Canada, Gouvernement du Canada, 2002), pages 226-227.

roulottes privées réservées aux visites familiales privées dans lesquelles les détenus peuvent passer jusqu'à trois jours (parfois plus, exceptionnellement) avec leur famille. Durant ce temps, ils peuvent cuisiner leurs propres repas et entretenir une intimité physique et émotionnelle, ce qui est impossible dans les zones de visite conventionnelles. Dans tous les établissements à sécurité maximale et dans la plupart des établissements à sécurité moyenne, il existe tout de même des zones réservées aux visites « fermées » où les détenus sont séparés de leurs visiteurs par des cloisons vitrées et où ils doivent communiquer à l'aide d'un interphone; toutefois, la plupart des visites sont « ouvertes » et les détenus peuvent parler à leurs visiteurs et les toucher, pourvu que certaines normes de décence et de modestie soient respectées.¹⁰⁹

Le professeur Jackson indique que la nouvelle législation correctionnelle de l'époque fondée sur les droits est un élément important de ces changements.¹¹⁰ Récemment, une attention accrue a été portée sur les besoins des enfants dont les parents sont incarcérés. Une étude de 2014, par exemple, a exhorté les gouvernements à l'échelle du pays de trouver des moyens d'améliorer la communication et les visites entre les enfants et les parents incarcérés,¹¹¹ et une décision de la cour suprême de la Colombie-Britannique a empêché la clôture d'un programme mère-enfant provincial dans un établissement correctionnel pour des motifs constitutionnels.¹¹²

L'Ontario n'a pas suivi la même voie. Comme indiqué ci-dessous, la grande majorité des visites des proches de détenus en Ontario se limitent des séances de 20 à 40 minutes durant lesquelles les détenus et les visiteurs sont séparés physiquement par une barrière (ce que l'on appelle couramment des « visites fermées »). Les aires ouvertes sont limitées, il n'y a aucune installation de jeu extérieure pour les enfants, aucune maison pour les visites familiales privées et aucun programme mère-enfant. La tendance en Ontario ces dernières années a été de réduire le nombre de visites en personne : Les deux plus récents établissements ontariens ont presque totalement remplacé les visites fermées par des visites à distance, par vidéo. Ces politiques constituent non seulement des restrictions inutiles des droits de la personne, mais vont également à l'encontre des bonnes pratiques correctionnelles. Deux aspects du soutien familial et des visites sont étudiés ci-dessous : les visites personnelles dans les établissements correctionnels ontariens, ainsi que les programmes parent-enfant ou mère-enfant.

¹⁰⁹ Michael Jackson, *Justice behind the Walls: Human Rights in Canadian Prisons* (Toronto : Douglas & McIntyre, 2002).

¹¹⁰ *Ibidem*.

¹¹¹ Amanda V. McCormick, Hayli A. Miller et Glen B. Paddock, *In the Best Interest of the Child: Strategies for Recognizing and Supporting Canada's At-Risk Population of Children with Incarcerated Parents* (Université de la Vallée de Fraser, Centre for Safe Schools and Communities, 2014) p. v (ci-après, « In the Best Interests of the Child »).

¹¹² *Inglis c. British Columbia (ministre de la Sécurité publique)*, 2013 BCSC 2309 par. 329-331.

Visites personnelles

La recherche démontre de manière constante que le soutien de la famille et des amis est intimement relié au succès de la réintégration et de la réinsertion des détenus.¹¹³ Dans le cadre de la politique relative aux visites, le ministère reconnaît l'importance des programmes de visites dans le maintien du contact avec la famille, les proches et la communauté élargie, ainsi que l'influence positive de ces visites sur la réinsertion et la réintégration.¹¹⁴

Selon la loi, les détenus condamnés ont le droit de recevoir au moins une visite par semaine, et les personnes en détention provisoire ont le droit de recevoir au moins deux visites par semaine.¹¹⁵ La politique du ministère donne l'autorité aux chefs d'établissement de déterminer diverses limites en ce qui concerne les visites, notamment sur la durée des visites et le nombre de personnes autorisées par visite.¹¹⁶ La politique nécessite que les périodes de visite soient prévues pour « une durée minimum de quatre heures chaque jour, sept jours par semaine, avec certaines dispositions durant la semaine pour les visites en soirée ». ¹¹⁷ Lors de l'élaboration des horaires de visite, les chefs d'établissement doivent également garantir « un accès raisonnable pour la famille, les amis et les autres membres de la communauté et tenir compte de la disponibilité du transport en commun ». ¹¹⁸ Enfin, le chef de l'établissement a l'autorité de permettre des visites spéciales en dehors des heures de visites normales, particulièrement pour des motifs humanitaires ou pour les visiteurs et les proches venant de l'extérieur de la ville et qui ne sont pas en mesure de visiter les détenus durant les heures de visite normales.¹¹⁹

Étant donné la latitude offerte aux chefs d'établissement en ce qui concerne la définition des politiques de visites locales, il n'est pas surprenant que les établissements correctionnels de

¹¹³ William O'Grady et Ryan Lafleur, *Reintegration in Ontario: Practices, Priorities and Effective Models* (John Howard Society of Ontario et Université de Guelph, 2016) p. 35; HM Inspectorate of Prisons, « Resettlement provision for adult offenders - Families vital for prisoner rehabilitation, say inspectors », *Communiqués de presse* (Gouvernement du Royaume-Uni, 16 septembre 2014); Vera Institute of Justice, *Why Ask About Family? A Guide for Corrections* (Vera Institute of Justice, janvier 2011) p. 1, dernière consultation le : 14 août 2017 <https://www.vera.org/publications/why-ask-about-family-a-guide-for-corrections>; Urban Institute, *Family Support Is Key to Staying Out of Prison, Say Ex-Offenders in Chicago* (Urban Institute, 8 décembre 2004) dernière consultation le : 14 août 2017 <http://webarchive.urban.org/publications/900762.html>; Christy A. Visher et Jeremy Travis, « Transitions from Prison to Community: Understanding Individual Pathways », *Annual Review of Sociology* 29, n^o 1 (août 2003).

¹¹⁴ MSCSC : Visits, *supra*, note 18.

¹¹⁵ Régl. 778, *supra*, note 16 art. 14 (2), 14(3).

¹¹⁶ MSCSC : Visits, *supra*, note 18.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ *Ibidem*.

l'Ontario aient diverses restrictions en vigueur. L'équipe chargée de l'examen indépendant a sondé 11 établissements en ce qui concerne les politiques de visite.¹²⁰ La plupart des établissements ont mis en œuvre des limites très restrictives quant à la nature, la fréquence et la durée des visites. Dans de nombreux cas, un fardeau administratif important est imposé aux membres de la famille. Le personnel d'établissement s'est également plaint des exigences administratives reliées aux visites et de la nature « dérangeante » de l'accommodement et de la supervision des visites. Nous avons remarqué que :

- La grande majorité des visites en Ontario sont des « visites fermées » : les interactions sont séparées par une cloison transparente, ce qui empêche tout contact physique avec les proches ou les amis.
- Dans de nombreux établissements, les aires de visite sont exiguës et comportent uniquement des tabourets fixes, installés côte à côte et très rapprochés, tant pour le détenu que pour le visiteur. Cela rend la visite difficile et inconfortable pour les enfants, les personnes âgées ou à mobilité réduite, et ne permet aucune intimité.
- Afin de permettre une visite, la plupart des établissements exigent que le détenu remplisse une demande ou un formulaire d'autorisation comprenant le nom et les coordonnées du visiteur. Ce formulaire est ensuite approuvé et traité par le personnel de l'établissement, permettant ainsi de dresser une « liste des visiteurs approuvés ». Des six établissements sondés par l'équipe chargée de l'examen indépendant et qui indiquait des listes de visiteurs dans leur Ordres permanents, la moitié permettaient aux détenus de n'avoir que six personnes à la fois sur cette liste. Dans certains établissements, par exemple le Centre correctionnel du Centre-Nord, le Centre de détention d'Ottawa-Carleton et le Centre de détention du Sud de Toronto, les listes ne peuvent être mises à jour qu'une fois par mois.
- Le nombre minimum de visites stipulé par la loi est, dans de nombreux établissements, devenu le maximum par défaut et la durée de chaque visite est très restreinte. La majorité des installations offrent deux visites de vingt minutes par semaine pour les personnes en détention provisoire; dans certains établissements, les détenus condamnés peuvent bénéficier de visites plus longues dont la durée varie entre quarante minutes et une heure.
- La plupart des établissements exigent que les visiteurs prennent rendez-vous au moins 24 heures à l'avance pour voir un détenu.
- La plupart des établissements ne permettent que deux personnes par visite, excluant les enfants. Le Complexe correctionnel Maplehurst définit un enfant comme étant « un bébé dans les bras âgé de moins d'un an ». Puisque les enfants visiteurs doivent être accompagnés d'un adulte, cette politique empêche un tuteur d'amener plus d'un enfant

¹²⁰ Le 6 juin 2017, toutes ces installations comptaient 5792 détenus, ce qui représentait 74 % de la population carcérale en Ontario à ce jour. Ce total comprenait également 450 détenues, qui représentaient 72 % des femmes détenues en Ontario.

à la fois, forçant ainsi les familles à faire de multiples visites pour leurs enfants et à trouver d'autres dispositions de garde pour les autres enfants.

Bien qu'il y ait des dispositions lors de visites ouvertes permettant aux personnes d'interagir physiquement (étreintes et baisers au début et à la fin de chaque visite et en se tenant la main lors de la visite), la politique du ministère indique que « dans les établissements à sécurité maximale, y compris les prisons et les centres de détentions, les visites ouvertes ne sont pas systématiquement approuvées ».¹²¹ Puisque 25 établissements correctionnels du ministère sur 26 sont des établissements à sécurité maximale, cela élimine efficacement les visites ouvertes pour presque tous les détenus, peu importe si une visite particulière présente ou non un risque pour la sécurité. La justification fournie par le ministère dans les documents de sa politique en ce qui concerne la restriction des visites ouvertes dans les établissements à sécurité maximale explique que ces limites existent en raison de :

- Tout facteur de risque inconnu posé par de nombreux détenus dans ces établissements jusqu'à ce qu'ils soient catégorisés;
- La probabilité que certains détenus à sécurité maximale aient été accusés ou reconnus coupables de crimes graves ou présentent un historique comportemental ou institutionnel médiocre;
- La grande proportion de détenus dans les prisons et les centres de détention qui sont toujours en détention provisoire et le fait que les renseignements détaillés les concernant ne sont pas encore disponibles.¹²²

Le ministère n'effectue pas de classification ou d'analyses de risque systématiques afin de déterminer le niveau de risque institutionnel, et la plupart des détenus sont considérés comme étant à sécurité maximale par défaut (pour de plus amples renseignements, consulter la section V de ce rapport). Cette toile de politiques contradictoires et incohérentes entraîne l'adoption des pratiques les plus restrictives en matière de visites.

Parmi les nombreux établissements sondés, seul l'Institut correctionnel de l'Ontario, un centre de traitement à sécurité moyenne, offre des visites ouvertes à tous ses détenus (consulter le tableau 1). Deux établissements offrent des visites ouvertes aux détenus à sécurité moyenne ou, dans le cas du Centre de détention du Sud-Ouest, à ceux qui ont démontré un bon comportement sous supervision directe. Toutefois, la population de tous ces établissements ne représente qu'une faible proportion du nombre total de détenus. Bien que la politique laisse au chef de l'établissement la possibilité de permettre à un détenu à sécurité maximale d'avoir des visites avec contact pour des motifs particuliers ou humanitaires, cela se produit rarement.¹²³

¹²¹ MSCSC : Visits, *supra*, note 114 art. 6.1.2.

¹²² *Ibidem* art. 6.1.1-6.1.2.

¹²³ *Ibidem* art. 6.1.3.

Figure 3 : Aire de visite fermée, Prison de Kenora



- ❖ Aire de visite fermée à la Prison de Kenora
- ❖ Détenus et visiteurs sont séparés physiquement par une barrière et communique par récepteurs téléphoniques

Figure 4 : Aire de visite fermée pour hommes, Prison de Niagara



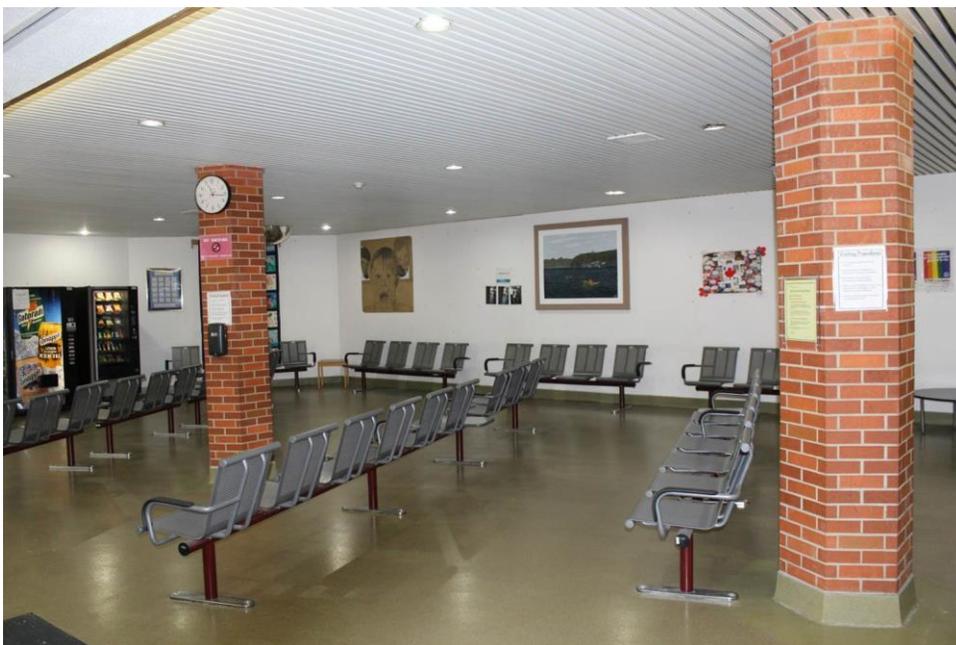
- ❖ Aire de visite fermée pour détenus à la Prison de Niagara

Figure 5 : Aire de visite ouverte à sécurité moyenne, Complexe correctionnel Maplehurst



- ❖ Aire de visite ouverte au Complexe correctionnel Maplehurst
- ❖ Les visites ouvertes sont réservées aux détenus à sécurité moyenne
- ❖ Les détenus et les visiteurs peuvent s'asseoir à la même table et avoir un contact physique limité

Figure 6 : Aire de visite ouverte, Institut correctionnel de l'Ontario



- ❖ Aire de visite ouverte à l'Institut correctionnel de l'Ontario, le seul établissement à sécurité moyenne de la province

Dans les deux établissements ontariens les plus récents, soit le Centre de détention du Sud de Toronto et le Centre de détention du Sud-Ouest, presque toutes les visites se font à l'aide d'un lien vidéo à distance. Bien que les amis et la famille doivent se rendre dans les établissements pour ces visites, ils n'ont pas la possibilité de voir le détenu en personne; ils sont plutôt amenés dans une pièce contenant une rangée d'appareils vidéo et ont 20 minutes pour parler à leur ami ou leur proche au moyen d'un écran vidéo. Le détenu, lui, ne quitte jamais son unité : une petite alcôve munie d'un écran vidéo se trouve dans son unité. Bien que ces appareils vidéo soient conçus pour permettre aux familles de communiquer à distance avec leurs proches, évitant ainsi les déplacements à l'établissement, cette fonction n'a jamais été activée.

Les deux établissements mentionnés ci-dessus ont récemment commencé à offrir des visites fermées et, dans le cas du Centre de détention du Sud-Ouest, des visites ouvertes pour certains détenus. Les exigences en matière de comportement donnant le droit à ces types de visites sont toutefois très rigoureuses: les détenus doivent avoir fait l'objet d'une surveillance directe durant un ou deux mois et avoir démontré un bon comportement de manière continue selon le jugement du personnel correctionnel. En mai 2017, 17 visites fermées ont eu lieu au Centre de détention du Sud de Toronto, ainsi que deux visites fermées et quatre visites ouvertes au Centre de détention du Sud-Ouest, ce qui représente très peu de détenus, étant donné que ces deux établissements comportent bien plus de 1000 détenus en tout temps.¹²⁴

D'autres juridictions ont des lignes directrices plus clémentes en ce qui concerne les visites. La politique correctionnelle de la Colombie-Britannique, par exemple, mentionne qu'« un détenu a droit à un minimum de deux heures de visites (famille et amis) par semaine ». ¹²⁵ La politique fait aussi explicitement référence à la *Charte* en ce qui concerne les droits et libertés d'association des détenus et précise que « les restrictions quant aux visites ne sont pas imposées de manière arbitraire et sans motif ». ¹²⁶ Au Yukon, la politique permet des visites d'une heure, qu'elles soient ouvertes ou fermées. ¹²⁷ Bien que le contact bouche à bouche ne soit pas permis, chaque visite peut commencer et se terminer avec une étreinte. ¹²⁸ Les visites d'urgence ou pour des motifs particuliers, bien qu'elles soient discrétionnaires, sont

¹²⁴ Selon le dénombrement de population carcérale quotidienne au 6 juin 2017. Le dénombrement total de la population carcérale aux Centres de détention du Sud de Toronto et du Sud-Ouest à cette date était de 896 et 253 détenus, respectivement.

¹²⁵ Ministère de la Justice, Division correctionnelle de la Colombie-Britannique, *Adult Custody Policy: Visitors* (Gouvernement de la Colombie-Britannique, juillet 2014) art. 1.11.5.

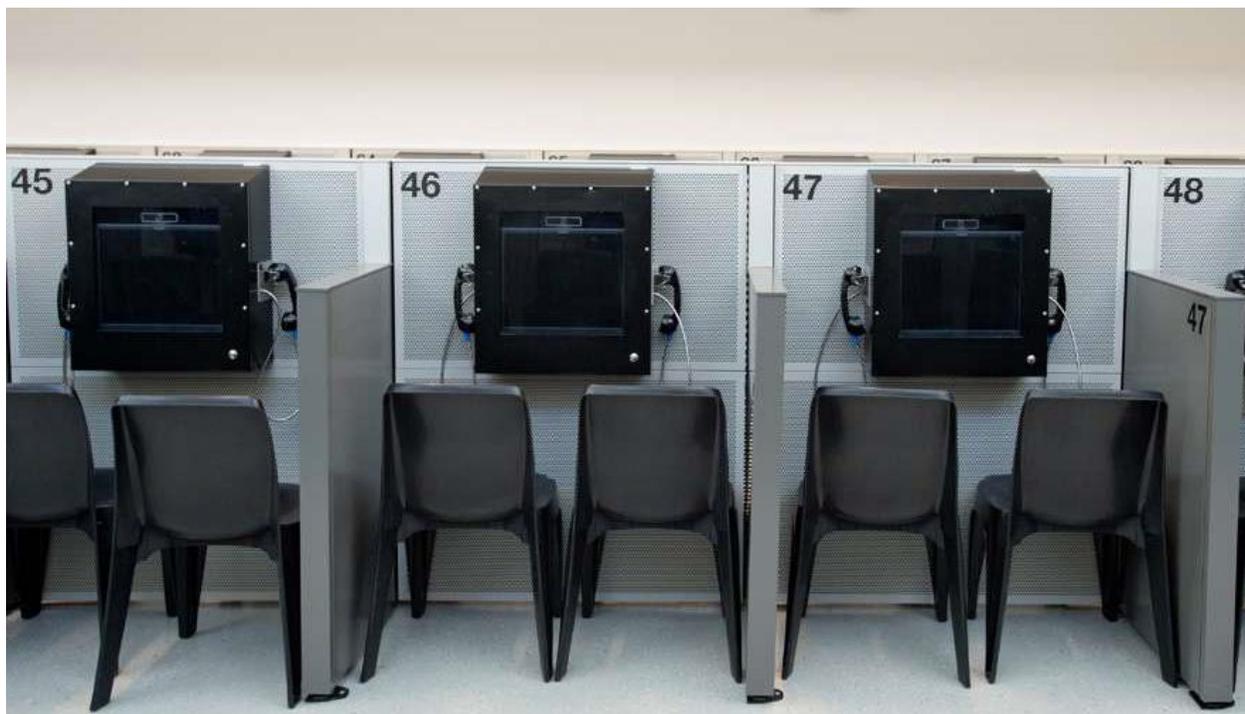
¹²⁶ *Ibidem* art. 1.11.7, 1.11.8.

¹²⁷ Ministère de la Justice, Division correctionnelle, *Adult Custody Policy Manual: Inmate Programs and Services: Inmate Visits* (Gouvernement du Yukon, janvier 2012).

¹²⁸ *Ibidem* art. 16.

généralement permises pour des motifs humanitaires.¹²⁹ Il n'y aucune restriction quant au nombre de visites par semaine que peut recevoir chaque détenu.¹³⁰

Figure 7 : Aire de visite par vidéo, Centre de détention du Sud de Toronto



- ❖ Trois des 70 stations de visite vidéo du Centre de détention du Sud de Toronto, situés dans une pièce adjacente au hall d'entrée de l'établissement
- ❖ Les visites personnelles se produisent presque exclusivement via un lien vidéo, avec le détenu assis devant un terminal vidéo similaire sur son unité

¹²⁹ *Ibidem* art. 11.

¹³⁰ *Ibidem*.

Tableau 1 : Types de visites offertes dans les établissements provinciaux

	Centre correctionnel du Centre-Est	Centre correctionnel du Centre-Nord	Centre de détention d'Elgin-Middlesex	Complexe correctionnel Maplehurst	Complexe correctionnel Monteith	Institut correctionnel de l'Ontario
Type de visite	Personnelle : Fermée Professionnelle : Selon le type de professionnel, ouverte pour les avocats	Personnelle : Fermée Professionnelle: Ouverte et fermée	Personnelle : Fermée Professionnelle : Fermée	Personnelle : la plupart sont fermées, mais les unités à sécurité moyenne peuvent offrir des visites ouvertes Professionnelle : Ouverte	Personnelle : Fermée Professionnelle: Ouverte	Personnelle : Ouverte Professionnelle : Ouverte
Visites par semaine	Généralement : 2 Travailleurs en établissement : 3	2	2	2	Détenus condamnés : 1 Détention provisoire : 2	3 pour la plupart des détenus
Durée de la visite	20 minutes	Détenus condamnés : 40 minutes Détention provisoire : 20 minutes	Généralement : 40 minutes Travailleurs en établissement : 60 minutes	Sécurité moyenne : 40 minutes Détention provisoire: 20 minutes	Détenus condamnés : 60 minutes Détention provisoire : 20 minutes	60 minutes Prolongation des visites possible pour bon comportement
Nombre de visiteurs	2 excluant les enfants	2 adultes 2 enfants	3 excluant les enfants de moins de 16 ans	Aucune limite	2 excluant les enfants	2 excluant les enfants

	Centre de détention d'Ottawa-Carleton	Centre de détention du Sud-Ouest	Centre de détention de l'Est de Toronto	Centre de détention du Sud de Toronto	Centre Vanier pour femmes
Type de visite	Personnelle : Fermée Professionnelle : Ouverte	Personnelle : Presque toujours par vidéo. Visites fermées et ouvertes permises pour bon comportement. Professionnelle : Ouverte	Personnelle : Fermée Professionnelle : Ouverte	Personnelle : Presque toujours par vidéo. Visites fermées pouvant être offertes pour bon comportement. Professionnelle : Ouverte, si l'espace le permet	Personnelle : La plupart sont fermées. Les détenues condamnées à sécurité moyenne peuvent bénéficier de visites ouvertes. Professionnelle : Ouverte si approuvée à l'avance
Visites par semaine	2	Surveillance directe, infirmerie et unité psychiatrique pour femmes : 6 Surveillance indirecte et isolement : 2	2	Surveillance directe : 4 Autres unités : 2 Visite fermée derrière cloison en verre une fois par mois au maximum	2
Durée de la visite	20 minutes	25 minutes	20 minutes	Vidéo – 20 minutes Visite derrière une cloison en verre – 50 minutes	30 minutes
Nombre de visiteurs	2 excluant les enfants	1, enfants évalués au cas par cas	2 excluant les enfants	2 excluant les enfants	2 adultes 1 enfant

Programmes parent-enfant et mère-bébé

Les enfants des parents incarcérés sont une population vulnérable et sont surnommés les « victimes invisibles » de notre système de justice criminelle.¹³¹ Les mères incarcérées décrivent la séparation de leurs enfants comme étant « la plus grande douleur provoquée par l'emprisonnement ».¹³² Chez les enfants, les effets de l'incarcération des mères dépendent de l'âge de l'enfant et de sa phase de développement.¹³³ Les répercussions de la séparation et de la perturbation du processus d'attachement peut créer un repli sur soi-même et de la détresse.¹³⁴

Séparer les mères et les bébés, y compris les nouveau-nés, génère certaines préoccupations. La période suivant l'accouchement et celle de la petite enfance sont toutes deux importantes pour le développement de la relation entre la mère et l'enfant. Partager la même chambre que la mère à partir de la naissance apporte des bienfaits en matière de santé et de relations pour les mères et les bébés; des experts ont indiqué que les visites quotidiennes seulement ne constituent pas un substitut adéquat.¹³⁵ Il a également été démontré que l'allaitement entraînait de grands bienfaits sur la santé et la nutrition des bébés et aidait au développement psychosocial. La séparation des mères et des bébés durant l'incarcération, sans surprise, inhibe l'allaitement et a été associée à la dépression et aux tendances suicidaires, à l'augmentation de la consommation de drogue et d'alcool et à une augmentation des activités criminelles chez les mères.¹³⁶

Au Canada, diverses juridictions ont mis en œuvre des programmes particuliers pour atténuer ces répercussions. Des recherches ont démontré qu'un contact avec un soutien adéquat entre les parents et les enfants pouvait renforcer les liens familiaux, favoriser la résilience de l'enfant et augmenter les chances du parent de réussir sa réinsertion.¹³⁷ La Colombie-Britannique a mené avec succès des programmes mère-enfant et mère-bébé. Le premier programme mère-bébé de la province, mis en œuvre en 1973, permettait aux femmes enceintes incarcérées de ramener leur bébé avec elles à l'établissement après la naissance. Durant 18 ans, environ 80 bébés et leur mère ont participé à ce programme. Lorsque le premier établissement à offrir le programme mère-bébé a fermé ses portes, un programme semblable a été lancé pour le

¹³¹ Alison Cunningham et Linda Baker, *Invisible Victims: The Children of Women in Prison*, (Centre for Children & Families in the Justice System, décembre 2004) p. 2.

¹³² Ann Booker Lopper et coll., « Parenting Stress, Alliance, Child Contact, and Adjustment of Imprisoned Mothers and Fathers » *Journal of Offender Rehabilitation* 48 n^o 6 (2009).

¹³³ Barabara J. Myers et coll., « Children of Incarcerated Mothers » *Journal of Child and Family Studies* 8 (1), (2009).

¹³⁴ Cunningham et Baker, *supra*, note 131 p. 2.

¹³⁵ *Inglis c. Colombie-Britannique*, *supra*, note 112 art. 269.

¹³⁶ *Ibidem* par. 329-331.

¹³⁷ In the Best Interests of the Child, *supra*, note 111 p. iii.

remplacer. Le deuxième programme permettait aux enfants âgés jusqu'à deux ans de rester avec leur mère; les enfants plus âgés pouvaient rester avec leur mère dans les zones d'hébergement privées pour les familles jusqu'à concurrence d'une semaine.¹³⁸

En 2005, la Colombie-Britannique a lancé son programme mère-bébé le plus récent pour les personnes en détention préventive et les détenues condamnées.¹³⁹ Bien que la province ait mis fin au programme en 2008, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a par la suite jugé que la fermeture du programme mère-bébé contrevenait aux droits constitutionnels. Dans le cadre de sa décision, la Cour a reconnu non seulement les bienfaits de tels programmes sur la mère et l'enfant (consulter l'encadré 6), mais également les conséquences graves d'une séparation parentale et du placement en famille d'accueil.¹⁴⁰ Le programme mère-bébé de la Colombie-Britannique a été rétabli en 2014.¹⁴¹

Un programme mère-enfant élargi existe au niveau fédéral. En 2005, le Service correctionnel du Canada a mis en œuvre un programme mère-enfant qui permet aux jeunes enfants de vivre avec leur mère. En 2014, le Service correctionnel du Canada a annoncé qu'il élargirait cette initiative en ajoutant 15 nouvelles chambres dans les unités à sécurité minimum réservées aux mères et à leurs enfants.¹⁴² En juin 2017, neuf mères et dix enfants participaient au programme : sept enfants de deux ans et demi à trois ans vivaient avec leur mère à temps plein, et trois enfants (sept mois, six et huit ans) y habitaient à temps partiel.

Le Québec a établi un programme de visites améliorées. Les services correctionnels québécois, en collaboration avec l'organisme à but non lucratif Continuité Famille auprès des détenues (CFAD), a offert la possibilité aux enfants âgés jusqu'à 14 ans de passer 24 heures avec leur mère dans une aire réservée de l'établissement correctionnel. Le personnel de CFAD accompagne la famille durant la visite.¹⁴³

¹³⁸ *Ibidem* par. 39, 42.

¹³⁹ *Ibidem* par. 80.

¹⁴⁰ *Ibidem* par. 329-331.

¹⁴¹ Linda Givetash, « Mother-child Prison Program Giving Babies, Mothers 'A Better Chance,' » *The Star*, 17 juillet 2016.

¹⁴² Entre 2008 et 2014, 14 enfants ont participé au programme et huit d'entre eux à temps plein. Leah Hennel, « Canada Expanding Rarely Used Program that Lets Mothers Live with Children in Minimum Security Prisons » *National Post*, 19 mai 2014.

¹⁴³ Continuité Famille auprès des Détenues (CFAD), « Programme mère-enfant » dernière consultation : 14 août 2017 <http://cfad.ca/index.html>.

Encadré 6 : Avantages des programmes mère-bébé

En 2013, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a jugé que la décision de fermer le programme mère-bébé dans un établissement correctionnel de la province constituait une violation injustifiable des droits garantis par la Charte.¹⁴⁴ La D^{re} Peggy Koopman, psychologue possédant une vaste expérience dans le domaine correctionnel et les programmes mère-bébé en particulier, a agi en tant que témoin expert en matière de bienfaits médicaux, psychologiques et sociaux de tels programmes pour les femmes enceintes, les mères et leurs enfants. Son témoignage, tel que résumé par le tribunal, indiquait qu'il y avait de nombreux avantages à laisser les bébés avec leur mère durant l'incarcération, notamment :

- Appui en matière d'établissement sécuritaire de liens affectifs et d'attachement du bébé à la mère et, tout aussi important, de la mère au bébé. Ces liens affectifs peuvent aider la mère, particulièrement si elle a été élevée dans un milieu violent.
- Les mères participent davantage à la programmation et à l'éducation et acquièrent des compétences parentales qui peuvent également être utiles à leurs autres enfants ou à leurs futurs enfants.
- Il est plus facile pour la mère de conserver la garde d'un bébé et d'être libérée avec son enfant que de reprendre la garde de son enfant après sa libération.
- Plusieurs chercheurs, représentants des autorités carcérales et défenseurs indiquent que le taux de récidive est plus bas chez les femmes qui gardent leur bébé lors de leur incarcération.
- Lorsqu'elles sont incarcérées, les femmes qui gardent leur bébé avec elles gagnent en confiance et en estime de soi.
- Si une femme garde son bébé et conserve la garde de ses autres enfants, sa famille a beaucoup plus de chances de demeurer unie, ce qui entraînera beaucoup de répercussions positives pour la prochaine génération. Voici donc un exemple de la manière dont le cycle criminel est atténué.
- Les agents correctionnels, les défenseurs des détenus et l'expérience de l'auteure en ce qui concerne les femmes détenues indiquent que prendre soin d'un bébé et de bâtir un futur avec cet enfant dans un contexte social peut être un facteur important dans l'interruption du cycle de la criminalité dans la famille.¹⁴⁵

Dans son témoignage, elle a également affirmé qu'« il n'y a pas de preuves indiquant que les bébés sont à risque dans le milieu carcéral » et que « bien qu'il existe des

¹⁴⁴ *Inglis c. Colombie-Britannique*, supra note 112.

¹⁴⁵ *Ibidem* par. 256.

préoccupations légitimes concernant la sécurité de ces enfants, l'auteure n'a pas trouvé de preuves indiquant que les bébés et les enfants étaient lésés d'une façon autre que ce qui aurait pu se produire dans la communauté, par exemple en tombant et s'égratignant un genou, etc. ». Bien qu'il y ait certaines répercussions négatives émanant de tels programmes dans certains contextes,¹⁴⁶ l'opinion de D^{re} Koopman, à titre d'experte, était que les programmes mère-bébé présentent des avantages.¹⁴⁷

Figure 8 : Aire de visite ouverte pour les enfants, Centre Vanier pour femmes



- ❖ Aire de visite au Centre Vanier pour femmes dédiée à faciliter les visites avec enfants
- ❖ Vanier est le seul établissement qui offre régulièrement des visites de contact avec des enfants
- ❖ L'accès à cet espace de visite n'est disponible que pour les femmes qui ont été condamnées et classées à titre de sécurité moyenne

¹⁴⁶ *Ibidem* par. 258.

¹⁴⁷ *Ibidem* par. 260.

Figure 9 : Aire de visite ouverte, Centre de détention du Sud-Ouest



- ❖ Aire de visite ouverte pour faciliter les visites de contact, y compris les visites avec les enfants, au Centre de détention du Sud-Ouest
- ❖ Les visites ouvertes à l'établissement sont principalement utilisées comme incitation à un bon comportement et sont disponibles pour les hommes et les femmes qui sont sur une unité de supervision directe dont les membres du personnel ont jugé comme démontrant un bon comportement de façon continue
- ❖ Cette aire est également utilisée pour faciliter les visites de compassion

L'Ontario n'a aucun programme parent-enfant ou mère-bébé. Des 16 établissements détenant des femmes, seul le Centre Vanier pour femmes offre systématiquement des visites avec contact aux mères et à leurs enfants, et ces visites ne sont offertes qu'aux détenues condamnées à sécurité moyenne. La majorité des établissements détenant des femmes ont indiqué qu'ils ne facilitent jamais les visites ouvertes. La réalité est que la grande majorité des mères et des pères détenus doivent interagir avec leurs enfants au moyen de visites fermées qui ne durent rarement plus que 40 minutes par semaine. Pour de nombreux parents dont les enfants vivent dans des communautés éloignées, les contacts sont rares ou inexistant; ces circonstances touchent les indigènes de manière disproportionnée.

Le ministère ne conserve pas de registre centralisé du nombre de femmes enceintes détenues. Le Centre Vanier pour femmes, qui conserve des statistiques locales, a détenu plus de 100 femmes enceintes entre 2013 et mai 2017; au moins 13 de ces femmes ont été transférées à un hôpital pour accoucher durant leur incarcération. Dans la plupart des établissements, il y a peu ou pas de services et programmes ciblés pour les femmes enceintes ou celles qui ont

récemment accouché. En 2012, une femme a accouché dans une cellule d'un centre de détention ontarien. Une couverture de presse et une indignation publique généralisées s'en sont suivies et un examen de l'incident a poussé le ministère à mettre en œuvre une politique sur les soins prénataux et postnataux qui est entrée en vigueur en 2014.¹⁴⁸ Néanmoins, la réalité des femmes enceintes et des nouvelles mères demeure sombre. Les choses qui vont de soi dans la communauté (avoir un oreiller de confort pour dormir ou porter des sandales parce que vos pieds sont trop enflés pour porter autre chose) sont considérées comme des exceptions aux règles de l'établissement et doivent être approuvées par le médecin de l'établissement ou sont carrément refusées. Bien que le Centre Vanier pour femmes, le principal établissement carcéral pour femmes, donne accès à une sage-femme pour prendre en charge les soins prénataux, l'accouchement et la période post-partum, ces services ne sont pas offerts aux femmes détenues dans d'autres établissements.

Une mère incarcérée qui désire créer des liens avec son bébé n'aura pas cette possibilité lors de sa détention en Ontario. Il n'y a aucune politique particulière et aucun programme permettant de faciliter le contact entre la mère et le bébé après l'accouchement, et la plupart des établissements détenant des femmes ne permettent pas les visites avec contact. Après l'accouchement, la mère aura la possibilité de prendre son bébé dans ses bras, mais aussitôt qu'elle obtient son congé de l'hôpital, elle sera ramenée à l'établissement correctionnel. À moins qu'il existe une entente de filiation approuvée, son bébé sera placé sous la garde des Sociétés de l'aide à l'enfance. Certaines femmes indiquent qu'elles sont retournées en détention dans les six heures suivant l'accouchement. Ces femmes sont à haut risque de dépression post-partum après avoir été séparées de leur bébé, mais le personnel d'établissement signale que certaines nouvelles mères s'empêchent de pleurer ou d'exprimer de la tristesse par peur d'être mises en isolement avec surveillance étroite pour risque de suicide.

La nouvelle politique du ministère quant aux soins prénataux et postnataux donne le droit aux nouvelles mères de tirer du lait maternel et nécessite que les établissements élaborent des procédures pour faciliter le dépôt de fournitures essentielles et le ramassage du lait maternel.¹⁴⁹ En pratique, ces dispositions sont rarement mises en œuvre et dépendent de la coopération du tuteur du bébé dans la communauté. Selon la politique, les établissements ont la possibilité d'approuver des visites ouvertes spéciales avec contact qui pourraient probablement être utilisées pour permettre à une mère d'allaiter son nouveau-né. Un établissement a signalé un cas récent dans lequel un partenariat a été établi avec la Société d'aide à l'enfance pour permettre à un nouveau-né de voir sa mère et d'être allaité une fois par

¹⁴⁸ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Institutional Services Policy and Procedures Manual : Health Care Services for Women : Management of Prenatal and Postnatal Care (Gouvernement de l'Ontario, March 25, 2014)*.

¹⁴⁹ *Ibidem* art. 6.13.

semaine. Le ministère considère cette disposition comme étant novatrice, progressiste et exceptionnelle, soulignant le manque de programmes et de services permettant de combler ces besoins au sein du système correctionnel ontarien.

d. Comptes en fiducie des détenus

La vie en établissement correctionnel laisse peu de liberté et d'autonomie. Tous les jours, chaque minute suit un horaire établi. Les activités de base (l'endroit et le moment où l'on dort, ce que l'on mange, les vêtements que l'on porte, les activités à faire, les personnes avec qui l'on partage une cellule) sont hors de tout contrôle de l'individu concerné. Dans ce milieu, toute possibilité de choix personnel est une reconnaissance importante de la liberté et de la dignité d'une personne.

Pour un détenu, la possibilité d'acheter des articles de base à la cantine de l'établissement est l'un des aspects lui permettant de conserver un certain niveau de choix personnel. Chaque semaine, un détenu peut choisir d'acheter des articles faisant partie d'une liste approuvée au préalable (papier, stylo, lunettes de lecture, magazines, livres, produits d'hygiène personnelle, cosmétiques et nourriture supplémentaire) pour son usage personnel. Les achats à la cantine permettent aux parents incarcérés d'envoyer des cartes d'anniversaire à leurs enfants, aux détenus âgés d'avoir accès à des produits de santé sans ordonnance et aux minorités ethniques d'obtenir des produits de soins pour les cheveux et pour la peau qui répondent à leurs besoins particuliers. Il s'agit de la seule manière, pour un détenu, d'acheter un sac de croustilles, une tablette de chocolat ou une cannette de boisson gazeuse; la seule manière d'effectuer un achat à la cantine est de demander à l'établissement de détention de prendre l'argent dans le compte en fiducie du détenu.

L'accès à la cantine dépend entièrement des dispositions adéquates concernant l'argent des détenus. Selon la loi, les détenus doivent remettre tous les biens personnels en leur possession, y compris l'argent, au chef d'établissement au moment de leur incarcération.¹⁵⁰ Pour permettre aux détenus d'acheter des articles à la cantine, l'établissement doit gérer un compte en fiducie pour chaque détenu. Les détenus peuvent dépenser jusqu'à 60 \$ par semaine¹⁵¹ et ont le droit d'avoir un maximum de 180 \$ dans leur compte en tout temps.¹⁵²

Traditionnellement, le processus de dépôt de fonds donnés par la famille était exigeant en main-d'œuvre et sujet à des erreurs humaines. Le rapprochement des comptes était facilité par

¹⁵⁰ MCSA, *supra*, note 15 art. 10.(1).

¹⁵¹ *Ibidem* art. 19.(2).

¹⁵² Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels. *Resource Planning L : Inmate Trust : Inmate Trust Account : Procedural Guidelines* (Gouvernement de l'Ontario).

Encadré 7 : Transformer la fonction publique de l'Ontario pour l'avenir

Le gouvernement de l'Ontario s'engage à utiliser des plateformes électroniques pour offrir des services axés sur le client de manière plus efficace et plus accessible. Comme décrit dans le document de réflexion intitulé *Transformer la fonction publique de l'Ontario pour l'avenir* et publié en février 2017 :

La technologie mobile est devenue omniprésente, et le public s'attend désormais à avoir accès aux services, y compris à ceux du gouvernement, de partout et à tout moment. Pour répondre à cette attente croissante du public, les services numériques du gouvernement doivent refléter la simplicité et l'efficacité que le secteur privé offre à la population. Pour atteindre cet objectif ambitieux, nous devons repenser la façon dont les programmes et les services gouvernementaux sont offerts.

Un gouvernement numérique offre une occasion de mettre les citoyens au premier plan en leur offrant des services axés sur le client efficaces et faciles d'accès.¹⁵³

Les services correctionnels de l'Ontario offrent une occasion de prendre l'initiative et d'analyser les leçons apprises d'autres juridictions concernant l'usage de la technologie numérique pour mieux servir ceux qui y sont en détention. Les transferts d'argent en ligne vers les comptes en fiducie des détenus, les visites vidéo à distance avec les membres de la famille incapables de se déplacer en personne, les dossiers médicaux numériques, la possibilité de faire un appel vers des téléphones cellulaires¹⁵⁴ et l'accès aux services de base par courriel ou par intranet pour les détenus sont toutes des technologies qui pourraient améliorer considérablement les services pour les ontariens incarcérés et leur famille. Les établissements correctionnels des États-Unis exploités par le Federal Bureau of Prisons permettent le dépôt de fonds électroniques et donnent la possibilité aux détenus de demeurer en contact avec leur famille et leurs amis grâce à un système de messagerie électronique sécurisé dans l'intranet.¹⁵⁵ La

¹⁵³ Secrétaire du Conseil des ministres, *Transformer la fonction publique de l'Ontario pour l'avenir : Document de réflexion* (Gouvernement de l'Ontario, février 2017) p. 26.

¹⁵⁴ Actuellement, tous les détenus de l'Ontario dans les établissements provinciaux ne peuvent effectuer que des appels à frais virés à des personnes possédant une ligne fixe : les appels à frais virés ne peuvent pas être dirigés vers des téléphones cellulaires ou des services téléphoniques par Internet. Le système de gestion téléphonique de l'Ontario ne permet que les appels à frais virés en Amérique du Nord continentale. Les détenus qui désirent ou doivent effectuer un appel interurbain hors de l'Amérique du Nord doivent demander de l'aide au personnel de l'établissement pour ce faire. Il ne s'agit normalement pas d'une demande qui peut être comblée au sein de l'unité, elle doit être traitée par la direction.

¹⁵⁵ Federal Bureau of Prisons, « Stay in touch, » Gouvernement fédéral des États-Unis, dernière consultation : 14 août 2017 <https://www.bop.gov/inmates/communications.jsp>.

majorité des établissements correctionnels d'Angleterre ont recours à un système semblable.

L'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord permettent au grand public d'envoyer des courriels aux détenus.¹⁵⁶

divers ensembles de systèmes qui augmentaient la charge de travail du personnel et entravaient les réponses rapides aux demandes des détenus quant au solde de leur compte. Le ministère a récemment établi un nouveau système de suivi électronique qui améliore sa capacité à concilier les comptes et à produire des rapports détaillés sur ces derniers. Le système permet également d'augmenter l'efficacité du traitement des commandes à la cantine. Malgré cette amélioration, le système demeure fondé sur l'argent comptant et est susceptible aux erreurs. Afin d'atténuer ce risque, deux membres du personnel doivent être présents lors de la réception et du traitement de l'argent du détenu.

Bien que le ministère ait tiré parti des technologies pour améliorer la capacité de gestion des fonds des détenus, les dépôts au compte d'un détenu doivent toujours être effectués en personne ou par la poste. Ceux qui désirent donner de l'argent à leurs proches durant leur incarcération doivent se rendre à l'établissement en personne ou envoyer des espèces ou une traite bancaire aux fins de dépôt dans le compte du détenu. Plusieurs établissements en Ontario sont situés en périphérie de villes et parfois dans des endroits éloignés. Pour de nombreuses personnes et familles, il est impossible de se rendre à ces établissements régulièrement. C'est particulièrement le cas pour les parents célibataires, les familles à faible revenu, les personnes à mobilité réduite et les individus vivant dans des communautés éloignées. Bien que l'option d'envoyer de l'argent par la poste permet d'éviter les déplacements, envoyer de l'argent par la poste est lent et non sécuritaire, et l'utilisation de traites bancaires nécessite des dépenses supplémentaires.

La technologie actuelle permet au grand public de gérer ses comptes, de faire des paiements et de transférer de l'argent sans se rendre à la banque en personne. De nombreuses provinces ont mis en place des systèmes permettant aux personnes de déposer des fonds dans le compte des détenus à distance par Internet ou par l'entremise de bornes installées en communauté.¹⁵⁷ Bien que ces systèmes ne soient pas exempts de défauts (des problèmes persistent quant à l'installation à des endroits opportuns et pratiques, aux frais d'utilisation élevés et à la

¹⁵⁶ Email a prisoner, « About Email a Prisoner, » dernière consultation : 14 août 2017
<http://www.emailaprisoner.com/about.cfm>.

¹⁵⁷ L'Alberta, le Manitoba, la Saskatchewan, l'île du Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse ont mis en œuvre une forme de dépôt de fonds à distance pour leurs établissements correctionnels.

fréquence d'entretien de l'équipement), ils constituent une amélioration par rapport au statu quo. Les frais de transaction élevés sont une préoccupation importante. Si le ministère décide d'étudier les options de transfert de fonds par voie électronique, toute économie de coûts obtenue grâce à la modernisation du système doit être employée pour atténuer les frais d'utilisation pour les détenus ou leur famille et leurs amis dans la communauté.

e. Décès en détention

Plus de 150 personnes sont décédées dans des établissements correctionnels ontariens au cours de la dernière décennie.¹⁵⁸ La plupart d'entre elles sont mortes de « causes naturelles », bien que le Bureau de l'enquêteur correctionnel l'ait si bien dit : « Il n'y a rien de naturel à mourir derrière les barreaux ». ¹⁵⁹ De nombreux décès en détention peuvent être évités. Qu'il s'agisse d'administrer de meilleurs soins de santé, de meilleures interventions en cas d'urgence, de mise en œuvre de mesures de réduction des blessures, d'amélioration de la sécurité dans les cellules ou un recours plus fréquent aux libérations pour des motifs humanitaires, il n'en demeure par moins que des mesures peuvent être adoptées pour prévenir les décès derrière les barreaux.

Un système correctionnel responsable et réactif doit traiter chaque décès en détention à la fois comme un événement tragique et une occasion de prévenir de tels décès à l'avenir. Les circonstances entourant chacun des décès, y compris les politiques, les protocoles, les actions et les omissions connexes, doivent être assujetties à une enquête menée par des experts indépendants. On doit interroger le personnel, examiner les documents et déterminer la cause du décès. L'objectif d'une telle enquête doit être de déterminer ce qui s'est passé et de noter les problèmes. Les lacunes et les solutions doivent être clairement identifiées et les conclusions doivent être publiées afin de favoriser l'apprentissage à la suite de ces tragédies et éviter de futurs décès. Il doit y avoir un mécanisme de surveillance au sein duquel on peut définir des tendances et mettre en œuvre une procédure pour effectuer le suivi des changements systémiques globaux en réponse à un cas particulier ou à une tendance. Idéalement, les renseignements sur les décès en détention devraient être publiés et comparés à l'échelle nationale, afin que les leçons apprises puissent profiter aux autres régions et juridictions. Enfin, les rapports sur les circonstances entourant les décès, les facteurs déterminants, les tendances à long terme, les recommandations et le suivi des mesures adoptées ou des réponses du ministère devraient être mis à la disposition du public.

¹⁵⁸ Le nombre exact d'individus décédés en détention provinciale est incertain, veuillez consulter l'encadré 9 à ce sujet.

¹⁵⁹ Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada. *Évaluation de l'enquêteur correctionnel sur les progrès accomplis par le Service correctionnel du Canada en réponse aux décès en établissement*. (Gouvernement du Canada, 16 septembre 2013), p. 1 (ci-après « évaluation SCC »).

Le système correctionnel doit également prendre des mesures pour répondre avec sensibilité et compassion aux dimensions humaines des décès en détention. Aviser les familles et leur donner de l'information, les coûts relatifs aux funérailles et à l'incinération, le transport des personnes décédées, le rapatriement des biens personnels et le soutien aux familles pour les déplacements aux établissements ou aux enquêtes du coroner sont tous des éléments de soutien essentiels à la famille et à la communauté qui vient de perdre un proche en détention ou sous surveillance gouvernementale. Ces problèmes doivent être clairement abordés dans la législation et la politique et faire l'objet d'un suivi lors de leur mise en œuvre.

Comme indiqué ci-dessous, le système correctionnel de l'Ontario peut s'améliorer tant en ce qui concerne les processus d'enquête et d'examen que les interactions avec la famille de la personne décédée. La majorité des décès en détention en Ontario ne font pas l'objet d'un examen approfondi et totalement indépendant. Même lorsqu'un examen a lieu, la portée de celui-ci ne conduit que dans une moindre mesure à une réflexion systémique ou à une modification. Les établissements ne reçoivent pratiquement pas de directives visant les renseignements et le soutien qu'ils devraient fournir aux intervenants du système judiciaire, notamment le coroner, et surtout à la famille des décédés.

Examen des décès en détention

Deux entités distinctes sont responsables de mener des enquêtes sur les décès survenant durant la période de transition au sein d'établissements correctionnels en Ontario : l'unité de la surveillance et des enquêtes pour les services correctionnels interne du ministère, ainsi que le Bureau du coroner en chef, qui est un service d'enquête sur les décès indépendant en vertu de la Loi sur les coroners. L'unité de services ministériels de santé mènera également un examen de santé en ce qui concerne les décès de détenus.

L'unité de la surveillance et des enquêtes pour les services correctionnels (SESC) est la division du ministère chargée d'enquêter sur les décès en détention à l'heure actuelle. Elle a été formée en 2013 en réponse aux recommandations de l'Ombudsman de l'Ontario et d'un rapport ministériel interne concernant la surveillance et les enquêtes relatives au recours à la force. Enfin, en plus de la surveillance relative au recours à la force, l'unité de la SESC a également reçu le mandat de superviser les enquêtes sur les décès en détention.¹⁶⁰ L'Ombudsman et le rapport interne du ministère n'ont offert aucune directive en ce qui concerne les différences

¹⁶⁰ La politique de l'unité de la SESC a été élaborée en 2015 et comprend maintenant des enquêtes obligatoires concernant les décès, les évasions, les libérations inadéquates, les blessures graves et autres enquêtes à la discrétion du directeur ou du directeur principal. L'unité de la SESC a également une fonction de conformité bien définie qui examine la conformité à la politique dans divers domaines qui ont des répercussions sur le traitement sécuritaire et humain des détenus, notamment des examens de la conformité à la politique de prévention du suicide, de l'isolement et de la contrebande.

entre ces deux processus d'enquête (concernant le recours à la force et les décès en détention), afin de déterminer s'ils ont des objectifs distincts et si chacun d'eux requiert une expertise différente. Malgré le fait que les deux rapports recommandaient que l'unité de la SESC soit une entité indépendante du ministère, on remarque l'absence d'une indépendance structurelle et fonctionnelle au sein de la loi ou des politiques. Bien qu'à l'origine, l'unité de la SESC répondait directement du sous-ministre responsable des services correctionnels, les processus du ministère ont été réorganisés en février 2016 : l'unité (ainsi que tous les sous-ministres adjoints des Services correctionnels) a perdu cette liaison directe et relève maintenant du sous-ministre adjoint des Services correctionnels.¹⁶¹

Bien que l'unité de la SESC ait le mandat d'enquêter sur les décès en détention, la politique ne précise pas l'objectif de ces enquêtes. Une personne interrogée a indiqué que l'objectif de l'enquête était de déterminer « si le MSCSC avait apporté les soins nécessaires aux personnes décédées » et de « définir la séquence des événements ayant mené au décès ». Toutefois, la majorité du rapport final et du processus d'enquête est consacrée à déterminer si les membres du personnel ont tous suivi les politiques et les procédures et si l'unité donnera priorité aux enquêtes sur le décès pouvant mener à une suspension de personnel. Bien que l'unité de la SESC ait déterminé que son mandat consistait à éviter de futurs décès en définissant les occasions d'apprentissage relatives aux enquêtes sur les décès, cela suggère qu'en pratique, la majorité du processus est axée sur la conformité du personnel aux politiques actuelles.

Une enquête type de l'unité de la SESC commence lorsque le bureau régional pertinent communique avec l'unité pour demander une enquête de niveau 1.¹⁶² Ces demandes sont effectuées chaque fois qu'un détenu meurt dans un établissement correctionnel ou à l'hôpital sous escorte, ou lorsqu'un établissement apprend qu'un détenu dans la communauté qui n'était pas sous la supervision directe d'un agent correctionnel est décédé.¹⁶³ Un inspecteur de la SESC se voit attribuer l'enquête et se rend sur les lieux, mène des entrevues, puis passe en

¹⁶¹ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Correctional Services Oversight and Investigations Annual Report 2015* (Gouvernement de l'Ontario, septembre 2016) p. 3 (ci-après, « SESC : Rapport annuel 2015 »).

¹⁶² Selon la politique du ministère, les enquêtes de niveau 1 « concernent les incidents qui sont considérés comme étant une infraction importante aux politiques et procédures de la LMSC ». Elles sont autorisées par le directeur de la surveillance et des enquêtes et déléguées par le ministre de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels selon leur propre initiative ou à la suite d'une demande formulée par un directeur ou un sous-ministre adjoint, puis menées par les inspecteurs de la SESC nommés en vertu de l'article 22 de la LSMC. Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Correctional Services Oversight and Investigations Unit* (Gouvernement de l'Ontario).

¹⁶³ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels. Institutional Services Policy Manual : Inmate Management : General Inmate Management : Death of an Inmate (Gouvernement de l'Ontario, July 2016) (ci-après, « MSCSC : Décès d'un détenu »).

revue les vidéos, les documents, les photographies et les autres preuves. Le dossier de santé est ensuite remis aux services ministériels de santé aux fins d'examen, et la SESC demande la cause officielle du décès au bureau du coroner. Aucun expert externe ne participe à ces enquêtes.

Après l'enquête, la SESC publie un rapport de ses conclusions factuelles et de son analyse à la direction des services juridiques du ministère et au directeur régional concerné. Les conclusions n'ont pas à être transmises à d'autres entités. Les conclusions typiques peuvent ressembler aux exemples suivants : le personnel n'a pas effectué ses rondes adéquatement, les vérifications visuelles n'ont pas été faites correctement, le temps de réponse au code d'urgence était inadéquat, un incident n'a pas été consigné correctement ou les documents dans les registres ou les cahiers de notes ne répondaient pas aux normes du ministère. Le rapport final comprend également un formulaire d'approbation où le directeur régional doit indiquer ce qu'il a fait en réponse aux conclusions du rapport. Lorsque le directeur régional a terminé sa réponse, le formulaire d'approbation est renvoyé à la SESC et, si cette dernière est satisfaite des mesures adoptées, le dossier est fermé.

La SESC n'a pas effectué d'analyse de tendances. Elle effectue toutefois le suivi du nombre d'enquêtes sur les décès par année, de l'instrument et de la cause des décès, des données démographiques sur les personnes décédées ou du nombre de jours nécessaires pour terminer une enquête. La SESC a récemment mis sur pied une nouvelle base de données sur les enquêtes afin d'effectuer l'analyse des tendances, mais au moment d'écrire ces lignes, celle-ci en était encore aux étapes initiales.

Il n'y a aucune divulgation publique des conclusions de la SESC.¹⁶⁴ Sur demande, la divulgation des dossiers peut avoir lieu dans le cadre de procédures devant un tribunal du travail, de litige au civil ou d'autre affaire juridique. Les coroners peuvent demander accès aux rapports de la SESC pour documenter leurs enquêtes. Les préoccupations relatives au partage des rapports de la SESC sont toutefois fréquentes, puisque ces rapports contiennent souvent de l'information confidentielle en ce qui concerne les ressources humaines. Il s'agit d'une complication supplémentaire, puisque les procédures d'enquête sont accessibles au public.

¹⁶⁴ Le ministère a déclaré que l'information de la SESC est divulguée selon les normes de « l'initiative sur les données ouvertes » et que toute divulgation publique d'information doit être conforme aux paramètres de données ouvertes. L'initiative sur les données ouvertes est une initiative gouvernementale qui est entrée en vigueur en 2016 et dont l'objectif est d'augmenter l'ouverture et la transparence du gouvernement en diffusant au public de manière proactive divers ensembles de données gouvernementales. Jusqu'à maintenant, aucune donnée de la SESC n'a été publiée dans le cadre de cette initiative. Il est inquiétant qu'une initiative gouvernementale visant à augmenter la transparence soit citée pour justifier le manque de transmission proactive d'information.

Bien que la SESC doive soumettre un rapport annuel, son premier rapport publié en septembre 2016 n'a pas été rendu public. Le rapport ne donnait pas d'information sur les conclusions de cas particuliers ou sur la réponse du ministère aux conclusions tirées à la suite d'enquêtes sur les décès, même si les décès représentaient 22 % des enquêtes menées par la SESC en 2015.¹⁶⁵

Les décès en détention sont également passés en revue par les services ministériels de santé, une unité interne de quatre personnes responsable d'élaborer les politiques, les protocoles provinciaux et la formation au sein des établissements correctionnels provinciaux. Lors de l'annonce du décès d'un détenu, une infirmière de l'unité effectuera un examen du dossier médical pour étudier les soins de santé fournis au détenu. L'étude du dossier inclut : déterminer s'il y avait assez de personnel en service pour prodiguer les soins nécessaires au détenu, la disponibilité et la proximité de l'équipement médical, la capacité du personnel à se servir de ce dernier, ainsi que toute circonstance définie dans le dossier médical pouvant avoir contribué au décès. Si un examen initial du dossier soulève des questions ou des préoccupations en ce qui concerne les traitements médicaux reçus par la personne, l'unité communiquera avec le gestionnaire des soins de santé à l'établissement pertinent pour obtenir plus d'information afin de déterminer s'il y a des préoccupations localisées au sein du service de santé, des lacunes d'information ou des problèmes en matière de normes de pratique. Cet examen peut mener à des recommandations relatives aux soins de santé, y compris des modifications suggérées aux protocoles et politiques de soins de santé, à des formations supplémentaires en santé ou à davantage de sensibilisation. Le personnel peut mener une analyse des tendances informelle pour documenter ses recommandations et relier les cas à d'autres situations auxquelles il a été confronté auparavant. Bien que ces examens fassent l'objet d'un suivi interne au sein des services ministériels de santé, les résultats ne sont pas toujours transmis au gestionnaire des soins de santé, au chef d'établissement, au directeur régional ou au sous-ministre adjoint.

Il n'existe aucune politique ministérielle indiquant les circonstances dans lesquelles les services ministériels de santé devraient effectuer ces examens, l'information à inclure dans de tels examens ou les personnes à qui ces derniers doivent être transmis. En pratique, on communique avec les services ministériels de santé pour effectuer l'examen du dossier de santé dans le cadre de l'enquête élargie de la SESC, mais l'annonce du décès du détenu au moyen du processus d'enquête de la SESC n'est pas toujours effectuée en temps opportun. Si les services ministériels de santé sont avisés d'un décès par l'entremise de voies informelles avant que la SESC les avise, ils amorceront eux-mêmes l'examen du dossier médical.

Le Bureau du coroner en chef de l'Ontario est tenu d'enquêter sur les circonstances de chaque décès survenant pendant qu'une personne est en détention sous la garde d'un agent

¹⁶⁵ SESC : Rapport annuel 2015, *supra*, note 161.

correctionnel et doit mener une enquête approfondie si, au vu de l'enquête préliminaire, le coroner pense que la personne pourrait ne pas être décédée de causes naturelles.¹⁶⁶ Une enquête du coroner est mandatée afin de répondre à cinq questions : l'identité de la personne décédée, la cause médicale du décès, l'endroit et le moment du décès, ainsi que la cause générale (naturelle, suicide, accident, homicide, cause indéterminée). Les conclusions de l'enquête sont employées pour appuyer les recommandations potentielles avec l'intention d'améliorer la sécurité publique en évitant les décès dans des circonstances semblables à l'avenir.¹⁶⁷

Avant 2009, le coroner devait mener une enquête pour chacun des décès en détention. Les enquêtes sur les décès avec cause naturelle entraînent souvent des recommandations sur l'accessibilité aux équipements médicaux nécessaires,¹⁶⁸ l'accès aux professionnels de la santé au sein des établissements,¹⁶⁹ l'instauration de dossiers médicaux électroniques,¹⁷⁰ le suivi des plaintes relatives à la santé des détenus,¹⁷¹ ainsi que l'établissement d'échéanciers d'intervention pour les demandes de traitements médicaux de la part des détenus.¹⁷² En 2009, toutefois, la *Loi sur les coroners* a été modifiée de sorte qu'il n'est plus obligatoire de mener une enquête en cas de mort naturelle en détention. Cette modification semble avoir été mise en œuvre en partie afin de réduire le temps d'attente pour les enquêtes.¹⁷³ Malgré le retrait de

¹⁶⁶ *Loi sur les coroners*, L.R.O. 1990, chap. C.37, art. 10(4.5).

¹⁶⁷ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, « Enquête sur les décès : À propos des enquêtes en Ontario » (Gouvernement de l'Ontario, 24 juin 2016), dernière consultation : 14 août 2017

http://www.mcscs.jus.gov.on.ca/french/DeathInvestigations/DI_intro_fr.html;

Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, « Enquête sur les décès : À propos des enquêtes » (Gouvernement de l'Ontario, 8 février 2016), dernière consultation : 14 août 2017

http://www.mcscs.jus.gov.on.ca/french/DeathInvestigations/Inquests/AidToInquests_fr.html.

¹⁶⁸ Recommandations du jury : Enquête du coroner à la suite du décès de Baljit Singh Deol (Gouvernement de l'Ontario, 2003) (ci-après « Enquête : Deol »); Recommandations du jury : Enquête du coroner à la suite du décès de Sidney Hodge (Gouvernement de l'Ontario, 2003)(ci-après, « Enquête : Hodge »); Recommandations du jury : Enquête du coroner à la suite du décès de Patrick Marley (Gouvernement de l'Ontario, 2002).

¹⁶⁹ *Ibidem* Enquête : Deol; Recommandations du jury : Enquête du coroner à la suite du décès de Jonathon Mark Dew (Gouvernement de l'Ontario, 2014)(ci-après, « Enquête : Dew »).

¹⁷⁰ *Ibidem* Enquête : Dew; Enquête : Hodge, *supra*, note 169; Recommandations du jury : Enquête du coroner à la suite du décès de Sheik Kudrath (Gouvernement de l'Ontario, 2002).

¹⁷¹ *Ibidem* Enquête : Dew; *Ibidem* Enquête : Hodge,

¹⁷² *Ibidem* Enquête : Dew; Enquête : Deol, *supra*, note 169.

¹⁷³ Les retards dans les enquêtes obligatoires ont été réglés par l'Ombudsman de l'Ontario. Bureau de l'Ontario, *Rapport annuel 2009-2010* (Gouvernement de l'Ontario, 6 juin 2010). L'équipe de l'Examen indépendant a également été informée que les coroners, les médecins-examineurs et les autres observateurs ont exprimé deux autres ensembles conflictuels de

ces décès du nombre d'affaires à traiter, les longs délais demeurent un enjeu important. En 2014, il y a eu 15 décès en détention¹⁷⁴ pour lesquels le ministère a demandé une enquête; en juin 2017, seulement cinq de ces enquêtes ont eu lieu et deux sont encore en cours. Des huit enquêtes pour des décès en détention menées en 2016, la majorité d'entre elles concernaient des décès qui ont eu lieu plus de deux ans et demi auparavant et on comptait deux enquêtes en suspens depuis plus de sept ans.¹⁷⁵

Le retrait des enquêtes obligatoires pour les morts de cause naturelle a créé une lacune importante dans la surveillance des décès de détenus au sein des établissements correctionnels ontariens. Depuis 2010, il y a eu 52 cas pour lesquels le coroner a conclu qu'il s'agissait de « mort naturelle »; parmi ces cas, seulement quatre ont fait l'objet d'une enquête. Dans les cas n'ayant pas fait l'objet d'une enquête, le seul examen des circonstances du décès du détenu est interne au sein du ministère.

La politique du ministère relative aux examens et enquêtes du coroner définit le processus et l'échéancier du ministère pour répondre aux examens, enquêtes et recommandations du coroner. À la fin d'une enquête, le ministère reçoit les recommandations et, par la suite, l'explication du verdict correspondante. Celles-ci sont transmises au directeur régional responsable qui doit commencer et terminer la réponse du ministère dans les six mois suivant¹⁷⁶ la réception de l'explication. Cela comprend habituellement des conférences téléphoniques entre le bureau régional, l'établissement concerné et la direction des services juridiques du ministère pour déterminer les modifications à la politique et les autres mesures nécessaires. La responsabilité quant aux divers types de mesures est attribuée adéquatement,

préoccupations influencées par la décision de retirer les enquêtes obligatoires pour les décès de causes naturelles en détention. Premièrement, de nombreuses enquêtes et de nombreux examens concernant les causes de mort naturelle ont généré des conclusions semblables et offrent peu de nouvelle orientation pour les décès de causes semblables. Deuxièmement, les recommandations répétées provenant de problèmes auparavant décelés indiquent une capacité limitée à apprendre des expériences antérieures, ce qui génère une certaine frustration. Il est clair qu'il est nécessaire d'effectuer les examens, de transmettre l'information et de tenir les autorités responsables de mettre en œuvre des mesures correctives, mais aussi de garantir que les leçons apprises sont maintenues au fil du temps à l'échelle du système.

¹⁷⁴ Veuillez noter que l'on emploie une définition de décès en détention déterminée par le MSCSC plus restreinte que celle des autres interprétations. Veuillez consulter l'encadré 9 pour plus de détails.

¹⁷⁵ Selon le suivi du ministère, la médiane du temps d'attente pour les enquêtes relatives aux décès en détention en 2016 était de deux ans et quatre mois; la moyenne était de trois ans et demi.

¹⁷⁶ Avant janvier 2017, le ministère disposait de 12 mois pour soumettre sa réponse aux enquêtes, examens et recommandations du coroner.

et la réponse finale au Bureau du coroner en chef est terminée, approuvée par le sous-ministre des services institutionnels et signée par le sous-ministre adjoint des services institutionnels.

À part les mises à jour des politiques du ministère pouvant découler d'une enquête, il n'existe aucun processus permettant de déceler des grandes tendances, d'effectuer des analyses ou de partager les renseignements entre établissements. La politique nécessite que la réponse finale du ministère au Bureau du coroner soit distribuée aux fins d'information; il n'existe toutefois aucune indication quant à la dissémination de l'information, l'ampleur de la distribution ou les mesures adoptées pour la prévention d'incidents et de décès semblables à l'avenir.¹⁷⁷ Les chefs d'établissement interrogés par l'équipe de l'Examen indépendant ne se souvenaient pas d'avoir reçu des mises à jour officielles ou de l'information sur l'enquête ou sur les décès, autres que celles concernant directement leur établissement.

Dans le passé, l'employé du ministère qui effectue le suivi et la coordination du processus d'enquête du coroner envoyait un rapport sommaire trimestriel à toutes les régions; ce rapport comprenant les recommandations et les réponses à la suite des enquêtes. La base de données complète créée par cet employé pour faciliter ce processus n'est toutefois plus opérationnelle depuis plus de deux ans et, par conséquent, le ministère n'a pas produit ni distribué de rapports sommaires. On s'attend à ce qu'une nouvelle base de données entre en service cette année. Lorsqu'elle sera fonctionnelle, elle servira à effectuer le suivi des circonstances entourant le décès de détenus, des recommandations du coroner, des réponses du ministère et de l'exécution d'engagements exceptionnels. Même lorsque le ministère reprendra la production de rapports trimestriels, il reste à voir comment l'information sera employée et comment l'organisme en tirera des leçons afin de prévenir le décès de détenus à l'avenir sans analyse ou réponse coordonnée à l'échelle du ministère. À l'heure actuelle, il n'y a aucun plan de divulgation de cette information au public.

L'équipe de l'Examen indépendant a analysé plus d'une décennie de recommandations du jury du coroner et de réponses du ministère à la suite de décès de détenus par suicide.¹⁷⁸ Les recommandations étaient fréquemment axées sur des aspects importants : la nécessité de passer en revue le processus d'admission, en particulier le dépistage de détenus qui auraient des idées suicidaires; les préoccupations quant à la manière dont les données relatives à la santé sont recueillies et transmises; les problèmes en matière de conception des cellules, en particulier les emplacements pouvant servir à la pendaison; la formation du personnel,

¹⁷⁷ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Institutional Services Policy and Procedures Manual: Administration: General Administration: Coroner's Inquest/Review*, (Gouvernement de l'Ontario, 11 février 2014).

¹⁷⁸ L'équipe de l'Examen indépendant s'est concentrée sur les décès causés par la ligature des veines ou la pendaison. Cela comprenait 33 enquêtes menées entre 2005 et 2007, dont cinq n'ont pas fait l'objet d'une réponse de la part du ministère.

Encadré 8 : Conseil de surveillance des enquêtes sur les décès de l'Ontario

En avril 2007, le gouvernement de l'Ontario a mené une enquête publique pour effectuer un examen complet du système de médecine légale pédiatrique (« Enquête Goudge »). L'une des recommandations importantes de l'Enquête Goudge consistant à renforcer la surveillance du processus d'enquête à la suite d'un décès pour favoriser plus de responsabilité et de transparence. En décembre 2010, le gouvernement a créé le Conseil de surveillance des enquêtes sur les décès de l'Ontario. Le mandat du Conseil consiste à améliorer la responsabilisation et la surveillance du système d'enquêtes sur les décès en Ontario en offrant des conseils et des recommandations au coroner en chef et au médecin légiste en chef, concernant notamment :

- La gestion des ressources financières;
- La planification stratégique;
- Les mécanismes d'assurance qualité, de mesure de rendement et de responsabilisation;
- La conformité à la *Loi sur les coroners*; et
- L'administration d'un processus de plaintes public.¹⁷⁹

L'une des recommandations importantes du Conseil consiste à augmenter la transparence afin de garantir que les verdicts d'enquêtes et les recommandations soient facilement accessibles au public.¹⁸⁰ En 2015, le Bureau du coroner en chef a commencé à publier les verdicts et recommandations du jury pour les enquêtes menées avant janvier 2014. Les documents publiés ne comprennent pas d'information détaillée sur les circonstances du décès ou les justifications des recommandations. Les coroners préparent des explications plus complètes à la suite du verdict de l'enquête, et ces explications comprennent les circonstances entourant le décès et des commentaires concernant les preuves à la base de chacune des recommandations. Ces documents ne sont toutefois pas publiés. Pendant une certaine période, en Ontario, les explications des verdicts étaient diffusées au public au moyen de CanLii, une base de données sur la loi et la réglementation en ligne gratuite. Depuis mars 2017 cependant, toutes les explications de verdict ont été retirées, et ces documents ne sont maintenant disponibles que sur demande. Les réponses aux recommandations du jury, y compris celles du ministère et des autres organismes, ne sont pas disponibles en ligne, mais sont accessibles sur demande.

¹⁷⁹ Conseil de surveillance des enquêtes sur les décès, « Bienvenue » (Gouvernement de l'Ontario), dernière consultation : 31 juillet 2017

<https://www.sse.gov.on.ca/mcscs/dioc/fr/pages/home.aspx>.

¹⁸⁰ Conseil de surveillance des enquêtes sur les décès, *Rapport annuel 2015* (Gouvernement de l'Ontario, janvier 2017), p. 14.

Encadré 9 : Décès en détention : De qui tenons-nous compte?

L'équipe de l'Examen indépendant n'a pas été en mesure de trouver des statistiques fiables sur le nombre de personnes qui sont décédées en détention en Ontario. Trois ensembles de données sur les décès en détention ont été passés en revue : le premier de ces ensembles a été fourni par le Bureau du coroner en chef à la suite d'une demande provenant d'un organisme communautaire, le deuxième a été fourni directement à l'équipe de l'Examen indépendant du Bureau du coroner en chef et le troisième est maintenu à l'interne par le ministère. Les ensembles de données ne sont pas concordants.

La source de cette conclusion proviendrait en partie des définitions variables de décès en détention. Les détenus condamnés ou en détention provisoire dont on constate le décès dans un établissement correctionnel entrent clairement dans la définition de décès en détention. Il y a, toutefois, d'autres circonstances dans lesquelles le ministère ne considère pas le décès comme étant un décès en détention. Par exemple :

- Les détenus dans les établissements provinciaux aux fins d'immigration qui sont transférés à l'hôpital avant leur décès et qui, lors de leur hospitalisation, sont surveillés par l'Agence des services frontaliers du Canada.
- Les détenus qui ont été libérés pour une absence temporaire sans escorte lorsqu'ils sont décédés ne sont pas considérés comme étant « en détention », parce qu'ils n'étaient pas dans un établissement ou sous la surveillance directe d'un agent correctionnel. Cela comprend les détenus qui sont décédés lors de leur participation à un programme de travail communautaire correctionnel obligatoire ou ceux qui ont subi des blessures ou des problèmes médicaux graves en détention et qui ont été libérés pour une absence temporaire sans escorte parce qu'ils sont sous respirateur artificiel ou parce qu'ils ne s'en remettent probablement pas.
- Les personnes en détention provisoire dont les accusations ont été suspendues. Cela comprend les personnes en détention provisoire qui ont subi des blessures ou des problèmes médicaux graves en détention et dont les accusations sont suspendues le temps de recevoir des soins médicaux à l'hôpital.

Ces cas ne sont pas rares. En 2015 et 2016, parmi les 34 décès suivis par le ministère, sept d'entre eux ne sont pas considérés comme étant officiellement des décès « en détention ». Quatre d'entre eux avaient reçu un permis d'absence temporaire sans escorte pour des motifs humanitaires, deux détenus sont décédés dans un hôpital médico-légal et une personne a fait son entrée dans le Système informatique de suivi des contrevenants du ministère après son décès. Bien que dans de nombreux cas, les recommandations du coroner sont directement à l'intention du MSCSC, ces cas sont exclus des statistiques officielles du ministère en ce qui concerne le total de décès en détention. Les critères énumérés dans la *Loi sur les coroners* constituent les fondements de la définition de l'expression « en détention » et, par conséquent, au moins certains de ces cas pourraient être exclus des statistiques du Bureau du coroner en chef.

La source de cette interprétation particulière d'un décès en détention provient de la réglementation. En vertu de la *Loi sur les coroners*, une enquête est obligatoire si « une personne décède pendant qu'elle est incarcérée dans un établissement correctionnel, lorsqu'elle n'est pas sur les lieux de l'établissement et lorsqu'elle est sous la garde effective d'une personne employée par l'établissement ». ¹⁸¹ En vertu de la *Loi sur le ministère des Services correctionnels*, un détenu est « réputé placé sous la garde d'un établissement correctionnel pour l'application de la présente loi même s'il ne s'y trouve pas, tant qu'il est placé sous la garde d'un agent correctionnel ». ¹⁸²

Il convient de noter que le processus interne d'enquête et de suivi du ministère en ce qui concerne les décès ne comprend pas les décès qui n'ont techniquement pas eu lieu « en détention ». Les services ministériels de santé, par exemple, passeront en revue le dossier médical des détenus décédés si une blessure est survenue dans un établissement ou si l'individu avait des problèmes de santé durant son incarcération. La base de données d'enquête du coroner du ministère, qui devrait entrer en service cette année, englobe plus d'information que la seule définition législative de décès en détention; elle comprendra notamment de l'information sur :

- Les personnes en détention aux fins d'immigration qui ont été transférées à l'hôpital sous la surveillance de l'ASFC;
- Les individus en détention policière;
- Les détenus ayant reçu un permis d'absence temporaire pour des motifs humanitaires;
- Les décès de personnes en probation;
- Les recommandations du Comité d'examen des décès dus à la violence familiale ayant une influence sur les services correctionnels; et
- Les contrevenants sous responsabilité fédérale.

Le mandat d'enquête de la SESC est également plus élargi que la définition de « décès en détention » du ministère, et l'unité sera avisée lorsqu'un détenu sans escorte décède à l'hôpital.

¹⁸¹ *Loi sur les coroners*, *supra*, note 166 art. 10(4.5).

¹⁸² *LMSC*, *supra*, note 15 art. 27.1.

notamment en matière de sensibilisation et de prévention du suicide; ainsi qu'un accent sur l'importance de la tenue d'un registre, de la communication entre les employés et du fonctionnement du processus d'alertes du Système informatique de suivi des contrevenants (SISC).¹⁸³ Les recommandations du jury comprenaient aussi fréquemment des préoccupations relatives à la manière dont est effectuée la vérification des cellules; à la nécessité d'augmenter les ressources en soins infirmiers et de santé, ainsi que la quantité de fournitures médicales; à la nécessité de fournir de la literie et des vêtements ne pouvant pas être déchirés; ainsi qu'aux problèmes entourant les interventions en cas d'urgence. Finalement, de nombreuses enquêtes, certaines datant de 2008, ont demandé à maintes reprises la mise en œuvre des dossiers médicaux électroniques.

De nombreuses réponses du ministère ont reconnu les recommandations, mais limitaient la réponse aux établissements concernés par le problème. Des recommandations semblables font également partie d'enquêtes subséquentes, suggérant qu'aucune modification à l'échelle du ministère n'a été effectuée. La nature répétitive des recommandations du jury suggère que le ministère ne traite pas ces recommandations comme étant des enjeux systémiques ou ne les met pas en œuvre adéquatement. Sans suivi centralisé et surveillance indépendante de la mise en œuvre des engagements officiels du ministère, la responsabilité est inadéquate en ce qui concerne la conformité.

D'autres juridictions ont des systèmes d'enquête sur les décès mieux structurés. Au Royaume-Uni, par exemple, le Prisons and Probation Ombudsman (PPO) indépendant mène des enquêtes sur les décès de tout individu en détention par le gouvernement, peu importe la cause et « peut également mener une enquête sur le décès d'individus qui ont récemment été libérés ».¹⁸⁴ Chaque incident fatal est attribué à un inspecteur principal qui recueille tous les dossiers et politiques et interroge le personnel, les détenus ou les résidents, au besoin. Le PPO collabore également avec l'organisme National Health Service de l'Angleterre pour « demander un examen clinique indépendant des soins de santé offerts lors de l'incarcération de la personne avant son décès ».¹⁸⁵ Enfin, un agent de liaison avec la famille est affecté à chaque cas à titre de personne-ressource principale pour la famille. Il offre du soutien, répond aux questions, fait

¹⁸³ Chacun de ces aspects a fait l'objet d'environ 10 recommandations du jury du coroner pour diverses enquêtes. Certaines enquêtes comprenaient plusieurs recommandations pour chacun des aspects.

¹⁸⁴ Prisons & Probation Ombudsman, "Why does the Ombudsman investigate deaths?" Dernière consultation : 12 juillet 2017 <http://www.ppo.gov.uk/investigations/investigating-fatal-incidents/why-investigate-deaths/>.

¹⁸⁵ Prisons & Probation Ombudsman, "How we investigate fatal incidents," dernière consultation : 12 juillet 2017 <http://www.ppo.gov.uk/investigations/investigating-fatal-incidents/how-we-investigate/> (ci-après, « PPO: How we investigate fatal incidents »).

part des préoccupations de la famille dans le cadre de l'enquête et tient généralement la famille au courant du processus.¹⁸⁶

Lorsque l'enquête est terminée, un rapport initial est transmis à la famille et à l'établissement avec les documents pertinents à l'appui comme l'examen des soins de santé et les transcriptions d'entrevues. La famille et l'établissement « peuvent formuler des commentaires sur l'exactitude factuelle du rapport initial avant la publication de la version finale ».¹⁸⁷ Le rapport final, qui comprend souvent des recommandations, est envoyé à la famille, aux services correctionnels et au coroner. Les enquêtes se pencheront sur divers facteurs entourant le décès d'un détenu. Par exemple, dans des circonstances où le décès était prévisible en raison d'une maladie en phase terminale, les enquêtes sur les décès au Royaume-Uni comprennent :

- Le caractère approprié et opportun du processus de diagnostic de la maladie en phase terminale.
- Le caractère approprié de l'information fournie au détenu concernant sa maladie et ses options de traitement.
- L'évaluation des rendez-vous, des traitements et les évaluations de suivi dans le cas du détenu comparativement aux normes dans la communauté.
- Le caractère approprié des plans de soins palliatifs et de l'administration des analgésiques.
- Le caractère approprié et opportun des décisions concernant l'emplacement le plus adéquat et les conditions de détention pour le détenu.
- Si des solutions de remplacement à l'incarcération ont été envisagées en temps utile, entre le diagnostic d'une maladie possiblement mortelle et la détermination de l'admissibilité aux soins palliatifs.
- Le caractère approprié de la liaison avec la famille avec le consentement du détenu.
- Les mesures adoptées pour garantir que le détenu était en mesure de prendre des décisions ou si un consentement de remplacement a été donné, au besoin.¹⁸⁸

À la réception du rapport final, le Service des Prisons doit indiquer si les recommandations sont acceptées et, le cas échéant, le moment où elles seront mises en œuvre. L'Ombudsman met également l'accent sur « l'apprentissage de leçons tirées de l'analyse collective des enquêtes » et publie des rapports thématiques et des bulletins de « leçons apprises » plus brefs afin de contribuer à l'amélioration globale du système.¹⁸⁹

¹⁸⁶ *Ibidem.*

¹⁸⁷ PPO: How we investigate fatal incidents, *supra*, note 185.

¹⁸⁸ Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada, *Enquête sur le processus d'examen des cas de décès du Service correctionnel du Canada* (Gouvernement du Canada, 18 décembre 2013).

¹⁸⁹ PPO: How we investigate fatal incidents, *supra*, note 185.

Encadré 10 : Conseil ministériel du Royaume-Uni sur les décès en détention

Le Royaume-Uni a passé plus d'une décennie à réformer et à raffiner les mécanismes de surveillance nationaux en matière de décès en détention. En 2003, à la suite d'un rapport de société civile concernant les décès en détention, le Comité conjoint de la Chambre des Lords en matière de droits de la personne a lancé une enquête à ce sujet. Son rapport, publié en 2004, recommandait qu'un groupe de travail multidisciplinaire composé d'experts en matière de droits de la personne soit mis sur pied pour enquêter sur les décès en détention et dont la fonction comprend les éléments suivants :

- Transmettre de l'information sur les pratiques exemplaires et élaborer des lignes directrices relatives à la prévention des décès en détention;
- Passer en revue les systèmes servant à mener les enquêtes lors de décès en détention;
- Élaborer des normes en matière de pratiques de formation exemplaires;
- Passer en revue les recommandations des coroners, des enquêtes publiques et de la recherche, et surveiller la progression de leur mise en œuvre;
- Recueillir et publier de l'information sur les décès en détention; et
- Commander des travaux de recherche et formuler des recommandations au gouvernement.¹⁹⁰

À l'automne 2005, le gouvernement du Royaume-Uni a organisé un forum sur la prévention des décès en détention qui a rassemblé des représentants principaux provenant de divers organismes gouvernementaux et non gouvernementaux, y compris l'Association of Chief Police Officers; Coroner's Society; Department of Health; Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary; Her Majesty's Chief Inspector of Prisons; Home Office, Border and Immigration Agency; Mental Health Act Commission; ainsi que Youth Justice Board.¹⁹¹ Toutefois, quelques années à la suite du forum, ce dernier a noté que sa structure comportait « certaines faiblesses ».¹⁹² En contexte d'examen

¹⁹⁰ Joint Committee on Human Rights, "Third Report – Summary" (Parlement du Royaume-Uni, 14 décembre 2004).

¹⁹¹ La liste complète des participants comprend l'Association of Chief Police Officers; Coroners' Society; Department of Health; Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary; Her Majesty's Chief Inspector of Prisons; Home Office, Border and Immigration Agency; Independent Police Complaints Commission; INQUEST; Mental Health Act Commission; Safer Custody Group, National Offender Management Service; National Probation Directorate; Prisons and Probation Ombudsman; Prison Service; et Youth Justice Board. Independent Police Complaints Commission, "Forum for Preventing Deaths in Custody Publishes First Annual Report," *Communiqué de presse : Independent Police Complaints Commission on behalf of the Forum for Preventing Deaths in Custody* (21 septembre 2007).

¹⁹² Forum sur la prévention des décès en détention, *Rapport annuel – 2006-2007*, (Royaume-Uni : Independent Police Complaints Commission, 2007) p. 32.

gouvernemental concernant ses opérations, un document de réflexion produit par le forum a noté les éléments suivants :

- Le forum ne dispose pas des ressources nécessaires pour commander ou entreprendre des recherches;
- Les ressources actuelles limitent le mandat du forum à l'Angleterre et au Pays de Galles malgré le fait que les mêmes problèmes relatifs aux décès en détention se produisent dans d'autres juridictions du Royaume-Uni.
- Le forum lui-même n'a pas le mandat de colliger et d'analyser les rapports rédigés par les coroners et n'a pas suffisamment de ressources pour surveiller la manière dont les recommandations sont mises en œuvre et le moment où elles le sont;
- Le forum est un comité globalement indépendant, mais n'a aucun pouvoir officiel ni de rapport hiérarchique clair au ministère.¹⁹³

Le forum a également noté que « sa structure organisationnelle pourrait faire l'objet de critique », puisque « le président du forum n'est pas indépendant des organismes qui en sont membres de manière transparente » et « qu'il n'avait aucun membre du milieu académique ou présentant une expertise en matière de droits de la personne à sa disposition... »¹⁹⁴ Le Comité conjoint en matière de droits de la personne a déclaré, de manière similaire, qu'il « n'était pas persuadé qu'un organisme du genre, n'ayant pas de pouvoir officiel et disposant de peu de ressources, pouvait jouer efficacement le rôle actif et interventionniste envisagé par » le comité.¹⁹⁵

Un examen indépendant subséquent, le rapport Fulton, a formulé bon nombre de recommandations pour renforcer les mécanismes visant à prévenir les décès en détention.¹⁹⁶ Il a été recommandé qu'un nouveau conseil ministériel à trois paliers soit créé afin de changer la structure et d'améliorer la responsabilisation lors d'enquêtes sur des décès en détention. Les éléments clés des nouvelles dispositions étaient qu'elles

¹⁹³ *Ibidem* p. 32.

¹⁹⁴ *Ibidem* p. 32.

¹⁹⁵ Lettre au très honorable David Hanson, député (Minister of State, Ministry of Justice) de la part du président du Comité conjoint en matière de droits de la personne, Andrew Dismore, député, (12 novembre 2007) citée dans le document "Review of the Forum for Preventing Deaths in Custody – Report of the Independent Reviewer," de Robert Fulton (Parlement du Royaume-Uni : Ministry of Justice, février 2008).

¹⁹⁶ Groupe consultatif indépendant sur les décès en détention, "Ministerial Council on Deaths in Custody," dernière consultation : 1^{er} août 2017, <http://iapdeathsyncustody.independent.gov.uk/about/ministerial-council-on-deaths-in-custody/> (ci-après « IAPDC: Ministerial Council on Deaths in Custody »).

devaient autoritaires, efficaces, fondées sur des données probantes et sur l’avis d’experts, représentatives et indépendantes.¹⁹⁷

En avril 2009, le nouveau Conseil national ministériel sur les décès en détention a été créé. L’objectif de ce Conseil est d’apporter une réduction à long terme du nombre total et du taux de décès lors de toutes formes de détention par l’État en Angleterre et au Pays de Galles en rassemblant les décideurs principaux, les experts et les praticiens dans ce domaine.¹⁹⁸ Il a recours à une approche multisectorielle axée sur la transmission d’information et est cofinancé par le Ministry of Justice, le Department of Health et le Home Office. Le Conseil est composé de trois paliers :

1. Comité ministériel sur les décès en détention (Ministerial Board on Deaths in Custody)¹⁹⁹

Le Comité ministériel rassemble des décideurs clés qui sont responsables des politiques et des enjeux concernant les décès en détention, y compris l’Office of the Chief Coroner et le Prisons and Probation Ombudsman. Son mandat comprend tous les types de décès en détention par l’État : décès en établissement de détention, à la suite de détention policière, lors de la détention aux fins d’immigration, dans des établissements approuvés (centres de résidence communautaires), ainsi que les décès de détenus à l’hôpital en vertu de la *Mental Health Act*.

2. Groupe consultatif indépendant (Independent Advisory Panel – IAP)²⁰⁰

Le rôle de l’IAP est d’offrir des conseils et de l’expertise au Comité ministériel de manière indépendante. Il guide les politiques et les pratiques exemplaires dans divers secteurs et formule des recommandations aux ministres et aux personnes responsables des organismes clés. Il consulte les intervenants pertinents et s’engage auprès d’eux pour recueillir, analyser et disséminer de l’information sur tous les décès survenus en détention. L’IAP n’est pas en lui-même responsable d’enquêter sur chaque décès en détention, puisqu’un autre organisme s’en occupe. Toutefois, l’IAP effectue l’examen de certains décès qui semblent reliés à des tendances en matière de pratiques insatisfaisantes.

¹⁹⁷ Robert Fulton, “Review of the Forum for Preventing Deaths in Custody – Report of the Independent Reviewer” (Parlement du Royaume-Uni, Ministry of Justice, février 2008).

¹⁹⁸ IAPDC: Ministerial Council on Deaths in Custody, *supra*, note 196.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

²⁰⁰ Independent Advisory Panel on Deaths in Custody, “Independent Advisory Panel,” dernière consultation : 1^{er} août 2017, <http://iapdeathsincustody.independent.gov.uk/about/ministerial-council-on-deaths-in-custody/independent-advisory-panel-iap/>.

3. Groupe de praticiens et intervenants (Practitioner and Stakeholder Group)²⁰¹

Le Groupe de praticiens et d'intervenants est composé de divers organismes (police, Youth Justice Board, UK Border Agency, fournisseurs de détention du secteur privé et organismes non gouvernementaux), ainsi que de personnel opérationnel œuvrant au sein de divers secteurs de détention pour offrir de l'expertise et des conseils relatifs aux projets de l'IAP. Les familles sont encouragées à se joindre à ce groupe afin de garantir que leurs besoins sont comblés par le Conseil ministériel sur les décès en détention. L'objectif principal du groupe est « d'offrir de l'expertise et des conseils dans le cadre des projets de l'IPA ». ²⁰²

En plus de l'enquête et du rapport de l'Ombudsman, le coroner du Royaume-Uni « mènera normalement une enquête sur tout décès se produisant dans un établissement correctionnel, un centre de détention aux fins d'immigration, lors d'une détention ordonnée par le tribunal ou dans un centre de formation sécuritaire ». ²⁰³ Après l'enquête du coroner, le rapport final de l'Ombudsman est publié sur le site Web de ce dernier. ²⁰⁴ Les rapports sont facilement triables par date, emplacement, sexe, âge, cause du décès et établissement. ²⁰⁵

Au Canada, le Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada a passé en revue le processus d'enquête fédéral sur les décès à de nombreuses reprises. ²⁰⁶ Bien que le système soit beaucoup plus perfectionné que celui de l'Ontario, on a observé des lacunes importantes au sein du système fédéral. Les recommandations pertinentes du Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada comprennent :

- Un rapport public complet concernant la responsabilisation et le rendement des mesures, ainsi que les progrès réalisés afin de prévenir les décès en détention;

²⁰¹Independent Advisory Panel on Deaths in Custody, "Practitioner & Stakeholder Group," Dernière consultation : 1er août 2017, <http://iapdeathsincustody.independent.gov.uk/about/ministerial-council-on-deaths-in-custody/practitioner-stakeholder-group/>.

²⁰² *Ibidem*.

²⁰³ Veuillez noter que le système d'enquête du Royaume-Uni est très différent de celui de l'Ontario; une enquête au Royaume-Uni n'équivaut pas au processus ontarien. Prisons & Probation Ombudsman, "Coroner's inquest," dernière consultation : 12 juillet 2017 <http://www.ppo.gov.uk/investigations/investigating-fatal-incidents/coroners-inquest/>.

²⁰⁴ PPO: How we investigate fatal incidents, *supra*, note 185 .

²⁰⁵ Prisons & Probation Ombudsman, "Fatal Incident reports," dernière consultation : 11 juillet 2017 <http://www.ppo.gov.uk/document/fii-report/>.

²⁰⁶ BEC : Évaluation, *supra*, note 159.

- Un processus d'enquête, un examen des recommandations et la mise en œuvre de mesures correctives en temps opportun;
- Une surveillance et une supervision directes au niveau de la haute direction;
- Des enquêtes indépendantes présidées par des professionnels de la santé mentale sur, notamment, les suicides et l'automutilation grave ou chronique; et
- Un besoin critique d'intégrer, de mettre en œuvre et de communiquer adéquatement les mesures correctives au sein des diverses sections d'opération et d'intervention, notamment la sécurité, la santé, la gestion des cas, les programmes et le traitement psychologique.²⁰⁷

Encadré 11 : Suivi des recommandations à la suite des enquêtes sur les décès en Alberta

Dans le cadre d'efforts visant à améliorer la transparence et la responsabilisation, ainsi qu'à prévenir les décès à l'avenir, le gouvernement de l'Alberta s'est engagé à faire le suivi public des recommandations et des réponses à la suite des enquêtes sur les décès. En juin 2017, le gouvernement de l'Alberta a lancé un nouveau site Web pour donner de l'information aux proches de personnes décédées sur les mesures adoptées par le gouvernement afin de prévenir des décès semblables à l'avenir. L'information faisant l'objet d'un suivi et d'une divulgation publique comprend les éléments suivants :

- Nom de la personne décédée
- Date du rapport
- Cause du décès et manière dont il s'est produit
- Circonstances pertinentes
- Liste des recommandations particulières
- Nom de l'entité responsable (service ou organisme gouvernemental) de la mise en œuvre de la recommandation
- Statut (en attente de réponse, acceptée, acceptée en principe, rejetée, autre ou aucune réponse) et date de la réponse
- Réponse complète de la part de l'entité responsable

L'Alberta est l'une des premières provinces à mettre en place un tel système de suivi.

²⁰⁷ *Ibidem.*

Information et soutien pour les membres de la famille de la personne décédée

Il n'y a aucune politique officielle au ministère en ce qui concerne l'offre d'information et de soutien aux membres de la famille de la personne décédée. Lorsqu'un détenu meurt en détention, la politique du ministère concernant *le décès d'un détenu* exige que le chef d'établissement ou l'administrateur de garde veille à ce que la police avise les proches parents. Si cela n'est pas fait, le chef d'établissement ou l'administrateur de garde doit communiquer avec la famille.²⁰⁸ Une note de service reliée à titre de « document à l'appui » dans le cadre de la politique relative au *décès d'un détenu* donne des directives contradictoires en ce qui concerne la communication avec les membres de la famille. La note de service de 2007 intitulée *Décès d'un détenu : Aviser les proches parents*, indique que même si les policiers ont déjà avisé la famille, les chefs d'établissement doivent également aviser les proches parents lors du décès d'un détenu et que cette responsabilité ne peut pas être déléguée.²⁰⁹ La note de service indique également que « les chefs d'établissement doivent faire preuve de compassion et d'empathie lorsqu'ils annoncent une telle nouvelle » et doivent « offrir leurs condoléances et leur soutien aux proches parents ».²¹⁰ Les chefs d'établissement doivent aussi « donner aux proches parents le plus d'information possible sur le décès, ainsi que leur offrir de l'aide pour les formalités, par exemple, la collecte des biens personnels du détenu ». ²¹¹

L'équipe de l'Examen indépendant a interrogé trois chefs d'établissement concernant la manière dont ils communiquent avec la famille de détenus décédés. Aucun d'entre eux n'était au courant des exigences voulant qu'ils communiquent directement avec la famille et aucun n'avait parlé aux proches parents lors du décès d'un détenu. Un chef d'établissement a mentionné que, bien que l'établissement doive communiquer avec les proches parents, on demandait tout d'abord à l'aumônier de l'établissement de le faire, et si ce dernier n'était pas en mesure de s'acquitter de la tâche, on se tournait vers la police. Les deux autres chefs d'établissement se fiaient à la police ou, dans un cas, au personnel de l'hôpital en ce qui concerne l'annonce du décès à la famille. L'un des chefs d'établissement a indiqué qu'ils ne recevaient pas de formation concernant l'annonce du décès d'un proche aux familles, et croit que davantage d'instructions seraient nécessaires si le ministère désire que les chefs d'établissement s'acquittent de cette tâche. Tous les chefs d'établissement ont confirmé que les familles recevaient très peu d'information de la part de l'établissement et que cela se limite généralement au fait qu'il y a eu un décès et que la police mène une enquête. Un seul chef

²⁰⁸ MSCSC : *Décès d'un détenu*, *supra*, note 163.

²⁰⁹ Steven F. Small, *Décès d'un détenu : Aviser les proches parents* [Note de service à l'intention des chefs d'établissement] (Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, Gouvernement de l'Ontario, 22 mars 2007).

²¹⁰ *Ibidem*.

²¹¹ *Ibidem*.

d'établissement a mentionné le bureau du coroner, indiquant que les familles pouvaient obtenir davantage d'information sur le site Web du Bureau du coroner en chef.

Aux trois établissements dont il est question, on s'attend à ce que les familles se déplacent à l'établissement pour prendre possession des biens personnels de leur proche. Un chef d'établissement a mentionné que l'on pourrait avoir recours à un service de courrier si la famille ne pouvait pas se rendre sur place, mais qu'on encourageait tout de même la famille à se présenter à l'établissement, puisqu'une signature est nécessaire pour accuser réception des biens.

Il n'existe pas de directives, de ressources ni de politiques du ministère sur un certain nombre de sujets connexes, dont les frais de funérailles, d'inhumation ou de crémation, ou en matière de soutien à la famille. Un chef d'établissement a soulevé le fait qu'à l'heure actuelle, rien n'est fait pour les familles et qu'il serait nécessaire d'avoir des ressources communautaires pour les aider à surmonter leur deuil.

Ces problèmes ont récemment été mis en lumière à l'échelle fédérale. Un rapport d'enquête de 2016 du Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada a déterminé qu'il y avait un manque d'information offerte aux familles en cas de décès d'un détenu. L'information importante retenue comprenait les circonstances du décès de la personne, la responsabilité des autorités correctionnelles, ainsi que le processus d'enquête à la suite de l'incident.²¹² Les recommandations pertinentes comprenaient les éléments suivants :

- La divulgation proactive de l'information factuelle pertinente aux familles immédiatement après le décès en détention, ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre d'un processus de divulgation facilité fondé sur les meilleures pratiques;
- La définition des procédures et des protocoles pour aviser les proches parents et faciliter leur accès à l'information lorsqu'un détenu est hospitalisé à l'extérieur de l'établissement en cas d'urgence médicale;
- La mise en place d'un poste de liaison avec la famille dans chaque région afin de coordonner avec les établissements et le ministère l'information véhiculée aux proches parents à partir du moment où on les avise jusqu'à la conclusion du processus d'enquête;
- La formation du personnel en matière de communication avec les familles à la suite d'un décès;
- L'envoi d'une lettre de condoléances aux proches parents; et
- L'élaboration d'un guide pour les familles sur les politiques, les responsabilités et les processus d'enquête des services correctionnels à la suite d'un décès en détention.²¹³

²¹² Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada, *Laissés dans le noir : Enquête sur les pratiques relatives à l'échange et à la divulgation d'information sur les décès en établissement dans le système correctionnel fédéral - Rapport final*, (Gouvernement du Canada, 2 août 2016).

²¹³ *Ibidem*.

L'Examen indépendant a conclu que ces recommandations s'appliquent de manière identique au contexte provincial.

Principales conclusions et recommandations

- L'univers correctionnel est un projet lié aux droits de la personne qui doit s'appuyer sur des données probantes, être stimulé par des principes et adhérer à l'idée de surveillance et de responsabilité; les décisions opérationnelles doivent refléter des valeurs de respect, de dignité et de légalité.

Recommandation 1.1 : Je recommande que la Loi sur les Services correctionnels pour l'Ontario soit structurée autour d'une reconnaissance de la dignité individuelle et des droits de la personne et qu'elle incorpore les principes directeurs :

- Que les détenus conservent les droits et les privilèges de tous les membres de la société, à l'exception de ceux qui sont nécessairement supprimés ou restreints à la suite de la détention ou d'une peine;
- Que les Services correctionnels de l'Ontario utilisent les mesures les moins restrictives compatibles avec la protection de la société, des membres du personnel et des détenus qui ne se limitent qu'à ce qui est nécessaire et proportionné, en accordant une attention particulière aux circonstances des détenus indigènes ;
- Que toutes les décisions, lois, politiques et règles, programmes et pratiques correctionnels soient élaborés ou appliqués sans discrimination et répondent aux besoins particuliers et spécifiques de réinsertion sociale des femmes, des personnes ayant des responsabilités en matière de garde, des peuples indigènes, des personnes nécessitant des soins de santé mentale et d'autres groupes particuliers protégés par le Code des droits de la personne de l'Ontario ou la Charte canadienne des droits et libertés.

Recommandation 1.2 : Je recommande qu'une formation continue et une ressource modifiable en ligne soient élaborées pour souligner les décisions juridiques significatives et les décisions de tribunaux concernant les droits de la personne, juridiques et constitutionnels en contexte correctionnel.

Fouilles

- La réglementation de l'Ontario offre peu de directives ou de limites sur les diverses fouilles qui ont lieu au sein des établissements correctionnels provinciaux.
- La politique du ministère autorise que la correspondance des détenus soit interceptée et lue aléatoirement, sans qu'il y ait raison de croire que la communication constitue

une preuve de délit ou une atteinte à la sécurité. Les chefs d'établissement se sont aussi vus conférer de vastes pouvoirs pour supprimer ou refuser d'envoyer certaines correspondances des détenus.

- En raison de sa nature envahissante, la Charte circonscrit étroitement l'autorité du gouvernement pour effectuer des fouilles à nu. La loi de l'Ontario, toutefois, n'ont aucune limite précise concernant les fouilles à nu, et la politique du ministère exige que les établissements correctionnels de l'Ontario effectuent des fouilles à nu régulièrement dans des circonstances interdites par la loi au sein d'autres juridictions.

Recommandation 1.3 : Je recommande que la Loi sur les Services correctionnels de l'Ontario comprenne un cadre constitutionnel régissant les fouilles fondé sur la reconnaissance des droits en vertu de la Charte.

Recommandation 1.4 : Je recommande que la réglementation relative à la Loi sur les Services correctionnels de l'Ontario comprenne un cadre constitutionnel régissant l'interception et la manipulation de la correspondance des détenus.

Processus de plainte des détenus

- Les politiques internes du ministère visant le traitement de ces plaintes sont confuses et contradictoires et ne correspondent pas à l'explication du processus de traitement des plaintes dans le guide fourni aux détenus.
- La plupart des établissements n'ont pas de formulaire de plainte, et quand une plainte écrite est déposée, le détenu n'en reçoit généralement pas une copie et n'est pas en mesure de conserver une confirmation écrite de réception, de prise de connaissance ou de traitement.
- Bien que la politique indique expressément que les plaintes verbales doivent être consignées par écrit, c'est rarement le cas.
- La grande majorité des plaintes de détenus ne sont pas centralisées, traitées ni suivies, que ce soit au sein de l'établissement ou du ministère. Dans les établissements, le système repose entièrement sur des bouts de papier qui sont remis à des agents correctionnels, lesquels doivent à leur tour transmettre ces feuilles de papier au gestionnaire pertinent. Les établissements et le ministère n'effectuent aucune analyse des tendances et n'utilisent pas les renseignements pour déterminer quels sont les problèmes systémiques.

Recommandation 1.5 : Je recommande que la Loi sur les Services correctionnels de l'Ontario comprenne des dispositions établissant un processus équitable et rapide de traitement des plaintes des détenus, y compris :

- La nécessité d'établir une procédure pour la résolution équitable et rapide des plaintes des détenus concernant des problèmes qui sont du ressort de l'autorité du chef d'établissement;
- Une disposition indiquant que chaque détenu doit avoir un accès complet et opportun aux procédures de plaintes sans représailles;
- La nécessité d'afficher et de fournir, à l'admission, de l'information écrite sur la procédure de plaintes, ainsi que toute autre information nécessaire pour permettre à un détenu de s'adapter aux opérations d'un établissement;
- La nécessité de résoudre les plaintes sans confrontation et sans recours hiérarchique autant que possible; et
- Une disposition permettant de gérer les détenus qui font des plaintes à répétition, lorsque ces dernières sont futiles, vexatoires ou teintées de mauvaise foi.

Recommandation 1.6 : Je recommande que le ministère établisse une politique pour la mise en œuvre d'un processus équitable et rapide de traitement des plaintes des détenus, qu'elle donne des directives claires au personnel et comprenne les meilleures pratiques en ce qui concerne le traitement de plaintes.

Recommandation 1.7 : Je recommande que la résolution des plaintes conformément aux lois et aux politiques fasse partie des engagements des administrateurs principaux en matière de rendement.

Visites et soutien familial

- Selon la loi, les détenus condamnés ont le droit de recevoir au moins une visite par semaine, et les personnes en détention provisoire ont le droit de recevoir jusqu'à deux visites par semaine. Le nombre minimum de visites indiqué par la loi est, dans de nombreux établissements, devenu le maximum par défaut. Les établissements correctionnels de l'Ontario disposent d'espaces restreints pour les visites ouvertes, n'ont pas d'installations permettant aux enfants de jouer dehors et n'ont aucun endroit pour les visites familiales privées.
- Dans de nombreux établissements, les aires de visite sont exiguës et comportent uniquement des tabourets fixes, installés côte à côte et très rapprochés, tant pour le détenu que pour le visiteur. Cela rend la visite difficile et inconfortable pour les enfants, les personnes âgées ou à mobilité réduite, et ne permet aucune intimité.
- Au Canada, diverses juridictions ont mis en œuvre des programmes particuliers pour atténuer ces répercussions sur les enfants et les parents, comme les programmes mère-enfant. L'Ontario n'a pas de programme mère-enfant. Si une mère donne naissance à son enfant lors de son incarcération dans un établissement provincial, elle sera séparée de son nouveau-né aussitôt qu'elle reçoit l'autorisation médicale de quitter l'hôpital. Il n'y a aucune politique particulière et aucun programme permettant de faciliter le

contact entre la mère et le bébé après l'accouchement, et la plupart des établissements détenant des femmes ne permettent pas les visites avec contact.

Recommandation 1.8 : Je recommande que la Loi sur les Services correctionnels de l'Ontario :

- Contienne une déclaration d'intention pour les visites;
- Réglemente les droits de visite en permettant un minimum de deux visites par semaine et en exprimant l'intention d'accorder des visites ouvertes; et
- Permettre aux règlements d'établir et de fournir des programmes parent-enfant et mère-bébé.

Recommandation 1.9 : Je recommande que la politique du ministère :

- Établisse la durée minimale des visites;
- Reflète l'intention réglementaire d'offrir des visites ouvertes et offre des lignes directrices sur les circonstances dans lesquelles on peut avoir recours aux visites fermées;
- Offre des lignes directrices pour les visites comprenant plusieurs enfants mineurs; et
- Élargisse l'utilisation de la technologie de visite vidéo à distance en complément (et non en remplacement) des droits aux visites en personne.

Recommandation 1.10 : Je recommande que le ministère fasse un suivi systématique des données concernant les femmes enceintes, les accouchements en détention et les détenus qui ont de grandes responsabilités en matière de garde.

Recommandation 1.11 : Je recommande que le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels collabore avec le ministère du Procureur général et les organismes communautaires pour offrir des solutions de rechange dans la communauté à la détention avant le procès pour les personnes ayant des enfants à charge et les femmes enceintes.

Recommandation 1.12 : Je recommande que le ministère fasse une révision immédiate de la politique afin de mettre en œuvre des pratiques favorables aux enfants pour soutenir les visites parent-enfant et qu'elle nécessite que l'on tienne compte du bien-être de l'enfant pour toutes les décisions pertinentes concernant un détenu qui a une responsabilité parentale ou à titre de gardien.

Recommandation 1.13 : Je recommande que tous les nouveaux projets de construction et de rénovation donnent priorité aux espaces de visite permettant les contacts avec la famille, un certain niveau d'intimité et un environnement adéquat pour les enfants.

Recommandation 1.14 : Je recommande que le ministère établisse un programme parent-enfant et mère-bébé, et que la politique donne des directives sur les visites ouvertes avec contact pour les enfants mineurs, l'allaitement et les soins post-partum.

Comptes en fiducie des détenus

- Bien que le ministère ait tiré parti des technologies pour améliorer la capacité de gestion des fonds des détenus, les membres de la famille ou les proches n'ont aucun moyen de déposer des fonds dans le compte en fiducie d'un détenu à distance : les dépôts au compte d'un détenu doivent toujours être effectués en personne ou par la poste. De nombreuses autres provinces ont mis en place des systèmes permettant aux personnes de déposer des fonds dans le compte des détenus à distance par search internet ou par l'entremise de kiosques installés dans la communauté.

Recommandation 1.15 : Je recommande que le ministère étudie des options qui pourraient faciliter le dépôt électronique et sécurisé d'argent dans le compte d'un détenu. Toute économie de coûts obtenue grâce à la modernisation du système doit être employée pour atténuer les frais d'utilisation pour les détenus ou leur famille et leurs amis dans la communauté.

Recommandation 1.16 : Je recommande que le ministère établisse un projet pilote à au moins un emplacement pour mettre à l'essai la technologie et les applications permettant de faciliter la consignation de l'information par le personnel, l'accès des détenus aux ressources (y compris les articles de la cantine, ainsi que les lectures juridiques ou de loisir), l'accès des détenus aux divulgations et au matériel de recherche juridique, ainsi que le contact avec le monde extérieur.

Décès en détention

- Plus de 150 personnes sont décédées dans des établissements correctionnels ontariens au cours de la dernière décennie.
- La plupart des décès en détention en Ontario ne font pas l'objet d'un examen approfondi et totalement indépendant. En 2009, la *Loi sur les coroners* a été modifiée pour qu'il ne soit plus obligatoire de mener une enquête en cas de mort naturelle en détention. Cette modification a créé une lacune importante dans la surveillance des décès de détenus au sein des établissements correctionnels ontariens.
- Les recommandations du jury à la suite d'enquêtes du coroner sont souvent répétitives. Cela suggère que le ministère ne traite pas ces recommandations comme étant des enjeux systémiques ou ne les met pas en œuvre adéquatement. Il n'y a aucun suivi ou aucune surveillance des réponses, des engagements ou des suivis du ministère à l'heure actuelle.
- L'équipe de l'Examen indépendant n'a pas été en mesure de trouver des statistiques fiables sur le nombre de personnes qui sont décédées en détention en Ontario. La définition juridique d'un décès en détention est restrictive, et il existe une variété de circonstances pour lesquelles le ministère et le Bureau du coroner en chef de l'Ontario considèrent que le décès d'un détenu ne peut pas être qualifié de décès en détention.

- Il n’y a aucune politique détaillée au sein du ministère en ce qui concerne l’offre d’information et de soutien aux membres de la famille de la personne décédée. Il n’existe pas non plus de directives, de ressources ni de politiques du ministère sur un certain nombre de sujets connexes, dont les frais de funérailles, d’inhumation ou de crémation.

Recommandation 1.17 : Je recommande que la Loi sur les Services correctionnels de l’Ontario et la *Loi sur les coroners* comprennent une définition élargie des « décès en détention » afin d’inclure les détenus décédés après un transfert dans un contexte de soins de santé communautaires, peu importe s’ils étaient sous la surveillance directe du ministère à leur décès.

Recommandation 1.18 : Je recommande que le ministère modifie la *Loi sur les coroners* afin qu’elle nécessite une enquête obligatoire ou un processus d’examen de rechange dirigé par le coroner pour toutes les morts naturelles en détention.

Recommandation 1.19 : Je recommande que la Loi sur les Services correctionnels de l’Ontario comprenne des dispositions qui :

- Exigent que la dépouille du détenu soit traitée avec respect et dignité et qu’elle soit retournée aux proches parents ou à toute autre personne responsable dès qu’il est raisonnablement et juridiquement possible de le faire, et ce, de manière respectueuse;
- Exigent que le ministère organise des funérailles sensibles à la culture du détenu conformément aux lois en vigueur si aucune personne responsable n’est en accord ou en mesure de le faire; et
- Exigent que les rapports sur les décès en détention soient transmis de manière proactive au Bureau du coroner en chef, aux proches parents et aux autres personnes responsables du détenu décédé, ainsi qu’à tout organisme de surveillance le plus tôt possible.

Recommandation 1.20 : Je recommande que le ministère établisse une politique relative aux décès en détention qui comprennent les éléments suivants :

- Procédures et protocoles définis pour aviser les proches parents et faciliter leur accès à l’information lorsqu’un détenu est hospitalisé dans la communauté en cas d’urgence médicale;
- Poste de liaison avec la famille pour chacune des régions afin de coordonner avec les établissements et le ministère l’information véhiculée aux proches parents à partir du moment où on les avise, jusqu’à la conclusion du processus d’enquête; et
- Une lettre de condoléances envoyée immédiatement aux proches parents.

Recommandation 1.21 : Je recommande que le personnel et les gestionnaires responsables de communiquer avec les membres de la famille après un décès en détention reçoivent la formation et le soutien nécessaires à cette tâche.

Recommandation 1.22 : Je recommande que le ministère élabore un guide pour les familles sur les politiques, les responsabilités et les processus d'enquête des Services correctionnels de l'Ontario à la suite d'un décès en détention.

Recommandation 1.23 : Je recommande que le ministère centralise la collecte des données sur les décès en détention et publie tous les verdicts d'enquête, les explications de verdict et les réponses du ministère pour permettre l'analyse des tendances et le suivi adéquats de la mise en œuvre des recommandations du jury à la suite de l'enquête du coroner et de toute autre recommandation pertinente.

Recommandation 1.24 : Je recommande qu'un Groupe d'examen des décès dirigé par le Coroner soit établi et que le protocole d'entente entre le Coroner et les Services correctionnels soit mis à jour pour améliorer et mieux structurer la transmission de l'information.

Recommandation 1.25 : Je recommande que l'Ontario appuie l'établissement d'une table ronde à l'échelle du Canada sur la prévention des décès en détention.

IV. SERVICES CORRECTIONNELS ET PRÉSUMPTION D'INNOCENCE

La plupart des personnes incarcérées dans les établissements provinciaux en Ontario sont innocentes d'un point de vue juridique, en attente d'un procès ou de la détermination de leur caution. Chaque jour en 2015-2016, plus de 5 200 adultes, en moyenne, étaient en détention avant procès en Ontario, soit plus du double du nombre de détenus qui purgeaient une peine après avoir été déclarés coupables et condamnés pour un crime.²¹⁴ En moyenne, 66 % de toutes les personnes incarcérées en Ontario sont en détention provisoire.²¹⁵

L'augmentation de la détention avant procès ne reflète pas une vague de crimes. Le taux global de criminalité et le taux de crimes violents de l'Ontario sont tous deux à leur plus bas niveau depuis plus de 40 ans.²¹⁶ Le nombre d'adultes accusés en Ontario a diminué,²¹⁷ le taux d'incarcération provincial pour les contrevenants condamnés à une peine a diminué de 62 % depuis 1980²¹⁸ et le nombre d'individus en probation sous surveillance et d'emprisonnements

²¹⁴ Chaque jour en 2015-2016, 7 961 personnes, en moyenne, étaient en détention dans les établissements correctionnels de l'Ontario, 2 526 individus (32 %) étaient des détenus purgeant une peine et 5 222 (66 %) étaient en détention provisoire. Statistique Canada, « Tableau 251-0005 : Services correctionnels pour adultes, comptes moyens des adultes dans les programmes provinciaux et territoriaux - annuel » (gouvernement du Canada, mars 2016) (ci-après, « Statistique Canada : tableau 251-0005 »).

²¹⁵ *Ibidem*.

²¹⁶ Les plus récentes données montrent qu'au cours des 20 dernières années, le taux global de criminalité de l'Ontario a diminué de 55 % et le taux de crimes violents a diminué de 38 % depuis 1998. Le taux d'homicides de l'Ontario a diminué d'environ 13 % au cours de la même période. Bien qu'il y ait eu de très légères augmentations de certaines estimations du taux et du nombre total d'incidents liés à des crimes violents et d'adultes accusés en Ontario au cours des deux dernières années, ces variations d'une année à l'autre sont mineures comparativement à l'ampleur des diminutions à long terme qui ressortent des plus récentes données (de 2016), si on les compare à celles que l'on a connues il y a trois, cinq ou dix ans. Statistique Canada, « Tableau 252-0051 : Statistiques des crimes fondés sur l'affaire, par infractions détaillées – Ontario, 1998-2016 » (gouvernement du Canada, juillet 2017).

²¹⁷ *Ibidem* Entre 1998 (lorsque les données comparables à celles qui sont recueillies aujourd'hui sont devenues faciles à obtenir) et 2015 (les dernières données disponibles au moment de mettre sous presse), le nombre d'adultes accusés en Ontario a diminué, passant de 178 322 à 169 732, soit une baisse de 4,8 %. Exprimé sous forme de taux par 100 000 adultes en Ontario, le taux a diminué de 26 %, passant de 2 065 à 1 527.

²¹⁸ Le nombre de détenus condamnés en un jour moyen en Ontario a diminué d'environ 10 % entre 2005 et 2015. Exprimée sous la forme de taux par 100 000 personnes parmi la population totale, cette diminution (de 22,3 à 18,3) avoisine les 18 %. Cependant, la diminution de la population condamnée est frappante : le taux de détenus condamnés en 1980 était de 47,8. En 2015, il était de 18,3 pour cent mille Ontariens. Statistique Canada : Tableau 251-0005, *supra*, note 214.

avec sursis a également diminué.²¹⁹ Face à cette diminution, le taux de détention avant procès a connu une augmentation à long terme, de l'ordre de 137 % au cours des 30 dernières années.²²⁰ De nombreuses études portant sur les causes de la croissance de la population en détention provisoire ont évoqué le système judiciaire en tant que tel : un système fondé sur les cautionnements qui est inefficace et trop réfractaire au risque, des tribunaux engorgés et des délais préalables aux procès qui ne cessent de s'allonger.²²¹ La conclusion inévitable est qu'il y a trop de personnes détenues sans raison valable avant leur procès dans les établissements correctionnels de l'Ontario.²²²

Ces tendances de détention ont des répercussions sérieuses. La détention préalable au procès fait en sorte qu'un individu est plus susceptible d'être jugé coupable et de se voir imposer une peine d'emprisonnement.²²³ Les personnes en détention provisoire peuvent éprouver de plus grandes difficultés à se défendre contre leurs accusations puisqu'elles sont moins en mesure de

²¹⁹ *Ibidem* Au cours de la dernière décennie (2005 à 2015), le nombre de personnes en probation sous surveillance en un jour moyen est passé de 52 228 à 41 584, soit une diminution d'environ 20 %. Le nombre de personnes ayant fait l'objet d'une peine d'emprisonnement avec sursis et qui sont sous surveillance a également diminué au cours de la même période, passant de 3 887 à 2 186, soit une baisse d'environ 44 %.

²²⁰ *Ibidem* Le nombre de personnes en détention provisoire a augmenté légèrement au cours des 10 dernières années. En 2005, il y avait en moyenne 5 125 personnes en détention provisoire en Ontario en une nuit moyenne. En 2015, ce nombre était à peu près identique (5 222). En tenant compte de la croissance de la population de l'Ontario, le taux a donc diminué légèrement, passant de 40,9 à 37,9 pour cent mille Ontariens. Cependant, cette stabilité relative, au cours des 10 dernières années, ne tient pas compte des changements dans la taille de la population en détention provisoire depuis 1980. En 1980, il y avait 12,2 personnes en détention provisoire pour 100 000 habitants. En 2015, ce taux était de 37,9. Le taux de personnes en détention provisoire (pour cent mille Ontariens) a connu une forte hausse au cours des 30 dernières années, passant de 16 pour cent mille en 1985 à 37,9 en 2015, une augmentation de taux de 137 %.

²²¹ Anthony N. Doob, Jane B. Sprott et Cheryl Marie Webster, « Looking Behind (Prison) Doors: Understanding Ontario's Remand Population » (un rapport destiné au ministère du Procureur général de l'Ontario, gouvernement de l'Ontario, 5 janvier 2017), p. 21; Raymond E. Wyant, *Mise en liberté sous caution et détention provisoire en Ontario* (ministère du Procureur général, gouvernement de l'Ontario, 2017); Abby Deshman et Nicole Myers, *Set Up to Fail: Bail and the Revolving Door of Pre-Trial Detention* (Canadian Civil Liberties Association and Education Trust), juillet 2014; John Howard Society of Ontario, *Reasonable Bail?* (The Centre of Research, Policy & Program Development, septembre 2013).

²²² *Ibidem* Wyant; *Ibidem* Deshman et Myers; *Ibidem* John Howard Society of Ontario.

²²³ Pamela Koza et Anthony N. Doob, « The Relationship of Pre-trial Custody to the Outcome of a Trial », *Criminal Law Quarterly* 17 n° 4 (1975), p. 391; Martin L. Friedland, *Detention Before Trial: A Study of Criminal Cases Tried in the Toronto Magistrates' Courts* (Toronto : University of Toronto Press, 1965).

Encadré 12 : Profil de la population mise en détention provisoire

Toute personne accusée d'un crime a le droit, protégé par la Constitution, d'être présumée innocente tant qu'elle n'est pas déclarée coupable, ainsi que d'avoir accès à une mise en liberté sous caution à des conditions raisonnables. Pour la plupart des personnes, cela signifie qu'il y a présomption qu'elles seront libres, sans condition, en attendant leur procès. Les seules raisons pour lesquelles une personne peut être détenue avant son procès, mise sous surveillance ou faire l'objet de restrictions dans la communauté sont établies dans le *Code criminel* : pour assurer que l'accusé se présente de nouveau au tribunal,²²⁴ pour la protection ou la sécurité du public en raison de la « haute probabilité » que le prévenu commette une infraction criminelle ou nuise à l'administration de la justice;²²⁵ ou lorsque la détention est nécessaire « pour ne pas miner la confiance du public envers l'administration de la justice, compte tenu de toutes les circonstances. »²²⁶ La détention préalable au procès doit constituer un dernier recours : les tribunaux peuvent imposer des conditions et des exigences relatives à la surveillance aux personnes qui sont libérées avant leur procès afin de répondre à toute préoccupation.

Malgré ces droits, au cours des 30 dernières années, le nombre d'individus mis en détention provisoire avant leur procès a crû à un rythme alarmant. Et malgré le fait que la détention préalable au procès devrait être réservée principalement à ceux qui posent un risque important pour la sécurité du public ou dans les rares cas où il existe une préoccupation réelle que la personne ne se présentera pas de nouveau devant le tribunal, les données de l'Ontario de 2014-2015 portant sur les personnes qui sont mises en détention provisoire révèlent plusieurs tendances inquiétantes :

1. Un nombre important de détenus en attente de procès font l'objet d'accusations moins graves et sans violence :
 - Un peu moins de la moitié (48,4 %) de la population en détention provisoire fait l'objet d'accusations liées à des infractions sans violence.²²⁷
 - Environ un individu sur six était accusé d'infractions uniquement liées à la morale, à l'administration de la justice et à l'ordre public.²²⁸
2. Même ceux qui sont accusés d'infractions moins graves peuvent demeurer longtemps en détention avant leur procès :
 - Pour plus du quart (26,3 %) « des accusés mis en détention provisoire pendant 91 jours ou plus, leur infraction la plus grave était en fait une infraction de moindre gravité. »²²⁹

3. Une foule d'individus qui sont détenus avant leur procès ne seront jamais jugés coupables d'un crime - mais il peut tout de même s'écouler des mois avant que leur dossier soit traité, même lorsque les infractions qu'ils ont commises sont moins graves.

- En 2013-2014, près du tiers des personnes qui étaient initialement détenues pour cautionnement (28,9 %) ont vu, ultimement, leurs accusations suspendues, retirées ou rejetées.²³⁰ Et environ le tiers de ces personnes avaient participé à cinq séances de libération sous caution ou plus avant que cela ne survienne.²³¹
- En 2013-2014, 11 592 individus détenus pendant plus de 91 jours se sont présentés régulièrement à des séances de libération sous caution (six comparutions ou plus) et, ultimement, toutes les accusations dont ils faisaient l'objet ont été retirées, suspendues ou rejetées. Un peu plus de la moitié de cette population ne faisait l'objet d'aucune allégation de violence.²³²

²²⁴ *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46, art. 515(10)a) (ci-après, le « Code criminel »).

²²⁵ *Ibidem*, art. 515(10)b); *R c. Morales*, 1992 3 SCR pp. 711, p. 737, 77 CCC (3d) 91.

²²⁶ *Ibidem* Code criminel, c C-46, art. 515(10)c).

²²⁷ *Doob et autres, supra*, note 221, p. 20. En se fondant sur l'accusation la plus grave. Ce nombre exclut également les infractions sans violence d'exploitation des enfants (p. ex., possession de pornographie juvénile).

²²⁸ *Ibidem*.

²²⁹ *Ibidem*, p. 21.

²³⁰ *Ibidem*, p. 25.

²³¹ *Ibidem*, p. 54. 16,8 % des cas où l'issue du procès la plus grave était une suspension, un retrait ou un rejet se sont présentés à une séance de libération sous caution cinq à sept fois; 15 % se sont présentés huit fois ou plus à de telles séances.

²³² *Ibidem*, p. 55. En 2013-2014, 5 449 affaires ne comportaient aucune accusation d'infraction commise avec violence, mais ces individus avaient été détenus en attendant leur audience sur la mise en liberté sous caution pendant plus de 91 jours et ils se sont présentés plus de 6 fois avant que les accusations soient ultimement abandonnées.

contribuer activement à leur défense ou de communiquer facilement avec leurs avocats.²³³ La détention avant le procès peut également avoir une incidence sur la décision de l'individu à savoir s'il doit plaider coupable ou non.²³⁴ À l'extérieur du système judiciaire, il y a souvent des répercussions indirectes en matière d'emploi et de logement, ainsi que sur les membres à charge de la famille.²³⁵

Le fait qu'une importante population soit mise en détention provisoire crée également des défis particuliers pour le système correctionnel. La population est généralement de nature plus transitoire et elle se caractérise par de courts séjours et des dates d'entrée et de sortie imprévisibles. Les pratiques correctionnelles traditionnelles, y compris les méthodes d'évaluation des risques et des besoins de l'individu, qui exigent un examen approfondi des antécédents du détenu, de son comportement et de sa situation personnelle, ne sont pas nécessairement compatibles avec la présomption d'innocence et le droit au silence de la personne accusée. En tenant pour acquis qu'il serait approprié de fournir des services et des programmes à une population qui n'a été jugée coupable d'aucun crime, la planification de tels services est difficile lorsqu'on ne connaît pas à l'avance la durée de la détention de la personne. Il faut porter une attention particulière aux droits constitutionnels en matière de procès équitable de ceux qui sont détenus avant leur procès. Le système correctionnel doit faciliter les efforts du détenu pour se préparer à son procès, y compris en lui fournissant un plein accès à des documents juridiques et une communication entièrement confidentielle avec un conseiller juridique (au moyen de rendez-vous professionnels en personne et par téléphone). Les établissements qui n'accordent pas suffisamment de temps ou d'espace pour permettre aux avocats de voir leurs clients et de leur parler peuvent contrevenir à des droits protégés en vertu de la Constitution visant à assurer aux détenus une défense pleine et entière et un procès équitable.²³⁶ Enfin, il existe des exigences logistiques uniques. Comparativement aux populations condamnées, les individus en détention provisoire doivent se déplacer souvent pour aller au tribunal et en revenir et ils ont besoin de communiquer régulièrement avec leurs conseillers juridiques. Les individus qui sont libérés directement au tribunal peuvent aussi se retrouver seuls, dans la rue, sans aucun de leurs objets personnels, vêtements de ville ou

²³³ Juleyka Latingua-Williams, « Why Poor, Low-Level Offenders Often Plead to Worse Crimes », *The Atlantic*, 24 juillet 2016; Deshman et Myers, *supra*, note 221.

²³⁴ Doob et autres, *supra* note 221.

²³⁵ *Ibidem*, p. 4.

²³⁶ Consulter, par exemple, *R c. Tossounian*, 2017 ONCA 618; *Re Maltby and A. G. Sask.* (1983), 1982 CanLII 2320 (SK QB), 2 C.C.C. (3d) 153, p. 159, 143 D.L.R. (3d) 649, 20 Sask. R. 366; *Soenen c. Edmonton Remand Centre*, 1983 CanLII 1113 (AB QB); *Criminal Trial Lawyers' Association c. Alberta (Solicitor General)*, 2004 ABQB 534.

moyen de transport pour retourner dans leur communauté ou à l'établissement où ils étaient détenus avant leur procès afin de récupérer leurs biens.²³⁷

Le traitement de la population en détention provisoire devrait correspondre à son statut juridique : innocente. Au lieu de cela, les politiques et pratiques ministérielles exigent que les détenus en attente de procès soient maintenus dans des conditions de détention très restrictives, et ultimement punitives, peu importe leur situation personnelle. Actuellement, en Ontario, presque toutes les personnes en détention provisoire sont présumées²³⁸ avoir une

²³⁷ Le ministère a tenté de remédier aux conséquences les plus sérieuses de ce problème. En 2010, le Centre de détention d'Ottawa-Carleton a lancé le « programme de sac rouge » (renommé plus tard « programme d'enveloppe rouge »). Dans le cadre de ce programme, les détenus ayant des besoins particuliers et qui ont été identifiés comme susceptibles d'être libérés du tribunal en un emplacement éloigné seraient transportés vers le tribunal avec des effets essentiels (pièces d'identité, clés, carte d'assurance-maladie, approvisionnement à court terme de médicaments et coordonnées d'organisations locales de soutien). En 2014, le conseil consultatif communautaire du Centre de détention d'Ottawa-Carleton signalait que le programme se heurtait à une certaine résistance.

Au fil du temps, il a suscité la réticence des services policiers qui transportent les détenus en vue de leurs comparutions devant le tribunal. Ils ne veulent pas assumer la responsabilité de ces objets personnels. Cette situation entraîne des difficultés lorsque le détenu est libéré (à Cornwall, par exemple) et qu'il ne dispose d'aucun moyen de retourner au Centre de détention d'Ottawa-Carleton afin de récupérer ses pièces d'identité et ses objets personnels. Cela peut avoir d'importantes répercussions, y compris la violation des conditions et la réincarcération si le contrevenant n'a pas accès à de l'argent ou aux médicaments dont il a besoin.

En 2015, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels annonçait publiquement que cette initiative serait étendue à toute la province. Toutefois, l'évolution de ce projet est lente. La date cible de la mise en place de l'initiative à quatre autres emplacements est maintenant fixée au mois d'octobre 2017.

Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Rapport annuel du Conseil consultatif communautaire - Centre de détention d'Ottawa-Carleton* (gouvernement de l'Ontario, 31 mars 2015).

²³⁸ Plusieurs politiques ministérielles décrivent des présomptions selon lesquelles des groupes de détenus seront maintenus dans un environnement à haute sécurité ou qu'on leur refuse l'accès à des programmes de travail à moins qu'ils ne soient en mesure d'établir qu'ils ne présentent pas de risque de sécurité inacceptable. De telles présomptions vont à l'encontre du principe de l'entrave minimale, qui exige que le système correctionnel impose les conditions de détention les moins restrictives possibles en se fondant sur les besoins et la situation de l'individu. Ce principe, lorsqu'il est mis en application adéquatement, exigerait que tous les détenus soient maintenus dans les conditions de détention les moins restrictives et qu'ils aient entièrement accès à des activités comme les programmes de travail, jusqu'à ce que des renseignements donnent lieu à une préoccupation du point de vue de la sécurité qui est raisonnable, fondée sur des preuves et individualisée, et qui doit être résolue au moyen de mesures plus restrictives.

cote de sécurité maximale et elles sont détenues dans des conditions de sécurité maximale.²³⁹ De plus, malgré le fait que le cadre légal permet d'accorder aux détenus une autorisation d'absence temporaire de l'établissement pour des raisons médicales, humanitaires ou de réadaptation, la politique du ministère restreint considérablement ce pouvoir discrétionnaire. Les absences temporaires sous escorte pour les individus en détention provisoire ne sont envisagées que « pour des raisons médicales ou humanitaires ou autres circonstances exceptionnelles ».²⁴⁰ Les absences sans escorte sont encore plus limitées : elles ne sont possibles que si l'individu en détention provisoire est sous respirateur artificiel.²⁴¹ Les données du ministère démontrent à quel point il est rare que les individus mis en détention provisoire reçoivent des absences temporaires. En 2016, seulement 50 absences temporaires pour des raisons non médicales ont été accordées à des détenus en attente de procès.²⁴²

Une cote de sécurité maximale signifie également que de nombreuses personnes mises en détention provisoire ont un accès limité aux programmes et interventions. Par exemple, la politique ministérielle relative au programme de travail fait en sorte que les personnes mises en détention provisoire ne peuvent pas participer aux occasions de travail carcéral parce que cette population ne fait pas l'objet d'évaluations exhaustives en matière de sécurité et qu'elle est, par conséquent, universellement considérée comme posant un risque élevé pour la sécurité.²⁴³ Même si la politique permet aux établissements d'établir des critères locaux relatifs à la participation des individus en détention provisoire aux activités de travail de l'établissement, cette détermination doit être fondée sur « une analyse exhaustive des risques, les connaissances du personnel relativement au comportement antérieur de la personne, une infraction relativement mineure, un bon comportement ou la participation adéquate à un programme de travail lors d'une incarcération antérieure, et d'autres facteurs semblables que

²³⁹ La politique ministérielle énonce ce qui suit : « Les prisons et les centres de détention hébergent principalement des détenus en attente d'un jugement et, par conséquent, ils ont une cote de "sécurité maximale". » Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Institutional Services Policy and Procedures Manual: Administration: General Administration: Facility Profiles: Facility Types* (gouvernement de l'Ontario, juillet 2012) (ci-après, « MSCSC : types d'établissements »). Le seul établissement qui effectue des évaluations institutionnelles du risque de sécurité pouvant faire en sorte que les personnes en détention provisoire soient placées dans des unités à sécurité moyenne est le Centre Vanier pour femmes.

²⁴⁰ Commission ontarienne des libérations conditionnelles, *Policy and Procedures Manual: Temporary Absence: Eligibility* (gouvernement de l'Ontario, mai 2008) (ci-après, « COLC : Admissibilité aux absences temporaires »).

²⁴¹ *Ibidem*.

²⁴² Données obtenues auprès d'Efficacité des programmes, statistique et recherche appliquée, ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels.

²⁴³ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Institutional Service Policy and Procedures Manual: Programs: Work Programs* (gouvernement de l'Ontario, décembre 2009).

le chef d'établissement et le Comité d'attribution de travail jugent appropriés. »²⁴⁴ Le fait que cette politique renvoie à l'« infraction » d'un individu en détention provisoire plutôt qu'aux accusations portées contre lui révèle également la mesure dans laquelle le ministère brouille la ligne de démarcation entre les individus avec et sans condamnation et va à l'encontre de la présomption d'innocence. S'appuyer fermement sur les connaissances qu'a le personnel du comportement d'un détenu au cours de périodes d'incarcération antérieures pour déterminer la participation aux opportunités de travail dans un établissement pourrait désavantager injustement certains détenus, particulièrement ceux qui sont accusés pour la première fois.

L'équipe de l'Examen indépendant a demandé des renseignements statistiques liés au nombre et au statut juridique des détenus qui ont participé aux programmes en 2016. Même si les renseignements disponibles étaient limités et qu'ils excluaient un nombre important d'établissements, les données fournies démontrent que seulement trois individus en détention provisoire, sur plus de 13 500²⁴⁵ d'entre eux qui ont été admis dans les plus grands centres correctionnels de l'Ontario, ont participé à des programmes de travail l'an dernier.²⁴⁶ Les données obtenues des centres de détention et des prisons, qui sont utilisées principalement pour les individus mis en détention provisoire et pour ceux qui purgent une peine carcérale de courte durée, révélaient que 473 des 23 402 détenus en attente de procès admis dans 11 de ces établissements avaient participé à des programmes de travail en 2016.²⁴⁷ De même, les

²⁴⁴ *Ibidem.*

²⁴⁵ En 2016, le Centre correctionnel du Centre-Est a admis 3 881 individus en détention provisoire; le Centre correctionnel du Centre-Nord a admis 2 616 individus en détention provisoire; le Complexe correctionnel de Monteith a admis 634 individus en détention provisoire; et le Complexe correctionnel Maplehurst comptait 7 334 admissions d'individus en détention provisoire. Données obtenues auprès d'Efficacité des programmes, statistique et recherche appliquée, ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels.

²⁴⁶ Données obtenues auprès d'Efficacité des programmes, statistique et recherche appliquée, ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels. Le Centre correctionnel du Centre-Nord a signalé que 2 des 289 détenus ayant participé aux programmes de travail en 2016 étaient en détention provisoire. Le Centre correctionnel du Centre-Est a signalé un individu en détention provisoire parmi 133 participants. Au Complexe correctionnel Monteith, aucun individu en détention provisoire ne participait aux programmes de travail. Même si le Complexe correctionnel Maplehurst n'a fourni aucune donnée relative aux programmes institutionnels de travail, ses politiques interdisent aux individus mis en détention provisoire de participer à ces activités.

²⁴⁷ Les établissements qui ont transmis ces renseignements sont les suivants : le Centre de détention de l'Est de Toronto, le Centre de détention du Sud de Toronto, le Centre de détention d'Ottawa-Carleton, le Centre de détention de Quinte, la prison de Monteith, la prison de Brantford, le Centre de détention d'Elgin-Middlesex, le Centre de détention de Hamilton-Wentworth, le Centre de détention de Niagara, la prison de Stratford et le Centre de détention du Sud-Ouest.

membres du personnel des centres correctionnels qui ont été interviewés par l'équipe de l'Examen indépendant ont indiqué que les individus mis en détention provisoire ont un accès très limité aux programmes non liés au travail. Dans certains centres correctionnels, la population des détenus en attente de procès a accès uniquement aux programmes et services tels que les soins médicaux, les soins psychiatriques urgents, les documents et services de nature spirituelle et religieuse, les séances individuelles de guidance en matière de toxicomanie et l'enseignement par correspondance. De plus, les services de planification de libération, qui visent à aider les personnes à trouver un logement, des soins médicaux, un soutien du revenu et d'autres services sociaux dans la collectivité, ne sont pas exigés par la politique pour les individus mis en détention provisoire, et ces services ne sont pas fournis à la grande majorité de la population en attente de procès.²⁴⁸

Ces politiques ont des conséquences préjudiciables. Maintenir des accusés à faible risque dans des établissements à sécurité maximale, offrant peu ou pas d'occasions d'effectuer des activités utiles, punit inutilement les individus, les familles et les communautés. Le fait d'empêcher les individus en détention provisoire de bénéficier d'absences temporaires élimine également un outil dont le système correctionnel pourrait se servir pour atténuer les répercussions indirectes de la détention avant le procès. Le fait que près du tiers des individus détenus avant leur procès verront au bout du compte toutes leurs accusations suspendues, retirées ou rejetées met en évidence les coûts inutiles et gaspilleurs- tant financiers que personnels - d'un taux d'incarcération aussi élevé pour cette population (voir l'encadré 12).²⁴⁹

Typiquement, les individus mis en détention provisoire et qui ont participé avec succès à une gamme de programmes de travail ou de réadaptation dans leur établissement par le passé ne peuvent plus y participer de nouveau, jusqu'à ce qu'une exception soit accordée au cas par cas ou qu'ils soient déclarés coupables et condamnés. Ceux qui ont fait l'objet d'une surveillance dans la communauté et qui avaient participé à des programmes communautaires ministériels au moment de leur arrestation n'ont aucun moyen de poursuivre ces programmes dans la

²⁴⁸ Lorsque des problèmes de santé mentale sont décelés ou si l'individu se définit comme transgenre, le personnel du ministère fournira un soutien à la planification de libération. Les services de planification de libération ne font pas l'objet d'un suivi efficace à l'échelle de la province, et il n'a pas été possible d'obtenir un portrait juste de tous les services bénévoles et postes contractuels qui pourraient exercer cette fonction pour les individus en détention provisoire. Au Centre de détention du Sud de Toronto, par exemple, les individus en détention provisoire peuvent demander une rencontre avec des fournisseurs de services bénévoles à des fins de planification de leur libération. Au Centre de détention d'Ottawa-Carleton, un organisme communautaire fournit un planificateur de libération pour la population de cet établissement qui est en détention provisoire.

²⁴⁹ En 2013-2014, près du tiers des personnes initialement détenues pour cautionnement (28,9 %) ont ultimement vu leurs accusations conservées, retirées ou rejetées. Doob et autres, *supra*, note 221, p. 25.

collectivité ou de continuer de bénéficier de ce soutien communautaire, même s'ils ont fait des progrès et qu'ils bénéficient du soutien de leur agent de probation et de libération conditionnelle. En effet, environ le quart des individus en détention provisoire faisaient l'objet d'une surveillance communautaire lorsqu'ils ont été remis sous garde.²⁵⁰ Selon les meilleures données disponibles, une proportion importante de ces individus aurait été remise sous garde en raison de violations d'une condition de leur libération ou d'une allégation de crime sans violence.²⁵¹ Même si nous ne disposons pas de renseignements sur les accusations précises portées contre ces individus, parmi ceux qui faisaient l'objet d'une surveillance communautaire en 2013-2014 et qui ont été subséquemment accusés d'une autre infraction criminelle, seulement 2 % ont été accusés de nouveau en raison de violence grave ou d'un acte sexuel avec violence.²⁵² Le fait de pouvoir poursuivre un programme communautaire ou de permettre aux individus d'y participer semblerait être particulièrement approprié pour ceux qui font l'objet d'accusations sans violence ou d'accusations d'avoir violé des conditions de leur ordonnance de surveillance communautaire. Même si l'accusé est finalement condamné en raison d'une nouvelle infraction, cela ne se traduira pas directement par une menace accrue à l'égard de la sécurité publique. En effet, près de la moitié de ceux qui ont été déclarés coupables d'un autre crime moins de deux ans après avoir fait l'objet d'une supervision communautaire ont été condamnés de nouveau à une peine de probation ou à une peine d'emprisonnement avec sursis lors de leur condamnation suivante.²⁵³

La réforme dans ce domaine constitue une occasion incroyable. Les individus en détention provisoire représentent 66 % de la population carcérale de l'Ontario.²⁵⁴ Le fait d'apporter des changements importants dans la façon dont cette population est traitée a l'énorme potentiel

²⁵⁰ Données obtenues auprès d'Effacité des programmes, statistique et recherche appliquée, ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels.

²⁵¹ En 2013-2014, par exemple, parmi les individus qui avaient fait l'objet d'une supervision communautaire et qui ont été subséquemment jugés coupables d'une autre infraction criminelle, seulement 2 % ont été déclarés coupables de violence grave ou d'actes sexuels avec violence. Parmi les autres, 20 % ont été condamnés pour voies de fait et infractions connexes et 3 % ont été jugés coupables d'une infraction relative aux armes (en se fondant sur l'infraction la plus grave). Par ailleurs, 17 % ont été déclarés coupables d'une infraction contre l'administration de la justice (p. ex., non-respect des conditions) et 22 % ont été déclarés coupables de possession de biens volés, de fraude et d'infractions connexes. Données obtenues auprès d'Effacité des programmes, statistique et recherche appliquée, ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels.

²⁵² *Ibidem.*

²⁵³ *Ibidem.*

²⁵⁴ Chaque jour en 2015-2016, 7 961 personnes, en moyenne, étaient en détention dans les établissements correctionnels de l'Ontario, 2 526 individus (32 %) étaient des contrevenants condamnés à une peine et 5 222 (66 %) étaient en détention provisoire. Statistique Canada : Tableau 251-0005, *supra*, note 214.

de diminuer la surpopulation carcérale, d'atténuer l'incidence de la détention avant procès et de rehausser la sécurité dans la collectivité en réduisant au minimum les perturbations relatives au travail et au logement et en offrant une continuité en matière de programmes et de services.

L'Ontario peut s'inspirer du traitement des individus en détention provisoire dans d'autres provinces et territoires. Par exemple, le Centre provincial de détention provisoire de Winnipeg est un établissement à sécurité maximale doté d'unités à niveaux multiples consacrées exclusivement à la détention avant procès. Lors de son admission, chaque détenu rencontre un gestionnaire de cas qui a recours à un outil de vérification de la sécurité afin de déterminer l'établissement le plus approprié. Les détenus sont ensuite envoyés dans une unité en fonction des résultats de leur évaluation du risque de sécurité. Cet établissement, qui est situé au centre-ville de Winnipeg, s'occupe d'une population complexe de détenus, y compris des individus présentant des problèmes de dépendance, des besoins en santé mentale et une affiliation à un gang de rue. Néanmoins, le système correctionnel du Manitoba est en mesure d'effectuer un tri efficace de cette population en matière de risque d'ordre institutionnel.

Encadré 13 : Détenus de l'immigration en Ontario

En 2016-2017, les établissements correctionnels provinciaux de l'Ontario ont admis 1 212 personnes en raison de motifs liés à l'immigration.²⁵⁵ Tout comme les individus en détention provisoire, ces personnes ne sont pas incarcérées pour les punir d'avoir commis un crime, mais elles sont plutôt détenues pour des questions liées à l'immigration.

L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) a compétence à l'égard des détenus de l'immigration. En plus de garder en détention les individus dans un Centre de surveillance de l'Immigration à Toronto, l'ASFC a conclu une entente avec le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, qui permet aux détenus de l'immigration d'être placés dans des établissements correctionnels provinciaux. L'ASFC stipule qu'elle se sert des établissements provinciaux pour mettre en détention :

- Les individus considérés comme étant des « détenus à plus haut risque »;
- Les détenus à risque plus faible dans des régions qui ne seront pas desservies par un centre de surveillance de l'immigration; et

²⁵⁵ Données obtenues auprès d'Effacité des programmes, statistique et recherche appliquée, ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels.

- Les individus atteints de problèmes de santé mentale qui « pourraient être détenus dans un établissement de détention provincial qui offre un accès à des soins spécialisés ». ²⁵⁶

Les médias ont souligné le fait que même si, « selon les propres politiques de l'ASFC, les détenus de l'immigration qui n'ont pas de dossier criminel avec violence devraient, dans la plupart des cas, être détenus dans un Centre de surveillance de l'Immigration plutôt que dans une prison provinciale », l'entente avec l'entreprise qui exploite le Centre de surveillance de l'Immigration de Toronto « semble interdire d'héberger les détenus de l'immigration ayant toute forme de dossier criminel - même s'il s'agit d'infractions mineures, sans violence, et ne s'étant pas soldées par une peine d'emprisonnement. » ²⁵⁷ En 2015-2016, la durée moyenne nationale de détention était de 23 jours; toutefois, des centaines de détenus attendent des mois ou des années avant que leur dossier soit réglé. ²⁵⁸

Les détenus de l'immigration, malgré le fait qu'ils n'ont pas été accusés ou déclarés coupables d'un crime, sont maintenus dans les mêmes conditions que tous les autres détenus. Ils sont incarcérés dans un contexte de sécurité maximale, où ils font régulièrement l'objet de fouilles à nu, sont confinés à leur cellule et ne peuvent recevoir qu'un nombre limité de visites personnelles. Un seul établissement, le Centre correctionnel du Centre-Est, dispose d'unités spécialisées pour les détenus de l'immigration, et ceux qui y sont détenus ne peuvent participer à des programmes exploités par des bénévoles que sous réserve des places disponibles. Dans tous les autres établissements, en contravention avec les normes internationales, les détenus de l'immigration sont incarcérés dans des unités hébergeant d'autres populations de détenus. ²⁵⁹

Les détenus de l'immigration sont incarcérés pour des périodes indéfinies, et beaucoup d'entre eux ne connaissent pas du tout le moment où ils seront libérés - une pratique qui fait l'objet de contestations constitutionnelles continues. ²⁶⁰ Il peut également s'avérer

²⁵⁶ Agence des services frontaliers du Canada, « Arrestations, détentions et renvois : Détentions », (gouvernement du Canada, 17 mai 2017) (ci-après, « ASFC : Détentions »).

²⁵⁷ Brendan Kennedy, « Ottawa is Rethinking its Approach to Immigration Detention », *The Star*, 9 avril 2017.

²⁵⁸ *Ibidem*.

²⁵⁹ La règle n° 11 de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus des Nations Unies indique ce qui suit : « les différentes catégories de détenus doivent être placées dans des établissements ou quartiers d'établissements distincts », ce qui inclut le fait de séparer ceux qui sont détenus pour motifs civils et ceux qui sont incarcérés en raison d'une infraction criminelle. Règles Nelson Mandela, *supra*, note 61.

²⁶⁰ Colin Perkel, « Indefinite Immigration Detention in Canada under Fire in Federal Court », *The Globe and Mail*, 15 mai 2017; Levon Sevunts, « Immigration Detainees in Ontario Go on Third Hunger Strike this Year », *Radio Canada International*, 24 octobre 2016; Kathleen Harris,

difficile de rester en contact avec les membres de la famille à l'étranger : les appels outre-mer ne sont généralement pas autorisés et ne peuvent être autorisés que par le chef d'établissement si le détenu en fait la demande écrite.²⁶¹ Au moins un établissement ne permet pas aux détenus de l'immigration qui pourraient être expulsés de participer à des programmes de travail.²⁶² Enfin, la politique ministérielle permet aux détenus condamnés d'être autorisés à quitter temporairement l'établissement sous escorte et sans escorte pour des raisons médicales, humanitaires ou de réadaptation. La politique prévoit que les individus détenus pour des motifs liés à l'immigration, cependant, devraient « être considérés comme présentant des risques pour la sécurité » et « ne devraient se voir accorder une autorisation d'absence temporaire avec escorte que pour des raisons médicales ou humanitaires ou pour accélérer leur expulsion ».²⁶³

Le traitement des détenus de l'immigration au Canada a fait l'objet d'une foule de rapports critiques²⁶⁴ et d'articles dans les médias²⁶⁵ et, en août 2016, un recours collectif a été intenté contre le gouvernement fédéral et la province de l'Ontario, alléguant qu'il y avait eu violation des droits de la personne à l'égard du traitement des détenus de l'immigration dans les établissements de l'Ontario.²⁶⁶ Plus tard, le gouvernement fédéral a diffusé un nouveau Cadre national en matière de détention liée à l'immigration. Ce cadre comprend des initiatives visant à étendre les solutions nationales pouvant remplacer la détention, à étendre et enrichir les services des centres de surveillance de l'immigration, et à signer des ententes provinciales qui normaliseraient et qui amélioreraient le traitement des détenus « à risque élevé » qui continueraient d'être détenus dans des établissements correctionnels provinciaux.²⁶⁷ Plusieurs recommandations portant sur le recours aux établissements provinciaux ont également

« Last Resort: Why Canada Indefinitely Jails Immigration Detainees, Including Kids », *CBC News*, 16 mai 2017.

²⁶¹ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Institutional Services Policy and Procedures Manual: Inmate Management: Inmate Telephone Communication* (Gouvernement de l'Ontario, février 2017).

²⁶² Complexe correctionnel Maplehurst, « Admission Criteria: Inmate Work Program » (ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, 6 mars 2015).

²⁶³ COLC : Admissibilité aux absences temporaires, *supra*, note 240.

²⁶⁴ Hannah Gross et Paloma Van Groll, « We Have No Rights: Arbitrary Imprisonment and Cruel Treatment of Migrants with Mental Health Issues in Canada », (Toronto : University of Toronto, International Human Rights Program, 2015).

²⁶⁵ Rachel Kronick et Michaela Beder, « Jailing Immigration Detainees a Gross Injustice », *The Star*, 18 mai 2016; Kate McGillivray, « Immigration Detainee Freed after being Held in Canada for 7 Years Due to 'Legal Limbo' », *CBC News*, 1^{er} mai 2017; Debra Black, « Human Rights Chief Seeks Overhaul in Jailing of Immigration Cases », *The Star*, 12 avril 2016;

²⁶⁶ Koskie Minsky, « Recours collectif relatif aux détenus immigrants », dernière consultation : Le 14 août 2017, <https://kmlaw.ca/cases/immigrant-detainee-class-action/?lang=fr>.

²⁶⁷ ASFC : Détentions, *supra*, note 256.

été mises en évidence au moyen de consultations publiques et auprès des intervenants :

- Le regroupement des détenus criminels avec les détenus de l'immigration dans les établissements correctionnels devrait être entièrement évité pour des motifs liés à l'exposition (c.-à-d. aux drogues, aux gangs de rue), à la sécurité et à la santé mentale.
- Il faudrait modifier les lois existantes pour préciser les facteurs à prendre en considération lorsque l'on décide de transférer un détenu dans une prison provinciale, établir une politique claire et des processus transparents pour les transferts en provenance et à destination des centres de surveillance de l'immigration et des établissements provinciaux pour tout motif (c.-à-d. comportement non coopératif, santé mentale) et faire en sorte que les détenus aient l'occasion de s'opposer aux décisions.
- Une salle de réunion doit être mise à la disposition des organisations non gouvernementales (ONG) et des partenaires dans les établissements provinciaux.
- Les normes de détention de l'ASFC devraient être respectées dans les établissements provinciaux, comme le fait de veiller à ce que les détenus de l'immigration bénéficient du même niveau d'accès aux services, aux programmes et aux renseignements (c.-à-d. soins médicaux et liés à la santé mentale, interprètes, ONG, représentants désignés, visites familiales, etc.) que les individus détenus dans les centres de surveillance de l'immigration et que les autres détenus sous responsabilité provinciale.
- Veiller à ce que les établissements provinciaux soient renseignés et formés à l'égard des particularités des individus détenus pour des motifs liés à l'immigration (motifs administratifs et non criminels).
- Continuer d'explorer d'autres façons de réduire la dépendance envers les établissements provinciaux en matière de détention liée à l'immigration.²⁶⁸

Principales conclusions et recommandations

- Bon nombre de personnes sont détenues sans raison valable avant leur procès dans les établissements correctionnels de l'Ontario. Chaque jour en 2015-2016, 66 % de tous les détenus en Ontario étaient en détention provisoire. Pour près du tiers des détenus en attente de procès, toutes les accusations portées contre eux seront éventuellement suspendues, retirées ou rejetées.
- Presque toutes les personnes en détention provisoire et les détenus de l'immigration sont présumés avoir une cote de sécurité maximale, et elles sont maintenues dans des conditions de sécurité maximale.

²⁶⁸ *Ibidem*

- Conformément à la politique actuelle de l'Ontario, les personnes en détention provisoire sont présumées exclues de toute participation aux programmes institutionnels de travail et de réadaptation.
- Malgré le fait que la législation accorde aux chefs d'établissement ou à la Commission ontarienne des libérations conditionnelles toute l'autorité pour donner aux détenus une autorisation d'absence temporaire de l'établissement pour des raisons médicales, humanitaires ou de réadaptation, la politique ministérielle restreint fortement l'accès des personnes en détention provisoire aux absences temporaires.
- La grande majorité de la population en attente de procès ne bénéficie pas de services de planification de libération.

Recommandation 2.1 : Je recommande que la Loi sur les Services correctionnels de l'Ontario :

- Inclure le principe que les personnes en détention provisoire soient présumées innocentes et doivent être traitées comme telles; et
- Permettre aux personnes en détention provisoire de participer de façon optionnelle aux programmes, notamment ceux liés au travail et aux études, ainsi qu'à la planification de la mise en liberté.

Recommandation 2.2 : Je recommande que le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels collabore avec les partenaires du secteur juridique en vue d'élargir l'admissibilité des personnes en détention provisoire aux absences temporaires.

Recommandation 2.3 : Je recommande que le ministère harmonise les politiques et les pratiques opérationnelles avec les principes de présomption de l'innocence et des mesures les moins restrictives, comme suit :

- Explorer des formes de détention avant le procès excluant le placement en établissement, y compris des solutions, autres que l'incarcération, qui sont utilisées dans d'autres provinces ou territoires;
- Mettre en place une évaluation institutionnelle du risque de sécurité, effectuée lors de l'admission initiale, afin de pouvoir effectuer un placement et une surveillance adéquats des personnes en détention provisoire, et établir des politiques et procédures visant le placement en établissement des personnes en détention provisoire qui permettent de mettre en œuvre une présomption claire voulant que cette population soit détenue dans des conditions de sécurité minimale, à moins que l'évaluation du risque confirme que des mesures de sécurité supplémentaires sont requises; et
- Établir des lieux de détention spécialisés à sécurité minimale, moyenne et maximale pour les personnes en détention provisoire.

V. PRATIQUE CORRECTIONNELLE FACTUELLE

Après des décennies de recherches, des preuves de ce qui fonctionne en milieu correctionnel existent, et l'on connaît également la raison pour laquelle cela fonctionne. Nous savons qu'une évaluation rigoureuse des besoins et de la situation de chaque personne, suivie d'interventions ciblées exécutées par des professionnels bien formés et bien soutenus, d'une façon qui correspond aux préférences et aux capacités d'apprentissage des clients, entraîne de bons résultats sur le plan correctionnel. Les probabilités de réussite augmentent lorsque le temps consacré à un programme (le « dosage ») fait l'objet d'une attention particulière et lorsque l'intervention est effectuée dans un environnement aussi normal que possible - idéalement, dans la communauté. Le soutien de membres de la famille et d'amis prosociaux fait également une différence. Cette approche adaptée pourrait mener à des programmes et des suivis généralisés ou à un niveau très faible d'intervention.

Des éléments probants révèlent également ce qui ne fonctionne pas. Le fait de mettre beaucoup de personnes en détention, en soi, n'entraîne pas un plus grand degré de sécurité dans la société : aucun élément ne prouve que le taux d'incarcération a une incidence sur le taux de criminalité. De nombreuses personnes admises dans les établissements correctionnels n'en ressortent pas mieux outillées pour composer avec la vie quotidienne hors des murs de la prison; en fait, certaines deviennent encore plus susceptibles d'avoir des démêlés avec la justice. Depuis des décennies, les études ont conclu systématiquement que le fait de mettre une personne en détention augmente les probabilités qu'elle revienne, sous une forme ou une autre, dans le système de justice pénale, comparativement au fait de purger une peine dans la communauté. Le principe de retenue répond directement à ces conclusions, en priorisant la surveillance, les programmes et les services communautaires et en exigeant que l'incarcération soit une solution de dernier recours.²⁶⁹

Enfin, de nombreux individus qui ont des démêlés avec la justice proviennent de populations dans le besoin. Qu'ils se retrouvent en détention ou dans la communauté, le système doit être outillé pour faciliter l'accès aux services - soins de santé, guidance, logement, éducation, aide au revenu - qui sont nécessaires pour soutenir leur réussite au sein de la communauté. Des soins et un soutien globaux devraient leur être offerts, de sorte que lors de leur admission dans

²⁶⁹ Francis T. Cullen, Cheryl Lero Jonson et Daniel S. Nagin, « Prisons Do Not Reduce Recidivism: The High Cost of Ignoring Science. » *The Prison Journal* 91 (2011); James Bonta et Paul Gendreau, P, « Reexamining the Cruel and Unusual Punishment of Prison Life », *Law and Human Behavior* 14 (1990); Paul Gendreau et Claire Goggin, « Effets de l'incarcération et des sanctions intermédiaires sur la récidive : effets généraux et différences individuelles », *Sécurité publique Canada* (Gouvernement du Canada, 2002); William D. Bales et Alex R. Piquero, « Assessing the Impact of Imprisonment on Recidivism », *Journal of Experimental Criminology* 71, n° 8 (2012).

Encadré 14 : Initiatives locales et régionales de prévention des actes criminels et de déjudiciarisation à l'égard du système de justice pénale

Le gouvernement devrait accorder la priorité à la prestation de services et de soutien afin de prévenir les situations de conflit avec la loi. Pour ceux qui ont des démêlés avec le système judiciaire, il faut mettre en place plusieurs stratégies de déjudiciarisation appropriées en vue de permettre au plus grand nombre de personnes possible d'échapper en toute sécurité aux résultats négatifs associés au fait d'avoir un casier judiciaire et des antécédents d'incarcération. Le gouvernement de l'Ontario a le mérite d'avoir récemment élaboré plusieurs initiatives générales qui mettent l'accent sur ce double impératif de prévention et de déjudiciarisation. Le document de travail portant sur l'initiative provinciale « Stratégie pour une meilleure sécurité en Ontario », par exemple, accorde la priorité à la sécurité et au bien-être communautaires en « améliorant la collaboration entre la police, le public et d'autres secteurs tels que l'éducation, les soins de santé et les services sociaux. »²⁷⁰ Les plans de sécurité communautaires prévoient non seulement des interventions policières, mais également un soutien et des interventions liés à l'aide sociale afin d'aider les individus aux prises avec des problèmes comme l'itinérance et la toxicomanie. La vision préliminaire de la Stratégie pour une meilleure sécurité en Ontario préconisait également l'objectif d'améliorer les résultats pour les Ontariens en « faisant en sorte que les personnes en crise soient mises en relation avec les ressources et les services appropriés dès que possible. »²⁷¹ La réponse du gouvernement au rapport de la Commission de vérité et de réconciliation sur les séquelles des pensionnats met aussi l'accent sur la nécessité de déjudiciariser les populations indigènes, qui sont déjà surreprésentées dans notre système correctionnel, afin de les garder à l'écart des établissements correctionnels en étoffant les programmes de justice communautaire qui offrent des solutions autres que l'incarcération.²⁷²

De nombreuses initiatives locales et régionales ont adopté une perspective sociale élargie à l'égard de la prévention de la criminalité et se concentrent sur la déjudiciarisation des individus du système de justice pénale pour les guider vers des services sociaux plus appropriés. Par exemple, le Conseil de la prévention du crime de la région de Waterloo a élaboré une stratégie qui met l'accent sur l'amélioration du bien-être social et sur la

²⁷⁰Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Stratégie pour une meilleure sécurité en Ontario : Document de travail public* (Gouvernement de l'Ontario, février 2016).

²⁷¹ *Ibidem*.

²⁷² Ministère des Relations avec les Indigènes et de la Réconciliation, *Cheminer ensemble : l'engagement de l'Ontario envers la réconciliation avec les peuples indigènes* (Gouvernement de l'Ontario, 5 juin 2017).

sensibilisation du public aux causes profondes de la criminalité.²⁷³ Le Conseil réunit des représentants politiques provenant de nombreux organismes de soutien locaux municipaux, communautaires et de quartier, ainsi que des représentants provenant de diverses entités gouvernementales liées notamment aux services policiers, à l'éducation, à la santé publique, à la justice, aux services correctionnels, au logement et aux services sociaux.²⁷⁴ Ces efforts concertés favorisent une plus grande sécurité au sein des communautés en diminuant le nombre de possibilités de commettre des crimes, en élaborant des programmes qui aident les groupes à risque le plus élevé, en offrant des espaces publics qui rehaussent l'interaction humaine et en permettant aux jeunes de participer à des activités significatives.²⁷⁵

Au nord de la province, le conseil de la prévention du crime de Thunder Bay effectue le suivi des facteurs de risque et des tendances associés à la criminalité, tout en mobilisant les services municipaux, les organismes locaux, les groupes communautaires et le public en vue d'établir des stratégies et programmes communautaires. Les stratégies ciblées de prévention de la criminalité dans la région de Thunder Bay comprennent des services comme le programme de rue communautaire de l'organisme Shelter House, qui contribue à assurer le transport aux individus à risque intoxiqués et sans abri, réduisant ainsi leurs contacts avec les services policiers.²⁷⁶

Le service de police de Toronto, par l'entremise de son « groupe de travail transformationnel », a fait ressortir les commentaires obtenus lors des séances de consultation publique, qui comprenaient des recommandations visant à jumeler les ressources aux organisations communautaires en vue de minimiser les chevauchements, de réduire les coûts, d'échanger l'expertise et de partager la responsabilité des partenariats entre les services policiers et communautaires.²⁷⁷

²⁷³ Conseil de la prévention du crime de la région de Waterloo, « Municipal Engagement », dernière consultation : Le 11 août 2017 <http://preventingcrime.ca/our-work/national-municipal-network/> (en anglais) (ci-après : « Participation des municipalités »).

²⁷⁴ Conseil de la prévention du crime de la région de Waterloo, « Our Story », dernière consultation : Le 11 août 2017 <http://preventingcrime.ca/our-story/> (en anglais).

²⁷⁵ Participation des municipalités, *supra* note 273.

²⁷⁶ Lee-Ann Chevette, *Snapshot in Time: Risk Factors, Protective Factors and Trends of Crime in Thunder Bay* (ville de Thunder Bay : Crime Prevention Thunder Bay, septembre 2016), p. 17.

²⁷⁷ Groupe de travail transformationnel de la police de Toronto, *Action Plan: The Way Forward –Modernizing Community Safety in Toronto* (service de police de Toronto, janvier 2017), p. 6.

le système correctionnel ou lorsqu'ils en ressortent, les services et programmes de stabilisation ne seront pas interrompus.

Des interventions ciblées, fondées sur le principe de retenue et sur des liens permettant d'obtenir le soutien nécessaire des services sociaux, viennent appuyer un système correctionnel efficace et humain. La vision de l'Ontario en matière de transformation des services correctionnels reflète cette approche. En 2015, le ministère a commencé à adopter une stratégie de transformation à long terme qui met l'accent sur la gestion de cas personnalisée et intégrée, qui soutient la réadaptation et l'intégration des individus en leur offrant des services et des programmes adaptés à leurs besoins et à leur niveau de risque.

J'examine plus bas trois éléments essentiels d'une pratique correctionnelle factuelle et humaine : l'évaluation initiale, la détermination des besoins en matière de programmation adaptée et la façon de les combler, ainsi que les mécanismes de libération graduelle et les liens avec la communauté.

a. Évaluation initiale dans les établissements et surveillance communautaire

Le système correctionnel de l'Ontario a le double mandat d'offrir des soins et une garde à ceux qui sont sous sa surveillance. Un processus d'évaluation initiale rigoureux et minutieux constitue la première étape essentielle permettant de remplir ce mandat. Afin d'assurer une garde appropriée, le système correctionnel doit disposer des outils adéquats pour évaluer les individus lors de leur admission et mettre en place le niveau le moins restrictif de contrôle physique et de surveillance en fonction du risque qu'ils présentent. Offrir des soins appropriés est une obligation qui comporte de multiples volets, y compris le fait d'offrir aux individus un soutien sur le plan social, des programmes généraux (p. ex., études et possibilités de travail), des services (p. ex., médicaux, religieux), des conditions de détention appropriées et une planification complète de la libération. Les soins doivent commencer dès l'admission, en déterminant les services précis dont la personne a besoin et en s'assurant qu'un soutien continu soit offert, tant pendant l'incarcération qu'après la libération, afin de maximiser les chances que la réadaptation de l'individu réussisse.

Mesure du risque : mettre en place le principe des mesures les moins restrictives

Au sein des établissements, le fait de déterminer le niveau approprié de garde exige que soit menée une évaluation institutionnelle du risque individualisée afin de déterminer si un individu peut être détenu en toute sécurité dans un environnement à sécurité minimale ou si d'autres mesures de sécurité sont justifiées. La grande majorité des établissements de l'Ontario n'a pas recours à un outil institutionnel d'évaluation du risque de sécurité.²⁷⁸ Sans un tel outil, presque

²⁷⁸ La politique ministérielle de *Classification des détenus provinciaux* exige que le personnel des établissements se serve du « Adult Institution Initial Assessment and Placement Report

tous les détenus sont placés par défaut à la sécurité maximale. Le Centre Vanier pour femmes et l'Institut correctionnel de l'Ontario sont les seuls établissements qui effectuent des évaluations ciblées en matière de risque de sécurité institutionnel.²⁷⁹ Le Centre Vanier se sert actuellement d'un formulaire de classification interne qui a été élaboré localement, peu après l'ouverture de l'établissement, au début des années 2000; tant les personnes mises en détention provisoire que les détenues condamnées sont admissibles au placement dans une unité à sécurité moyenne.²⁸⁰ L'Institut correctionnel de l'Ontario, un centre de traitement spécialisé destiné aux contrevenants de sexe masculin, effectue avant leur arrivée une

(AIIAPR) » dans le cadre du processus d'admission initiale des détenus condamnés. L'AIIAPR a été élaboré en vue de remédier au problème de la surpopulation dans les établissements hébergeant des détenus en attente de procès en permettant au personnel de mener une évaluation du risque rapide, ce qui constitue une condition préalable pour pouvoir transférer un détenu condamné dans un centre correctionnel. Il n'a jamais été conçu pour évaluer le risque de sécurité institutionnel ou pour contribuer à déterminer une classification de sécurité appropriée. Peu importe son objectif, il n'est pas utilisé à l'heure actuelle. Le ministère a confirmé qu'en 2012, il avait recommandé que les établissements cessent de se servir de l'AIIAPR parce qu'il n'était pas utilisé de façon uniforme dans tous les établissements et qu'il ne favorisait pas le transfert rapide des détenus, comme prévu. La politique de classification du ministère n'a pas été mise à jour depuis 2011 et, par conséquent, elle ne reflète pas ce changement dans les pratiques. Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Institutional Services Policy and Procedures Manual: Inmate Management: Classifying: Classifying Provincially Sentenced Inmates* (Gouvernement de l'Ontario, janvier 2011) (ci-après, « MSCSC : Détenus des établissements provinciaux »).

²⁷⁹ Les établissements à surveillance directe de la province, le Centre de détention du Sud de Toronto et le Centre de détention du Sud-Ouest, disposent bel et bien de mécanismes internes d'évaluation du risque qui facilitent le placement en établissement. Au Centre de détention du Sud de Toronto, les individus sont logés dans une « unité d'admission initiale » à sécurité maximale pendant une période d'au plus 30 jours, jusqu'à ce qu'ils fassent l'objet d'une évaluation permettant d'effectuer un placement dans l'établissement approprié en fonction de l'évaluation du risque lors de l'admission initiale de l'établissement même. En raison de la surpopulation, l'unité d'admission du Centre de détention du Sud-Ouest ne fait pas actuellement d'évaluation des nouveaux détenus et, par conséquent, l'équipe ne se sert pas, à l'heure actuelle, d'un outil d'évaluation officiel. L'établissement place plutôt tous les détenus qui ne présentent aucun problème de comportement évident dans une unité à surveillance directe. Même lorsque ces centres de détention n'effectuent pas d'évaluation, cela n'entraînera pas une détention à sécurité moyenne ou minimale : l'outil interne d'évaluation est utilisé pour déterminer si un détenu sera placé dans un environnement à sécurité maximale sous surveillance directe ou indirecte.

²⁸⁰ Les renseignements pris en compte comprennent des données provenant du profil de client du contrevenant, l'INS-RO (s'il a été complété), le dossier principal, les renseignements du système SISC et le rapport de l'unité sur le comportement. L'INS-RO des contrevenants condamnés doit être complété avant qu'ils puissent avoir une classification leur permettant de passer à l'unité à sécurité moyenne.

évaluation préalable sur les demandeurs afin de veiller à ce qu'un contexte de sécurité moyenne soit convenable. Toutefois, aucun de ces processus n'a lieu lors de l'admission. Dans tous les autres établissements, les détenus sont présumés (sans avoir fait l'objet d'une évaluation) avoir une cote de sécurité maximale.

Dans une certaine mesure, l'absence d'évaluation de sécurité efficace est sans intérêt pratique : tous les établissements correctionnels de l'Ontario, sauf un, sont désignés comme des établissements à sécurité maximale.²⁸¹ Certains établissements à sécurité maximale conservent un nombre limité d'unités à plus faible sécurité afin de répondre à certains besoins opérationnels; c'est le cas du Centre Vanier pour femmes, par exemple. Toutefois, le ministère n'effectue pas de suivi centralisé de l'existence de ces unités. De plus, puisque les conditions de détention ne sont pas consignées ni normalisées, ces zones d'hébergement peuvent être identiques, sur le plan physique, aux unités à sécurité maximale.²⁸² Les seules différences opérationnelles que prescrit la politique sont que les unités à plus faible sécurité sont « principalement » des installations de type dortoir (sécurité moyenne) ou cottage et dortoir (sécurité minimale), et que les mouvements et les contacts entre les détenus font l'objet du niveau de surveillance le plus faible.²⁸³

Ultimement, ce ne sont pas les conditions de détention qui constituent l'élément commun aux unités à sécurité moyenne ou minimale en Ontario, mais plutôt le fait qu'elles hébergent des individus que l'établissement a considérés comme présentant un moindre risque pour le personnel, les autres détenus et la communauté. Il arrive souvent que ces unités soient réservées aux détenus qui ont obtenu l'autorisation de s'absenter de leur unité pour effectuer du travail en établissement. À l'exception des détenus admis à l'Institut correctionnel de l'Ontario, la grande majorité des individus se trouvant dans les établissements correctionnels de l'Ontario sont incarcérés dans des environnements de sécurité très contrôlés et austères, peu importe le niveau de risque qu'ils posent au sein de l'établissement.

Certaines autres provinces ne fonctionnent pas de cette façon. Par exemple, la Colombie-Britannique exploite actuellement 10 établissements, dont trois à sécurité moyenne et un établissement qui offre des options de garde pour les femmes, qui va de la garde en milieu

²⁸¹ MSCSC : Types d'établissements, *supra* note 239. Le seul établissement à sécurité moyenne de la province est l'Institut correctionnel de l'Ontario, un centre de traitement destiné à certains détenus condamnés qui satisfont à ses critères d'admissibilité restrictifs.

²⁸² *Ibidem* Voir également le document connexe : Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Institutional Services Policy and Procedures Manual: Administration: General Administration: Facility Profiles* (Gouvernement de l'Ontario, 2 août 2012).

²⁸³ *Ibidem*.

Figure 10 : Unité à sécurité maximale, Complexe correctionnel Maplehurst



- ❖ Unité de style pod à sécurité maximale pour la population générale au Complexe correctionnel Maplehurst
- ❖ L'unité détient 32 détenus, deux détenus par cellule
- ❖ Les détenus sont assujettis à un programme fixe de verrouillage / déverrouillage et mangent tous les repas en étant confinés à leurs cellules

Figure 11 : Espace de séjour pour l'unité intermédiaire à sécurité maximale, Centre correctionnel du Centre-Nord



- ❖ Espace de séjour dans une unité de style pod utilisée principalement pour les détenus qui ont besoin de garde de protection au Centre correctionnel du Centre-Nord
- ❖ L'espace de séjour a été segmentée en deux enceintes de en métal. Cela permet aux détenus que l'établissement a déterminés comme étant incompatibles d'être laissés dans la salle du jour en même temps

ouvert (sécurité minimale) à la garde en milieu fermé (sécurité maximale).²⁸⁴ La Nouvelle-Écosse exploite quatre établissements : deux établissements à sécurité moyenne, un établissement à sécurité moyenne-minimale et un établissement à surveillance directe à sécurité maximale.²⁸⁵ Terre-Neuve compte un établissement provincial à sécurité maximale; la province exploite également deux centres correctionnels à sécurité minimale et trois établissements à sécurité minimale et moyenne.²⁸⁶

Le principe des mesures les moins restrictives s'applique également au cadre de la surveillance communautaire. Dans la communauté, les évaluations du risque devraient servir à déterminer le niveau de surveillance imposé à la personne. Dans l'ensemble, il s'agit de la pratique courante en Ontario. La politique exige que tous les contrevenants ayant une ordonnance de surveillance communautaire assortie d'une condition de se présenter à l'agent de probation et de libération conditionnelle fassent l'objet d'une « évaluation préliminaire liée au risque » dans le cadre du processus d'admission dans la communauté.²⁸⁷ L'objectif de cette évaluation initiale consiste à :

- identifier les contrevenants devant potentiellement faire l'objet d'une surveillance intensive, c'est-à-dire les individus qui présentent le plus grand risque de récidive et une menace imminente importante pour la vie ou une menace de lésions corporelles graves;
- offrir des conseils sur les exigences liées à la fréquence à laquelle les contrevenants doivent se présenter à leur agent de probation et de libération conditionnelle et sur les besoins de suivi immédiat ou à long terme;
- prioriser et accélérer les activités de gestion de cas et les références; et
- établir le contact avec les victimes, lorsque des questions de sécurité pour la victime ont été identifiées ou lorsque la politique exige de communiquer avec la victime.²⁸⁸

²⁸⁴ Ministère de la Justice, Division correctionnelle de la Colombie-Britannique, *Adult Custody Policy: Case Management* (Gouvernement de la Colombie-Britannique, juillet 2014), art. 4.5.8.

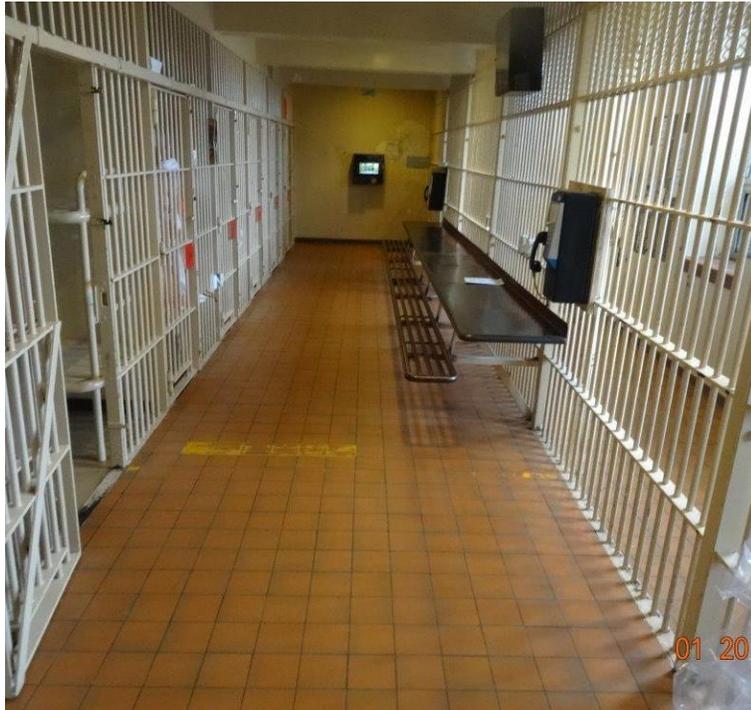
²⁸⁵ Ministère de la Justice de la Nouvelle-Écosse, « Adult Correctional Facilities. » (Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, 28 novembre 2016).

²⁸⁶ Ministère de la Justice et de la Sécurité publique, « Adult Corrections: Institutional Services » (Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, 9 mai 2017).

²⁸⁷ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Probation, Parole and Conditional Sentence Policy and Procedures Manual: Probation and Parole Service Delivery Framework: Case Management Process: Intake/Risk Screening and Assignment* (Gouvernement de l'Ontario, 29 août 2012) (ci-après, « MSCSC : Évaluation initiale de probation/libération conditionnelle/évaluation du risque et attribution »).

²⁸⁸ *Ibidem*.

Figure 12 : Unité à sécurité maximale, Prison de Thunder Bay



- ❖ Unité de style linéaire à sécurité maximale pour la population générale à la Prison de Thunder Bay
- ❖ L'unité détient 14 détenus, deux par cellules
- ❖ Les détenus mangent généralement tous les repas dans la salle du jour vu ci-dessus

Figure 13 : Cour, Centre correctionnel du Centre-Nord



- ❖ Cour du Centre correctionnel du Centre-Nord utilisée pour permettre aux détenus des unités de sécurité maximale d'accéder à l'air frais et à l'extérieur

Dans les six à huit semaines suivant leur admission, la plupart des individus qui sont dans la communauté feront également l'objet d'une évaluation plus détaillée du risque et de leurs besoins, au moyen d'outils d'évaluation du risque tant généraux que spécialisés, au besoin.²⁸⁹ Selon les résultats de l'évaluation du risque et des besoins, un plan de gestion du contrevenant est élaboré, et l'individu est placé dans l'un ou l'autre des nombreux « volets » de la surveillance ou de la programmation; ceux dont l'évaluation révèle qu'ils présentent un risque très faible font l'objet de très peu de surveillance, tandis que ceux qui présentent un risque élevé de récidive font l'objet d'une surveillance étroite.²⁹⁰

Malgré ce niveau de personnalisation, la politique impose des exigences de surveillance dans certaines circonstances. Par exemple, les délinquants sexuels, ceux qui purgent des peines d'emprisonnement avec sursis et les personnes en liberté conditionnelle ne peuvent pas être placés dans le volet lié à une moindre surveillance; ceux qui purgent une peine pour des infractions de violence familiale en sont également présumés exclus.²⁹¹ Les personnes en liberté conditionnelle font l'objet d'une surveillance régulière, en personne, pendant les trois premiers mois de la période de libération conditionnelle, peu importe leur situation personnelle ou le résultat de l'évaluation de leur risque de récidive.²⁹² Ces restrictions ne sont fondées sur aucune raison de principe. En 2016, plus du tiers des individus mis en liberté conditionnelle et près du quart de ceux purgeant une peine d'emprisonnement avec sursis présentaient un risque de récidive faible ou très faible, mesuré au moyen même de l'outil d'évaluation factuelle du risque du ministère.²⁹³

²⁸⁹ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Probation, Parole and Conditional Sentence Policy and Procedures Manual: Probation and Parole Service Delivery Framework: Case Management Processes: Overview* (Gouvernement de l'Ontario, 28 novembre 2016) (ci-après, « MSCSC : Aperçu de la probation, de la libération conditionnelle et des peines d'emprisonnement avec sursis »).

²⁹⁰ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Probation, Parole and Conditional Sentence Policy and Procedures Manual: Probation and Parole Service Delivery Framework: Case Management Processes: Stream Placements* (Gouvernement de l'Ontario, septembre 2008).

²⁹¹ *Ibidem*.

²⁹² Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Probation, Parole and Conditional Sentence Policy and Procedures Manual: Parole: Supervision* (Gouvernement de l'Ontario, mars 2011).

²⁹³ Données obtenues auprès d'Effacité des programmes, statistique et recherche appliquée, ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels. En 2016, 38 % des personnes en liberté conditionnelle et 23 % des individus purgeant une peine d'emprisonnement avec sursis présentaient un niveau de risque « très faible » ou « faible » selon l'INS-RO.

Figure 14 : Cour, Complexe correctionnel Maplehurst



- ❖ La cour typique de la sécurité maximale au Complexe correctionnel Maplehurst est utilisée pour permettre aux détenus d'accéder à l'air frais et à l'extérieur

Figure 15 : Cour de l'unité intermédiaire, Centre correctionnel du Centre-Nord



- ❖ Cour utilisée pour les détenus de l'unité intermédiaire du Centre correctionnel du Centre-Nord
- ❖ Les détenus qui utilisent cet espace sont principalement ceux qui ont besoin de garde de protection
- ❖ L'espace a été segmenté dans de nombreuses enceintes de métal pour permettre aux détenus que l'établissement a jugés incompatibles d'être laissés dans la cour en même temps

Les évaluations factuelles du risque et des besoins devraient également servir à déterminer les conditions imposées à l'individu lorsqu'il se trouve dans la communauté. Les tribunaux et la Commission ontarienne des libérations conditionnelles ont un pouvoir discrétionnaire étendu en matière d'établissement des conditions qu'une personne doit respecter lorsqu'elle est en période de probation, qu'elle purge une peine d'emprisonnement avec sursis ou qu'elle est mise en libération conditionnelle. La Commission des libérations conditionnelles reçoit les résultats d'une évaluation factuelle du risque et des besoins personnalisée avant de prendre une décision liée à la libération conditionnelle, et les juges peuvent ordonner qu'un rapport présentenciel, qui comprend des facteurs criminogènes, ainsi que des questions liées aux forces, aux besoins et à la réceptivité, soit rédigé afin de déterminer la peine. Les agents de probation et de libération conditionnelle peuvent également se voir accorder un pouvoir discrétionnaire en vue d'établir les paramètres des conditions imposées, y compris le pouvoir d'ordonner à un individu de participer à un traitement ou à un programme, de respecter des heures de rentrée précises, de ne pas quitter la province de l'Ontario ou d'habiter à une adresse précise. Les conditions imposées devraient être liées à la situation particulière de l'individu, et le pouvoir discrétionnaire exercé par les agents de probation et de libération conditionnelle devrait être lié au principe du moyen le moins restrictif et à l'évaluation du risque et des besoins de l'individu. La politique ministérielle demande aux agents de probation et de libération conditionnelle de prendre en considération une liste de facteurs individualisés lorsqu'ils décident d'exercer ou non leur pouvoir discrétionnaire pour permettre à un contrevenant de quitter sa résidence alors qu'il est en détention à domicile.²⁹⁴ Le plan de gestion du contrevenant devrait également permettre d'adapter tout ordre de participer à un traitement ou à des programmes aux besoins criminogènes déterminés.

Cependant, comme c'est le cas pour les niveaux de surveillance, les lois et les politiques dictent certaines conditions obligatoires. Par exemple, le règlement n° 778 établit des conditions obligatoires qui s'appliquent à tous les individus qui sont mis en libération conditionnelle - un vestige qui date de plusieurs décennies, lorsque l'évaluation factuelle du risque en était encore

²⁹⁴ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Probation, Parole and Conditional Sentence Policy and Procedures Manual: Conditional Sentencing: Guidelines and Best Practices for Granting Permission for Community Outings* (Gouvernement de l'Ontario, juin 2011).

Figure 16 : Unité à sécurité maximale, Centre de détention de Niagara



- ❖ Unité de style dortoir pour détenus à sécurité maximale au Centre de détention de Niagara
- ❖ L'unité a 26 lits et abrite généralement des détenus intermittents

Figure 17 : Unité à sécurité minimale, Centre de détention d'Ottawa-Carleton



- ❖ Unité style dortoir à sécurité minimale du Centre de détention d'Ottawa-Carleton
- ❖ Unité réservée aux détenus qui ont été acceptés en tant que travailleurs institutionnels

à ses balbutiements.²⁹⁵ Plusieurs de ces conditions, que le manuel des politiques ministérielles appelle des « conditions de base », sont très générales et vagues. Par exemple, la libération conditionnelle est assortie d'une condition de base exigeant que les personnes « ne doivent pas troubler l'ordre public et agir correctement », ce qui transforme toute violation de toute loi - fédérale, provinciale ou municipale - en une violation potentielle des modalités de la libération conditionnelle.²⁹⁶ Dans plusieurs décisions, les tribunaux ont conclu que cette condition empêche une conduite qui serait autrement complètement licite,²⁹⁷ un résultat qui a été critiqué puisqu'il est considéré comme injuste.²⁹⁸

Les personnes mises en libération conditionnelle doivent « s'abstenir de fréquenter des personnes qui exercent des activités criminelles ou, sauf avec l'approbation du surveillant de liberté conditionnelle, des personnes qui ont un casier judiciaire. »²⁹⁹ Compte tenu du fait que la plupart des gens ne divulguent pas leurs activités ou antécédents criminels dans le cadre de leurs interactions quotidiennes, les personnes mises en libération conditionnelle courent constamment le risque de violer accidentellement cette condition. Des conditions aussi générales mènent l'individu sur le chemin des violations, contribuant au cycle de l'incarcération, sans contribuer de façon significative à la sécurité du public. Le fait d'imposer des conditions « de base », qui ne se rapportent aucunement au risque, aux besoins et à la situation de l'individu sous surveillance, est inapproprié et improductif, tout en violant le principe des mesures les moins restrictives.

²⁹⁵ Règlement 778, *supra* note 16 art. 48. Chaque fois qu'une libération conditionnelle est accordée, sauf ordonnance contraire de la Commission, la personne en liberté conditionnelle doit respecter les conditions suivantes :

- (a) demeurer dans le ressort de la Commission;
- (b) ne pas troubler la paix publique et agir correctement;
- (c) obtenir le consentement de la Commission ou du surveillant de liberté conditionnelle avant de changer de résidence ou d'emploi;
- (c.1) porter sur elle en tout temps une copie de son certificat de libération conditionnelle et le présenter sur demande à un agent de probation, à un agent de libération conditionnelle ou à un agent de police, sauf si, aux termes du paragraphe 47 (2), ce certificat n'a pas été rempli ni signé;
- (d) se présenter devant le surveillant de liberté conditionnelle et la police locale lorsqu'on le lui demande;
- (e) s'abstenir de fréquenter des personnes qui exercent des activités criminelles ou, sauf avec l'approbation du surveillant de liberté conditionnelle, des personnes qui ont un casier judiciaire.

²⁹⁶ Consulter, par exemple, *R c. Griffin*, 2013 O.N.C.J 811.

²⁹⁷ Consulter, par exemple, discussion dans *R c. Docherty*, 1989 2 S.C.R. 941, citant *R c. Stone*, 1985 22 C.C.C. (3d) 249.

²⁹⁸ *R c. Gosai*, 2002 O.J. 359, alinéa 27.

²⁹⁹ Règlement 778, *supra* note 16, par. 48.

Figure 18 : Cour, Institut correctionnel de l'Ontario



- ❖ Cour à l'établissement correctionnel de l'Ontario, un centre de traitement spécialisé et la seule l'établissement à sécurité moyenne
- ❖ Les détenus peuvent accéder à la cour à volonté au cours de la journée, pour autant qu'ils ne soient pas cédulés pour la programmation

Offrir des soins appropriés lors de l'admission

En plus de l'évaluation du risque de sécurité, le processus initial d'admission devrait constituer le début de la prestation de services globaux et, pour ceux qui sont détenus dans un établissement, des services de planification de la libération. Des évaluations de base sur le plan de la santé physique, mentale et sociale devraient être effectuées dès l'admission, et les besoins déterminés devraient devenir le fondement des plans individualisés de service, d'aide et de références. Si l'individu a besoin de pièces d'identité, d'une carte santé, de renseignements juridiques ou de représentation juridique, de services de garde d'urgence pour enfants, de logement, d'aide à l'emploi ou d'orientation en matière de santé mentale, le système correctionnel devrait lui offrir un moyen d'identifier et de résoudre ces problèmes, soit directement ou par l'entremise d'une orientation appropriée.

Dans le système actuel, cela peut se produire dans certains cas. Par exemple, lorsqu'une personne qui se définit comme transgenre est envoyée dans un établissement correctionnel, une évaluation immédiate sera effectuée afin de déterminer les soins individualisés appropriés, y compris l'identité sexuelle, le genre préféré de pronom, les préférences en matière vestimentaire et des directives individuelles à l'égard des fouilles physiques et du placement en

établissement.³⁰⁰ Un gestionnaire de cas sera alors chargé de mener une évaluation plus approfondie, y compris la détermination de tout besoin lié à des services particuliers, comme un soutien à la santé mentale, de la guidance, les médicaments ou les transferts d'un établissement à un autre.³⁰¹ Une conférence téléphonique interdisciplinaire sera également tenue afin de coordonner les soins prodigués au détenu ainsi que sa garde.³⁰²

Encadré 15 : Admission, classification et placement des détenus transgenres

L'admission, le placement et les soins prodigués aux détenus transgenres sont orientés au moyen d'un processus destiné à assurer le respect de la dignité et de la vie privée du détenu et à déterminer les soins et la garde appropriés en fonction de ses besoins individuels.³⁰³ Au moment de l'admission, un gestionnaire de cas est assigné à chaque détenu transgenre. Cet employé, en collaboration avec le détenu et le chef d'établissement ou la personne qu'il a désignée, doit former une équipe multidisciplinaire de gestion de cas. Cette équipe peut comprendre des travailleurs sociaux, des agents de réhabilitation, des agents de liaison avec les détenus indigènes, des chefs des opérations, des professionnels de la santé, des agents de libération conditionnelle et de probation, de même que des sources externes de soutien communautaire ou personnel, à la demande du détenu.

L'équipe de gestion de cas doit, en collaboration avec le détenu, évaluer les besoins de l'individu en matière de soins de santé, son état psychologique, l'établissement dans lequel il sera hébergé, les programmes requis et tout autre besoin relatif au *Code des droits de la personne*. Le gestionnaire de cas doit constamment surveiller et évaluer les besoins du détenu et transmettre les renseignements à l'équipe de gestion de cas, au chef d'établissement et au personnel de l'unité désignée.

Si le détenu est transféré dans un autre établissement ou s'il sera sous surveillance communautaire lors de sa libération, le gestionnaire de cas doit transmettre les renseignements à l'établissement dans lequel il sera transféré ou au Bureau de probation et de libération conditionnelle afin d'assurer la continuité des soins.

³⁰⁰ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Institutional Services Policy and Procedures Manual: Inmate Management: General Inmate Management: Admission, Classification and Placement of Trans Inmates* (Gouvernement de l'Ontario, 26 janvier 2015).

³⁰¹ *Ibidem*.

³⁰² *Ibidem*.

³⁰³ *Ibidem*.

Cette gestion de cas individualisée dans les établissements constitue l'exception, et non la règle. Pour la majorité des individus, le processus d'évaluation initiale et d'admission dans un établissement se limite à l'enregistrement des renseignements personnels de base. Les agents correctionnels vérifient les documents juridiques, mènent une brève entrevue avec chaque détenu nouvellement admis et effectuent les vérifications liées à l'admission au moyen du Système informatique de suivi des contrevenants (SISC). Les renseignements devant être consignés dans le SISC comprennent la religion de l'individu, sa nationalité, ses besoins alimentaires et sa race. Toutefois, outre le fait de demander à la personne si elle suit un régime alimentaire particulier, aucune question ne porte sur les mesures d'adaptation ou les services non médicaux dont elle pourrait avoir besoin pendant son incarcération ou lors de sa libération.

Une fois qu'il a recueilli les renseignements de base lors de l'arrivée de la personne, l'agent correctionnel en service détermine dans quelle unité le détenu sera placé. Bien que la plupart des détenus soient hébergés avec la population carcérale générale, tous les établissements correctionnels disposent d'au moins quelques autres cellules ou unités. Ces autres zones d'hébergement peuvent comprendre des unités pour besoins particuliers, des unités de santé mentale, des unités de protection de garde et des aires d'isolement. Cependant, peu de politiques précisent quels détenus devraient être placés dans ces unités, et il n'existe presque aucune procédure officielle de classification.³⁰⁴ (Pour un examen plus complet des autres solutions d'hébergement dans les services correctionnels de l'Ontario, consulter *L'isolement en Ontario*, le rapport 2017 de l'Examen indépendant des Services correctionnels de l'Ontario.)

En l'absence d'outils de classification, le personnel des services correctionnels indique que dans la plupart des établissements, le placement dans une unité est déterminé au moyen de divers facteurs subjectifs. Ces facteurs peuvent comprendre les placements lors de périodes d'incarcération antérieures, des notes que d'autres membres du personnel des services correctionnels ont consigné dans le SISC, les observations de l'agent correctionnel du détenu recueillies pendant sa brève évaluation à l'admission ainsi que sa propre expérience professionnelle. Pour diverses raisons, cela fait en sorte que les individus qui sont aux prises avec d'importants problèmes de santé mentale ou qui ont des besoins particuliers sont souvent placés automatiquement dans d'autres unités très restrictives ou en isolement.³⁰⁵ De nombreux établissements ont également souligné que beaucoup de « clients réguliers » sont envoyés dans la même unité dans laquelle ils étaient détenus lors de leur dernière incarcération, à moins que de nouveaux renseignements mènent à une autre décision. Bien sûr, de nouveaux renseignements détaillés ne sont pas toujours recueillis sur les détenus qui reviennent, puisque les décideurs, typiquement, s'en remettent à ce qui a été fait précédemment. Ce processus, qui

³⁰⁴ Pour plus de renseignements sur les autres types d'unités en Ontario, voir Sapers, *supra* note 107.

³⁰⁵ *Ibidem*.

s'appuie sur l'intuition personnelle et sur des renseignements souvent non vérifiés tirés de peines d'emprisonnement antérieures, peut facilement renforcer les stéréotypes et entraîner une discrimination tant individualisée que systémique.

Le dépistage en matière de soins de santé est doté de son propre processus. La politique exige que les détenus nouvellement admis fassent l'objet d'un dépistage de base en matière de santé mentale et physique, effectué par une infirmière autorisée.³⁰⁶ Le libellé établissant le moment où ce dépistage devrait être effectué et portant sur ce qui devrait être fait par la suite est très vague :

Dans la mesure du possible, chaque détenu devrait faire l'objet d'une évaluation par une infirmière autorisée dans les 48 heures suivant son admission dans une prison ou un centre de détention. Dans certains cas, l'évaluation initiale consiste à évaluer les préoccupations immédiates en matière de soins de santé et de médicaments, et elle est suivie d'une évaluation plus approfondie visant à répondre le plus tôt possible aux exigences de l'admission.³⁰⁷

Même si le dépistage initial en matière de soins de santé détermine des besoins existants sur le plan des médicaments et tout risque immédiat d'automutilation ou de suicide, la plupart des établissements ne disposent pas d'un processus permettant d'effectuer un triage efficace des patients ou d'établir efficacement les priorités en matière de traitement. Bien que les besoins clairement identifiables en santé physique, comme les plaies ouvertes, sont le plus souvent traités selon la priorité, les problèmes de santé mentale qui ne se présentent pas sous forme de tendances suicidaires ou qui n'occasionnent pas d'inquiétudes sur le plan de la gestion de l'établissement ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un triage efficace ou approprié lors de l'admission. La mise en place du Bref outil de dépistage en santé mentale (BDSM) et du Jail Screening and Assessment Tool (JSAT)³⁰⁸ a amélioré le temps requis pour identifier les individus qui semblent éprouver des problèmes de santé mentale. Néanmoins, les ressources permettant

³⁰⁶ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Health Care Services Policy and Procedures Manual: Admission, Readmission, Transfer and Release of Inmate: Admission to Jail or Detention Centre* (Gouvernement de l'Ontario, octobre 1999).

³⁰⁷ *Ibidem*.

³⁰⁸ En 2015, le ministère a mis en œuvre un nouveau processus de dépistage en santé mentale se déroulant en deux temps. À l'admission, l'infirmière en service fait un examen de dépistage initial (à l'aide du Bref outil de dépistage en santé mentale [BDSM]). Si le détenu obtient un résultat positif, c'est-à-dire qu'il semble avoir des problèmes de santé mentale, il est aiguillé vers le personnel clinique - infirmières en santé mentale, travailleurs sociaux ou psychologues - pour un examen plus approfondi à l'aide du Jail Screening Assessment Tool (JSAT). Sapers, *supra* note 107, p. 67. Voir également Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Institutional Services Policy and Procedures Manual: Placement of Special Management Inmates*, « Institutional response to mental health needs flow chart » (Gouvernement de l'Ontario, 6 décembre 2016).

d'y donner suite au moyen d'évaluations et d'interventions approfondies demeurent limitées. Bien que les médecins soient tenus de passer en revue les antécédents médicaux et l'évaluation de santé du patient, ainsi que d'effectuer un examen physique « dès que possible » après l'admission,³⁰⁹ en pratique, le délai pour voir un médecin pour cet autre examen peut se compter en semaines.

Certains détenus bénéficient bel et bien de services de dépistage, de triage et d'évaluation améliorés en matière de santé mentale. Par exemple, le Service d'intervention médico-légale précoce (SIMP), que l'on trouve au Centre de détention du Sud de Toronto et au Centre Vanier pour les femmes, offre une gamme de services de santé mentale à des individus en détention provisoire qui pourraient être déclarés non criminellement responsables ou inaptes à subir leur procès.³¹⁰ Les cliniciens du SIMP, qui sont à l'emploi du Centre de toxicomanie et de santé mentale, effectuent le triage de tous les détenus qui ont obtenu un résultat positif à l'égard de problèmes potentiels de santé mentale au moyen du BDSM et du JSAT. Ils formulent par la suite des recommandations visant à déterminer si les individus répondent aux critères du programme du SIMP. Ceux qui demeurent dans le volet du SIMP bénéficient d'un accès immédiat à une équipe interdisciplinaire qui comprend un psychiatre attiré, des travailleurs sociaux, un responsable de clinique en pratique avancée, des ergothérapeutes, des infirmières autorisées et du personnel administratif. Même si l'équipe du SIMP n'offre pas de traitement médical, elle dirige les patients vers les cliniciens du MSCSC afin qu'ils effectuent un suivi adéquat. La grande majorité des détenus ne bénéficient pas de ce processus, soit parce qu'ils sont condamnés ou parce qu'ils ne sont pas susceptibles de répondre aux critères juridiques liés à la non-responsabilité criminelle ou à l'inaptitude à subir un procès. Au Centre de détention du Sud de Toronto, sur 6 519 admissions en 2016, seulement 312 individus sont devenus des clients du SIMP.³¹¹

³⁰⁹ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Health Care Services Policy and Procedures Manual: Admission, Readmission, Transfer and Release of Inmate: Admission to Jail or Detention Centre* (Gouvernement de l'Ontario, octobre 1999).

³¹⁰ Généralement, un détenu est considéré comme admissible au SIMP s'il est jugé inapte à subir un procès, s'il souffre d'une maladie ou d'un trouble qui peut remettre en cause son aptitude à subir un procès, s'il risque de devenir inapte à subir son procès, s'il subit ou s'il doit subir une évaluation de sa responsabilité criminelle dans l'optique de la non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux ou encore s'il est tenu de séjourner dans un hôpital de psychiatrie médico-légal en vertu du *Code criminel du Canada* et s'il attend son entrée à l'hôpital.

³¹¹ Service d'intervention médico-légale précoce du Centre de détention du Sud de Toronto, *A Report of our 2016 year* (Centre de toxicomanie et de santé mentale, mai 2017), p. 10.

Planification de la libération

De nombreux systèmes correctionnels déterminent et abordent des besoins sociaux élargis au moyen de la planification de la libération. La planification de la libération consiste en « un processus visant à préparer les individus à leur libération éventuelle de la prison et à leur réinsertion dans la communauté. »³¹² Une piètre planification de la libération entraîne des résultats négatifs, y compris des taux plus élevés de récidive, l'itinérance, ainsi que des problèmes de santé physique et mentale.³¹³ La documentation sur les pratiques exemplaires indique qu'une planification efficace de la libération devrait comprendre trois éléments : l'évaluation, l'élaboration d'un plan de libération et le transfert des soins destinés à l'individu vers la communauté.³¹⁴ La planification devrait commencer dès que la personne est condamnée à la détention; ses risques et besoins devraient être évalués afin que son plan de libération détermine les besoins les plus urgents (p. ex., hébergement, santé mentale, traitement de la toxicomanie).³¹⁵ La dernière partie du plan, le transfert des soins vers la communauté, exige que les établissements correctionnels établissent un lien entre ceux qui sont libérés et les services et sources de soutien communautaires avant leur libération.³¹⁶ De tels liens permettent de maintenir la continuité des soins, de faire une transition plus douce au sein de la société et de diminuer le risque de récidive.³¹⁷

La grande majorité des détenus en Ontario n'ont pas accès à une planification efficace de la libération. La politique stipule que les détenus condamnés à une peine d'une durée de 30 jours à 6 mois doivent disposer d'un plan de libération qui « traite des programmes auxquels ils participeront pendant leur incarcération ». ³¹⁸ La politique exige également que les programmes destinés aux détenus qui purgent une peine de courte durée ciblent l'amélioration de leur plan

³¹² O'Grady et Lafleur, *supra* note 113. Voir également Stephen Gaetz et Bill O'Grady, *The Missing Link: Discharge planning, Incarceration and Homelessness* (The John Howard Society of Ontario, octobre 2006, révisé en juillet 2017).

³¹³ Holly Hills, Christine Siegfried et Alan Ickowitz, *Effective Prison Mental Health Services: Guidelines to Expand and Improve Treatment* (Washington, D.C.: National Institute of Corrections, 2004); Fred Osher, Henry J. Steadman et Heather Barr, « A Best Practice Approach to Community Reentry from Jails for Inmates with Co-Occurring Disorders: The APIC Model » *Crime and Delinquency* 41 n° 1 (2003).

³¹⁴ O'Grady et Lafleur, *supra* note 113.

³¹⁵ *Ibidem*.

³¹⁶ *Ibidem*.

³¹⁷ *Ibidem*. Voir également Jacques Baillargeon, Stephen K. Hoge et Joseph V. Penn, « Addressing the Challenge of Community Re-entry among Released Inmates with Serious Mental Illness », *American Journal of Community Psychology* 46, n° 3-4 : (2010); Gaetz et O'Grady, *supra* note 312.

³¹⁸ MSCSC : Détenus des établissements provinciaux, *supra* note 278.

de libération.³¹⁹ À l'heure actuelle, rien n'exige que le plan de libération détermine tout besoin ou aborde toute question dépassant le cadre des programmes pendant l'incarcération. En outre, la politique n'exige pas qu'un plan de libération soit élaboré pour les personnes en détention provisoire ou les individus qui purgent une peine de moins de 30 jours ou de plus de 6 mois. En outre, la politique n'offre aucune orientation portant sur le moment où le processus de planification de la libération devrait commencer, sur la façon dont les besoins en matière de libération sont déterminés, sur l'établissement des liens avec les services communautaires ou encore sur le processus permettant de déterminer la façon de répondre aux besoins en matière de libération dans la communauté. La seule directive précise à l'égard des services offerts aux détenus lors de leur libération est énoncée dans la politique du ministère portant sur le transport lors de la libération : elle exige que les chefs d'établissement offrent des billets d'autobus aux détenus qui n'ont aucun moyen de transport ou qui n'ont pas d'argent pour retourner à domicile lors de leur libération.³²⁰

Compte tenu de l'absence d'orientation au sein des politiques, les services de planification de la libération ne sont pas fournis avec constance et, lorsqu'ils sont offerts, leur qualité et leur format varient. Les services de planification de la libération les plus rigoureux dans la province sont réservés aux populations ayant des besoins particuliers, y compris ceux qui sont atteints de maladie mentale ou de retards du développement; presque tous les autres détenus doivent demander ces services s'ils veulent recevoir de l'aide.³²¹ L'équipe de l'Examen indépendant a

³¹⁹ *Ibidem.*

³²⁰ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Institutional Services Policy and Procedures Manual: Inmate Management: Discharge: Transportation on Discharge* (Gouvernement de l'Ontario, juillet 2008).

³²¹ Au Centre de détention du Sud de Toronto et au Centre Vanier pour les femmes, les détenus qui sont rattachés au Service d'intervention médico-légale précoce reçoivent des services complets de planification de la libération du Centre de toxicomanie et de santé mentale. La politique ministérielle stipule également que, lors de l'admission d'un détenu qui a déjà reçu une ordonnance de surveillance communautaire et qui est activement classifié comme étant un contrevenant devant faire l'objet d'une surveillance intensive (c.-à.-d. qu'il présente un risque imminent de préjudice à autrui et le plus grand risque de commettre de nouvelles infractions graves), l'agent de probation et de libération conditionnelle doit communiquer avec les membres appropriés du personnel de l'établissement à des fins d'évaluation et de planification de la libération. Cependant, cette politique met principalement l'accent sur le fait qu'il faut s'assurer d'effectuer une surveillance et une communication appropriées afin de préserver la sécurité des victimes et de la communauté; elle ne traite pas de la prestation de services sociaux lors de la libération et elle n'offre aucune directive portant sur les autres mesures qui doivent être prises à l'égard de la planification de la libération. Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Probation, Parole and Conditional Sentence Policy and Procedures Manual: Specialized Cases: Intensive Supervision Offenders* (Gouvernement de l'Ontario, 9 septembre 2014).

Encadré 16 : La planification de la libération au Centre provincial de détention provisoire de Winnipeg

La politique du Centre provincial de détention provisoire de Winnipeg exige que chaque contrevenant mis en détention ait un « plan de libération élaboré pendant la détention », qui commence dès l'admission et qui se poursuit jusqu'à la libération.³²² Chaque plan doit comprendre les renseignements suivants :

- Adresse lors de la libération;
- Date du rendez-vous avec les services de probation;
- Nom et numéro de téléphone du travailleur social;
- Date du rendez-vous avec le travailleur social;
- Comparutions ordonnées par le tribunal;
- Adresse et numéro de téléphone du tribunal;
- Nom et numéro de téléphone de l'avocat;
- Aide à l'emploi et au revenu - date du rendez-vous et coordonnées;
- Nom de l'employeur et date de début;
- Plans d'emploi;
- Nom de l'établissement scolaire et date de début;
- Plans scolaires; tuteur légal ou organisme responsable (le cas échéant);
- Autres travailleurs communautaires;
- Autres rendez-vous (c.-à-d. médicaux, guidance, etc.);
- Besoins immédiats en matière de transport;
- Besoins immédiats en matière de vêtements;
- Besoins en matière de pièces d'identité (p. ex., certificat de naissance, NAS, etc.);
- Autres préoccupations ou préoccupations urgentes (c.-à-d. risque de suicide);
- Sources de soutien pour les détenus et numéros de téléphone correspondants; et
- Mesures à prendre pour aider le détenu à ne pas retourner en détention après sa libération.³²³

En plus de déterminer les sources de soutien immédiat requis lors de la libération, le Centre provincial de détention provisoire de Winnipeg offre également des directives lors de l'admission dans les services correctionnels communautaires à l'égard de l'obligation de la personne à se présenter aux autorités, pour les individus qui ont une ordonnance de surveillance communautaire. Ces renseignements comprennent les numéros de téléphone et adresses des autorités auxquelles l'individu doit se présenter, de même que des rappels de la documentation précise qu'il faudra apporter lors de la première réunion de surveillance communautaire.

Chaque détenu reçoit une copie de son plan de libération avant de quitter l'établissement.

³²² Centre provincial de détention provisoire de Winnipeg, « Custody Release Plan – Overview » (Gouvernement du Manitoba, 13 juin 2017).

³²³ *Ibidem*.

constaté que seulement 5 des 26 établissements provinciaux disposent d'un membre du personnel qui se consacre exclusivement à la planification de la libération.³²⁴ D'autres établissements peuvent offrir un certain niveau de planification de la libération individualisée par l'entremise de travailleurs sociaux, d'agents de réhabilitation ou des agents correctionnels dans l'établissement. De façon générale, les membres du personnel qui participent à cette activité sont aussi responsables d'une gamme d'autres tâches, y compris la mise en œuvre des programmes de base et les interventions individuelles en situation de crise.

La planification de la libération, là où elle est disponible, ne commence pas lors de l'admission. Typiquement, les détenus rencontrent quelqu'un dans une période d'un mois ou moins avant leur date prévue de libération. L'équipe de l'Examen indépendant a également constaté que le personnel responsable de la planification de la libération ne travaille généralement pas en soirée ou en fin de semaine, ce qui, en raison de la programmation des activités et des heures d'ouverture des tribunaux, constitue les périodes lors desquelles les détenus sont les plus susceptibles d'être disponibles pour des séances de planification individuelles.

Selon les établissements, il peut exister des programmes et des services qui pourraient stratégiquement être utilisés dans le cadre d'une préparation plus générale à la libération. Par exemple, certains établissements organisent des cliniques où les détenus peuvent faire une demande visant à obtenir des pièces d'identité de base; cependant, il ne s'agit pas d'une initiative standard du ministère. De même, des programmes de formation de base comme ceux portant sur la rédaction d'un curriculum vitæ ou sur les compétences en entrevue, existent bel et bien, mais leur disponibilité est variable et elle est en fonction de la volonté des bénévoles dans la communauté. En raison du manque de planification centralisée ou organisée de la libération, ces services ne ciblent pas ceux qui en ont le plus besoin. Dans la plupart des cas, des feuilles d'inscription à ce type de service ou de programme sont simplement affichées dans une unité correctionnelle, et la participation dépend de l'initiative du détenu.

De plus, il n'y a pas suffisamment de liens entre les établissements et les services et organismes communautaires. Attribuer des contrats à des organismes communautaires afin qu'ils offrent des services de planification de la libération permettrait aux détenus d'établir des liens dans la communauté et d'obtenir un soutien organisationnel individualisé lors de leur libération. En Ontario, même si un certain niveau d'aide à la libération peut être offert aux détenus au moyen de services communautaires accordés par contrat ou d'un groupe de bénévoles dans la communauté, les tâches centrales de « planification de la libération » sont réservées au

³²⁴ De plus, le Centre correctionnel et de traitement St. Lawrence Valley, qui est un établissement de l'annexe 1 désigné pour les hommes ayant des besoins pressants en santé mentale, offre des services complets de planification de la libération par l'entremise du personnel hospitalier.

Encadré 17 : Planification des libérations survenant la fin de semaine

De petites mesures qui, par le passé, facilitaient la planification de la libération et la réinsertion dans la communauté, sont devenues désuètes. Par exemple, avant 2005, la *Loi sur le ministère des Services correctionnels* comprenait une disposition précise permettant aux chefs d'établissement de libérer un détenu un jour ou deux plus tôt que prévu si la date officielle de sa libération tombe une fin de semaine ou un jour férié et que le directeur ou le chef d'établissement était « d'avis que la libération du détenu à cette date lui rendrait difficile l'obtention de transport, de logement ou de tout autre service nécessaire à son adaptation à la vie communautaire à l'extérieur de l'établissement correctionnel... »³²⁵ Depuis l'abrogation de cet article – un changement survenu dans le cadre du projet de loi omnibus intitulé *Loi de 2002 sur l'efficacité du gouvernement*³²⁶ – le ministère a éprouvé beaucoup de difficulté à mettre en place des processus plus complexes d'évaluation et de prise de décision pour remplacer ce cadre légal. En 2013, par exemple, une proposition a été rédigée, et elle visait à se servir des absences temporaires pour faciliter les libérations anticipées des détenus qui, autrement, seraient libérés en fin de semaine ou un jour férié. Même si un projet pilote a été lancé en 2014 et qu'il est toujours en cours, en mars 2016, seuls les établissements des régions du nord et de l'est se servaient plus fréquemment de ces absences temporaires de réinsertion dans la communauté.³²⁷ Ce n'est que maintenant que le ministère met à jour officiellement sa politique et qu'il étend l'initiative à toutes les régions.

personnel du ministère dans l'établissement. De nombreux services et organismes communautaires pourraient s'engager davantage pour favoriser une transition en douceur dans la communauté.

Le ministère a reconnu que la planification de la libération en Ontario devait faire l'objet d'importantes améliorations et, au fil des ans, il a formulé de nombreuses visions décrivant la façon dont les services de planification de la libération pourraient être offerts à tous les détenus. Aucun de ces plans n'a été réalisé entièrement. Plus récemment, en septembre 2013, le ministère a proposé une stratégie améliorée de planification de la libération qui mettait l'accent sur la préparation de tous les détenus à la libération au premier point de contact de la détention. Ce cadre proposé comprend les principes suivants :

- La planification de la libération doit commencer dès l'admission dans tous les établissements;

³²⁵ LMSC, *supra* note 15.

³²⁶ Lois de l'Ontario, 2002, chapitre 18, annexe N, article 32.

³²⁷ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels. *Transformation Strategy Business Case: Community Reintegration Planning Strategy*, Ébauche (Gouvernement de l'Ontario, 3 mars 2016).

- La planification de la libération doit être offerte à tous les détenus admissibles (excluant les détenus sous responsabilité fédérale et les détenus de l'immigration);
- Tous les détenus doivent disposer d'une liste de contrôle liée à la planification de la libération;
- Les exigences minimales obligatoires pour la planification de la libération doivent être respectées;
- La réaffectation des ressources et des ressources spécialisées est requise; et
- La planification de la libération consiste en un processus en trois étapes qui reflète le statut juridique et la durée de sa détention.

Les trois étapes sont définies comme suit :

Étape 1 – Plan de libération de base pour tous les détenus – idéalement dans les 24 heures suivant l'admission :

- Liste de contrôle/formulaire de planification de la libération devant être rempli dans les 24 premières heures suivant l'admission de tous les nouveaux détenus – en détention provisoire et condamnés.
- Chaque établissement devra déterminer la personne qui remplira ce rôle (personne désignée).
- Dans les trois premiers jours, le détenu participe à une séance d'orientation offerte par l'établissement à l'égard des programmes et services.

Étape 2 – Pour les personnes dont la détention dure 10 jours ou plus :

- Le détenu et la personne désignée pour la planification de la libération se rencontrent et clarifient les éléments du plan de libération, y compris les besoins pendant l'incarcération et les besoins au moment de la libération.
- Reconnaissance du fait que 50 % des personnes en détention provisoire sont libérées dans les sept jours.

Étape 3 – Pour tous les contrevenants purgeant une peine continue [c.-à-d. les contrevenants condamnés qui ne purgent pas une peine discontinue] de plus de 30 jours :

- Plan de libération individualisé et détaillé, élaboré en fonction du risque, des besoins et de la durée de la peine.
- Les discussions et le plan liés à la planification de la libération doivent comprendre des éléments comme le logement, les références, les traitements requis et les sources de soutien après l'incarcération.
- Un modèle standard doit être utilisé pour tous les plans de libération.

Ce plan constitue une approche réfléchie à la planification de la libération et j'encourage le ministère à le concrétiser.

Encadré 18 : Lier la planification de la libération aux services et sources de soutien communautaires

Il est essentiel d'établir des liens étroits avec les services et sources de soutien communautaires afin d'effectuer une planification efficace de la libération. En Ontario, plusieurs organismes et services communautaires pourraient favoriser une transition plus douce entre les établissements et la communauté.

Soins de santé

Il est très important de répondre aux besoins en soins de santé de ceux qui ont été récemment libérés. De nombreux spécialistes de la santé qui exercent dans la communauté détiennent des compétences en matière de soins de santé liés à la planification de la libération, contribuant ainsi à assurer la continuité des soins médicaux. Certains fournisseurs de soins de santé se spécialisent également dans la prestation de services aux populations qui sont en transition et qui ont des besoins complexes. Compte tenu du taux élevé de toxicomanie et de problèmes de santé mentale dans la population carcérale, le fait d'établir des liens avec des organismes communautaires qui sont bien outillés pour aider ces individus est particulièrement important.

Hébergement transitionnel et logement supervisé

À l'heure actuelle, certains organismes offrent un hébergement transitionnel et des logements supervisés (consulter également l'encadré 21); cependant, ces services ne sont pas coordonnés à l'échelle provinciale et il existe souvent des lacunes en matière de liens ou d'intégration à la planification de la libération et au système correctionnel provincial. Par exemple, la Société Saint-Léonard de Peterborough a mis sur pied plusieurs initiatives à l'égard de l'hébergement transitionnel, qui sont réservées aux individus qui sortent de leur maison de transition locale fédérale.³²⁸ D'autres initiatives locales mettent l'accent sur les individus qui ont des besoins en santé mentale ou des problèmes de toxicomanie. Le chapitre de Toronto de l'Association canadienne pour la santé mentale, en collaboration avec la ville de Toronto, offre un programme d'hébergement après l'incarcération qui procure un soutien en vue de trouver et de conserver un logement approprié aux individus présentant des problèmes de santé mentale qui ont récemment eu des démêlés avec le système de justice pénale ou qui en ont actuellement.³²⁹ Plusieurs communautés offrent également des initiatives précises de soutien au logement.³³⁰

³²⁸ Ontario Halfway House Association, « St. Leonard's Society of Peterborough: Edmison House », dernière consultation : 14 août 2017.

http://halfwayhouses.ca/en/region/ohha/facility/edmison_house/.

³²⁹ Chapitre de Toronto de l'Association canadienne pour la santé mentale, « Post Incarceration Housing Program », dernière consultation : 14 août 2017

http://toronto.cmha.ca/programs_services/post-incarceration-housing-program/.

³³⁰ L'organisme The Access Point offre des logements supervisés à ceux qui sont atteints de problèmes de santé mentale et qui ont des démêlés avec le système de justice pénale au moment de leur admission au logement supervisé. The Access Point, « The Toronto Mental Health and Addictions Access Point: About », dernière consultation : 14 août 2017

Soutien aux Indigènes

Une vaste gamme d'organismes et de réseaux communautaires de soutien aux Indigènes existe en Ontario. Par exemple, les centres d'amitié répondent aux besoins des Indigènes des régions urbaines et à ceux qui arrivent de communautés éloignées, en offrant en milieu urbain des services adaptés à leur culture.³³¹ Le fait d'établir des contacts avec ces organismes et avec d'autres axés sur les Indigènes pourrait permettre d'offrir un soutien accru aux personnes indigènes qui sortent des établissements provinciaux de l'Ontario.

Surveillance communautaire

Plusieurs organismes sans but lucratif ont mis sur pied des programmes de vérification et de supervision de la libération sous caution, dans le cadre desquels elles supervisent les individus qui sont libérés avant leur procès et qui auraient, sans soutien ou supervision, été mis en détention. Les programmes de vérification et de supervision de la libération sous caution procurent aux juges un plan clair de surveillance communautaire en guise de solution de rechange à la détention, et ils peuvent offrir du soutien aux individus au moyen d'une évaluation et d'une gestion de cas appropriées.³³² Ces services sont offerts par une gamme d'organismes communautaires locaux, dans plusieurs régions de la province. Toutefois, à l'heure actuelle, cette autre forme de surveillance communautaire est réservée aux personnes en liberté sous caution, et les individus ne peuvent pas en bénéficier dans le cadre d'absences temporaires, s'ils sont en probation ou en libération conditionnelle ou s'ils purgent une peine d'emprisonnement avec sursis.

<http://theaccesspoint.ca/about/>. De la même façon, LOFT offre des logements supervisés à ceux qui sont en conflit avec la loi, qui éprouvent des problèmes de santé mentale, qui sont sans-abri ou qui risquent de le devenir et qui peuvent vivre en toute sécurité et de façon autonome dans la communauté, avec une aide minime. LOFT, « Adults with Mental Health Issues in Conflict with the Justice System », dernière consultation : 31 juillet 2017

<http://www.loftcs.org/programs/supports-for-adults/mental-health-and-justice-initiative/>.

³³¹ Association nationale des centres d'amitié, « À propos », dernière consultation : 31 juillet 2017 <http://nafc.ca/fr/who-we-are/about-nafc/>; Ontario Federation of Indigenous Friendship Centres, « Find a Friendship Centre », dernière consultation : 18 août 2017

<http://www.ofifc.org/about-fc/centres/list>.

³³² John Howard Society of Ontario, « Bail Verification and Supervision Program », John Howard Society of Peel, Halton et Dufferin, dernière consultation : 31 juillet 2017

<http://johnhoward.on.ca/peel-halton-dufferin/services/bail-verification-supervision-program/>;

St. Leonard's Community Services, « Adult Bail Verification and Supervision », dernière consultation : 31 juillet 2017 <https://www.st-leonards.com/justice/programs/adult-bail-verification-and>;

chapitre de Sudbury de la Société Elizabeth Fry, « Programme de vérification et de supervision de la libération sous caution », dernière consultation : 14 août 2017 <http://efrysudbury.com/programmes/programme-de-verification-et-de-supervision-de-la-liberation-sous-caution/?lang=fr>.

Le processus d'admission des individus sous surveillance communautaire est différent de celui mis en place dans les établissements. Une entrevue d'admission initiale est menée avec un agent de probation et de libération conditionnelle, qui recueillera des renseignements personnels de base, qui examinera les modalités de détention de l'individu, qui remplira les documents requis et qui effectuera une évaluation initiale du risque. Les renseignements recueillis comprennent des données personnelles comme l'état matrimonial, le nombre de personnes à charge, la religion, la langue, la race et l'origine ou l'ascendance indigène, qui peuvent contribuer à la prestation de services adaptés sur le plan ethnoculturel.³³³ En outre, l'un des objectifs de la politique liée à l'admission en surveillance communautaire est de composer avec « toute préoccupation immédiate (adaptation, problèmes de santé mentale) sans tarder », et le processus de placement comprend certaines questions pouvant permettre de déterminer les besoins immédiats.³³⁴ Toutefois, certaines préoccupations pertinentes pourraient ne pas être déterminées ou confirmées jusqu'à ce qu'un processus d'évaluation plus complet soit réalisé.

b. Déterminer les besoins de programmation et y répondre

Assurer l'accès à une programmation appropriée constitue un élément essentiel d'une pratique correctionnelle factuelle. Certains programmes et certaines activités au sein des établissements devraient être accessibles à tous : chacun devrait pouvoir parfaire son éducation formelle, participer à des activités récréatives et bénéficier de possibilités de travail ou approfondir, de façon générale, ses connaissances et son expérience. Toutefois, des programmes et interventions de réadaptation plus intensifs doivent être soigneusement ciblés. Ces programmes de réadaptation sont constitués d'interventions conçues pour agir sur les facteurs criminogènes sous-jacents : problèmes de toxicomanie, relations familiales ou sociales ténues, propension au crime ou diverses autres influences qui augmentent les probabilités qu'un individu ait des démêlés avec le système de justice. Les éléments probants montrent que le fait d'offrir ce type de programme de réadaptation aux individus qui ne présentent pas de risque majeur de récidive diminue les probabilités que leur sortie du système judiciaire réussisse.³³⁵ Par conséquent, les programmes de réadaptation doivent être réservés à ceux qui ont des

³³³ MSCSC : Évaluation initiale de probation/libération conditionnelle/évaluation du risque et attribution, *supra* note 287

³³⁴ *Ibidem*.

³³⁵ James Bonta et D.A. Andrews, *The Psychology of Criminal Conduct*, 6^e éd., (Routledge, 2016); Paula Smith et Paul Gendreau, « La relation entre la participation aux programmes, l'inconduite en établissement et la récidive parmi les délinquants de sexe masculin sous responsabilité fédérale », *FORUM - recherche sur l'actualité correctionnelle* (Service correctionnel Canada, gouvernement du Canada, 2007); James Bonta, D.A. Andrews et Robert Hoge, « Classification for Effective Rehabilitation: Rediscovering Psychology », *Criminal Justice and Behavior* 17 (1990).

besoins dûment déterminés et qui présentent un risque de récidive moyen ou élevé. Les interventions doivent également être adaptées au style et aux besoins particuliers de l'individu en matière d'apprentissage. Ce modèle d'intervention ciblé et sélectif est fondé sur la recherche « risque-besoins-réceptivité ».³³⁶

En plus des risques et besoins de l'individu tels qu'ils ont été évalués, son statut juridique et la durée de sa peine devraient aider à déterminer s'il ou elle peut avoir accès aux programmes de réadaptation, et de quelle façon. Les individus en détention provisoire sont innocents d'un point de vue juridique et, à ce titre, ils ne peuvent pas être tenus de participer aux programmes. Si des personnes en détention provisoire participent à des programmes, cela devrait être pris en considération, et des mesures devraient être mises en place afin de veiller à ce que cela ne nuise d'aucune façon à la présomption d'innocence.

Ceux qui ont été déclarés coupables et condamnés pourraient purger une peine d'incarcération ou faire l'objet d'une surveillance d'une durée trop courte pour bénéficier d'interventions de réadaptation ciblées. Les tribunaux qui imposent les peines doivent être conscients du fait que des peines d'incarcération courtes et concentrées offrent peu de possibilités d'interventions correctionnelles et qu'il vaudrait mieux purger ces peines dans la communauté.

³³⁶ Le modèle risque-besoins-réceptivité a été officialisé en 1990 en tant que modèle utilisé par le système de justice pénale afin de contribuer à l'élaboration de recommandations sur la façon dont les prisonniers devraient être évalués pour leur permettre de recevoir un traitement qui réduirait leur risque de récidive. Il comprend trois principes : 1) le principe du risque, qui fait valoir que le comportement criminel peut être prédit de manière fiable et que le traitement doit être centré sur les délinquants qui présentent le risque le plus élevé - le traitement devrait correspondre au niveau de risque que l'individu présente; 2) le principe du besoin, qui met l'accent sur l'importance de l'évaluation des facteurs criminogènes dans la prestation du traitement; et 3) le principe de la réceptivité, qui décrit la façon dont le traitement devrait être fourni en vue de maximiser l'intervention, c'est-à-dire l'adapter au style d'apprentissage, à la motivation, aux capacités et aux forces de l'individu. Ce dernier principe peut être divisé en deux catégories : la réceptivité générale et la réceptivité particulière. La réceptivité générale fait appel à des stratégies d'apprentissage cognitif et social visant à influencer le comportement, peu importe le type de contrevenant (c.-à-d., contrevenant de sexe féminin, contrevenant indigène). La réceptivité particulière constitue l'affinement de ces stratégies et elle tient compte des forces, du style d'apprentissage, de la personnalité, de la motivation et des caractéristiques biosociales (p. ex., sexe, race) du détenu. James Bonta et D.A. Andrews, *Modèle d'évaluation et de réadaptation des délinquants fondé sur les principes du risque, des besoins et de la réceptivité 2007-06* (Sécurité publique Canada, gouvernement du Canada, 2007).

Encadré 19 : Catégories de programmes du Ministère

- Les programmes sur les aptitudes de vie « visent à répondre à une variété de besoins pour vivre sainement, et sont souvent offerts en une seule séance ». ³³⁷ Par exemple, il peut s'agir de l'élaboration d'un budget, de pratique du jeu responsable, d'établissement d'objectifs, de recherche d'emploi, de cours en informatique ou de compétences parentales. Ces programmes peuvent être offerts par l'entremise du personnel du Ministère, d'organismes contractuels ou de bénévoles. ³³⁸
- La prestation des programmes d'études est assurée par une gamme de partenaires, y compris du personnel enseignant, des instructeurs de l'éducation permanente, des formateurs en alphabétisme et des tuteurs bénévoles pour le Ministère. Ces programmes sont offerts tant aux contrevenants en détention provisoire qu'à ceux qui ont été condamnés, par l'entremise de divers partenaires. ³³⁹
- Les programmes d'accès à l'emploi « visent à fournir des connaissances pratiques » afin d'aider les détenus à l'égard de leur réadaptation. Il peut s'agir de tâches liées à la cuisine de l'établissement, à la buanderie, à l'aménagement paysager ou au nettoyage. ³⁴⁰ Il existe aussi des programmes de « formation industrielle » qui permettent aux détenus de participer à des activités de travail spécialisé, comme la menuiserie et la charpenterie, ainsi que le travail des textiles. Les produits fabriqués dans le cadre de ces activités sont commercialisés à l'intention d'organisations gouvernementales, de commissions scolaires et d'organismes sans but lucratif. ³⁴¹
- Les programmes de réadaptation « visent à traiter le comportement criminel et à analyser les facteurs qui entraînent des risques de récidive. » ³⁴² Ces programmes abordent des sujets tels que la maîtrise de la colère, la modification de la pensée criminelle, la toxicomanie, la violence familiale et la délinquance sexuelle. Chacune de ces catégories comprend différents paliers d'intensité, qui vont des programmes d'orientation et d'introduction jusqu'aux programmes intensifs. ³⁴³ De façon générale, ces programmes sont destinés à répondre à des besoins précis de contrevenants condamnés dont le niveau de risque de récidive a été déterminé comme étant moyen à élevé. ³⁴⁴

³³⁷ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, « Services correctionnels : Programmes et services à l'intention des contrevenants » (Gouvernement de l'Ontario, mars 2016), consulté le 14 août 2017, http://www.mcscs.ius.gov.on.ca/french/corr_serv/OffenderProgramsServices/offender_programs_fr.html (ci-après, « MSCSC : Programmes et services à l'intention des contrevenants »).

³³⁸ *Ibidem.*

³³⁹ *Ibidem.*

³⁴⁰ *Ibidem.*

³⁴¹ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, « Services correctionnels : Contrevenants adultes – Programmes de traitement : Les industries TRILCOR » (Gouvernement de l'Ontario, juillet 2016), dernière consultation : 14 août 2017

Tant les personnes en détention provisoire que celles qui ont été condamnées à une détention de courte durée devraient au moins recevoir de l'aide liée à leur libération afin de veiller à ce qu'elles disposent d'un soutien social de base pour faire en sorte que leur libération réussisse sans surveillance. Ces individus devraient aussi pouvoir participer à une gamme d'activités de nature générale, y compris des programmes récréatifs, d'études et de travail.

Le ministère offre quatre principaux types de programmes : aptitudes à la vie quotidienne, études, travail et réadaptation (voir l'encadré 19). Les trois premières catégories sont constituées de séances ou d'activités qui conviennent à tous les détenus et, à l'exception des programmes de travail, elles sont généralement accessibles tant aux populations en détention provisoire qu'à celles qui ont été condamnées. La politique établit que les programmes de réadaptation, en revanche, doivent être réservés principalement aux contrevenants condamnés pour lesquels des besoins criminogènes ont été déterminés et qui présentent un risque de récidive moyen ou élevé. Il existe des processus établis tant dans les établissements que dans les communautés qui permettent de mener des interventions de réadaptation ciblées et factuelles.³⁴⁵

En pratique, la disponibilité des programmes, leur attribution aux détenus et la participation au sein des établissements s'éloignent de façon importante des orientations énoncées dans la politique. De façon générale, la participation aux programmes est entravée par le manque d'uniformité lié à leur disponibilité et à leur prestation. Les programmes offerts par des partenaires communautaires peuvent être annulés ou interrompus à court préavis en raison des « exigences opérationnelles » de l'établissement qui les offre. Les effectifs de l'établissement jouent également un rôle de premier plan dans la détermination de la disponibilité. Les programmes d'aptitudes de vie, d'études et de réadaptation sont souvent parmi les premiers à être annulés en cas de pénurie de personnel. Il est rare que l'ensemble des programmes soient offerts selon un horaire précis ou régulier. Ni les détenus ni le personnel ne sont généralement en mesure de savoir quand un programme sera offert.

Souvent, l'espace au sein des établissements pour ces programmes n'est pas adéquat. Les programmes sont parfois offerts dans un couloir, une chapelle, une « salle polyvalente », une cellule aménagée, un gymnase ou, encore plus troublant, dans des enceintes grillagées, les

https://www.mcscs.jus.gov.on.ca/french/corr_serv/OffenderProgramsServices/treat_prog_trilcor/treat_prog_trilcor_fr.html.

³⁴² MSCSC : Programmes et services à l'intention des contrevenants, *supra* note 337.

³⁴³ *Ibidem*.

³⁴⁴ MSCSC : Programmes de réhabilitation, *supra* note 345.

³⁴⁵ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Rehabilitative Programs: Orientation Programs for Men: Change is a Choice Series* (Gouvernement de l'Ontario) (ci-après, « MSCSC : Programmes de réhabilitation »).

détenus se trouvant à l'intérieur de l'enceinte et le personnel effectuant la prestation du programme, à l'extérieur. Même lorsqu'un espace aménagé à cet effet existe, celui-ci peut faire l'objet d'un « réaménagement » en raison de besoins opérationnels et administratifs urgents. La planification de la prestation des programmes comprend la planification de l'infrastructure; ainsi, la disponibilité d'un espace adéquat et approprié pour les programmes devrait constituer une priorité.

Le ministère offre des programmes spécialisés aux clients indigènes et aux femmes, mais l'accès et la qualité de ces programmes varient selon l'emplacement. Pour les détenus qui souhaitent avoir accès à une gamme plus vaste de programmes indigènes, la seule façon d'y parvenir est souvent d'être transféré dans un établissement du nord de l'Ontario. Les femmes ont également un accès limité : les établissements qui hébergent moins de 30 femmes peuvent difficilement offrir des programmes et services axés sur les femmes. Le seul établissement correctionnel qui héberge plus de 30 femmes condamnées est le Centre Vanier pour les femmes.

Les programmes et activités de nature générale - possibilités d'études, programmes d'emploi, programmes récréatifs et séances d'apprentissage général - disposent de peu de fonds réservés au personnel ou aux fournitures. La prestation de la majorité des programmes généraux est assurée par des fournisseurs de services communautaires, des organismes et des bénévoles qui doivent généralement fournir le personnel, le contenu du programme et les fournitures requises. Par conséquent, la disponibilité de ces programmes varie considérablement d'un établissement à l'autre. La politique même du ministère constitue une entrave pour les personnes en détention provisoire et les détenus de l'immigration - un groupe qui, dans son ensemble, représente la majorité de la population carcérale. Ainsi que nous l'avons vu dans la section IV de ce rapport, ces populations sont présumées être inadmissibles à la participation aux programmes d'emploi des établissements pendant qu'elles sont en détention.

La disponibilité des programmes de réadaptation constitue également un problème au sein des établissements. Même si la politique du ministère exige que les programmes fassent l'objet de suivis, ces derniers ne sont pas effectués de façon fiable. Par conséquent, il n'existe pas de compilation centralisée des programmes offerts par les établissements, ni de la participation ou des taux de réussite. Selon les rapports préparés à la demande de l'équipe de l'Examen indépendant et portant sur quatre des centres correctionnels provinciaux, il est clair qu'il n'y a pratiquement pas de programmes intensifs de réadaptation dans ces établissements. Certains des centres correctionnels offrent des programmes d'orientation à la réadaptation : cinq ou

Figure 19 : Espace de programmation, Centre Vanier pour les femmes



- ❖ Chambre de taille moyenne avec deux tables pliantes et une douzaine de chaises en plastique. Il y a des fenêtres dans la pièce qui regardent dans une autre pièce intérieure

Figure 20 : Espace de programmation, Complexe correctionnel Monteith



- ❖ Petite pièce sans fenêtre visible et avec une porte de métal ouverte. Deux des murs sont bordés de bancs et de longues tables en métal. Il y a un tableau blanc sur l'un des murs.

Figure 21 : Atelier de menuiserie, Institut correctionnel de l'Ontario



- ❖ Atelier de menuiserie pour détenus au seul établissement à sécurité moyenne en Ontario
- ❖ Le travail du bois est une activité qui est généralement accessible à tous les détenus de l'établissement

Figure 22 : Espace d'entrevue en isolement, Centre correctionnel du Centre-Est



- ❖ L'espace utilisé pour faciliter les discussions individuelles entre les détenus en isolement et le personnel institutionnel, comme les agents de réhabilitation ou les travailleurs sociaux

Figure 23 : Espace de programmation réservé au groupe de détenus en isolement, Centre correctionnel du Centre-Est



- ❖ Enceinte en métal dans une salle de jour où jusqu'à six détenus en ségrégation peuvent être isolés pour recevoir des programmes
- ❖ Les détenus en ségrégation qui doivent être surveillés après avoir reçu leur dose de méthadone sont également placés dans cette enceinte
- ❖ Le personnel ou les bénévoles qui offrent de la programmation restent à l'extérieur de l'enceinte en métal

Figure 24 : Espace de programmation des détenus indigènes, Complexe correctionnel Monteith



- ❖ Salle utilisée pour la programmation de groupe indigène et les activités spirituelles telles que la cérémonie de purification au Complexe correctionnel Monteith

six séances qui offrent une introduction sur la façon de composer avec des problèmes tels que la gestion de la colère, la toxicomanie ou la pensée criminelle.³⁴⁶

En 2016, par exemple, le Centre correctionnel du Centre-Est n'offrait que trois programmes intensifs de réadaptation : Espoir derrière les barreaux (Hope Behind Bars), gestion de la colère intensif et la pensée pro-sociale . Le Complexe correctionnel Maplehurst, le Complexe correctionnel Monteith et le Centre correctionnel du Centre-Nord ont indiqué qu'en 2016, ils n'avaient offert aucun programme intensif de réadaptation pour les détenus condamnés. En 2016, près de 3 000 personnes ont été détenues dans ces établissements.³⁴⁷

Même lorsque des programmes de réadaptation sont offerts, la vaste majorité des détenus ne bénéficient pas de renseignements individualisés sur les programmes pour lesquels leur participation serait pertinente. La province a recours à un outil d'évaluation du risque et des besoins, l'Inventaire du niveau de service : révision de l'Ontario (INS-RO), afin de déterminer le risque de récidive de l'individu et ses facteurs criminogènes particuliers. L'INS-RO s'applique à tous les détenus purgeant une peine de détention plus longue.³⁴⁸ La politique ministérielle tente également de jumeler les contrevenants aux programmes de réadaptation pertinents en exigeant que les détenus condamnés qui purgent une peine de six mois ou plus soient dotés d'un plan de programme qui est élaboré par un conseiller en classification ou un travailleur social.³⁴⁹ La politique exige que le plan de programme s'appuie sur l'INS-RO et qu'il vise à « procurer au détenu un équilibre entre les programmes d'accès au travail et les programmes

³⁴⁶ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, « Facility Profile: Maplehurst Complex » (Gouvernement de l'Ontario, avril 2017); Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, « Facility Profile: Central East Correctional Centre » (Gouvernement de l'Ontario, juin 2017); Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, « Facility Profile: Central North Correctional Centre » (Gouvernement de l'Ontario, avril 2017).

³⁴⁷ En 2016, le Centre correctionnel du Centre-Est a admis 1 063 détenus condamnés, le Centre correctionnel du Centre-Nord a admis 615 détenus condamnés et le Complexe correctionnel Maplehurst a admis 1 310 détenus condamnés. Données obtenues auprès d'Efficacité des programmes, statistique et recherche appliquée, ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels.

³⁴⁸ Dans les établissements, il n'est pas obligatoire d'évaluer les détenus purgeant une peine de moins de 30 ou 90 jours (les directives de la politique ministérielle sont contradictoires) au moyen de l'INS-RO, à moins qu'ils ne déposent une demande de libération conditionnelle, d'absence temporaire sans escorte, de participation à un programme de travail de l'établissement ou qu'ils fassent partie de plusieurs autres catégories précises. Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Institutional Services Policy and Procedures Manual: Inmate Management: Classifying: Level of Service Inventory* (Gouvernement de l'Ontario, juillet 2004) (ci-après, « MSCSC : Inventaire des niveaux de service »); MSCSC : Détenus des établissements provinciaux, *supra* note 278.

³⁴⁹ *Ibidem* MSCSC : Détenus des établissements provinciaux.

de réhabilitation. »³⁵⁰ Le personnel rattaché au programme dans l'unité est responsable de mettre en œuvre le plan de programme du contrevenant et doit également « se coordonner avec le comité de travail, les ressources en enseignement, les soins de santé, les ressources opérationnelles et le personnel clinique de l'établissement afin de veiller à ce que le plan de programme du contrevenant réponde aux besoins du détenu et de l'établissement. »³⁵¹ La politique stipule que les détenus doivent être renseignés à l'égard des exigences de leur plan et des attentes portant sur leur participation aux programmes et sur leur comportement; la politique exige également qu'ils soient informés du fait que s'ils ne satisfont pas à l'une ou l'autre des exigences, cela pourrait nuire à une remise de peine méritée.³⁵²

La plupart des établissements n'ont pas recours aux plans de programme des détenus et, lorsqu'ils ont été interrogés par l'équipe de l'Examen indépendant, les membres du personnel des établissements n'étaient généralement pas au courant de l'obligation d'y avoir recours. Compte tenu de la non-conformité à la politique, il n'est pas étonnant que chaque centre correctionnel ait établi différentes procédures pour cibler ses programmes de réadaptation. Au Centre correctionnel du Centre-Nord, les détenus peuvent s'inscrire à des programmes de réadaptation au moyen d'une feuille d'inscription accessible dans l'unité. Les détenus qui souhaitent participer à des programmes particuliers sont évalués par le comité d'admission au programme de l'établissement, lequel élabore des recommandations fondées sur une gamme de facteurs individuels, y compris l'évaluation liée à l'INS-RO, le casier judiciaire et le profil correctionnel du client. La priorité est accordée aux détenus dont la date de libération approche et dont l'évaluation individuelle satisfait les critères du programme. Le Centre correctionnel du Centre-Est dirige les détenus condamnés, sur une base individuelle, vers des programmes ciblés selon l'évaluation du travailleur social de l'INS-RO, les références du personnel, les demandes des détenus ou les recommandations de l'établissement de provenance du détenu. La motivation de tout détenu dirigé vers un programme fera également l'objet d'une évaluation par l'animateur du programme.

En revanche, le Complexe correctionnel Maplehurst n'utilise pas les évaluations de l'INS-RO pour cibler les programmes et établit la participation aux programmes de réadaptation uniquement sur la base des feuilles d'inscription. Le fait de ne pas cibler la participation aux programmes de réadaptation peut occasionner un excès de programmes pour les individus présentant un faible risque, de même qu'un manque de programmes pour la population qui a des besoins élevés; ces deux résultats diminuent les probabilités que la libération soit couronnée de succès. Puisque Maplehurst n'a offert que 10 heures de programme de réadaptation en groupe en tout, en 2016, l'incidence de ces lacunes est plutôt faible.

³⁵⁰ *Ibidem.*

³⁵¹ *Ibidem.*

³⁵² *Ibidem.*

La réalité dans la majorité des établissements correctionnels contraste avec la programmation ciblée lorsque la personne est placée sous surveillance communautaire. Un sous-ensemble de contrevenants condamnés qui sont placés sous surveillance communautaire sont évalués au moyen de l'INS-RO.³⁵³ S'il y a lieu, les individus placés sous surveillance communautaire peuvent également être évalués au moyen d'une évaluation plus rapide liée à un identifiant de faible risque ou d'outils d'évaluation du risque spécialisés qui ciblent des populations précises (p. ex., délinquants sexuels, violence familiale).³⁵⁴ Les références et la participation aux programmes sont étroitement liées aux résultats de l'évaluation individualisée du risque et des besoins au moyen du plan de gestion du contrevenant individualisé. À l'instar de l'intention du plan de programme du contrevenant au sein des établissements, le plan de gestion du contrevenant axé sur la communauté doit aborder, entre autres choses, « les besoins criminogènes du contrevenant qui sont déterminés comme étant moyens et plus élevés par l'INS-RO », de même que tout autre risque, besoin criminogène ou préoccupation déterminé par l'agent de probation et de libération conditionnelle.³⁵⁵ Le plan de gestion du contrevenant établit également les tâches, les programmes, les références et les services qui ciblent une amélioration dans les domaines ciblés pour les individus présentant un risque plus élevé. La politique exige plus particulièrement que le plan de gestion du contrevenant « prenne en considération le principe de l'intervention la moins restrictive, conformément à la sécurité publique ».³⁵⁶

Les gestionnaires effectuent des examens de gestion de cas sur une base régulière et aléatoire afin de vérifier la conformité aux politiques, et les résultats sont regroupés par région et à l'échelle provinciale afin d'établir une analyse élargie des tendances et de documenter les changements systémiques nécessaires. Ces vérifications permettent d'examiner une vaste gamme de mesures, y compris l'achèvement en temps opportun des évaluations requises, de même que la qualité et la pertinence des plans de surveillance et de programmation. En plus

³⁵³ L'INS-RO n'est pas utilisé pour les clients qui sont dans la communauté si le document lié à la surveillance ne comprend pas de condition de se présenter aux autorités ou, s'il y en a une, mais que l'ordonnance exige que le contrevenant ne se présente aux autorités qu'une fois; si l'ordonnance exige que le contrevenant se présente une fois seulement et qu'il accomplisse une tâche; si l'identifiant de faible risque a été complété et que l'évaluation indique que l'INS-RO n'est pas requis; ou si la peine à purger dans la communauté est d'une durée de moins de huit semaines. Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Probation, Parole and Conditional Sentence Policy and Procedures Manual: Probation and Parole Service Delivery Framework: Case Management: Level of Service Inventory – Ontario Revision Assessment/Re-assessment* (Gouvernement de l'Ontario, 28 novembre 2016).

³⁵⁴ MSCSC : Aperçu de la probation, de la libération conditionnelle et des peines d'emprisonnement avec sursis, *supra* note 289.

³⁵⁵ *Ibidem*.

³⁵⁶ *Ibidem*.

des mesures correctives qui pourraient être mises en place à l'échelle régionale ou provinciale, il est attendu que les chefs de secteurs corrigent toute lacune déterminée sur une base individuelle. Des travaux sont en cours afin de veiller à ce que la politique s'harmonise aux éléments probants les plus récents sur la surveillance communautaire efficace et que, de la même façon, le processus d'examen de la gestion des cas reflète les pratiques exemplaires factuelles.

Dans certaines régions de la province, l'accès à des programmes particuliers continue d'être difficile pour les individus placés sous surveillance communautaire. En 2014, la vérificatrice générale de l'Ontario faisait état de plusieurs lacunes liées à la disponibilité et au suivi des programmes communautaires, y compris les suivantes :

- Les programmes n'étaient pas offerts de façon uniforme dans toute la province. Environ 40 des 100 bureaux « n'offraient pas aux contrevenants des programmes fondamentaux, notamment pour la gestion de la colère et la toxicomanie, et le bureau qui en offrait le plus prodiguait 5 des 14 programmes fondamentaux disponibles. Le Ministère ne savait pas si les programmes externes comblaient les lacunes des programmes fondamentaux que devaient offrir les bureaux de probation et de libération conditionnelle. »
- Des visites dans certains bureaux ont indiqué chaque fois que « plusieurs programmes populaires... avaient de longs délais d'attente, jusqu'à plusieurs mois, mais ils n'ont pas effectué de suivi formel de ces délais d'attente. »
- Les références à des programmes communautaires externes ont fait l'objet d'un suivi exclusivement manuel, ce qui fait en sorte qu'il est très difficile d'obtenir des renseignements sur la participation des détenus aux programmes et services et sur l'achèvement de ces derniers.³⁵⁷

La vérificatrice générale recommande que le ministère veille à « assurer un suivi régulier de la disponibilité et des délais d'attente des programmes et services de réadaptation destinés aux contrevenants faisant l'objet d'une surveillance à l'échelle de la province, déterminer les secteurs où les besoins de réadaptation évalués des contrevenants ne sont pas comblés, et corriger le manque d'accès aux programmes dans ces secteurs ». ³⁵⁸

La vérificatrice générale a publié un rapport de suivi en 2016, soulignant que tous les bureaux de probation et de libération conditionnelle avaient effectué une analyse de la disponibilité des programmes, que « les régions s'employaient à combler les lacunes » et que ce travail serait effectué en continu.³⁵⁹ Depuis, le ministère a continué d'effectuer régulièrement des

³⁵⁷ Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, *Rapport annuel 2014* (Gouvernement de l'Ontario, imprimeur de la Reine pour l'Ontario, automne 2014), p. 63 (ci-après, « Vérificatrice générale : Rapport annuel 2014 »).

³⁵⁸ *Ibidem* p. 73.

³⁵⁹ *Ibidem* p. 19.

vérifications sur les lacunes en matière de programmation, et les régions ont élaboré diverses stratégies afin de répondre aux besoins déterminés. Au moment de la rédaction de ce rapport, le ministère menait un projet pilote sur le suivi de la participation des contrevenants à des programmes confiés par contrat et il prévoyait également la mise en place d'un projet pilote sur une fonction portant sur les listes d'attente liées aux programmes dans sa base de données sur la gestion des contrevenants en août 2017. Malheureusement, étant donné que l'orientation communautaire continue de faire l'objet d'un suivi manuel, la fonction liée aux listes d'attente ne consignera que les données portant sur les programmes dont la prestation est assurée par le ministère. Le ministère prévoit transférer le suivi de l'orientation communautaire du système manuel actuel au système SISC d'ici septembre 2018.

Le ministère a récemment pris des mesures visant à renforcer l'application efficace du modèle risque-besoins-réceptivité dans les services correctionnels communautaires en lançant l'Initiative de formation stratégique en surveillance communautaire (IFSSC). Cette initiative vise avant tout à permettre aux agents de probation et de libération conditionnelle d'acquérir les compétences et les connaissances dont ils ont besoin pour cibler de façon appropriée les facteurs criminogènes lorsqu'ils interagissent avec leurs clients. La formation, qui a été élaborée à l'origine par Sécurité publique Canada, a fait l'objet de nombreuses évaluations au Canada, et toutes en sont venues à la conclusion que lorsque le programme est mis en place correctement, il augmente considérablement l'efficacité de la surveillance communautaire.³⁶⁰ La mise en place de l'IFSSC en Ontario respecte et améliore les pratiques exemplaires et les leçons tirées d'autres provinces et territoires, et elle est fortement centrée sur l'évaluation, la formation et le soutien au personnel. Il est encourageant de constater que la province investit dans des pratiques factuelles qui renforcent l'efficacité des politiques existantes et qui soutiennent le personnel dans la prestation des services requis. Pour que la mise en œuvre de l'initiative soit efficace, il faudra non seulement offrir une formation initiale, mais également un soutien centralisé actif et continu et un renforcement des capacités du personnel afin de veiller à ce que ces nouveaux modèles d'interaction avec les clients continuent d'être mis en place.³⁶¹

³⁶⁰ James Bonta et autres, *L'Initiative de formation stratégique en surveillance communautaire : les principes du risque, des besoins et de la réceptivité dans le monde réel 2010-01* (Sécurité publique Canada, gouvernement du Canada, décembre 2015). Ministère de la Justice, division correctionnelle de la Colombie-Britannique, « Strategic Training Initiative in Community Supervision » (Gouvernement de la Colombie-Britannique), dernière consultation : 7 juillet 2017 <http://www2.gov.bc.ca/gov/content/justice/criminal-justice/corrections/reducing-reoffending/strategic-training-initiative>.

³⁶¹ James Bonta et autres, « Taking the Leap: From Pilot Project to Wide-Scale Implementation of the Strategic Training Initiative in Community Supervision (STICS) », *Justice Research and Policy* 15, n° 1 (2013).

c. Libération graduelle et réinsertion

La plupart des personnes prises en charge par le système correctionnel ontarien font l'objet d'une surveillance communautaire. Parmi celles qui sont incarcérées, la grande majorité retourne au sein de leur communauté au bout de quelques mois, voire de quelques jours. Cependant, même la détention la plus brève peut entraîner une série de conséquences collatérales, dont la perte d'emploi et de domicile, l'absence de prise de médicaments et de suivi médical, et la prise en charge d'urgence des personnes à charge. Toutes les personnes incarcérées devraient recevoir du soutien au moment de leur libération. Pour les personnes purgeant des peines d'incarcération de plus longue durée, le retour au sein de leur communauté devrait être graduel et encadré. Le retour brusque à la communauté après un séjour de quelques mois ou de quelques années de détention dans un établissement à sécurité maximale peut ébranler ou désorienter une personne. Les recherches ont systématiquement démontré que la mise en liberté sous condition après une incarcération est « plus efficace pour soutenir la réintégration d'un détenu au sein de la société en tant qu'honnête citoyen que pourrait l'être sa soudaine liberté – au moment de l'expiration de la peine – sans services d'aide ou de supervision ».³⁶²

Le système correctionnel ontarien possède divers outils qu'il pourrait utiliser pour améliorer les liens avec la collectivité et permettre une libération graduelle et encadrée. La LMSC confère de vastes pouvoirs aux détenus en vertu d'obtenir des absences temporaires de leur établissement pour contribuer à leur réadaptation ou pour des raisons humanitaires ou médicales.³⁶³ Les détenus condamnés sont aussi admissibles à une libération conditionnelle après avoir purgé un tiers de leur peine, et peuvent être mis en liberté conditionnelle avant ce moment si des circonstances impérieuses ou exceptionnelles le justifient.³⁶⁴ Si un détenu est mis en libération conditionnelle, il devra purger le reste de sa peine dans la communauté sous la supervision d'un agent de probation et de libération conditionnelle. Un éventail de ressources communautaires pourraient être utilisées pour accroître l'utilisation des absences temporaires et des libérations conditionnelles, et aussi pour contribuer à la libération, la réinsertion et la prestation de services communautaires ciblés. Ces trois volets – absences temporaires, libération conditionnelle et réinsertion dans la collectivité – font l'objet d'un examen approfondi ci-dessous.

³⁶² Anthony N. Doob, Cheryl Marie Webster et Allan Manson, « Zombie Parole: The Withering of Conditional Release in Canada », *Criminal Law Quarterly* 61 (août 2014), à 304-305

³⁶³ LMSC, *supra* note 15 à s. 27(1).

³⁶⁴ Règl. 778, *supra* note 16 à s. 41(1)-(2).

Absences temporaires

La *Loi sur le ministère des Services correctionnels* confère à tous les détenus le droit de demander et d'obtenir des absences temporaires (AT) de leur établissement pour des raisons médicales ou humanitaires, ou pour contribuer à leur réadaptation.³⁶⁵ La politique du ministère détaille les catégories générales suivantes pour les absences temporaires :

- Les absences temporaires pour des raisons humanitaires qui sont « destinées aux fins suivantes : gestion des affaires personnelles essentielles, visites familiales, maladies graves et funérailles de membres de la famille. La visite familiale doit être justifiée par une raison impérieuse. »³⁶⁶
- Les absences temporaires immédiates « s'appliquent aux détenus qui purgent une peine de 90 jours ou moins et dont l'emploi ou les études sont menacés par leur absence ». Le juge qui prononce la peine doit consigner dans le mandat de dépôt les commentaires et la recommandation relatifs à cette absence temporaire immédiate pour qu'elle soit prise en considération.³⁶⁷
- Les absences temporaires pour des raisons médicales qui sont « autorisées pour les détenus nécessitant un traitement médical ou clinique qui n'est pas offert par leur établissement ».³⁶⁸
- Les absences temporaires pour des raisons de réadaptation qui ont pour objectif de favoriser la réadaptation et la réinsertion en permettant à un détenu de « suivre des programmes d'éducation ou de formation, ou de participer à des programmes d'orientation spécialisés au sein de la collectivité ». Ils comprennent la participation à des activités ou à des programmes tels que des activités de traitement (p. ex., programmes de traitement pour la toxicomanie), les activités de réadaptation (p. ex., guidance en violence familiale, cérémonies culturelles ou spirituelles particulières) et les activités de réinsertion (programmes d'éducation généraux ou spécialisés, programmes de formation technique ou emploi).³⁶⁹
- Les absences temporaires pour participer à un programme de travail qui permettent à un détenu de travailler à l'extérieur de son établissement, que ce soit grâce à un emploi rémunéré ou par le biais de « programmes de travail communautaire sanctionnés par l'établissement ».³⁷⁰
- Des absences temporaires discontinues qui permettent à des « détenus condamnés à des peines discontinues sélectionnés avec soin » de purger une partie de leur peine dans la communauté. La plupart des absences temporaires discontinues sont

³⁶⁵ LMSC, *supra* note 15 à s. 27(1)

³⁶⁶ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Institutional Services Policy and Procedures Manual : Temporary Absences : Temporary Absence Program* (Gouvernement de l'Ontario, janvier 2011) (ci-après, « MSCSC : Programme d'absence temporaire »).

³⁶⁷ *Ibidem.*

³⁶⁸ *Ibidem.*

³⁶⁹ *Ibidem.*

³⁷⁰ *Ibidem.*

approuvées pour permettre aux détenus de participer au Programme de travail communautaire discontinu (ICWP), par le biais duquel ils résident dans la communauté et effectuent du travail communautaire bénévole approuvé durant les périodes (habituellement les fins de semaines) où ils seraient autrement incarcérés dans leur établissement.³⁷¹

Les chefs d'établissement ont la compétence législative d'accorder ou de refuser toute absence temporaire sous escorte, de même que toute absence sans escorte de moins de 72 heures; les absences temporaires sans escorte de plus longue durée relèvent de la compétence de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles.³⁷² Bien qu'aucune durée maximale ne soit énoncée dans la loi, la politique de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles indique que les absences temporaires pour des raisons autres que médicales ne peuvent être accordées que pour une durée maximale de 60 jours.³⁷³ Au moment d'approuver une absence temporaire, il incombe au chef d'établissement ou au membre de la commission des libérations conditionnelles d'imposer les conditions « qu'il juge appropriées ».³⁷⁴ La politique du ministère permet aussi aux chefs d'établissement d'autoriser des « absences temporaires récurrentes » : une série d'absences consécutives, chacune de moins de 72 heures, dans les cas où il est « peu pratique pour un détenu de retourner dans son établissement ».³⁷⁵

Les absences temporaires peuvent être de puissants outils pour réduire la dépendance aux établissements correctionnels et favoriser la réinsertion sécuritaire, opportune et réussie au sein de la collectivité au moyen de libérations graduelles et structurées. Lorsqu'on en fait bon

³⁷¹ *Ibidem.*

³⁷² Règl. 778, *supra* note 16 à s. 38(1).

³⁷³ Commission ontarienne des libérations conditionnelles, Ontario Parole Board Policy and Procedures Manual : *Temporary Absence : Duration of Temporary Absences* (Gouvernement de l'Ontario, mai 2008).

³⁷⁴ Règl. 778, *supra* note 16 à s. 39. Les exigences législatives supplémentaires sont les suivantes :

- Les demandes doivent être présentées par écrit (s. 37(1));
- la Commission ontarienne des libérations conditionnelles doit examiner les demandes relatives au PAT « aussitôt que possible » et dans tous les cas au plus tard 30 jours après la réception de la demande par le président (s. 38(2));
- les détenus sont invités à se présenter devant la commission pour faire des observations orales;
- la commission et le chef d'établissement doivent aviser le détenu de leur décision par écrit en indiquant leurs motifs;
- le détenu qui conteste la décision peut demander un réexamen de la part du président de la commission.

Les absences temporaires peuvent être annulées pour diverses raisons et selon un processus de révision.

³⁷⁵ MSCSC : Programme d'absence temporaire, *supra* note 366.

usage, elles peuvent établir un lien entre les détenus à besoins élevés et les services communautaires et autres ressources qui ne sont pas offertes dans les établissements. Pour ceux qui purgent de courtes peines, ces absences favorisent une libération graduelle plus rapide et plus efficace que celle qui résulte du fastidieux processus de libération conditionnelle, lequel est généralement si long que le temps requis pour préparer la demande et obtenir une décision dépasse la durée de la plupart des peines à purger.³⁷⁶ Pour les détenus qui purgent de longues peines, les absences temporaires constituent une des premières étapes vers la réinsertion au sein de la collectivité, permettant aux personnes incarcérées de cultiver et renforcer leurs liens avec la communauté, et de démontrer qu'elles peuvent être supervisées avec succès à l'extérieur de leur établissement. Des recherches ont démontré que les détenus qui participent à des programmes d'absences temporaires ont beaucoup plus de chances d'obtenir une libération discrétionnaire comme une libération conditionnelle, de réintégrer avec succès la collectivité en trouvant un emploi après libération, et d'éviter les récidives.³⁷⁷ On a également découvert que la participation aux absences temporaires et aux placements à l'extérieur a mené à un nombre moins élevé de réincarcérations, pour quelque raison que ce soit.³⁷⁸

Des études effectuées au palier fédéral ont démontré que la grande majorité des absences temporaires sont fructueuses. En 2001, par exemple, la direction de recherche de Service correctionnel Canada a réalisé une étude sur les absences temporaires de réinsertion et leur impact sur le taux de réincarcération. Elle en est venue aux conclusions suivantes :

Étant donné le faible taux d'échec (moins de 1 %) des absences temporaires, et les effets positifs d'une participation aux AT sur les résultats, celles-ci sont considérées comme une méthode efficace et sécuritaire qui fournit aux contrevenants des occasions pendant de courtes périodes de libération, et constituent une bonne première étape dans le processus de réinsertion graduelle. Ainsi, les AT fournissent aux contrevenants l'occasion d'établir leur crédibilité en vue d'une libération future; une fois libérés, ceux

³⁷⁶ Les trois quarts des détenus purgent des peines de trois mois ou moins, et la plupart sont libérés, sans conditions ni supervision, aux deux tiers de leur peine. En 2014, le vérificateur général a noté que le processus de demande de libération conditionnelle s'étend habituellement sur 60 jours, ce qui signifie que la majorité des détenus sont libérés avant d'obtenir une audience de libération conditionnelle.

³⁷⁷ Leonidas K. Cheliotis, « Before the Next Storm: Some Evidence-Based Reminders about Temporary Release », *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology* 53, n° 4 (2008).

³⁷⁸ Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada, « Rapport annuel 2015-2016 » (Gouvernement du Canada, juin 2016) (ci-après, « BEC : Rapport annuel 2015-2016 »).

qui ont participé aux AT ont de meilleures chances de succès que ceux qui n'en ont pas profité.³⁷⁹

Récemment, les statistiques démontrent que le taux d'achèvement moyen des absences temporaires fédérales avec ou sans escorte était de 99 %, et de 95 % pour les placements à l'extérieur.³⁸⁰

En dépit des effets observés, l'Ontario a considérablement réduit son utilisation des absences temporaires au cours des dernières décennies. Le vérificateur général a signalé cette tendance à plusieurs reprises. En 2008, un rapport sur les services institutionnels mentionnait ceci :

Dans notre vérification de l'année 2000, nous avons noté une réduction du nombre d'absences temporaires de 25 000 en 1991-1992 à 4 000 en 1998-1999, une réduction des absences temporaires pour des raisons d'emploi de 3 500 à 300 par année, et une réduction des absences temporaires pour des raisons d'études ou de formation professionnelle de 360 à 13. Notre examen à ce moment-là révélait que, sur une période de huit ans, le taux de succès du programme est demeuré constant à 97 %, avec seulement quelques violations mineures signalées, comme un manquement au couvre-feu. Le personnel du ministère n'a relevé aucun cas où les contrevenants ont commis de crimes sérieux durant leur absence temporaire. Par conséquent, nous avons recommandé au ministère d'utiliser plus efficacement son programme d'absence temporaire, parce qu'il peut dégager des économies d'exploitation de l'ordre de 50 millions de dollars par année.

Au cours de notre vérification actuelle, nous avons noté que le nombre d'absences temporaires pour des raisons d'emploi est passé de 300 en 1998-1999 à près de 100 en 2007-2008, et que le nombre d'absences pour des raisons d'études ou de formation professionnelle est demeuré faible.³⁸¹

L'utilisation des absences temporaires continue de décliner depuis ce temps.³⁸² Aujourd'hui, la vaste majorité des détenus à qui on accorde des absences temporaires aux fins de réadaptation (c.-à-d., pour faciliter la participation à des programmes communautaires ou liés aux études et à l'emploi) sont ceux qui purgent une peine intermittente, qui passent déjà les jours de la semaine dans la collectivité et qui sont autorisés à s'absenter de leur incarcération les fins de semaine s'ils occupent un emploi ou font partie de programmes.³⁸³ On accorde rarement aux autres condamnés des absences temporaires aux fins de réadaptation. En 2016, seules

³⁷⁹ Sara L. Johnson et Brian A. Grant, « Utiliser les permissions de sortir dans le processus de réinsertion sociale graduelle », *Forum - Recherche sur l'actualité correctionnelle* (Service correctionnel Canada, Gouvernement du Canada, contenu archivé 2015).

³⁸⁰ BEC : Rapport annuel 2015-2016, *supra* note 378.

³⁸¹ Vérificateur général : Rapport annuel 2014, *supra* note 357 à 63.

³⁸² Données obtenues auprès d'Efficacité des programmes, statistique et recherche appliquée, ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels.

³⁸³ *Ibidem*.

68 absences liées à l'emploi et quatre absences liées aux études ont été autorisées.³⁸⁴ Aucune absence temporaire immédiate n'a été autorisée en 2016.³⁸⁵

Il existe un certain nombre de facteurs structurels pouvant contribuer au faible niveau d'absences temporaires. D'abord, en dépit des vastes pouvoirs conférés par la loi et des nombreuses raisons qui justifient les AT, la politique du ministère, et non la loi, limite considérablement l'admissibilité des détenus (voir la figure 26). Comme mentionné dans la section IV de ce rapport, la majorité des détenus des établissements de l'Ontario est en détention provisoire, ce qui l'empêche, conformément à la politique en place, d'être admissible à la plupart des absences temporaires. Les individus mis en détention provisoire et les détenus de l'immigration ne sont admissibles à des absences temporaires sans escorte que s'ils sont sous respirateur artificiel. Ils ne sont pas plus admissibles à toute forme de programme de réadaptation à l'extérieur de l'établissement, que ce soit avec ou sans escorte.³⁸⁶

Bien que les condamnés soient admissibles à un vaste éventail d'absences temporaires, le programme d'absence temporaire non médicale le plus utilisé – le programme de travail communautaire discontinu (ICWP) – comporte des critères d'exclusion importants.³⁸⁷ La politique comporte des interdictions absolues pour les participants dans les cas suivants :

- il ou elle est condamné pour une infraction d'ordre sexuel ou présente un historique de délits sexuels;
- il ou elle est actuellement condamné pour conduite avec facultés affaiblies causant des lésions corporelles;
- il ou elle est actuellement condamné pour une infraction liée à la violence familiale;
- il ou elle fait l'objet d'un mandat d'arrestation applicable à l'intérieur de la zone géographique actuelle;
- il ou elle est condamné pour une infraction liée aux « armes à feu »; ou
- il ou elle a été admis en détention en vertu de mandats d'incarcération émis dans le cadre de la Loi sur les obligations familiales et l'exécution des arriérés d'aliments.³⁸⁸

³⁸⁴ *Ibidem.*

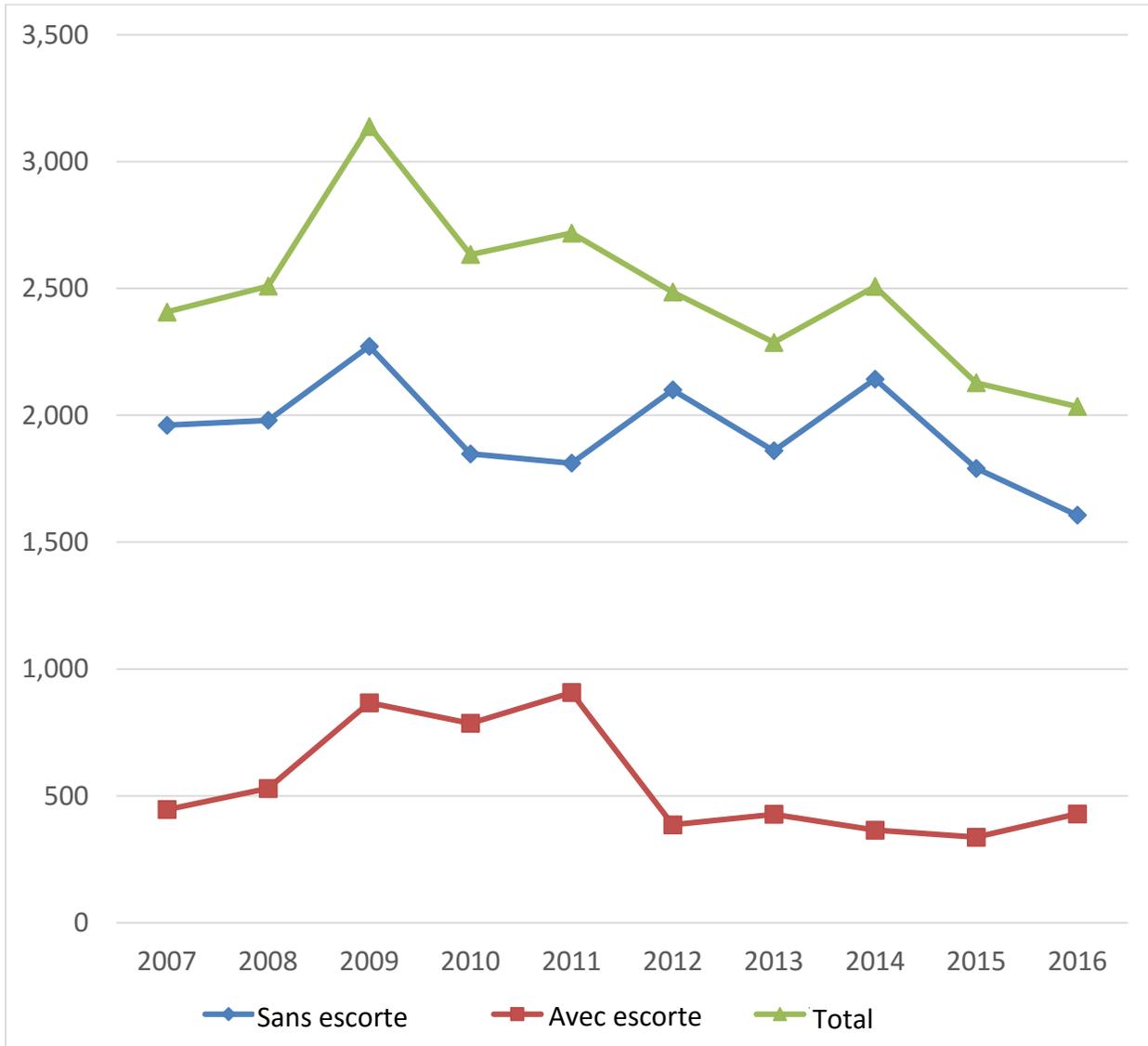
³⁸⁵ MSCSC : Programme d'absence temporaire, *supra* note 366.

³⁸⁶ *Ibidem.*

³⁸⁷ L'ICWP est de loin ce qui justifie le plus souvent l'autorisation d'une absence temporaire. L'année dernière, le programme de travail communautaire discontinu a permis à 873 personnes d'effectuer des travaux communautaires bénévoles plutôt que de passer quelques jours par semaine dans un établissement. Données obtenues auprès d'Efficacité des programmes, statistique et recherche appliquée, ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels.

³⁸⁸ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Corrections Intermittent Offender Management Strategy: Programme de travail communautaire discontinu* (Gouvernement de l'Ontario, janvier 2006).

Figure 25 : Les absences temporaires non médicales accordées aux détenus des établissements correctionnels de l'Ontario, de 2007 à 2016



- Ce graphique présente les absences temporaires non médicales sans escorte, avec escorte et totales accordées aux détenus des établissements correctionnels de l'Ontario par année. La tendance générale révèle un déclin du nombre total d'absences temporaires approuvées.
- En 2007, 2 407 absences temporaires ont été autorisées. Après avoir atteint un niveau record de 3 139 cas en 2009, le nombre total d'absences temporaires autorisées a chuté à 2 035 en 2016.
- Le nombre d'absences temporaires sous escorte autorisées a fluctué entre 337 (2015) et 907 (2011). Le nombre d'absences temporaires sans escorte autorisées a fluctué entre 1 606 (2016) et 2 272 (2009).

Ces critères, qui font obstacle à la participation d'environ un tiers des détenus purgeant des peines intermittentes,³⁸⁹ sont appliqués à des personnes qui passent habituellement les jours de la semaine sans supervision dans la communauté et ne tiennent pas compte de la situation particulière de la personne. La politique de l'ICWP stipule aussi que « si le détenu ne satisfait pas les critères du PAT (c.-à-d., opposition significative de la police/recommandation de l'autorité judiciaire ou de probation, aucune adresse fixe, aucun numéro de téléphone, ou un historique d'infractions durant les AT ou la libération conditionnelle), il ou elle ne sera pas admissible ». Dans les faits, cela signifie que plusieurs critères non énumérés peuvent aller à l'encontre de la participation d'une personne.³⁹⁰ En pratique, par exemple, tout participant à l'ICWP peut faire l'objet d'une surveillance électronique par vérification vocale, ce qui signifie que la personne doit avoir accès à un téléphone filaire à domicile.³⁹¹ Cette exigence désuète de la politique écarte la possibilité d'une AT pour le nombre grandissant d'Ontariens qui utilisent exclusivement des téléphones cellulaires.

Le processus encadrant les demandes d'absence temporaire et leur examen constitue également un frein important. À l'exception des absences temporaires pour raisons médicales, il incombe normalement au détenu d'enclencher le processus d'absence temporaire en remplissant une « demande d'absence temporaire » écrite.³⁹² Les détenus ont aussi la responsabilité de fournir « toute information justificative nécessaire (c.-à-d., noms des employeurs et autres personnes-ressources) » et « tout document justificatif (c.-à-d., lettre d'emploi ou confirmation de résidence) », lesquels peuvent être difficiles à obtenir pour une personne incarcérée.³⁹³

³⁸⁹ *Ibidem.*

³⁹⁰ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Institutional Services Policy and Procedures Manual: Programmes* : Programme de travail communautaire discontinu (Gouvernement de l'Ontario, juillet 2008).

³⁹¹ *Ibidem.*

³⁹² Programme d'absence temporaire « MSCSC », *supra* note 366. La politique stipule que « pour présenter une demande d'AT, à l'exception d'une AT pour des raisons médicales, le détenu doit enclencher le processus en remplissant une "Demande d'absence temporaire". Si nécessaire ou si demandé par le détenu, un membre du personnel fournira de l'aide pour remplir la demande. »

³⁹³ *Ibidem.*

Figure 26 : Admissibilité à l'absence temporaire selon la loi et la politique



- Ce tableau illustre les critères d'admissibilité aux absences temporaires selon la loi et la politique, lesquels s'appliquent aux détenus de l'immigration, aux détenus en attente de procès et aux détenus condamnés.
- La loi ontarienne stipule que tous les détenus sont admissibles à l'autorisation d'absences temporaires pour des raisons médicales, humanitaires et de réadaptation.

Toutefois, les politiques du ministère et de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles restreignent cette admissibilité de différentes manières.

- Les détenus condamnés sont généralement admissibles à tous les types d'absences temporaires. En 2016, on a accordé aux détenus condamnés 2348 AT pour des raisons médicales, 212 AT pour des raisons humanitaires et 1866 AT pour des raisons de réadaptation.
- Selon la politique du ministère et de la Commission des libérations conditionnelles, les personnes en détention provisoire sont généralement admissibles aux absences temporaires pour des raisons humanitaires. Toutefois, elles ne sont pas admissibles aux absences temporaires pour des raisons de réadaptation. Malgré cela, le ministère a signalé que 5 AT de ce type ont été autorisées en 2016. L'admissibilité aux AT pour des raisons médicales est limitée : les personnes en détention provisoire n'ont droit aux absences temporaires sans escorte que si elles sont sous respirateur artificiel.
- Selon la politique, les détenus de l'immigration ne sont pas admissibles aux absences temporaires pour des raisons humanitaires ou de réadaptation. Leur admissibilité aux absences temporaires pour des raisons médicales est limitée, puisque ce type d'AT sans escorte ne peut être autorisé que pour les détenus de l'immigration sous respirateur artificiel.

Une fois que le détenu a signé la demande, un coordonnateur des absences temporaires l'examine pour s'assurer qu'elle est dûment remplie et pour déterminer l'admissibilité de base. Le coordonnateur des absences temporaires est aussi responsable de recueillir de nombreux documents supplémentaires aux fins d'une évaluation du risque (voir encadré 20), de préparer un plan personnalisé pour la supervision des conditions normalisées et de mener une enquête communautaire qui doit au minimum :

- confirmer les renseignements sur la résidence suggérée et les personnes qui y demeurent;
- confirmer les renseignements sur la raison de l'absence (p. ex., emploi, éducation, traitement, etc.);
- confirmer le lieu de l'AT et les renseignements concernant l'activité planifiée (lieu, heures, etc.);
- obtenir les commentaires de l'agent de police qui a effectué l'arrestation et de l'agent de police au lieu de destination de la personne si l'infraction implique l'usage de violence grave à l'égard d'autrui. Pour cela, il peut être nécessaire de communiquer avec le Bureau de probation et de libération conditionnelle (PPO) du lieu de résidence proposé par le détenu. De plus, le coordonnateur des AT peut conclure, au cas par cas, que les commentaires de la police et du PPO qui assure la supervision sont utiles pour déterminer les recommandations et l'admissibilité aux AT;
- confirmer les renseignements relatifs aux méthodes de transport du détenu (train, autobus, véhicule personnel, véhicule de l'établissement, etc.), y compris la durée des trajets, de l'établissement à la résidence proposée et de cette résidence au lieu de l'activité;

- confirmer l'information à propos du véhicule, du numéro de permis de conduire, de la preuve de propriété et des assurances du détenu s'il est autorisé à conduire; et
- confirmer les renseignements sur le nom du chauffeur désigné (p. ex., conjoint/partenaire ou autre), son véhicule, son numéro de permis de conduire, sa preuve de propriété et ses assurances si le détenu n'a pas l'autorisation de conduire.³⁹⁴

Pour les absences temporaires avec ou sans escorte de moins de 72 heures, l'information recueillie est évaluée par un comité d'absence temporaire composé de trois personnes, qui soumet par la suite ses recommandations au chef d'établissement aux fins d'examen.³⁹⁵ Selon la politique, le comité est présidé par un cadre supérieur ou le coordonnateur des AT, mais sa composition est variable et peut comprendre « un agent de classification, le coordonnateur des AT, le chef d'établissement adjoint, le chef des opérations, l'agent des services correctionnels, des membres du personnel du service de soins de santé, des membres du personnel administratif, etc. »³⁹⁶ Toutes les demandes d'absence temporaire de plus de 72 heures sont acheminées à la Commission ontarienne des libérations conditionnelles et comprennent le plan de surveillance du coordonnateur, un résumé de l'enquête, des recommandations et des justifications à l'appui.³⁹⁷ On ne possède aucune donnée fiable sur la durée moyenne du traitement des demandes d'AT, mais il semble y avoir d'importants obstacles au traitement rapide. Le personnel du ministère signale que l'exigence que représente l'INS-RO est une entrave au traitement des AT pour les détenus qui purgent des peines de moins de 30 jours. En effet, les délais définis dans la politique pour ce processus peuvent s'étendre à plus de six semaines (10 semaines pour ce qui est des décisions de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles) entre le dépôt de la demande et le prononcé de la décision.³⁹⁸ Étant donné que la plupart des détenus condamnés passeront moins d'un mois dans un établissement,³⁹⁹ le délai énoncé dans la politique représente un obstacle insurmontable pour la majorité de la population condamnée.

³⁹⁴ *Ibidem.*

³⁹⁵ *Ibidem.*

³⁹⁶ *Ibidem.*

³⁹⁷ *Ibidem.*

³⁹⁸ MSCSC : Programme d'absence temporaire, *supra* note 366. Les demandes dûment remplies doivent faire l'objet d'une enquête et être évaluées par le coordonnateur des AT ou le Comité dans un délai de 30 jours. Une recommandation est soumise au chef d'établissement dans les sept jours. Le chef d'établissement prend une décision (aucun délai prescrit). Le détenu doit être informé de la décision par écrit dans un délai de sept jours. Le processus est le même pour l'examen de la commission des libérations conditionnelles, avec pour particularité supplémentaire l'obligation de cette dernière de prendre une décision dans un délai de 30 jours après la réception de la demande du comité ou du coordonnateur des AT.

³⁹⁹ La durée de la peine médiane en Ontario en 2015-2016 était de 27 jours; la plupart des personnes détenues seront libérées de leur établissement avant d'avoir purgé la totalité de leur

Encadré 20 : Documentation requise pour la demande d'absence temporaire

Même une demande d'absence temporaire avec escorte de courte durée requiert l'évaluation d'une quantité importante de documents. Conformément à la politique,⁴⁰⁰ et pour faciliter le processus décisionnel, une demande d'absence temporaire devrait au moins comprendre des copies des documents requis suivants :

- la demande, comprenant notamment le but ou la raison déclaré de la requête d'absence de l'établissement;
- l'historique criminel du détenu et sa vérification actuelle du CIPC [vérification des antécédents judiciaires];
- les particularités des infractions actuelles;
- le rapport présentenciel, si disponible;
- l'INS-RO le plus récent, complété au cours des six derniers mois. Dans les situations où un détenu dépose une demande de prolongation de son AT en cours, l'INS-RO devrait être le rapport complété le plus récent; il peut dater de plus de six mois à la discrétion du vice-président ou de son délégué.
- préoccupations liées à la gestion spéciale selon le SISC actuel;
- le comportement du détenu au sein de l'établissement et sa participation au programme institutionnel, habituellement décrits dans le dossier ou le rapport de l'établissement;
- les résultats de l'enquête communautaire, y compris les lettres des partenaires, employeurs, établissements d'enseignement et autres sources pertinentes;
- le plan de surveillance;
- un rapport d'étape mis à jour dans les cas où un détenu dépose une demande de prolongation de l'AT en cours;
- les recommandations du coordonnateur des AT relatives à l'admissibilité aux AT;
- les recommandations pour des conditions spéciales.

Les documents supplémentaires qui peuvent être utiles lorsqu'ils sont disponibles comprennent :

- Documents des procureurs ou justification de la sentence par le juge, si disponibles
- Rapports de police
- Rapport clinique (si nécessaire selon le chef d'établissement/COLC)
- Toute autre information pertinente disponible provenant d'autres

peine. Statistique Canada, « Tableau 251-0024 : Services correctionnels pour adultes, admissions en détention aux programmes provinciaux et territoriaux, selon le sexe et la durée totale de la peine imposée, annuel – CANSIM » (en ligne : Statistique Canada, Gouvernement du Canada).

⁴⁰⁰ *Ibidem.*

sources/rapports (p. ex., recommandations judiciaires, avis du procureur de la Couronne/service de police responsable de l'enquête, de la famille et des amis, copies des évaluations présentées en cour)

Le personnel de probation et de libération conditionnelle dans la collectivité où le détenu résidera durant son AT peut fournir des renseignements additionnels qui faciliteront le processus de prise de décision. Lorsque cela est possible, on devrait les consulter. Cette information peut comprendre la réponse de la communauté, les réactions des groupes d'intérêt et les effets potentiels sur les victimes, et inclure des documents portant sur toute infraction aux ordres de supervision communautaire (peine d'emprisonnement avec sursis, probation, etc.)

Enfin, bien que la loi permette l'imposition de conditions « appropriées », le ministère a mis en place des conditions « normalisées » qui s'appliqueront à toutes les absences temporaires. Elles comportent les exigences suivantes :

- maintenir la paix et adopter un bon comportement;
- ne pas s'associer à une personne impliquée dans une activité criminelle;
- ne pas s'associer à une personne qui a un casier judiciaire, sans approbation; et
- obtenir un consentement avant de changer de résidence ou d'emploi.⁴⁰¹

La Commission ontarienne des libérations conditionnelles considère aussi ces conditions comme étant des « normes » pour les absences temporaires, bien que la politique permette aux membres de la commission de supprimer ces conditions lorsqu'on « juge raisonnable de le faire ».⁴⁰² Il est à noter que les politiques internes de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles, qui ont d'ailleurs été rédigées par le ministère, imposent des restrictions additionnelles qui s'étendent au-delà des exigences prévues par la loi sur le pouvoir décisionnel des membres de la commission. Cela soulève d'importantes questions en matière d'indépendance et d'impartialité. De plus, comme mentionné antérieurement dans ce rapport, l'imposition de conditions normalisées imprécises et de portée trop générale, quelles que soient les circonstances dans lesquelles se trouve la personne ou son profil de risque, est inappropriée.

⁴⁰¹ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, « Modèle : permis d'absence temporaire » (Gouvernement de l'Ontario)

⁴⁰² Commission ontarienne des libérations conditionnelles, Ontario Parole Board Policy and Procedures Manual : Temporary Absence : Terms of Conditions (Gouvernement de l'Ontario, 21 mai 2015).

Libérations conditionnelles en Ontario

La libération conditionnelle, qui permet la libération assortie de conditions et sous surveillance d'un détenu condamné, a traditionnellement été la pierre angulaire d'une réinsertion graduelle et encadrée. En Ontario, tous les détenus condamnés sont admissibles à la libération conditionnelle au tiers de leur peine d'emprisonnement ou plus tôt si des « circonstances exceptionnelles » le justifient.⁴⁰³ Les détenus qui purgent une peine d'emprisonnement de moins de six mois peuvent présenter une demande de libération conditionnelle à tout moment; toutefois, ils n'ont pas automatiquement droit à une audience devant la commission.⁴⁰⁴ On doit automatiquement envisager la libération conditionnelle des détenus qui purgent des peines de plus de six mois avant que le tiers de leur peine se soit écoulé; ils ont droit à une audition en personne à moins de renoncer à celle-ci par écrit.⁴⁰⁵

L'utilisation de la libération conditionnelle fait suite à de nombreuses études en criminologie qui ont révélé que la libération assortie de conditions contribue au succès de la réinsertion.⁴⁰⁶ Bien que peu de données aient été recueillies au palier provincial, des études fédérales ont démontré que la libération conditionnelle assortie de conditions a été – et continue d'être – couronnée de succès. De manière générale, la majorité des révocations de libérations conditionnelles est due au non-respect des conditions plutôt qu'à de nouvelles infractions substantielles.⁴⁰⁷ En 2012-2013, par exemple, 1 190 personnes ont mené à terme leur libération conditionnelle; trois de ces individus ont vu leur libération révoquée en raison d'une infraction avec violence.⁴⁰⁸ En 2015-2016, le taux d'achèvement complet pour la libération conditionnelle de jour a été de 91,2 % et celui de la libération conditionnelle totale de 87,6 %. Pour ceux à qui on a accordé une libération d'office⁴⁰⁹ plutôt qu'une libération conditionnelle, le taux de succès

⁴⁰³ LMSC, *supra* note 15 à s. 41.

⁴⁰⁴ LMSC, *supra* note 15 à s. 42.

⁴⁰⁵ LMSC, *supra* note 15 à s. 43. Si un détenu retire sa renonciation avant que la commission n'ait rendu sa décision quant à la libération conditionnelle, la commission doit tenir une audience à ce sujet.

⁴⁰⁶ Doob et autres, *supra* note 362. Voir aussi, Larry Motiuk, Colette Cousineau et Justin Gileno, « Le retour en toute sécurité des délinquants dans la communauté - Aperçu statistique, avril 2005, » (Service correctionnel du Canada, gouvernement du Canada, avril 2015); Donald A. Andrews et James Bonta, « Rehabilitating Criminal Justice Policy and Practice », *Psychology, Public Policy, and Law* 16, n^o. 1 (2010).

⁴⁰⁷ *Ibidem* Doob et autres.

⁴⁰⁸ *Ibidem*.

⁴⁰⁹ La libération d'office est un terme juridique qui définit une forme de gestion des peines pour justifier une libération obligatoire. La plupart des contrevenants sous responsabilité fédérale doivent être libérés avec supervision par le Service correctionnel du Canada après avoir purgé les 2/3 de leur peine, si la libération conditionnelle fédérale n'a pas encore été accordée. Les contrevenants qui ont obtenu une libération d'office doivent respecter des conditions de base.

a chuté à 63,1 %.⁴¹⁰ Au cours des cinq dernières années, les personnes qui ont obtenu une libération d'office étaient beaucoup plus susceptibles de faire l'objet d'une révocation, que ce soit en raison d'un non-respect des conditions ou d'une nouvelle infraction, comparativement aux personnes qui bénéficiaient d'une libération conditionnelle de jour ou totale.⁴¹¹

Traditionnellement, le système de libération conditionnelle de l'Ontario joue un rôle important dans la réinsertion. Dans les années 1980 et au début des années 1990, il y avait entre 1 200 et 1 800 personnes en libération conditionnelle par mois.⁴¹² Cependant, à partir de 1993, il y a eu un recul spectaculaire du nombre de personnes bénéficiant de libération conditionnelle, et en 10 ans le nombre de libérations conditionnelles dans la province a chuté de 91,8 % (voir la Figure 27).⁴¹³ Leur nombre n'a jamais retrouvé les niveaux d'antan : en 2015, on comptait en moyenne 207 personnes en libération conditionnelle par mois en Ontario. Bien qu'il soit vrai que de moins en moins de personnes sont condamnées à purger de longues peines, la chute du taux de libération conditionnelle excède de loin la diminution du nombre d'individus condamnés à de longues peines d'emprisonnement.⁴¹⁴ Les faibles taux de libération conditionnelle de l'Ontario sont encore plus significatifs lorsque l'on considère la population

Ils peuvent retourner en détention s'ils enfreignent l'une ou l'autre des conditions de leur remise en liberté ou si on a raison de croire qu'ils posent un risque inacceptable pour la population. Gouvernement du Canada, « Les types de mise en liberté sous condition », dernières modifications le 26 septembre 2016 <https://www.canada.ca/fr/commission-liberations-conditionnelles/services/liberation-conditionnelle/les-types-de-mise-en-liberte-sous-condition.html>. En Ontario, les contrevenants sont libérés à la « date d'absolution possible » sans conditions. Cette date correspond environ au 2/3 de la peine totale. Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Sentence Administration Policy and Procedures Manual* (Gouvernement de l'Ontario)

⁴¹⁰ Sécurité publique Canada, *Rapport annuel 2016 – Aperçu statistique : Le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, gouvernement du Canada, avril 2017).

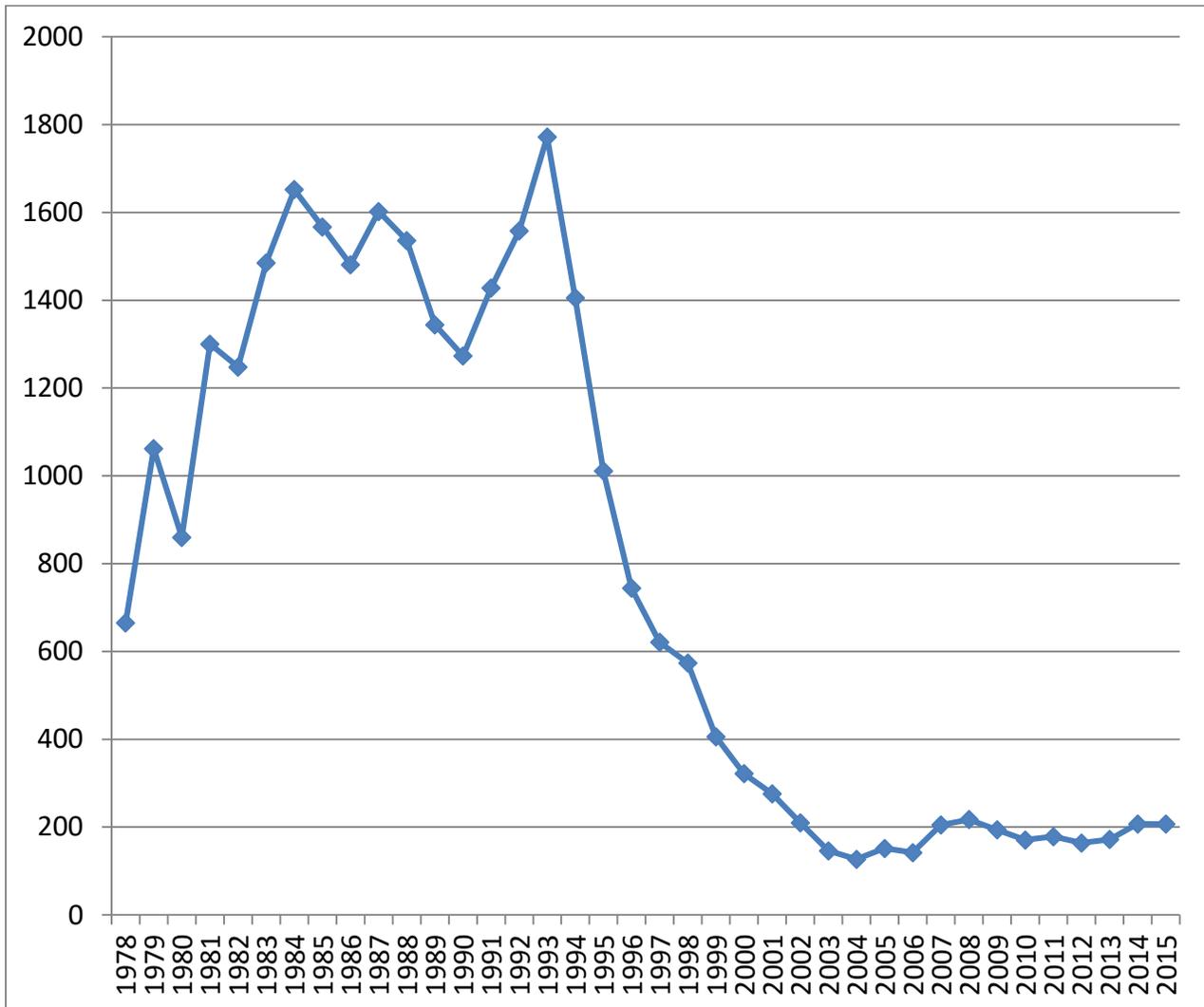
⁴¹¹ Gouvernement du Canada, *Libération conditionnelle, pardons et clémence* (2015-2016), dernières modifications le 20 octobre 2016 <https://www.canada.ca/fr/commission-liberations-conditionnelles/organisation/publications-et-formulaires/fiches-information/statistiques-liberation-conditionnelle-pardons-et-clemence.html>.

⁴¹² Statistique Canada, Tableau 251-0005, *supra* note 214.

⁴¹³ En 1993, 1 772 personnes en moyenne étaient en libération conditionnelle supervisée par mois; en 2003, le nombre moyen de personnes sous supervision par mois était de 146.

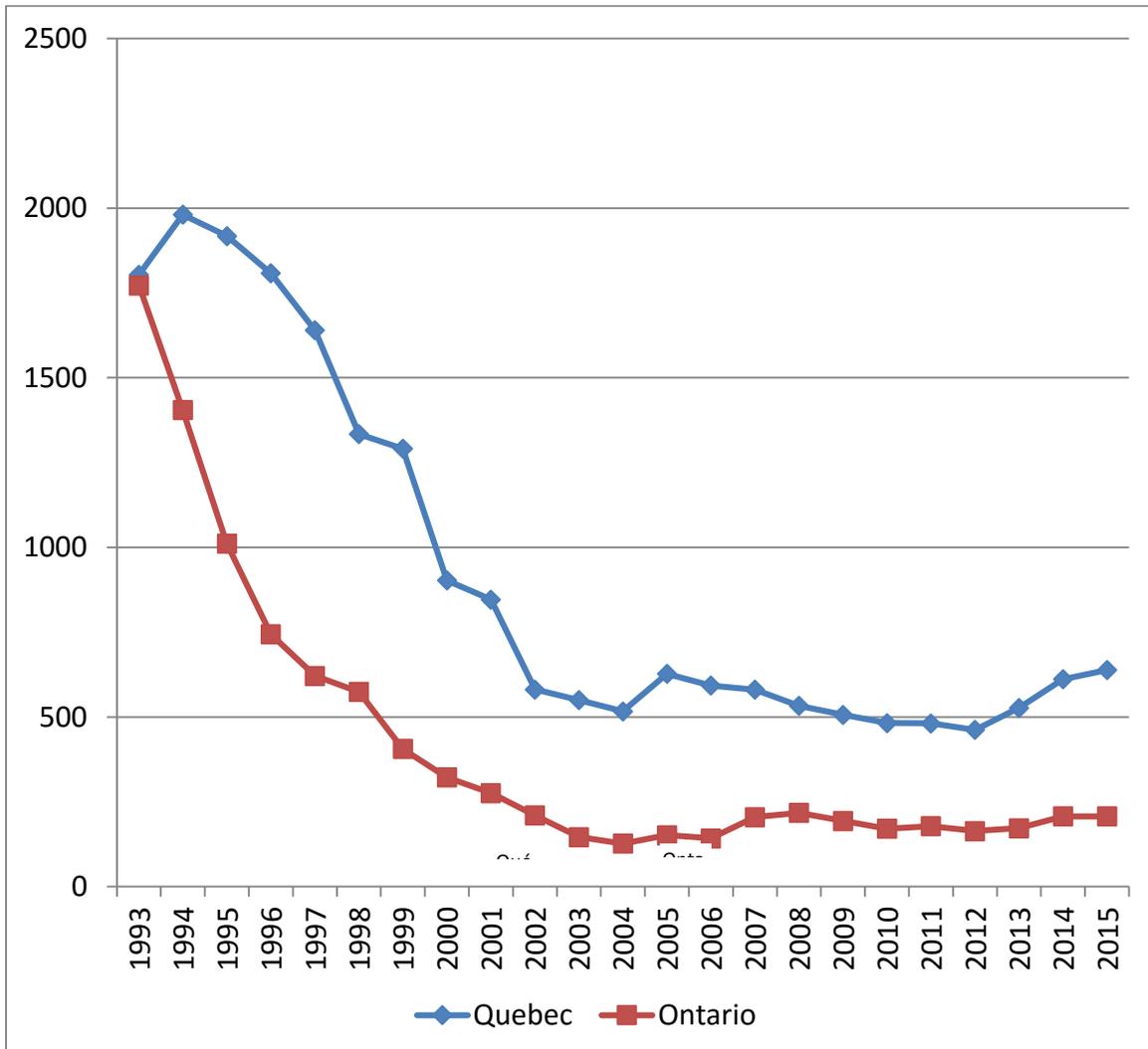
⁴¹⁴ Nous avons examiné les taux de surveillance des libérés conditionnels par tranche de 100 personnes incarcérées pour des peines de plus longue durée (de 6 à 24 mois). Le taux des personnes mises en libération conditionnelle est passé d'un sommet de 32,6 % en 1987 à un creux de 7,8 % en 2010.

Figure 27 : Nombre mensuel moyen de personnes en libération conditionnelle sous la surveillance de la province de l'Ontario, 1978 à 2015



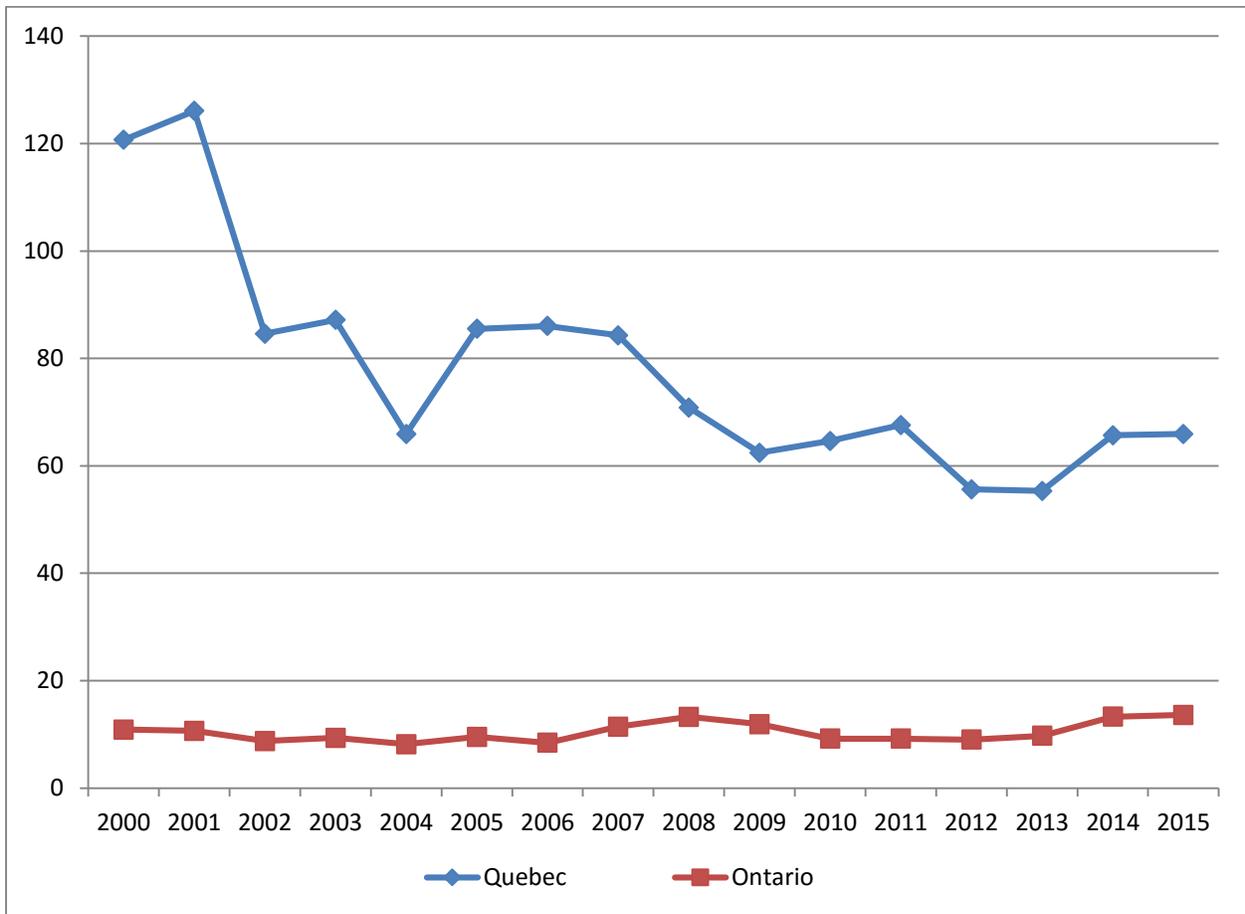
- Cette figure illustre le nombre mensuel moyen de personnes en libération conditionnelle sous la surveillance de la province de l'Ontario entre 1978 et 2015. Le graphique révèle d'abord une augmentation globale des libérations conditionnelles sous surveillance de la province de l'Ontario entre 1978 et 1993, puis un déclin rapide entre 1993 et 2004.
- En 1993, le nombre moyen de personnes sous surveillance était de 1 772. L'année suivante, il a chuté à 1 405, atteignant un creux de 127 personnes par mois en 2004. Entre 2004 et 2015, la moyenne a varié entre 127 et 207.

Figure 28 : Nombre de personnes en libération conditionnelle sous la surveillance des provinces du Québec et de l'Ontario, nombre mensuel moyen, 1993 à 2015.



- Cette figure compare le nombre mensuel moyen de personnes mises en libération conditionnelle sous la responsabilité des provinces du Québec et de l'Ontario entre 1993 et 2015.
- Elle montre qu'en 1993, à la fois le Québec et l'Ontario comptaient mensuellement environ 1 700 personnes en libération conditionnelle sous surveillance provinciale. Depuis ce temps, on a assisté à un déclin général du nombre moyen de personnes en libération conditionnelle sous responsabilité provinciale dans les deux provinces.
- Bien que le nombre de libérations conditionnelles ait diminué dans les deux juridictions, celui de l'Ontario a toujours été inférieur à celui du Québec de 300 à 800 cas. Par exemple, en 1999, le nombre mensuel moyen de personnes mises en libération conditionnelle au Québec était de 1 291, alors qu'il était de 406 en Ontario. Entre 2002 et 2015, le nombre mensuel moyen a oscillé entre 462 et 638 personnes au Québec et entre 127 et 210 personnes en Ontario. En 2015, le nombre mensuel moyen de libérations conditionnelles était de 638 pour le Québec et de 207 pour l'Ontario.

Figure 29 : Personnes mises en libération conditionnelle sous surveillance des provinces de l'Ontario et du Québec par 100 détenus provinciaux incarcérés pour des peines de plus de six mois, 2000 à 2015



- Cette figure illustre le taux des personnes mises en libération conditionnelle en Ontario et au Québec par 100 détenus sous responsabilité provinciale incarcérés pour des peines de plus longue durée (entre 6 et 24 mois).
- Le taux des personnes mises en libération conditionnelle sous responsabilité provinciale est systématiquement plus élevé au Québec, passant de 121 en 2000 à un creux de 55 en 2013. Le taux des personnes mises en libération conditionnelle sous responsabilité provinciale de l'Ontario demeure relativement constant, oscillant entre 8 et 13 personnes mises en libération conditionnelle par tranche de 100 détenus condamnés purgeant des peines provinciales de plus longue durée entre 2000 et 2015.

indigène en détention. Les détenus indigènes ont moins de chances que les autres détenus d'obtenir une libération conditionnelle, peu importe la durée de la peine.⁴¹⁵

Il n'y a pas qu'en Ontario qu'on assiste à ce déclin de la remise en liberté au sein de la communauté. Des chutes similaires du nombre de libérations conditionnelles ont été observées dans diverses juridictions d'un bout à l'autre du pays.⁴¹⁶ Toutefois, la diminution des libérations conditionnelles en Ontario a été plus abrupte et intense que partout ailleurs (voir la Figure 28).⁴¹⁷

Quels ont été les catalyseurs de ce déclin dramatique? L'identification des causes sous-jacentes des grandes tendances demeure une science inexacte. Toutefois, dans ce cas-ci, tout indique que la libération conditionnelle en Ontario a été marquée par une aversion accrue au risque dans le processus décisionnel. L'aversion au risque est une tendance qu'on a remarquée dans un certain nombre d'aspects de notre système de justice pénale.⁴¹⁸ On note un fossé sans cesse grandissant entre les découvertes probantes de la recherche, le discours politique et les politiques mises en œuvre qui en résultent au cours de la dernière décennie.⁴¹⁹ Souvent, l'aversion au risque qui découle de changements aux politiques est liée à une certaine rhétorique et à la couverture médiatique de cas notoires. L'historique de l'aversion au risque dans le système de libération conditionnelle en Ontario est marqué par un cas particulier. En octobre 1993, un policier de 29 ans de Sudbury qui effectuait un contrôle routier de routine est mort après avoir été abattu.⁴²⁰ L'homme accusé du meurtre et finalement condamné récemment d'être mis en libération conditionnelle.⁴²¹ Ce cas a soulevé un tollé général et les

⁴¹⁵ Bien que 2,4 % des détenus non-indigènes se soient vus accorder une libération conditionnelle sous responsabilité provinciale, ce pourcentage a chuté à moins de 0,8 % pour les détenus indigènes. Autrement dit, sur les 306 personnes qui ont obtenu une libération conditionnelle en 2015-2016, seuls 15 d'entre eux étaient des Indigènes.

⁴¹⁶ Doob et autres, *supra* note 362.

⁴¹⁷ *Ibidem*.

⁴¹⁸ Cheryl Marie Webster, Anthony N. Doob et Nicole Myers, « The Parable of Ms. Baker: Understanding Pre-Trial Detention in Canada, » *Current Issues in Criminal Justice* 21, n° 1 (2009); Doob et autres., *supra* note 362; Nicole Marie Myers, « Creating Criminality: The Intensification of Institutional Risk Aversion Strategies and the Decline of the Bail Process » (thèse de doctorat, Université de Toronto, 2013).

⁴¹⁹ Voir Ivan Zinger, « Human Rights and Federal Corrections: A Commentary on a Decade of Tough on Crime Policies in Canada », *Revue canadienne de criminologie et de justice pénale* 58 n° 4 (2016); Alana N. Cook et Ronald Roesch, « Tough on Crime' Reforms: What Psychology Has to Say about the Recent and Proposed Justice Policy in Canada », *Canadian Psychology/Psychologie Canadienne* 53, n° 3 (2012).

⁴²⁰ Alex McCauley, « Outgunned Sudbury Officer was Catalyst for Change » *CBC News Sudbury*, 7 octobre 2013.

⁴²¹ *Ibidem*.

citoyens ont réclamé une responsabilisation politique.⁴²² La Commission ontarienne des libérations conditionnelles a fait l'objet de nombreux examens⁴²³. À la suite de la publication d'un examen indépendant de la gestion du dossier par la Commission, le président de celle-ci a été congédié.⁴²⁴ Au cours des années qui ont suivi, certaines procédures ont subi des modifications, notamment par l'adoption de mesures faisant en sorte que la Commission ait assez d'information sous la main avant de prendre une décision, la mise en œuvre d'évaluations des risques fondées sur des éléments probants à l'échelle du ministère, et la formation améliorée et l'exigence de nommer au sein de la Commission des personnes qui ont de l'expérience dans le domaine de la justice pénale.⁴²⁵

Les répercussions d'un quart de siècle d'enracinement d'un processus décisionnel opposé au risque sont observables dans les opérations actuelles de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles (COLC). Aujourd'hui, seul un détenu condamné sous responsabilité provinciale de l'Ontario sur 100 sera mis en libération conditionnelle.⁴²⁶ En 2015, un examen indépendant du mandat et du rendement opérationnel de la COLC (l'examen du mandat) a révélé que l'aversion au risque a eu pour effet d'affaiblir la capacité de la Commission à prendre des décisions éclairées en matière de libération conditionnelle, et, ultimement, à l'empêcher de remplir son mandat.⁴²⁷ L'examen du mandat a dégagé les conclusions suivantes :

⁴²² Voir par exemple, T. Tyler, « Officer slain after parole blunder Convict fooled board to let him out early », *Toronto Star* (5 mars 1995).; K. Toughill, « Parole flaws admitted in officer's death » *Toronto Star* (5 mars 1995); éditorial du *Toronto Star*, « Parole puzzle skill unsolved », *Toronto Star* (10 mars 1995).; C. Sumi, « Criminals wrongly being set free: MPP », *The Hamilton Spectator* (16 mars 1994).; C. Sumi, « Parole system blasted: Crack down on board members, police groups demand », *The Kitchener-Waterloo Record* (10 mars 1995).

⁴²³ Voir par exemple, Bonnie J. Wein, *Release by Ontario Board of Parole of Clinton Victor Suzack* (Toronto : ministère du Procureur général, Division du droit constitutionnel et des politiques, gouvernement de l'Ontario, 1993); Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, *Documents du Comité : Comité permanent des comptes publics – 1995 Rapport annuel, vérificateur provincial* (Assemblée législative de l'Ontario, gouvernement de l'Ontario, janvier 1996) (ci-après, « Vérificatrice générale : Comité permanent »).

⁴²⁴ *Ibidem*.

⁴²⁵ Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, « Suivi des recommandations du Rapport annuel 1995 » dans *le Rapport annuel 1997 : Chapitre 4* (Gouvernement de l'Ontario, 1997); Vérificatrice générale : Comité permanent, *supra* note 423.

⁴²⁶ Doob et autres, *supra* note 362.

⁴²⁷ Optimus/SBR, *Examen du mandat de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles – Rapport final* (ministère du Procureur général, gouvernement de l'Ontario, 23 décembre 2015) aux pages 90 à 92 (ci-après, « Examen du mandat d'Optimus/SBR »).

- Plusieurs personnes interrogées ont souligné que la culture au sein du MSCSC, historiquement, et de la COLC, à l'heure actuelle, en est une où le processus décisionnel est fortement marqué par l'aversion au risque.⁴²⁸
- Plusieurs personnes interrogées n'ont mentionné que des erreurs liées à la libération conditionnelle prématurée d'un contrevenant dangereux plutôt que de considérer la réduction du risque à long terme pour la société qui serait possible si une libération supervisée et encadrée par le biais de la libération conditionnelle était offerte aux contrevenants et si le processus décisionnel n'était enclenché qu'au moment où on en fait la demande.⁴²⁹
- Des représentants du MSCSC ont mentionné que plusieurs contrevenants incarcérés ne présentent pas de menaces significatives à la sécurité du public et pourraient bénéficier d'une libération conditionnelle.⁴³⁰
- Chaque membre de la Commission a recours à son propre processus décisionnel et ne semble pas avoir une bonne compréhension des facteurs pertinents à la prise de décision. Ils ont besoin de directives quant aux facteurs dont il ne faut pas tenir compte (p. ex., se fier à ses « impressions » sur le contrevenant durant l'audience ou déterminer son niveau de confiance si celui-ci emménageait dans son voisinage).⁴³¹
- Les membres ne connaissent les résultats de l'audience de libération conditionnelle qu'au moment où la libération du contrevenant est révoquée, en raison du non-respect des conditions ou d'une nouvelle infraction. Aucune rétroaction n'est acheminée pour ceux qui remplissent toutes les conditions de leur libération conditionnelle. De plus, les membres à temps plein et le président associé (lorsqu'il y en avait un) n'ont examiné que les décisions d'autorisation et non les décisions de refus.⁴³²

Finalement, l'examen a conclu qu'« au cours des dernières années, la COLC n'a pas rempli son mandat avec efficacité », ce qui a eu pour résultat que « des contrevenants n'ont pas obtenu de libération conditionnelle alors que leur réadaptation aurait été encadrée sans faire encourir à la société des risques indus ». ⁴³³

Les données sur le profil de risque des individus à qui on a accordé une libération conditionnelle en Ontario étayaient la conclusion que plusieurs autres personnes pourraient être surveillées en toute sécurité dans la communauté. La Commission ontarienne des libérations conditionnelles détermine quels individus seront supervisés durant leur libération; d'autres personnes sous surveillance communautaire – celles qui sont en probation ou qui purgent une peine d'emprisonnement avec sursis – sont surveillées conformément à l'ordonnance d'un juge. Les notes de l'INS-RO des personnes mises en libération conditionnelle sont beaucoup plus susceptibles de révéler un niveau de risque faible ou très faible comparativement aux autres

⁴²⁸ *Ibidem*, à la p. 91.

⁴²⁹ *Ibidem* à la p. 91.

⁴³⁰ *Ibidem* à la p. 91.

⁴³¹ *Ibidem* aux p. 93 à 95

⁴³² *Ibidem* à la p. 98.

⁴³³ *Ibidem* à la p. 101.

populations sous surveillance communautaire. En 2016, par exemple, près des deux tiers des femmes et plus du tiers des hommes à qui on a accordé une libération conditionnelle en Ontario ont reçu une évaluation de risque de récidive « faible » ou « très faible » (voir les tableaux 2 et 3). La même catégorie de personnes ne représente qu'un quart de ceux qui sont supervisés dans la communauté conformément à l'imposition d'une peine d'emprisonnement avec sursis ou d'une probation par un juge (voir les tableaux 2 et 3). De même, une faible proportion de personnes mises en libération conditionnelle présentent un niveau de risque « élevé » ou « très élevé » comparativement aux individus soumis à d'autres types de surveillance communautaire.⁴³⁴ À même le système de justice pénale qui s'efforce de limiter le risque, la Commission ontarienne des libérations conditionnelles se démarque par son manque de volonté apparent en matière de libération conditionnelle.

Il existe des dispositions législatives visant à faire bénéficier les personnes en établissement correctionnel d'une libération conditionnelle sous surveillance. Malheureusement, celles-ci ne fonctionnent pas comme prévu. Comme résumé ci-dessus, la Commission ontarienne des libérations conditionnelles a l'obligation juridique de déterminer si la libération conditionnelle serait appropriée pour tous les détenus purgeant une peine de six mois ou plus. Cet examen doit être effectué avant la date d'admissibilité à la libération conditionnelle du détenu.⁴³⁵ Bien que les détenus puissent renoncer à leur droit à une audience auprès de la commission, ce renoncement n'élimine pas pour autant l'obligation de la commission de statuer sur l'admissibilité du détenu.

⁴³⁴ En théorie, le pourcentage relativement élevé de personnes mises en libération conditionnelle dont les notes de l'INS-RO indiquent un risque faible ou très faible refléterait de manière générale les notes globales de l'INS-RO des détenus ou les demandeurs de libération conditionnelle de l'Ontario, plutôt que les décisions rendues par la Commission ontarienne des libérations conditionnelles. Les notes globales de l'INS-RO des détenus condamnés démontrent que ce n'est pas le cas. En 2016, 92,9 % des détenus incarcérés avec une peine fixe avaient une note de l'INS-RO au dossier. La distribution du risque générale était la suivante : 1,2 % très faible; 3,8 % faible; 18,1 % moyen; 39,1 % élevé; 37,7 % très élevé. De même, les profils de risque de ceux à qui on a refusé une libération conditionnelle en 2016 démontrent qu'un nombre significatif de personnes dont le profil de risque indique un risque moyen ou élevé déposent des demandes de libération conditionnelle qui se soldent par un refus. Parmi ceux qui avaient une note de l'INS-RO au dossier et à qui on a refusé la libération conditionnelle, l'évaluation du risque de l'INS-RO de 3,7 % d'entre eux indiquait un risque très faible; 12,4 % un risque faible, 33,2 % un risque moyen; 35,9 % un risque élevé; et 14,8 % un risque très élevé.

⁴³⁵ Règl. 778, *supra* note 16 à s. 43(1).

Tableau 2 : Notes de l'INS-RO pour les femmes sous surveillance dans la communauté en Ontario en 2016, ventilées par Libération conditionnelle, peine d'emprisonnement avec sursis et probation⁴³⁶

	Pourcentage de la population sous surveillance qui présente un risque faible ou très faible	Pourcentage de la population sous surveillance qui présente un risque moyen	Pourcentage de la population sous surveillance qui présente un risque élevé ou très élevé	Nombre total de femmes sous surveillance dans la communauté
Libération conditionnelle	61,1 %	25,0 %	13,9 %	36
Peine d'emprisonnement avec sursis	29,3 %	35,7 %	35,0 %	711
Probation	29,9 %	36,3 %	33,8 %	4 673
Total	30,1 %	36,1 %	33,8 %	5 420

Tableau 3 : Notes de l'INS-RO pour les hommes sous surveillance dans la communauté en Ontario en 2016, ventilées par libération conditionnelle, peine d'emprisonnement avec sursis et probation⁴³⁷

	Pourcentage de la population sous surveillance qui présente un risque faible ou très faible	Pourcentage de la population sous surveillance qui présente un risque moyen	Pourcentage de la population sous surveillance qui présente un risque élevé ou très élevé	Nombre total d'hommes sous surveillance dans la communauté
Libération conditionnelle	35,0 %	42,0 %	22,9 %	314
Peine d'emprisonnement avec sursis	23,3 %	38,5 %	38,2 %	2 436
Probation	25,6 %	36,6 %	37,8 %	21 294
Total	25,5 %	36,8 %	37,7 %	24 044

⁴³⁶ Données obtenues auprès d'Efficacité des programmes, statistique et recherche appliquée, ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels.

⁴³⁷ Données obtenues auprès d'Efficacité des programmes, statistique et recherche appliquée, ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels.

La Commission ontarienne des libérations conditionnelles n'a pas effectué ces examens proactifs de libération conditionnelle. La politique de la commission indique plutôt que si un détenu signe une renonciation à une audience ou refuse « de se présenter à une audience ou communiquer avec la Commission/ALC [agent de liaison avec les établissements] ou signe une renonciation... on mettra fin à toute activité d'examen de libération conditionnelle et la Commission ne prendra aucune autre mesure à moins que le détenu ne retire sa renonciation par écrit. »⁴³⁸ De même, le personnel du ministère n'a pas systématiquement transféré l'information dont la Commission a besoin pour réaliser un examen complet de ces cas. La Commission a signalé qu'il s'agissait là d'un problème grave et qu'elle avait enclenché une réforme de ses procédures pour faire en sorte que tous les détenus aient droit à l'examen du dossier de libération conditionnelle légalement requis. Bien que la Commission ait entamé des discussions avec le ministère pour s'assurer que tous les renseignements requis lui soient soumis au moment opportun, aucune solution n'a encore été mise en œuvre.

Il est de plus en plus commun chez les détenus de renoncer à leur droit à une audience de libération conditionnelle : en 2014, la vérificatrice générale de l'Ontario a remarqué que 68 % des 3 300 détenus purgeant une peine de six mois ou plus ont renoncé à leur droit à une audience.⁴³⁹ La politique qui spécifie de mettre un terme à toute activité d'examen de la libération conditionnelle si le détenu ne communique pas avec l'ALC (ou ne peut pas le faire) empêche plusieurs catégories de détenus de se voir accorder une libération conditionnelle, y compris ceux qui souffrent de déficits intellectuels et cognitifs, ceux atteints d'une maladie mentale grave ou chronique et ceux dont la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais.

Les personnes interrogées dans le cadre de l'examen du mandat ont indiqué que « la qualité et l'exhaustivité de l'information obtenue du MSCSC sont inégales » et que les dossiers « arrivent souvent en retard et que les nouveaux renseignements qui appuient la participation d'un contrevenant à un programme ou à un plan de libération sont souvent reçus après le début de l'audience ».⁴⁴⁰ L'examen du mandat a aussi révélé que les dossiers de demande de libération conditionnelle ne sont confiés aux membres de la commission qu'au jour de l'audience, et que ceux-ci n'avaient environ qu'une heure pour examiner des dossiers qui « pouvaient contenir des douzaines ou des centaines de pages et dont l'organisation nuisait à la consultation des renseignements pertinents ».⁴⁴¹ De manière générale, les membres de la Commission « ont eu

⁴³⁸ COLC : Admissibilité aux absences temporaires, *supra* note 240.

⁴³⁹ Bureau de la vérificatrice générale, « Services correctionnels communautaires pour adultes et Commission ontarienne des libérations conditionnelles » dans le *Rapport annuel 2014 : Chapitre 3* (gouvernement de l'Ontario, 2014) (ci-après, « Vérificatrice générale : Rapport annuel 2014 »).

⁴⁴⁰ *Ibidem* à la p. 92.

⁴⁴¹ *Ibidem* à la p. 95.

l'impression que l'information contenue dans le dossier de libération conditionnelle n'était pas suffisante ou d'assez bonne qualité pour effectuer une évaluation du risque appropriée ». ⁴⁴²

Les membres de la Commission qui ont discuté avec l'équipe de l'Examen indépendant ont réitéré que la ponctualité et l'exhaustivité du matériel fourni par le ministère demeurent une source de préoccupation importante. Comme indiqué plus bas, la Commission ontarienne des libérations conditionnelles a affirmé que le manque d'information a fréquemment mené à des ajournements et qu'il constitue un obstacle pour la Commission dans sa mission de réalisation des examens proactifs requis par la loi. Le ministère a pour sa part indiqué qu'il avait à l'automne 2015 établi un point de contact avec la Commission afin de lui signaler sur une base régulière tous les cas pour lesquels l'information est manquante ou incomplète. À ce jour, selon le ministère, une seule plainte a été reçue. Pour expliquer l'absence presque totale de plaintes, la direction de la COLC a mentionné à l'équipe de l'Examen indépendant qu'elle ignorait l'existence de ce recours.

Il est difficile de déterminer de façon définitive la source de ces délais. Ni la commission ni le ministère n'effectuent de suivis sur la gestion des dossiers, la ponctualité, la qualité de l'information ou la qualité de la demande, et l'examen du mandat n'a pas été en mesure de déterminer si « les délais étaient causés par des délais dans le transfert de l'information du MSCSC ou des délais dans le traitement de la COLC ». ⁴⁴³

Même pour ceux qui sont condamnés à purger une peine de plus de six mois et qui ne renoncent pas à leur droit à une audience, la libération conditionnelle peut ne pas être déterminée avant la date d'admissibilité, comme requis par la loi. Un cas de 2015 examiné par l'ombudsman de l'Ontario a révélé qu'on a « demandé » à un détenu de signer un consentement de report de son audience de libération conditionnelle à une date ultérieure à celle de son admissibilité parce que la Commission ne pouvait pas réunir ses membres à la date prescrite. ⁴⁴⁴ Les audiences ajournées ou reportées peuvent aussi entraîner des délais dans l'évaluation de la libération conditionnelle. Entre le 1^{er} avril 2016 et le 30 juin 2017, 289 audiences ont été reportées (voir le Tableau 4); la Commission rapporte que, bien que certaines de ces audiences aient été reportées en raison de l'absence de quorum ou de contraintes de temps le jour de l'audience, la plupart des audiences ont été ajournées parce que la commission n'avait pas reçu l'information requise. Étant donné les délais de réception de la documentation exigée par la loi et les défis opérationnels et de respect du calendrier inhérents à la tenue des audiences, les nouvelles dates d'audience sont souvent fixées au-delà de la date d'admissibilité à la libération conditionnelle du demandeur. La Commission a entrepris des démarches pour résoudre ces problèmes et pour faire en sorte que toutes les

⁴⁴² *Ibidem* à la p. 117.

⁴⁴³ *Ibidem* à la p. 116.

⁴⁴⁴ Rapport annuel de l'ombudsman de l'Ontario 2015-2016, supra note 105.

audiences aient lieu dans les délais prescrits par la loi. En 2016, elle a éliminé le formulaire de consentement du détenu en cause dans le cas soulevé par l'ombudsman, et elle a récemment avisé le MSCSC qu'elle mettra un terme à la pratique des reports d'audiences. Toutefois, la tenue des audiences dans les délais prescrits par la loi nécessitera une collaboration pour que les horaires soient respectés.

L'équité procédurale du processus de libération conditionnelle en Ontario est préoccupante. Une décision qui détermine si une personne demeure incarcérée ou non fait directement intervenir la Charte canadienne des droits et libertés qui garantit le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité. De tels processus doivent être scrupuleusement équitables, transparents et impartiaux. Toutefois, certaines pratiques de la Commission et du ministère ont miné l'indépendance et l'équité procédurale du système de libération conditionnelle de l'Ontario.

Tableau 4 : Nombre d'audiences de libération conditionnelle reportées par établissement, 1^{er} avril 2016 au 30 juin 2017⁴⁴⁵

Établissement	Nombre d'audiences de libération conditionnelle reportées
Prison de Brockville	1
Centre correctionnel du Centre-Est	87
Centre correctionnel du Centre-Nord	62
Centre de détention d'Elgin-Middlesex	1
Centre de détention de Hamilton-Wentworth	4
Complexe correctionnel Maplehurst	49
Complexe correctionnel Monteith	4
Institut correctionnel de l'Ontario	3
Centre de détention d'Ottawa-Carleton	3
Centre de détention de Quinte	2
Établissement de traitement et Centre correctionnel de la vallée du Saint-Laurent	20
Centre de détention du Sud-Ouest	1
Centre de détention de l'Est de Toronto	23
Centre correctionnel de Thunder Bay	2
Centre de détention du Sud de Toronto	11
Centre Vanier pour femmes	16

⁴⁴⁵ Données obtenues auprès de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles.

La présentation des arguments qui appuient une décision est une composante de l'exigence constitutionnelle visant l'équité procédurale.⁴⁴⁶ Lorsque des organismes d'arbitrage se prononcent sur des enjeux aussi importants que la liberté d'une personne, ces arguments doivent être présentés par écrit et suffisamment détaillés pour permettre une révision significative en appel et pour informer l'individu des raisons qui justifient la décision.⁴⁴⁷ Actuellement, on alloue très peu de temps aux membres de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles pour mener à terme l'ensemble du processus d'arbitrage : les membres de la commission doivent se rendre à l'établissement, examiner toute l'information qui se trouve au dossier, tenir une audience, délibérer, et écrire et rendre une décision le jour même. La Commission ontarienne des libérations conditionnelles présente aux contrevenants un « document de décision succinct » qui ne comprend pas l'argumentaire complet étayant la décision; selon l'examen du mandat, les « résumés fournis ne sont pas exhaustifs et ne comprennent pas une justification détaillée ». ⁴⁴⁸ La politique actuelle de la Commission stipule que « les opinions et les recommandations des autres partenaires du système de justice pénale (police, PPO, cliniciens) ne devraient pas se trouver dans la décision écrite que l'on remet au contrevenant, mais plutôt dans la section de la justification » qui n'est pas divulguée au demandeur.⁴⁴⁹

Il est difficile de déterminer si toute l'information que contient le dossier présenté à la commission avant l'audience est transmise au détenu. Le Règlement 778 exige que la Commission « communique au détenu... tout renseignement qu'elle a en sa possession et qui peut influencer sur la décision », et que l'un des principes directeurs de la Commission s'articule ainsi : « de manière à assurer l'équité et la clarté du processus, les autorités doivent donner aux délinquants les motifs des décisions, ainsi que tous autres renseignements pertinents... ». ⁴⁵⁰ Pour satisfaire les exigences en matière d'équité procédurale constitutionnelle, l'organe de décision administrative doit divulguer l'information sur laquelle s'appuie sa décision afin que la personne puisse prendre connaissance du cas qu'elle devra examiner.⁴⁵¹ Des préoccupations

⁴⁴⁶ *Loi constitutionnelle de 1982*, Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c 11, s. 7 (ci-après « La Constitution »); *Baker c. Canada (ministre de l'Immigration, des Réfugiés et de la Citoyenneté)*, [1999] S.C.J. N° 49, 174 D.L.R. (4^e) 193.

⁴⁴⁷ *Ibidem*, *Baker c. Canada* au par. 43; *Hill c. Commission des services policiers de la municipalité régionale de Hamilton-Wentworth*, 2007 CSC 41 au par. 100 Pour une discussion sur le bien-fondé des raisons avancées dans le contexte correctionnel, voir *MacKenzie v. LeBlanc*, 2007 BCSC 768.

⁴⁴⁸ *Optimus/SBR*, *supra* note 427 à la p. 98.

⁴⁴⁹ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Commission ontarienne des libérations conditionnelles : Policy and Procedures Manual : Parole: Making/Writing Decisions Policy (Gouvernement de l'Ontario, 21 mai, 2015)*.

⁴⁵⁰ Règl 778, *supra* note 16 à s. 44(2)(d); LSCMLC, *supra* note 19 à s. 101(e).

⁴⁵¹ *May c. Ferndale*, 2005 CSC 82.

quant au fait que la Commission ne fournit des informations que sur demande aux demandeurs de libération conditionnelle ne font que miner davantage l'équité procédurale des audiences.

On a déterminé que l'indépendance de la Commission est inquiétante. Actuellement, la Commission est un tribunal d'arbitrage indépendant intégré au plan administratif au sein des Tribunaux de la sécurité, des appels en matière de permis et des normes Ontario du ministère du Procureur général. Avant 2013, la Commission était hébergée par le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels et elle continue de dépendre fortement du MSCSC en matière d'information et de soutien aux politiques. L'examen du mandat de 2015 a révélé ce qui suit :

Il semblerait que les membres font souvent appel au personnel du MSCSC pour clarifier ou obtenir des renseignements supplémentaires qui ne sont pas inclus dans le dossier de libération conditionnelle et vice-versa (p. ex., le personnel du MSCSC, y compris les ALC et les agents de libération conditionnelle s'adressent parfois aux membres de la Commission pour obtenir de l'aide). Cette pratique est inappropriée puisque l'information relative aux demandes des contrevenants doit emprunter les voies appropriées, sans quoi les membres pourraient être influencés par leurs homologues du MSCSC. La COLC et le MSCSC doivent interagir l'un avec l'autre, mais seulement sur le plan administratif; l'interaction ne devrait pas impliquer les membres.⁴⁵²

Les politiques de la Commission, qui continuent à être hébergées sur l'intranet du MSCSC, fournissent des directives importantes et substantielles aux membres de la Commission – qui semblent parfois limiter le pouvoir discrétionnaire de la Commission conféré par la loi – et contiennent des dispositions qui sont souvent semblables aux politiques écrites pour le personnel du MSCSC. La loi accorde à la Commission ontarienne des libérations conditionnelles l'autorité de libérer tout détenu pour une absence temporaire de 72 heures ou plus pour des raisons médicales, humanitaires ou de réadaptation.⁴⁵³ Toutefois, la politique de la Commission prévoit qu'« aucun détenu n'obtiendra une AT pour des raisons de travail à moins » de satisfaire certaines garanties ou exigences de renonciation. Elle limite les membres de la Commission à n'accorder des absences temporaires à l'extérieur de l'Ontario qu'en raison de « circonstances exceptionnelles » et stipule que « les AT sous escorte ne seront considérées que pour les personnes en détention provisoire, et ce, pour des raisons médicales, humanitaires ou autres circonstances exceptionnelles ». ⁴⁵⁴ Toutes ces restrictions se trouvent dans le verbatim de la politique du ministère qui régit l'autorité d'accorder des AT au chef

⁴⁵² Optimus/SBR *supra* note 427 p. 99.

⁴⁵³ Règl. 778, *supra* note 16 à s. 39.

⁴⁵⁴ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Commission ontarienne des libérations conditionnelles : Ontario Parole Board Policy and Procedures Manual : Temporary Absence : Temporary Absences Terms and Conditions* (Gouvernement de l'Ontario, 21 mai 2015).

d'établissement.⁴⁵⁵ De même, en dépit de l'autorité législative d'octroyer à tout détenu condamné une libération conditionnelle si les exigences de la loi sont satisfaites, la politique de la Commission limite ce pouvoir discrétionnaire en stipulant que « la Commission n'autorisera pas la libération conditionnelle d'un contrevenant si le PPO ne recommande pas le placement dans un établissement résidentiel proposé parce que celui-ci ne répond pas aux exigences du ministère ». ⁴⁵⁶

La qualité des plans de libération présentés à la commission est aussi préoccupante.⁴⁵⁷ Il n'est pas réaliste d'attendre de la plupart des détenus derrière les barreaux qu'ils mettent sur pied et documentent un plan de libération complet, et ce, depuis un établissement correctionnel et en un laps de temps restreint. À l'heure actuelle, il appartient presque entièrement au détenu d'établir son plan de libération, qui comprend notamment le traitement ou la guidance, le logement, l'emploi et un « parrain » qui apportera son soutien à la personne au moment de sa libération. Il s'agit d'une tâche extrêmement difficile; trouver un logement garanti, un lieu de traitement ou des services de guidance en santé mentale n'est déjà pas de tout repos. La nécessité de concevoir ce plan entre les murs d'un établissement correctionnel, avec un accès très limité aux ressources, au téléphone et aux coordonnées pertinentes, complique davantage la tâche pour les détenus. Une bonne partie de ceux-ci font aussi face à des défis liés à la maladie mentale, à un historique de traumatismes, à des dépendances et à un faible niveau d'alphabétisation; ils devront aussi porter les stigmates de l'incarcération et du dossier criminel. Le personnel de l'établissement impliqué dans le processus de libération conditionnelle remplit principalement un rôle administratif; très peu d'aide ou de soutien sont offerts sur le plan structurel.

Les délais associés à la procédure de demande de libération conditionnelle et à la décision constituent d'importants obstacles. Les trois quarts des détenus purgent des peines de trois mois ou moins, et la plupart sont libérés, sans conditions ni supervision, aux deux tiers de leur

⁴⁵⁵ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, Ontario Parole Board Policy and Procedures Manual : *Parole : Temporary Absence Program* (Gouvernement de l'Ontario, janvier 2005) Programme d'absence temporaire, *supra* note 366.

⁴⁵⁶ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Commission ontarienne des libérations conditionnelles : Ontario Parole Board Policy and Procedures Manual : Parole : Case Preparation : Information Gathering : Information Requirements* (Gouvernement de l'Ontario, 13 avril 2015)

⁴⁵⁷ *Ibidem* à 89, 114 à 117; Vérificatrice générale : Rapport annuel 2014, *supra* note 439 p. 91. L'examen du mandat et le rapport de la vérificatrice générale ont noté que la qualité des plans de libération des détenus est un problème ayant des répercussions sur les taux de libération conditionnelle, et que le soutien fourni aux détenus pour l'élaboration de ces plans de libération était inadéquat.

peine.⁴⁵⁸ Comme le remarquait le vérificateur général en 2014, « la procédure de demande de libération anticipée prend généralement 60 jours », ce qui signifie que la majorité des détenus sera libérée avant même d'avoir eu une audience.⁴⁵⁹ Le vérificateur général a également conclu que les ressources humaines affectées à la facilitation de la procédure de demande de libération conditionnelle variaient grandement selon l'établissement et que, en fonction du moment où le personnel déclenchait la procédure de prélibération, « dans certains cas le temps d'attente entre l'audience de libération conditionnelle et la date d'admissibilité du détenu pouvait varier d'une semaine à plus de trois mois ».⁴⁶⁰ Le rapport de 2014 du vérificateur général recommandait de suivre et d'évaluer les délais d'attente des demandes de libération conditionnelle, et d'utiliser les renseignements obtenus pour alléger la procédure. Toutefois, dans un suivi conduit en 2016, il a été noté que le ministère n'avait réalisé à peu près aucun progrès.⁴⁶¹

Fondamentalement, il s'agit d'une procédure réfractaire au risque qui ne saurait être améliorée grâce à plus de renseignements ou en diffusant des notes de service précisant les politiques. L'examen du mandat conclut qu'« en fin de compte, les membres craignent d'exposer la collectivité au moindre risque en libérant un délinquant ».⁴⁶² L'absence totale de risque est un idéal inatteignable, peu importe la quantité et la qualité des détails fournis au dossier. L'idée éprouvée qu'une libération supervisée graduelle réduit les risques de récidive plutôt que de les augmenter doit être mise en pratique. Pour ce faire, il faut comprendre la différence entre réduire et gérer les risques d'une part, et prendre des décisions en cherchant à éviter totalement le risque d'autre part.

La commission des libérations conditionnelles, il faut le dire, reconnaît plusieurs des problèmes susmentionnés et a adopté des mesures pour essayer de remédier à la situation. Comme

⁴⁵⁸ En 2015-16, 75,4 % des condamnés admis dans un établissement provincial purgeaient une peine de trois mois ou moins; 47,4 % purgeaient une peine d'un mois ou moins; et 17,7 % n'avaient une peine que de un à sept jours. Parmi les condamnés, 10,9 % purgeaient une peine provinciale de plus de six mois, et 5,8 % purgeaient une peine fédérale, mais étaient incarcérés dans un établissement provincial au moins pour une partie de leur peine. Efficacité des programmes, statistique et recherche appliquée, ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels.

⁴⁵⁹ L'équipe de l'Examen indépendant a étudié les données du ministère des dix dernières années et a découvert que le délai moyen entre la communication de la date de l'audience de libération conditionnelle à un détenu et la date de la décision de la commission des libérations conditionnelles est de 63,7 jours. Cela mène à croire que les longues périodes d'attente ne datent pas d'hier. Vérificateur général : Rapport annuel 2014, *supra* note 439 à 89.

⁴⁶⁰ *Ibidem* à 90.

⁴⁶¹ Le Bureau du vérificateur général, *Rapport annuel de 2016* (Gouvernement de l'Ontario, 2016) à 20.

⁴⁶² *Ibidem* à 117.

mentionné précédemment, la commission des libérations conditionnelles a signalé au ministère l'importance de recevoir à temps des renseignements complets. La commission a recruté de nouveaux membres, prévoyant que ceux-ci aideraient à surmonter la traditionnelle aversion au risque. La commission a également renforcé la formation pour ses membres, nouveaux et anciens, et a mis l'accent sur une évaluation et une prise de décision culturellement adaptées pour les détenus indigènes. La commission des libérations conditionnelles travaille dans un établissement avec un Aîné pour mettre en place une procédure où celui-ci aiderait les détenus intéressés à obtenir une libération conditionnelle à remplir leur demande et à se préparer pour l'audience. Finalement, l'OPB a demandé beaucoup de nouvelles ressources pour l'aider à respecter ses exigences légales et à remplir son mandat. De nouvelles ressources et un engagement sérieux envers la transformation seront requis pour assurer que les libérations conditionnelles en Ontario remplissent leur rôle en aidant aux libérations graduelles, à la réintégration et à la sécurité des collectivités.

Liens avec l'assistance et les services communautaires

L'une des ressources traditionnellement utilisées par la province pour faciliter la libération graduelle, et tout particulièrement la libération conditionnelle, était les « centres de ressources communautaires » (CRC) : des établissements communautaires désignés, situés loin de tout établissement correctionnel, qui aidaient à la réhabilitation et à la supervision des détenus, de ceux qui ont été libérés sous condition, et de ceux en probation.⁴⁶³ Bien que la province ait éradiqué les CRC au milieu des années 90, de nombreux plans stratégiques internes et consultations auprès du personnel recommandent vivement leur remise en place. Une vaste gamme d'options de logements et de centres de ressources basés dans la communauté pourraient naître à partir de ce modèle, y compris des centres de rapports, des centres de services et de programmation communautaires, des huttes de guérison et des maisons de transition (voir l'encadré 21). De tels établissements pourraient également aider à gérer et à superviser ceux qui purgent des peines discontinues. Malgré l'appui du personnel interne et de nombreuses recommandations allant dans ce sens, le ministère n'a pris aucune mesure concrète pour réintroduire cette importante solution.

Le ministère a conclu des ententes de logement communautaire (ELC) avec des agences communautaires embauchées pour fournir des logements et des traitements ou programmes résidentiels pour détenus et clients sous supervision communautaire. Les détenus peuvent obtenir des absences temporaires pour recevoir des traitements ou participer à des programmes dans ces établissements, tandis que les clients communautaires peuvent y être dirigés en vertu des conditions de leur supervision. L'espace disponible dans ces établissements est cependant extrêmement limité. La province a actuellement seulement 12 contrats en vigueur, avec les fonds nécessaires pour servir une moyenne de 37 individus par jour dans

⁴⁶³ MCSA, *supra* note 15 à s. 15.

l'ensemble de la province.⁴⁶⁴ Dans l'est ou le centre de l'Ontario, aucune ELC n'héberge d'hommes. De plus, les espaces prévus par les ELC sont presque exclusivement utilisés par des clients qui sont déjà supervisés au sein de la communauté, et des entrevues avec le personnel affecté aux ELC ont confirmé que la majorité des références provenant du système provincial sont pour des individus en probation ou sous peine conditionnelle, et non sous libération conditionnelle. Le manque d'intégration entre les ELC et les détenus pourrait expliquer pourquoi les chefs de secteurs responsables de la probation et des libérations conditionnelles, qui ont la responsabilité administrative de plusieurs des ELC, ont souvent de la difficulté à trouver assez de clients pour remplir les espaces disponibles. Les données du ministère concernant les absences temporaires confirment à quel point il est rare qu'un détenu soit logé en ELC. En 2016, deux détenus ont reçu des absences temporaires récurrentes tout spécialement pour participer aux programmes d'une ELC; toutefois, ces deux individus purgeaient des peines discontinues.⁴⁶⁵ La commission des libérations conditionnelles a concédé 23 autres absences sans surveillance à des fins de réadaptation, sans toutefois qu'elles soient nécessairement liées à une résidence ELC.⁴⁶⁶

Encadré 21 : Survol de l'aide au logement pour les libérations graduelles

Un nombre important d'individus libérés des établissements provinciaux ont du mal à trouver un logement adéquat. Plusieurs sont en fait sans-abri – habitant dans un refuge public pour personnes sans domicile fixe, un centre de traitement, chez un ami, ou dans la rue – ou risquent de le devenir une fois libérés.⁴⁶⁷ La libération graduelle au sein de la communauté constitue une manière de fournir une aide au logement, et est associée à de plus faibles taux de récidive.⁴⁶⁸ Afin d'encourager la libération conditionnelle, une foule d'options de logements et de centres de ressources basés dans la communauté devraient être pris en compte durant la procédure de planification de la libération.

Voici certaines des options non résidentielles qui facilitent la surveillance correctionnelle et peuvent fournir des programmes et services généraux ou spécialisés :

⁴⁶⁴ Le nombre total de jours-lits est de 13 653, pour une moyenne d'utilisation quotidienne de 37,4 personnes. Données obtenues auprès du Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels.

⁴⁶⁵ Données obtenues auprès d'Efficacité des programmes, statistique et recherche appliquée, ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels.

⁴⁶⁶ *Ibidem*

⁴⁶⁷ O'Grady et Lafleur, *supra* note 113.

⁴⁶⁸ John Howard Society of Alberta, *Halfway Houses* (John Howard Society of Alberta 2001), Dernière consultation : le 16 août 2017

<http://www.johnhoward.ab.ca/pub/old/pdf/halfway.pdf>.

- **Centres de rapports de jour / centres de fréquentation obligatoire :** Emplacement physique où les délinquants se rapportent en personne ou par téléphone dans le cadre d'un plan de surveillance plus vaste (p. ex. PAT, ordre de probation, libération conditionnelle, programme de travail communautaire).
- **Centres de programmes et de services communautaires :** Lieu physique loin d'un établissement correctionnel où les individus ont accès à des services et programmes communautaires offerts par divers fournisseurs. Cela pourrait inclure les références pour assistance supplémentaire une fois libérés.

Voici certaines options qui fournissent logement, surveillance correctionnelle, et peuvent fournir des programmes et services généraux ou spécialisés :

- **Huttes de guérison :** Environnement sécuritaire offrant des occasions d'apprentissage et de guérison holistique fondés sur les principes des cultures indigènes.
- **Maisons de transition :** Établissements résidentiels publics ou privés fournissant une variété de services comme l'hébergement, l'aide psychologique, la préparation à l'emploi et la surveillance pour ceux qui viennent d'être libérés ou qui sont sous surveillance communautaire. À ce jour, le gouvernement ontarien n'exploite aucune maison de transition provinciale.
- **Ententes de logement communautaire :** Établissements résidentiels privés avec surveillance pour lesquels le ministère débourse un tarif quotidien pour chaque lit. Certaines ELC peuvent fournir des soins spécialisés à l'interne.

Voici certaines options qui fournissent le logement et peuvent fournir des services généraux ou spécialisés :

- **Modèles Priorité au logement :** Établissements résidentiels offrant aux sans-abri une approche axée sur le rétablissement à travers un accès immédiat à un logement permanent. L'abstinence aux drogues et à l'alcool n'est généralement pas une condition préalable. Il n'y a aucune exigence d'« aptitude au logement »; les participants sont plutôt encadrés au moyen de visites périodiques du personnel dans leur nouveau logement. L'accent est mis sur l'intégration sociale et communautaire à travers l'engagement social et l'offre d'activités significatives.
- **Hébergement de transition :** Hébergement temporaire servant d'échelon intermédiaire entre un refuge d'urgence et un logement permanent. Il s'agit d'une solution à plus long terme avec plus de services que les refuges, mais les séjours y sont généralement limités à des durées de trois mois à trois ans. Cela dépend du degré d'adéquation à un logement plus stable à long terme et à la disponibilité d'un logement permanent.
- **Logement supervisé :** Hébergement permanent offrant aux individus un appui et des services continus. Ces logements sont généralement subventionnés, mais ont souvent de longues listes d'attente.

Le ministère n'a pas à confronter seul tous ces enjeux. Une vaste gamme d'organisations communautaires et de fournisseurs de programmes et de services possèdent une riche expérience en assistance des populations marginalisées et à risque. Il existe actuellement des coalitions qui œuvrent à coordonner les services afin de mieux répondre aux besoins qui se situent au croisement de la justice pénale et des services sociaux. Les comités de la coordination des services humains et de la justice, par exemple, ont des composantes provinciales, régionales et locales qui rassemblent une vaste gamme de parties prenantes des secteurs de la justice et des services sociaux afin d'enrichir les connaissances, de coordonner les services et de partager des renseignements et des idées sur les enjeux émergents, la recherche et les pratiques exemplaires. Le système correctionnel de l'Ontario pourrait grandement accroître son niveau d'intégration avec plusieurs fournisseurs de programmes et services communautaires, et ainsi améliorer la qualité, l'accès et la continuité des soins. Si les établissements correctionnels et les bureaux de probation et de libération conditionnelles maintiennent des rapports étroits avec la collectivité et les services communautaires, il y a de meilleures chances que les services et programmes bénéfiques reçus par un individu sous surveillance prennent racine au-delà de la libération.

Principales conclusions et recommandations

Évaluation initiale dans les établissements et à la surveillance communautaire

- Actuellement, les Services correctionnels ontariens n'utilisent pas de manière régulière un outil institutionnel d'évaluation des risques de sécurité. Sans un tel outil, presque tous les détenus sont placés par défaut à sécurité maximale.
- Vingt-cinq des vingt-six établissements correctionnels de l'Ontario sont à sécurité maximale. L'Institut correctionnel de l'Ontario, un établissement de traitement spécialisé, est le seul établissement à sécurité moyenne. Pour la majorité des individus, la procédure d'admission de l'Ontario ne demande que les renseignements personnels de base.
- La grande majorité des détenus en Ontario n'ont pas accès à une planification de libération efficace. Il n'y a pas suffisamment de liens entre les activités au sein des établissements et les organisations et services communautaires. De nombreux services et organisations communautaires pourraient être engagés pour favoriser une transition en douceur au sein de la communauté.
- Bien que la procédure d'évaluation initiale soit meilleure pour ceux qui sont surveillés au sein de la communauté, il se présente des cas où les politiques ou les lois imposent des conditions ou des exigences de surveillance. Les conditions et les niveaux de surveillance devraient dépendre d'une évaluation individualisée des risques, et non pas de directives générales.

Recommandation 3.1 : Je recommande que la Loi sur les Services correctionnels de l'Ontario reflète le principe de la moindre contrainte des manières suivantes :

- Faire du principe de la moindre contrainte un principe directeur;
- Exiger du ministère qu'il mette en place des établissements ou unités à sécurité minimale, moyenne et maximale, et fournir des définitions pour chaque type de détention;
- Exiger la tenue, pour tous les détenus à leur admission, d'une évaluation institutionnelle des risques basée sur des preuves concrètes et validée en fonction de l'identité de genre et de l'appartenance ou non aux Premières Nations;
- Exiger que les détenus reçoivent par écrit les raisons de leur classification initiale de sécurité et toute reclassification par la suite;
- Exiger que, lorsqu'une personne est détenue ou sera détenue dans un établissement, le ministère prenne toutes les mesures raisonnables pour assurer que l'établissement en question offrira à cette personne l'environnement le moins contraignant possible, en fonction de ses circonstances et besoins particuliers; et
- Exiger une reclassification au moins tous les six mois en conformité avec les règlements applicables.

Recommandation 3.2 : Je recommande que le ministère aligne ses politiques, procédures de placement institutionnel et conditions de détention sur le principe de la moindre contrainte, et doit inclure les éléments suivants :

- Une politique définissant clairement les conditions de détention et procédures opérationnelles pour les unités et établissements à sécurité minimale, moyenne et maximale;
- L'élaboration et la mise en œuvre d'un outil institutionnel d'évaluation des risques de sécurité fondé sur des preuves concrètes et appliqué à tous les détenus lors de leur admission; et
- Une politique voulant que les individus soient soumis à la supervision et au contrôle physique du moindre niveau de contrainte nécessaire.

Recommandation 3.3 : Je recommande d'éliminer des lois et politiques les niveaux de surveillance et conditions obligatoires qui ne sont pas liés à l'évaluation des besoins/risques de l'individu.

Recommandation 3.4 : Je recommande que la Loi sur les Services correctionnels de l'Ontario fournisse une planification de libération et des services de détention adéquats des manières suivantes :

- Inclure parmi les principes directeurs que les détenus doivent faire l'objet d'une évaluation lors de leur admission afin d'élaborer un plan adéquat de détention et de libération;

- Exiger que, lors de l'admission à un établissement correctionnel, le ministère prenne toutes les mesures raisonnables pour obtenir le plus tôt possible les renseignements pertinents concernant l'accusation ou le délit du détenu, son historique personnel, social, économique et criminel, tous rapports de cour, recommandations, transcriptions ou raisons juridiques, et tous autres renseignements pertinents à l'administration de la sentence ou de la détention, y compris les renseignements existants sur la victime;
- Exiger que, lorsque nécessaire, le ministère fournisse au détenu, à sa sortie de cour ou d'un établissement correctionnel, des vêtements adéquats pour la saison, les frais de transport à destination, et une quantité suffisante de médicaments sous ordonnance;
- Permettre que les règlements stipulent que les détenus dont la date de libération arrive une fin de semaine ou lors d'un jour férié devront être libérés le jour de semaine précédent, à moins que l'évaluation des risques conclue que cela nuirait à la sécurité publique.

Recommandation 3.5 : Je recommande que les politiques du ministère fournissent une planification de libération et des services de détention adéquats, notamment des manières suivantes :

- Exiger que, dès l'admission, chaque détenu soit jumelé à un gestionnaire de cas dont le nom figurera sur les documents de planification de libération et qui sera responsable d'assurer la satisfaction des besoins présents et évolutifs du détenu, durant la détention et à la libération; et
- Exiger que tout individu, à sa libération de cour ou d'un établissement, reçoive l'aide nécessaire pour répondre à ses besoins identifiés, y compris, sans s'y limiter, les vêtements, les médicaments, le transport, la facilitation du retour de ses effets personnels de l'établissement et des références pour l'assistance et les services communautaires.

Détermination et réponse aux besoins de programmation

- La majorité des programmes généraux en Ontario sont assurés par des fournisseurs de services communautaires, des organismes et des bénévoles qui doivent généralement fournir le personnel, le contenu du programme et les fournitures. La participation à ces programmes généraux est entravée par une offre irrégulière et de qualité variable.
- Les établissements souffrent d'un manque global d'espace pour les programmes. Les programmes sont parfois offerts dans un couloir, une chapelle, une salle polyvalente, une cellule aménagée, un gymnase ou, plus troublant, dans des enceintes grillagées. Même lorsqu'un espace aménagé à cet effet existe, celui-ci peut faire l'objet de réaménagement du fait de besoins opérationnels et administratifs urgents.
- La politique du ministère constitue une entrave à la participation aux programmes pour les personnes en détention provisoire et les détenus de l'immigration, qui ensemble

représentent la majorité de la population carcérale. Ces groupes sont présumés inadmissibles aux possibilités de travail carcéral et aux programmes dans la communauté.

- Les programmes de réadaptation devraient être réservés à ceux qui ont des besoins criminogènes déterminés et qui sont évalués et présentent un risque de récidive moyen ou élevé.
- Bien que les détenus purgeant de plus longues peines reçoivent une évaluation des besoins et des risques basée sur les faits dans les établissements ontariens, la grande majorité des détenus ne reçoivent pas spontanément de renseignements individualisés sur les programmes pour lesquels leur participation serait pertinente.
- Les individus surveillés dans la communauté ont des plans de gestion du contrevenant qui déterminent les programmes dont ils ont besoin, correspondant généralement à leur évaluation des risques et des besoins.
- Le ministère a récemment pris des mesures pour renforcer l'application efficace du modèle risques-besoins-intervention pour la supervision en communauté en lançant l'initiative de formation stratégique en surveillance communautaire.

Recommandation 3.6 : Je recommande que la Loi sur les Services correctionnels de l'Ontario comprenne des dispositions exigeant du ministère qu'il crée ou sous-traite la création de programmes, leur exécution et des activités significatives pour que les détenus puissent y travailler, étudier ou participer et qui, pour les programmes de réadaptation, répondent aux besoins cernés dans les évaluations individuelles.

Recommandation 3.7 : Je recommande que le ministère lance immédiatement une évaluation des espaces de programmation dans chaque établissement afin d'assurer qu'il y existe un espace approprié pour répondre aux besoins des programmes. La définition d'un espace adéquat doit dépendre de la composition de la population carcérale de chaque établissement ainsi que des meilleures pratiques relatives aux salles de classe et aux méthodes de livraison de programmes. Tout réaménagement requis pour combler les manques identifiés lors de l'évaluation devra être traité comme une priorité, et toutes les nouvelles constructions devront inclure un espace pour les programmes conforme aux meilleures pratiques.

Recommandation 3.8 : Je recommande que le ministère mette en œuvre une procédure de suivi exhaustive et centralisée pour l'offre et la prestation de programmes. Un guide présentant tous les programmes offerts, leur fréquence et leur emplacement devrait être produit, mis à jour régulièrement et disponible publiquement.

Recommandation 3.9 : Je recommande que le ministère mette en place les ressources et l'assistance nécessaires pour assurer la tenue régulière de programmes de réadaptation éprouvés dans la communauté et dans les établissements.

Recommandation 3.10 : Je recommande que tous les détenus condamnés à une peine de plus de 30 jours reçoivent un plan individualisé de programmation incluant, le cas échéant, des programmes de réadaptation. Les programmes de réadaptation devraient être ciblés en fonction des évaluations individuelles des risques et des besoins.

Recommandation 3.11 : Je recommande que le ministère poursuive la mise en oeuvre de l'initiative de formation stratégique en surveillance communautaire et que le déploiement soit réparti adéquatement et alloué les ressources afin de maximiser l'efficacité de l'initiative. Le ministère devrait examiner et, le cas échéant, réviser les politiques, la programmation, les procédures et la terminologie liée à la surveillance communautaire afin d'assurer l'alignement sur les meilleures pratiques fondées.

Libération graduelle et réinsertion

- Les absences temporaires peuvent constituer de puissants outils pour diminuer les recours à l'incarcération et faciliter une bonne réinsertion au sein de la collectivité. Malgré le fait que leur utilité ait été éprouvée, l'Ontario a considérablement réduit le nombre d'absences temporaires au fil des décennies.
- La majorité des détenus des établissements de l'Ontario sont en détention provisoire, ce qui les empêche, conformément à la politique en place, d'être admissibles à la plupart des absences temporaires.
- Le processus encadrant les demandes d'absence temporaire et leur examen constitue un frein important. À l'exception des absences temporaires pour raisons médicales, il incombe normalement au détenu d'enclencher le processus d'absence temporaire et de compiler les nombreux documents visant à étayer sa demande.
- Bien que la loi permette l'imposition « appropriée » de conditions aux absences temporaires, le ministère a mis en place des conditions uniformes qui s'appliquent à toutes les absences temporaires, sans égard aux circonstances individuelles.
- Traditionnellement, le système de libération conditionnelle de l'Ontario a joué un rôle important dans la réintégration. Cependant, à partir de 1993, il y a eu un recul spectaculaire du nombre de personnes bénéficiant de libération conditionnelle, et en 10 ans, le nombre de libérations conditionnelles a chuté de 91,8 %. Leur nombre n'a jamais retrouvé les niveaux d'antan, et aujourd'hui, de tous les détenus condamnés au provincial en Ontario, environ un sur cent seulement sera libéré sous condition.
- L'examen du mandat de la commission des libérations conditionnelles mené en 2015 a mis en lumière une aversion au risque excessive, concluant que la commission n'avait pas accompli son mandat efficacement au cours des dernières années. En conséquence, on n'accordait pas de libération conditionnelle aux contrevenants, même si cela aurait pu faciliter leur réhabilitation sans exposer la collectivité à un risque excessif.

- La procédure de libération conditionnelle crée des obstacles à une libération graduelle opportune. Il y a des questions concernant l'équité administrative, la qualité et la ponctualité de la procédure et l'intégralité des renseignements présentés à la commission, ainsi que le soutien offert aux détenus pour la procédure de demande de libération conditionnelle.
- L'Ontario a cessé d'utiliser les Centres de ressources communautaires au milieu des années 90. Malgré de nombreuses recommandations pour les réintroduire, le ministère n'a pris aucune mesure concrète dans ce sens.
- Le ministère a conclu des ententes de logement communautaire (ELC) avec des agences communautaires embauchées pour fournir des logements et des traitements ou programmes résidentiels pour détenus et clients sous supervision communautaire. L'espace dans ces établissements, cependant, est extrêmement limité et il n'y a pas d'ELC qui loge les hommes dans les régions du centre ou de l'est de l'Ontario.
- Les espaces prévus par les ELC sont presque exclusivement utilisés par des clients qui sont déjà supervisés au sein de la communauté.

Recommandation 3.12 : Je recommande que la Loi sur les Services correctionnels de l'Ontario améliore l'accès et l'utilisation des absences temporaires des manières suivantes :

- Fournir aux chefs d'établissement l'autorité exclusive d'accorder, refuser ou révoquer toutes les absences temporaires; et
- Exiger que tous les détenus admissibles puissent automatiquement être considérés pour une absence temporaire après avoir purgé un sixième de leur peine, conformément au règlement.

Recommandation 3.13 : Je recommande que la Loi sur les Services correctionnels de l'Ontario :

- Comprenne une définition de la raison d'être de la libération conditionnelle;
- Augmente la disponibilité et l'utilisation des libérations conditionnelles en incluant une disposition prévoyant l'évaluation sans audience et l'exigence d'accorder la libération conditionnelle à tout individu lorsque la commission juge qu'il n'y a pas de raison de croire que le délinquant, une fois libéré, commettra un délit violent avant la fin de sa peine; et
- Intègre l'obligation de se conformer aux exigences de justice fondamentale à travers toute la procédure de prise de décision.

Recommandation 3.14 : Je recommande que la Loi sur les Services correctionnels de l'Ontario comprenne des dispositions exigeant de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles qu'elle rende publics les rapports annuels de rendement de tous les domaines opérationnels, incluant sans s'y limiter les mesures prises pour réduire la surreprésentation d'hommes et de femmes indigènes détenus dans les établissements correctionnels de l'Ontario.

Recommandation 3.15 : Je recommande que le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels et la Commission ontarienne des libérations conditionnelles mettent immédiatement en place des politiques et procédures, y compris en partageant en temps opportun tous les renseignements requis et demandés, visant à assurer que l'évaluation de l'admissibilité des détenus à la libération conditionnelle se fasse dans les délais prévus par la loi et que l'examen de libération conditionnelle des détenus condamnés à des peines de six mois et plus se fasse conformément à la loi.

Recommandation 3.16 : Je recommande que la Commission ontarienne des libérations conditionnelles effectue une révision exhaustive de ses politiques et procédures afin d'assurer l'indépendance, l'efficacité, la transparence et l'équité de la procédure de libération conditionnelle en Ontario. Cela devrait inclure :

- Le principe selon lequel les décisions doivent être prises de manière compréhensible à travers une procédure équitable, notamment en fournissant aux détenus les renseignements pertinents, les fondements des décisions, et l'accès à une procédure d'appel efficace et à une révision sérieuse des décisions;
- Le principe voulant que les décisions doivent être rédigées et communiquées de manière claire et compréhensible;
- Une limite du délai entre la demande de libération conditionnelle et la décision;
- L'assurance que les politiques de la commission des libérations conditionnelles n'influencent pas de manière indue le jugement de ses membres;
- L'assurance que les critères décisifs pour l'octroi ou le rejet de la libération conditionnelle, y compris les principes de l'affaire Gladue, sont bien compris de tous les membres de la commission et qu'ils sont correctement appliqués et soutenus dans les décisions par écrit et que les décisions sont partagées au détenu; et
- La capacité d'utiliser et de maintenir un outil de rapport et d'administration autonome de la gestion des cas.

Recommandation 3.17 : Je recommande que le ministère fournisse ou facilite l'accès à des services d'assistance pour les détenus qui remplissent leur demande de libération conditionnelle ou d'absence temporaire.

Recommandation 3.18 : Je recommande que le ministère étudie les meilleures pratiques pour établir des liens auprès des services d'assistance communautaire et des options de surveillance et de logement communautaire améliorées.

Recommandation 3.19 : Je recommande la tenue de réunions périodiques au niveau sous-régional entre le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels et les partenaires des secteurs juridique et de la santé, afin d'explorer de nouvelles manières d'améliorer l'accès aux programmes communautaires, à la planification des libérations, aux

absences temporaires, à la libération conditionnelle, et d'intensifier les liens entre les établissements et la communauté. Dans le cadre de ces efforts, les établissements devraient assurer la participation régulière et active d'au moins un cadre supérieur au sein des comités locaux de la coordination des services humains et de la justice.

VI. LES INDIGÈNES ET LES SERVICES CORRECTIONNELS DE L'ONTARIO

Les Indigènes constituent environ 2 % de la population totale de l'Ontario,⁴⁶⁹ mais en 2016 ils représentaient 13 % des détenus provinciaux.⁴⁷⁰ Le tiers des Indigènes admis dans un établissement correctionnel de l'Ontario l'an dernier, et plus de la moitié des Indigènes admis en isolement, ont été signalés comme étant à risque de suicide.⁴⁷¹ Ces deux taux sont plus élevés que ceux observés au sein de la population non indigène. L'an dernier, une fois placés en isolement, les hommes indigènes y passaient en moyenne 15 jours continus, soit deux jours de plus que la moyenne pour les hommes non indigènes.⁴⁷² La proportion d'Indigènes parmi les individus en probation en Ontario est également en hausse depuis les 15 dernières années.

Si ces chiffres sont troublants, ils ne causent pas de surprise. Lorsqu'il est question de la population indigène, les défaillances du système de justice pénale sont reconnues, comprises et répertoriées depuis des décennies.⁴⁷³ Comme l'a récemment déclaré le gouvernement de l'Ontario,

Des liens clairs ont été établis entre la surreprésentation des Indigènes au sein du système judiciaire et l'expérience des communautés indigènes avec les pensionnats. Les contrevenants indigènes enfermés derrière les barreaux d'établissements correctionnels ressentent le même trouble profond qu'ils (ou leurs parents ou grands-parents) ont

⁴⁶⁹ Statistiques Canada, « Enquête nationale auprès des ménages de 2011 de Statistiques Canada, – No 99-004-XWE au catalogue » (Ottawa : Statistiques Canada, 8 mai 2013); Statistiques Canada, « Recensement de 2006 de Statistiques Canada, – No 92-565-XWE au catalogue » (Ottawa : Statistiques Canada, 4 mars 2010; Affaires indigènes et du Nord Canada, « Données démographiques sur les Indigènes tirées de l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011 », (Planification, recherche et statistiques, Gouvernement du Canada, 2013).

⁴⁷⁰ Sapers, *supra* note 107 p. 3. Population carcérale calculée à partir de la moyenne de 12 échantillons aléatoires d'une journée (un par mois pour toute l'année 2016) montrant la population totale et ses données démographiques pour les journées en question.

⁴⁷¹ *Ibidem* p. 199. Pour les détenus non indigènes, 20 % de ceux qui étaient incarcérés et 33 % de ceux admis en garde en dépôt en 2016 étaient à risque de suicide.

⁴⁷² *Ibidem* p. 126.

⁴⁷³ *R. v. Gladue*, [1999] 1 S.C.R. 688, 1999 CanLII 679. Voir aussi Michael Jackson, « Locking Up Natives in Canada: A Report on the Committee of the Canadian Bar Association on Imprisonment and Release » (1989) 23 U.B.C. Law Review 220, cité par la Cour suprême du Canada dans *R. v. Williams*, [1998] 1 S.C.R. 1128, [1998] S.C.J. No 49 au para. 58; Jonathan Rudin, « Aboriginal People and the Criminal Justice System » (Toronto: préparé pour la Commission d'enquête sur Ipperwash, 2005); Paul L.A.H. Chartrand, *Bridging the Cultural Divide: A Report on Aboriginal People and Criminal Justice in Canada* (Commission royale sur les peuples indigènes, 1995) p. 309.

connu dans les confins des pensionnats. Ce sont des établissements où le racisme est chose commune.⁴⁷⁴

Le système judiciaire n'est pas seul à présenter des défaillances. En effet, le système correctionnel n'est souvent que le point culminant d'une longue chaîne d'injustices envers les peuples indigènes. Pour plusieurs, ces injustices incluent le traumatisme intergénérationnel des pensionnats indigènes, les délocalisations forcées, le déplacement des communautés, la perte d'identité, la perte de langue, la perte de culture, le passage par les organismes de protection de la jeunesse, l'extrême pauvreté, le racisme, la discrimination systémique, la discrimination de genre, la violence, les agressions physiques, les agressions sexuelles, la violence psychologique, la dépression et la mort. Le système juridique n'a pas été conçu pour gérer tous ces préjudices, et il n'est pas équipé pour le faire. La surreprésentation des Indigènes dans notre système correctionnel n'est qu'une des conséquences de siècles de colonisation et de traitement discriminatoire, et on ne peut résoudre cette question sans en prendre d'autres en considération. Cette situation d'urgence ne sera pas « réglée » à la lumière de ce rapport ou grâce à une réforme isolée du système correctionnel. Afin d'aborder le problème urgent de la surreprésentation des Indigènes au sein du système correctionnel ontarien, la province doit procéder à un examen en profondeur du système de justice pénale dans son ensemble et de ses liens avec les grandes structures sociales. Il convient de remarquer que l'Ontario n'a jamais mené d'enquête à l'échelle de la province concernant les peuples indigènes et le système judiciaire.⁴⁷⁵

⁴⁷⁴ Gouvernement de l'Ontario, *Cheminer ensemble : l'engagement de l'Ontario envers la réconciliation avec les peuples indigènes*, « Création d'un système de justice réceptif et adapté à la culture », Dernière mise à jour le 5 juin 2017 <https://www.ontario.ca/fr/page/cheminer-ensemble-lengagement-de-lontario-envers-la-reconciliation-avec-les-peuples-indigènes#section-6>.

⁴⁷⁵ Gouvernement de l'Alberta, Commission de révision sur les peuples indigènes, *The Administration of Justice in the Provincial Courts of Alberta* (Alberta : Commission de révision, Cours provinciales, 1975); Gouvernement du Canada, Enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie, *Le Nord : terre lointaine, terre ancestrale* (Ottawa : Services et approvisionnements Canada, 1977); Gouvernement de Nouvelle-Écosse, Royal Commission on the Donald Marshall Jr. Prosecution, *Commissioner's Report: Findings and Recommendations* (Halifax : McCurdy's Printing and Typesetting Limited, 1989); Gouvernement du Manitoba, Commission d'enquête sur l'administration de la justice et les Indigènes du Manitoba, *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba* (Winnipeg : 1999), Commission de mise en œuvre des recommandations sur la justice autochtone, *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba* (novembre 1999); Gouvernement du Canada, Commission royale sur les peuples indigènes; Vol. 1-5, (Ottawa : Services et approvisionnements Canada, 1996); Gouvernement de la Colombie-Britannique, *Report on the Cariboo-Chilcotin Justice Inquiry* (Victoria : Cariboo-Chilcotin Justice Inquiry, 1993); l'honorable juge David H. Wright, *Report of the Commission of Inquiry into Matters Relating to the Death of Neil Stonechild* (Gouvernement de la Saskatchewan, octobre 2004);

Bien que nombre des problèmes sous-jacents soient systémiques, leur impact sur la vie des individus, des familles et des communautés est extrêmement personnel. L'un des anciens membres des services correctionnels qui se sont adressés à l'équipe d'examen indépendant avait les larmes aux yeux en se rappelant les stéréotypes des peuples indigènes véhiculés par des collègues lors d'une formation de sensibilisation culturelle du ministère. Les séquelles émotionnelles laissées par les injustices historiques et contemporaines contre les peuples indigènes vont loin. Et tandis que les répercussions sont bien entendues ressenties par ceux qui sont directement aux prises avec le système de la justice et le personnel correctionnel, les conséquences frappent également directement toute la communauté ontarienne, tant pour les indigènes que les non-indigènes. J'invite le ministère, de concert avec des partenaires provinciaux, à adopter des mesures plus ambitieuses et plus transformatrices qui nous mèneront sur la voie de la réconciliation.

Encadré 22 : La Commission de vérité et de réconciliation et la réponse du gouvernement de l'Ontario

La Commission de vérité et réconciliation (CVR) a été créée en 2009 avec le mandat d'assembler un compte-rendu historique des politiques et de l'exploitation des pensionnats, de publier un rapport avec des recommandations, et de mettre sur pied un centre national de recherche permanent dévoué à l'héritage des pensionnats.

En 2015, la CVR a publié un rapport en six tomes sur le système des pensionnats et ses conséquences contemporaines. Elle concluait qu'il y avait un lien fort entre les traumatismes causés par les pensionnats et le taux élevé d'incarcération chez les Indigènes :

Les causes du taux élevé d'incarcération chez les Indigènes sont complexes. Les condamnations des contrevenants Indigènes sont souvent la conséquence d'un mélange de facteurs, dont l'héritage intergénérationnel des pensionnats. La surreprésentation des Indigènes dans les prisons est le reflet d'un biais systémique du système judiciaire canadien. Les personnes Indigènes qui sont arrêtées, jugées et condamnées ont plus de chance d'être emprisonnées que les non-Indigènes.⁴⁷⁶

Commission de vérité et de réconciliation, *Rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada* (2015); Missing Women Commission of Inquiry, *Forsaken* (Gouvernement de la Colombie-Britannique, 2012).

⁴⁷⁶ Commission de vérité et réconciliation du Canada, *Sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada*, (Winnipeg : Commission de vérité et réconciliation du Canada, 2015) p. 170 (ci-après, « CVR : sommaire du rapport final »).

La CVR a également conclu que les programmes du système correctionnel n'étaient pas adaptés aux conditions et à l'expérience vécue des contrevenants Indigènes,⁴⁷⁷ et qu'il y avait un manque de solutions réalistes autres que la détention.⁴⁷⁸

Les conclusions de la CVR ont mené à 94 appels à l'action, dont plusieurs sont pertinents pour les systèmes de justice criminelle et correctionnel. Voici certains de ces appels à l'action :

- Éliminer la surreprésentation des Indigènes en détention au cours de la prochaine décennie;⁴⁷⁹
- Fournir les fonds nécessaires pour mettre en œuvre des solutions réalistes autres que l'incarcération pour les contrevenants indigènes, et se préoccuper des causes fondamentales des délits;⁴⁸⁰
- Entreprendre des réformes du système de justice pénale visant à mieux répondre aux besoins des contrevenants souffrant du syndrome d'alcoolisation fœtale;⁴⁸¹ et
- Fournir plus de soutien aux programmes indigènes dans les services de libération conditionnelle.⁴⁸²

En mai 2016, l'Ontario a publié sa réponse au rapport de la CVR, s'engageant à investir plus de 250 millions de dollars en trois ans dans des programmes et initiatives axés sur la réconciliation.⁴⁸³ L'un de ces engagements consistait à créer un système de justice réceptif et adapté à la culture en s'occupant des manques à combler dans la prestation des services correctionnels et en assurant le développement et l'offre d'un système de justice réparateur et basé sur la communauté.⁴⁸⁴

⁴⁷⁷ *Ibidem* p. 176.

⁴⁷⁸ *Ibidem* p. 173.

⁴⁷⁹ Commission de vérité et réconciliation du Canada, *Appels à l'action*, (Winnipeg : Commission de vérité et réconciliation du Canada, 2015) (ci-après, « CVR : Appels à l'action »).

⁴⁸⁰ *Ibidem*.

⁴⁸¹ *Ibidem*.

⁴⁸² *Ibidem*.

⁴⁸³ Gouvernement de l'Ontario, « Cheminer ensemble : l'engagement de l'Ontario envers la réconciliation avec les peuples indigènes ». Dernière mise à jour le 5 juin 2017, <https://www.ontario.ca/fr/page/cheminer-ensemble-lengagement-de-lontario-envers-la-reconciliation-avec-les-peuples-indigenes> (ci-après, « Cheminer ensemble »).

⁴⁸⁴ *Ibidem*.

a. L'affaire McKinnon et une décennie d'engagement organisationnel tiède pour la réforme

Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels a sa propre histoire de plaintes pour discrimination systémique. L'affaire de violation des droits de la personne la plus longue de l'histoire du Canada, *Michael McKinnon c. le ministère des Services correctionnels de l'Ontario*,⁴⁸⁵ a été initiée en 1988 lorsque Michael McKinnon, un agent des services correctionnels indigène du centre de détention de l'Est de Toronto, a déposé une série de plaintes pour discrimination raciale dans son lieu de travail. Dix ans plus tard, une commission d'enquête⁴⁸⁶ concluait que « le lieu de travail de M. McKinnon et celui de son épouse et collègue des services correctionnels, Vicki Shaw McKinnon, était envenimé de conduites discriminatoires, y compris des commentaires racistes, des représailles après s'être opposé au comportement, et l'échec de l'employeur à s'attaquer efficacement au problème ». ⁴⁸⁷ Entre 1998 et 2011, lorsque les parties sont arrivées à une décision finale, le ministère a été convoqué à nouveau plusieurs fois par la commission et par le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario pour répondre à des allégations selon lesquelles il aurait contrevenu à de nombreuses ordonnances individuelles et systémiques. L'arbitre a conclu à plusieurs reprises que le ministère ne s'était pas conformé à ses obligations, et a ordonné de nouveaux recours visant à remédier aux cas individuels de harcèlement et à la discrimination systémique continue.⁴⁸⁸

Au cours de la même période, le ministère a tenté à plusieurs reprises de s'attaquer à la discrimination systémique dans les services correctionnels. En 2007, par exemple, le ministère a

⁴⁸⁵ De nombreuses décisions ont été rendues au long de plusieurs décennies. Voir par exemple *McKinnon c. Ontario (Services correctionnels)*, 2009 HRTO 482 (CanLII); *McKinnon c. Ontario (Services correctionnels)*, 2007 HRTO 4 (CanLII); *McKinnon c. Ontario (ministère des Services correctionnels) (N° 3)* (1998), 32 C.H.R.R. D/1, à D/70; *Ontario c. McKinnon*, [2004] O.J. N° 893.

⁴⁸⁶ Les décisions de la Commission d'enquête (1963-2002) sont les précurseurs des décisions du TDPO (2003 à aujourd'hui). Les décisions de la Commission d'enquête sont basées sur le *Code des droits de la personne de l'Ontario*, avant l'établissement du Tribunal des droits de la personne de l'Ontario. Commission ontarienne des droits de la personne (CODP), « Human Rights Tribunal of Ontario (HRTO) Board of Inquiry Decisions », dernière mise à jour le 19 novembre 2013, <https://archive.org/details/boardofinquirydecisions&tab=about>.

⁴⁸⁷ Commission ontarienne des droits de la personne, « Entente dans une affaire charnière de violation de droits de la personne ». Dernière mise à jour le 27 août 2011 http://www.ohrc.on.ca/fr/centre_des_nouvelles/entente-dans-une-affaire-charni%C3%A8re-de-violation-de-droits-de-la-personne (ci-après, « CODP : Affaire charnière de violation de droits de la personne »).

⁴⁸⁸ Veuillez consulter *McKinnon et Commission ontarienne des droits de la personne c. Ontario (ministère des Services correctionnels) et al.*, 2002 O.H.R.B.I.D. No 22 (« McKinnon No 5 »); *Ministry of Correctional Services v. McKinnon*, 2010 ONSC 2896 s.6.

mis sur pied la Division de l'efficacité organisationnelle (DEO). La DEO était composée de cinq unités, dont le bureau des affaires indigènes. En tout, la DEO employait de 32 à 40 personnes. Seulement deux d'entre elles étaient affectées au bureau des affaires indigènes, et toutes deux occupaient des postes de conseillers de bas niveau sans pouvoir de prise de décision pour imposer des changements. En 2011, quatre ans après sa création, la DEO a été démantelée, et le « bureau des affaires indigènes » et son équipe de deux personnes ont été éliminés dans la volée.

Le démantèlement de la DEO emboîtait le pas à la décision *McKinnon* de 2011, qui obligeait le ministère à continuer de se pencher sur la discrimination systémique contre les peuples indigènes. La responsabilité principale des affaires indigènes a été reprise par la Charte du Projet, une initiative découlant directement de la décision qui avait pour objet d'éliminer la discrimination dans les services correctionnels, avec une attention particulière aux besoins et préoccupations des peuples indigènes. La Charte du Projet a formé le Sous-comité consultatif des affaires indigènes (SCAA), lequel a aidé à élaborer le Plan stratégique indigène de 2013, présentant l'établissement d'une unité des droits de la personne pour les Indigènes comme principale priorité de réforme. D'après le SCAA, la mise en place d'unité permanente exclusive était une condition essentielle à l'exécution du plan stratégique indigène. Le SCAA a également précisé que cette unité devrait principalement porter son attention sur les droits de la personne des Indigènes tant pour les employés que pour les clients,⁴⁸⁹ et qu'elle devrait être établie comme une unité indigène axée sur les droits de la personne, et non comme une unité des droits de la personne axée sur les peuples indigènes.⁴⁹⁰

Cette recommandation n'a pas été adoptée sur-le-champ; les conseils de la SCAA ont plutôt servi à élaborer un Plan pluriannuel en matière de droits de la personne (PDP). Le PDP, mis sur pied en 2014, s'engageait dans cinq domaines particuliers : l'intégration de l'expertise indigène, l'amélioration de la prestation de services conformes aux droits de la personne, le renforcement des compétences indigènes à l'interne, l'établissement d'un milieu de travail inclusif, et l'amélioration du système de traitement des plaintes des employés. Le PDP est un plan d'action pluriannuel progressif. La première phase, qui allait de septembre 2014 à août 2017, était centrée sur l'édification des fondations pour le changement organisationnel. La deuxième phase, qui au moment de la rédaction, devrait s'étendre de septembre 2017 jusqu'en 2021, s'appuiera sur le travail réalisé à la première phase pour générer un changement organisationnel en regard des droits de la personne.

Une équipe de neuf personnes a été assemblée et a reçu le mandat de mettre en œuvre le PDP. Avant 2016, le personnel disposant d'un peu d'expérience avec les affaires indigènes collaborait

⁴⁸⁹ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Plan stratégique indigène*, (Gouvernement de l'Ontario, février 2017) p. 3.

⁴⁹⁰ *Ibidem* p. 3.

avec le Sous-comité consultatif des affaires indigènes du ministère afin de promouvoir le changement. En 2016, deux conseillers indigènes ont intégré l'équipe, dont un qui avait comme mission précise de mettre en œuvre les engagements émanant de la CVR. Au cours des dernières années, quelques recommandations du plan stratégique indigène se sont concrétisées. Par exemple, le ministère a adopté un Outil de vision indigène pour aider à cerner les conséquences qui touchent particulièrement les Indigènes et à s'assurer que ceux-ci sont inclus dans l'élaboration de politiques et dans les décisions pertinentes. Toutefois, à ce jour, il n'y a encore eu aucune décision à savoir si le ministère allait adopter la recommandation initiale de la SCAA visant à créer une unité indigène centrale permanente. Au moment de la rédaction, le ministère était en train de finaliser un document présentant diverses options concernant cette question, qui devait être présenté pour approbations à la fin août 2017.

Il y a plus de six ans que l'affaire McKinnon a finalement été conclue, et le ministère a ouvertement reconnu le besoin de s'attaquer à la discrimination systémique contre les peuples indigènes au sein des services correctionnels.⁴⁹¹ Dans le cadre de leurs conversations avec l'équipe de l'Examen indépendant, de nombreuses personnes indigènes ayant participé aux efforts de réforme du ministère jusqu'à maintenant ont fait part d'une profonde et constante frustration. La progression, avant comme après la décision, a été lente, et parfois même complètement freinée en raison de bouleversements au sein de l'organisation, d'un manque d'expertise indigène et de ressources dédiées, et d'une absence d'engagement et de direction claire.

Il y a des limites à ce qui peut être accompli dans le cadre actuel. Les origines du Plan en matière de droits de la personne remontent à l'affaire McKinnon et aux tentatives de s'attaquer à la fois à la discrimination contre les membres du personnel indigènes d'une part, et à celle contre les détenus indigènes ou clients indigènes en surveillance dans la communauté d'autre part. Il s'agit de deux groupes très différents, aux besoins bien distincts. Il est difficile d'envisager une stratégie unique de changement systémique qui pourrait effectivement aborder les difficultés de ces deux groupes. Dans une autre référence à ses origines, le Plan en matière de droits de la personne aligne également sa mission à la perspective du *Code des droits de la personne* provincial. Bien que la réponse du gouvernement provincial aux Appels à l'action de la CVR ait récemment été ajoutée sous forme de guide, l'approche demeure

⁴⁹¹ La décision McKinnon a été déposée en août 2011. À l'époque, le sous-ministre des Services gouvernementaux a déclaré : « La décision met fin au procès et permet aux McKinnon de tourner la page, mais elle marque également un nouveau commencement pour les services correctionnels. Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels est pleinement engagé à collaborer étroitement avec la CODP et à concentrer ses efforts sur la promotion de valeurs essentielles, du respect et de la responsabilité à travers toute la structure des services correctionnels. Le ministère continuera à viser l'excellence pour générer un environnement de travail sain basé sur la diversité, l'équité et l'inclusion et ainsi contribuer à respecter l'engagement au professionnalisme des services correctionnels. » CODP : affaire charnière de violation de droits de la personne, *supra* note 487 p. 6.

relativement inchangée, visant à remédier à la discrimination telle qu'elle est interprétée par le code. Il est nécessaire d'adopter une vision plus globale des réalités indigènes, qui ne se limite pas à la discrimination, mais qui comprend aussi les impacts des pensionnats, du colonialisme, des différentes cultures, langues et cérémonies indigènes, des différents enseignements, et de l'importance des familles et des communautés.

En définitive, peu importe la portée du travail ou le point de vue légal adopté, des changements de cette ampleur demandent un engagement soutenu de haut niveau, soutenu par une participation continue des parties prenantes internes et externes. Il est peu probable qu'en l'absence d'une division indigène centrale et permanente dotée de décideurs de haut niveau avec un réel pouvoir décisionnel, les changements fondamentaux requis aient lieu.

b. Aînés et spiritualité indigène dans les établissements correctionnels

Dans les cultures indigènes, les Aînés sont des chefs spirituels grandement respectés et honorés, dépositaires des cérémonies et enseignements sacrés. En tant que gardiens du savoir à qui l'on a confié la protection de l'esprit des nations, ils fournissent conseils et direction concernant toutes questions d'importance. Les Aînés jouent un rôle crucial dans la guérison holistique des communautés et personnes indigènes, rôle particulièrement pertinent dans le contexte des services correctionnels. La Commission de vérité et réconciliation (CVR) a appelé les gouvernements à « collaborer avec les communautés indigènes en vue de fournir des services culturellement pertinents aux détenus pour aborder les problèmes de toxicomanie et de violence familiale et conjugale, et pour aider à la guérison des victimes de violence sexuelle ». ⁴⁹² Pour cela, les Services correctionnels de l'Ontario doivent fournir dans les établissements comme dans la communauté un espace accueillant où les Aînés et la spiritualité indigène sont respectés. Le ministère doit également assurer un accès facile pour tous les détenus indigènes à un tel espace sûr et aux objets sacrés nécessaires aux cérémonies spirituelles indigènes.

À son honneur, le ministère a élaboré une politique abordant précisément la spiritualité indigène. La politique concernant la spiritualité indigène incarne l'engagement du ministère à « fournir aux détenus indigènes la possibilité de participer à leurs pratiques spirituelles traditionnelles en reconnaissant et encourageant leurs traditions et en accordant aux pratiques et à la spiritualité indigènes le même statut et les mêmes protections qu'aux autres groupes confessionnels. » La politique comprend des définitions des cérémonies spirituelles indigènes importantes, des objets sacrés et des vêtements de cérémonie. ⁴⁹³ L'accès aux chefs spirituels

⁴⁹² Commission de vérité et réconciliation du Canada : sommaire du rapport final, *supra* note 476.

⁴⁹³ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Institutional Services Policy and Procedures Manual: Services : Religious/Spiritual Care Services: Aboriginal Spirituality*

indigènes, aux Aînés ou aux guérisseurs doit être fourni sur demande, et les visites doivent être coordonnées et encadrées par l'aumônier, l'agent de liaison pour les détenus indigènes (ALDA), l'agent de liaison pour les détenus inuits ou toute autre personne désignée par le chef d'établissement.⁴⁹⁴ L'occasion de participer à des cérémonies traditionnelles comme la hutte à sudation, les cercles de guérison, les cérémonies du calumet et les fêtes doit également être offerte et, sauf pour la cérémonie de purification, ces cérémonies doivent être menées en présence ou sous la supervision d'un ALDA ou d'un aîné.⁴⁹⁵ Un espace intérieur pour la cérémonie de purification « doit être fourni ou désigné par consultation entre le chef d'établissement et l'aîné, ALDA ou un chef spirituel indigène »; la purification peut également avoir lieu à l'extérieur « si les conditions météorologiques le permettent et selon ce que demandent les détenus ».⁴⁹⁶

Figure 30 : Espace de programmation indigène, l'Institut correctionnel de l'Ontario



- ❖ Salle utilisée pour la programmation indigène et les activités spirituelles telles que le cérémonie de purification de l'Institut correctionnel de l'Ontario

(Gouvernement de l'Ontario, 29 octobre 2015), par. 4 (ci-après, « MSCSC : Aboriginal Spirituality »).

⁴⁹⁴ *Ibidem* art. 6.1.

⁴⁹⁵ *Ibidem* art. 6.2.1.

⁴⁹⁶ *Ibidem* au par. 6.5.2, 6.5.3.

Les documents de politique établissent également des directives précises sur le traitement et la fouille des objets sacrés. Pour des raisons de sécurité, il pourrait être demandé aux Aînés, guides ou guérisseurs qu'ils se soumettent à une « inspection visuelle seulement du contenu de leur paquet » lorsqu'ils arrivent dans un établissement.⁴⁹⁷ Sous réserve de l'approbation préalable de l'ALDA, de l'agent de liaison pour les détenus inuits ou de l'aumônier et du chef de la sécurité, les détenus pourront recevoir des objets sacrés et conserver leurs sacs de guérisseur ou amulettes avec eux dans leur cellule en tout temps.⁴⁹⁸ Lorsqu'un détenu indigène fait l'objet d'une fouille, on « pourrait lui demander d'ouvrir son sac de guérisseur pour une inspection visuelle seulement »;⁴⁹⁹ il n'est généralement pas permis au personnel de manipuler les objets spirituels, et les seules personnes pouvant toucher les objets du sac de guérisseur d'un détenu, en plus de lui-même, sont l'ALDA, l'agent de liaison pour les détenus inuits, un aîné, un guide ou un guérisseur.⁵⁰⁰

Malheureusement, ces politiques ne sont pas toujours suivies dans la pratique. Tous les établissements ne disposent pas d'espaces adéquats pour que les détenus reçoivent un aîné. Lorsqu'un espace est fourni au sein de l'établissement, il est fréquent qu'il ne permette pas la tenue de la cérémonie de purification. Même dans les établissements spécialement conçus pour les populations indigènes, il peut y avoir des obstacles à la participation des détenus. Le Centre Vanier pour femmes, par exemple, comporte un jardin sacré pour la culture de plantes médicinales sacrées, en plus d'un espace désigné pour la conduite des cérémonies, y compris la hutte à sudation. Cet espace n'a jamais été utilisé. La mise en place d'un espace désigné pour les cérémonies est une étape importante. Cependant, comme l'illustre clairement cet exemple, il est nécessaire de compter sur une direction déterminée et dévouée pour assurer que les investissements conduisent à des programmes et initiatives indigènes efficaces et durables.

La plupart des établissements provinciaux n'offrent pas régulièrement aux détenus indigènes le service de visites d'Aînés, et on a fait savoir à l'équipe de l'Examen indépendant qu'il était difficile de mettre en place des contrats avec des Aînés. Actuellement, seul le Centre correctionnel du Centre-Nord a signé un contrat formel pour retenir les services d'un aîné. Deux autres établissements, le Centre de traitement et de détention provisoire d'Algoma et le Centre correctionnel de Thunder Bay, reçoivent également la visite régulière d'Aînés. Dans tous les autres établissements, lorsqu'un détenu indigène souhaite voir un aîné, il doit en faire la demande par l'entremise d'un ALDA ou d'un aumônier, lequel doit alors essayer de trouver un aîné qui acceptera de se rendre à l'établissement; il peut s'avérer très difficile de se procurer ces services sur une base occasionnelle. Il n'y a aucune politique claire concernant la rémunération des Aînés, et les tarifs peuvent varier de 30 \$ par heure à 800 \$ pour une

⁴⁹⁷ *Ibidem* art. 6.7.1.

⁴⁹⁸ *Ibidem* art. 6.7.2.

⁴⁹⁹ *Ibidem* art. 6.7.2.

⁵⁰⁰ *Ibidem* art. 6.7.3.

cérémonie. Le ministère devrait fournir des directives claires sur les honoraires de manière à marquer le respect dû pour la valeur des connaissances indigènes.

La politique actuelle impose des procédures qui marquent futilement une différence hiérarchique entre les Aînés et les aumôniers. La politique du ministère précise que « [l'agent de liaison pour les détenus indigènes], [l'agent de liaison pour les détenus inuits] et/ou l'aumônier sont responsables de faciliter la tenue d'activités spirituelles pour les inuits, métis ou les premières nations, afin de répondre aux besoins des détenus indigènes ». ⁵⁰¹ Dans la pratique, cela signifie que dans plusieurs établissements les détenus indigènes voulant recevoir la visite d'un aîné doivent en présenter la demande à l'aumônier, et les Aînés qui veulent avoir accès à l'établissement doivent à leur tour passer par l'aumônier. Cette procédure est troublante pour certains en raison du rôle de l'église dans l'histoire des pensionnats indigènes, et du fait que le Canada a une histoire longue de 150 ans d'écoles financées par le gouvernement et dirigées par l'église pour but d'éradiquer la spiritualité, les cultures et les langues indigènes. Pris dans son contexte historique, le fait d'exiger d'un aîné qu'il demande la permission d'un aumônier peut être perçu comme une humiliation qui renforce la notion que la culture et la spiritualité indigènes sont inférieures.

S'assurer que les Aînés sont traités avec respect et que les établissements offrent un espace où ils peuvent établir une connexion significative avec les détenus constitue une manière d'améliorer l'accès aux Aînés. On peut faire preuve de respect de différentes manières, comme dans le cadre des interactions individuelles entre le personnel et les Aînés, en offrant une rémunération appropriée, et en mettant en œuvre des procédures sensibles à la culture. Sur tous ces fronts, il y a du travail à faire.

c. Agents de liaison pour les détenus indigènes et agents de liaison pour les détenus inuits

Les agents de liaison pour les détenus indigènes (ALDA) et les agents de liaison pour les détenus inuits (ALDI) jouent un rôle dans l'offre de services et programmes sensibles à la culture pour les détenus indigènes.

Les ALDA sont engagés pour travailler au sein des établissements correctionnels, et peuvent fournir une variété de services aux détenus, selon l'établissement et les détails du contrat, dont les suivants :

- Accès aux Aînés;
- Planification de la libération/réintégration;
- Demande de traitement;
- Demande de libération conditionnelle;

⁵⁰¹ *Ibidem.*

- Orientation aux services communautaires;
- Fourniture de plantes médicinales pour la cérémonie de purification ou sacs de guérisseur;
- Coordination ou direction de cérémonies comme les fêtes, la hutte à sudation (s'ils sont qualifiés pour le faire), la purification, la cérémonie du calumet (si un gardien du calumet est disponible);
- Aide aux formations de sensibilisation du personnel;
- Facilitation des programmes indigènes de base s'ils ont reçu la formation adéquate;
- Facilitation des programmes culturels ou spirituels traditionnels; et
- Conseils en tête-à-tête.⁵⁰²

Les ALDI jouent un rôle similaire pour les détenus inuits; cependant, actuellement, la province n'a qu'un seul ALDI, dont le salaire est payé par le gouvernement du Nunavut et qui travaille au Centre de détention d'Ottawa-Carleton.⁵⁰³

Figure 31 : Espace de programmation indigène, Prison de North Bay



- ❖ Teepees pour la programmation indigène et les activités spirituelles dans un espace de la cour extérieure à la Prison de North Bay

⁵⁰² Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Aboriginal Spirituality Terminology* (Gouvernement de l'Ontario) tel que cité dans : Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Institutional Services Policy and Procedures Manual: Services : Religious/Spiritual Care Services: Aboriginal Spirituality* (Gouvernement de l'Ontario, 29 octobre 2015).

⁵⁰³ *Ibidem.*

Figure 32 : Espace d'enseignement indigène, Prison de Kenora



- ❖ Espace réservé à l'enseignement indigène dans la cour extérieure de la Prison de Kenora, utilisé pour la programmation indigène et les activités spirituelles

Vingt des vingt-six établissements du ministère ont des postes d'ALDA contractuels qui sont remplis soit par un fournisseur de services communautaires, soit par une entente directe avec un individu.⁵⁰⁴ Seuls deux de ces établissements ont plus d'un ALDA à temps plein : le Complexe correctionnel Monteith et le Centre correctionnel de Thunder Bay. En juin 2017, ces établissements comptaient respectivement 69 et 48 détenus indigènes.⁵⁰⁵ D'autres établissements, comme la Prison de Kenora et le Centre correctionnel du Centre-Nord, ont des populations indigènes bien plus grandes; en juin 2017, le rapport entre ALDA et détenus indigènes de ces établissements était de 1 pour 154 (Kenora) et 1 pour 119 (Centre-Nord).⁵⁰⁶

⁵⁰⁴ Trois établissements n'ont actuellement pas d'ALDA en poste : La prison de Niagara, la prison de Stratford et la prison de Fort Frances. Bien qu'elles n'aient pas de contrat de prestation de services formel en place, des bénévoles fournissent certains services aux détenus dans ces prisons. Trois des établissements correctionnels qui avaient un poste d'ALDA vacant (le Centre de détention Hamilton-Wentworth, le Centre de détention du Sud-Ouest et la prison de Sarnia) ont indiqué qu'en date du 31 juillet 2017, les postes contractuels pour l'année 2016-17 étaient toujours vacants.

⁵⁰⁵ Données obtenues auprès d'Efficacité des programmes, statistique et recherche appliquée, ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels.

⁵⁰⁶ Services professionnels et services communs, Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels.

La relation entre les ALDA et le reste du personnel correctionnel peut être difficile. Plusieurs des personnes interrogées ont indiqué à l'équipe d'Examen indépendant que les ALDA ne se sentent pas bien encadrés au sein des établissements correctionnels. Les personnes interrogées ont indiqué que les agents de liaison avec les détenus indigènes doivent traiter de nombreux dossiers, reçoivent une formation sommaire, bénéficient d'une rémunération relativement faible, n'ont pas de remplaçant pour leurs jours de vacances ou de maladie et n'ont que peu ou pas de soutien administratif. L'imposante charge de travail ne laisse pas assez de temps pour établir des liens adéquats avec la communauté, aider à l'élaboration des plans de libération, et défendre les intérêts des détenus. Dans les établissements où l'accès aux Aînés est insuffisant ou inexistant, il peut aussi être attendu des ALDA qu'ils servent de guide spirituel aux détenus indigènes. Les circonstances d'embauche particulières des ALDA, la plupart travaillant au sein d'un établissement correctionnel du ministère tout en étant employés par une organisation communautaire, peuvent faire en sorte que les ALDA soient tenus de respecter deux ensembles différents de politiques et de philosophies de travail. Dans le cas d'un conflit entre politiques, le gestionnaire du contrat institutionnel, qui est généralement le chef d'établissement adjoint aux programmes, communiquera avec l'organisation externe afin de trouver une solution. Mais en fin de compte, les ALDA sont engagés pour fournir au ministère des services précis dans le cadre des politiques et protocoles en vigueur dans l'établissement. Cela peut venir saper la logique sous-jacente au fait de faire appel à des fournisseurs de service externe.

d. Travailleurs correctionnels communautaires

En dehors des établissements, le ministère établit des ententes avec des particuliers et des communautés des Premières Nations pour embaucher des travailleurs correctionnels communautaires. Ces employés assurent un encadrement dans les régions éloignées et facilitent le retour des peuples indigènes dans leurs communautés d'origine lorsqu'ils sont en période de probation, de libération conditionnelle ou lorsqu'ils ont une peine d'emprisonnement avec sursis. Aucune politique ministérielle ne définit le rôle, les responsabilités ou les fonctions des travailleurs correctionnels communautaires. Toutefois, selon un rapport du ministère, leur principale fonction est de servir d'agents de liaison au sein des communautés entre une personne Indigène et son agent de probation ou de libération conditionnelle qui se trouve à l'extérieur de la communauté des Premières Nations.⁵⁰⁷ Les travailleurs correctionnels communautaires doivent encadrer les probationnaires, les contrevenants en liberté conditionnelle et ceux qui profitent d'une peine d'emprisonnement avec sursis. Voici quelques-unes de leurs responsabilités :

⁵⁰⁷ Paula Davis et Ken Mugford, *Collaborative Evaluation Process: Akwesasne First Nations Supervision Program*, (ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, Efficacité des programmes, statistiques et recherche appliquée, gouvernement de l'Ontario, 2 mai 2011) à la p. 14.

- recueillir et transmettre des renseignements aux fins de la rédaction des rapports destinés aux tribunaux et à la commission des libérations conditionnelles;
- aider à la planification de la libération pendant que l'individu se trouve toujours incarcéré;
- assurer la liaison avec les prestataires de programmes et de services ainsi que les membres de la communauté relativement à la libération prévue;
- rencontrer de façon régulière l'agent en gestion de cas pour discuter des dossiers, établir des plans de supervision et évaluer les progrès accomplis;
- veiller au respect des exigences en matière de production de rapports; et
- signaler toute infraction aux conditions de la libération.⁵⁰⁸

Cela dit, les conditions de travail des travailleurs correctionnels communautaires peuvent varier considérablement. L'équipe chargée de l'examen indépendant a appris que la prestation des services est loin d'être uniforme dans la province au chapitre de la contribution des travailleurs correctionnels communautaires à la réhabilitation des contrevenants indigènes.

Le programme dédié à ces employés peut s'avérer un outil efficace pour favoriser la transition entre un établissement correctionnel et la communauté. Afin de tenir cette promesse, il faut uniformiser les services offerts et établir une définition claire des rôles et des responsabilités des travailleurs correctionnels communautaires. Dans le cadre de la réponse du gouvernement de l'Ontario devant les appels à l'action de la Commission vérité et réconciliation du Canada, les Services correctionnels se sont engagés à revoir ou à forger de nouveaux rapports contractuels avec les organismes communautaires indigènes afin de mettre en place de nouveaux services d'agents de liaison avec les détenus indigènes et de travailleurs correctionnels communautaires, ou d'étendre ceux qui existent. À cette fin, il faudra cerner les problèmes et les obstacles liés à la prestation des services et des contrats, ainsi qu'établir un cadre politique pour les services aux Indigènes, dont l'orientation visera à améliorer les services et les contrats. À ce jour, le ministère a ébauché de nouveaux modèles de contrats des postes d'agents de liaison avec les détenus indigènes et les travailleurs correctionnels communautaires, mais alors que nous rédigeons la présente, ces modèles demeurent au stade embryonnaire. On prévoit mener à terme au début de 2018 la mise à jour des procédés des contrats pour ces postes.

La détermination des obstacles à la prestation de services et la façon de les aplanir constitueront une importante étape de ce processus. La majorité des postes de travailleurs correctionnels communautaires dans la région du Nord sont à pourvoir; sur les 44 postes à occuper dans cette région, seuls 18 (41 %) ont un titulaire en ce moment. Une personne interrogée a expliqué que certaines communautés éloignées n'ont pas les ressources humaines nécessaires pour pourvoir un poste de travailleur correctionnel communautaire. Même dans les communautés où quelqu'un a été embauché, ce dernier peut avoir besoin d'une préparation professionnelle ou d'une formation plus poussée avant de pouvoir assurer la

⁵⁰⁸ *Ibidem.*

prestation des programmes ou des services. Dans ce contexte, il faut dégager des ressources pour mettre en valeur le potentiel dans les communautés où ce besoin est présent.

e. S'attaquer à la discrimination systémique et à l'incarcération excessive

Il ne fait aucun doute que les conclusions et les appels à l'action de la Commission vérité et réconciliation ont redonné un second souffle à la recherche de moyens pour s'attaquer à la discrimination systémique au sein du système carcéral.⁵⁰⁹ La Commission a enjoint les gouvernements « à s'engager à éliminer la surreprésentation des Autochtones emprisonnés au cours de la prochaine décennie »⁵¹⁰ et « à collaborer avec les communautés Autochtones pour assurer des services culturels pertinents pour ces détenus ». ⁵¹¹ En réponse au rapport de la Commission, le gouvernement de l'Ontario a fait paraître *Cheminer ensemble : l'engagement de l'Ontario envers la réconciliation avec les peuples indigènes*.⁵¹² Voici les engagements que les Services correctionnels de l'Ontario ont mis de l'avant en réaction aux conclusions de la Commission :

- Amélioration du soutien en matière de guérison et de culture apporté aux clients indigènes emprisonnés et en communauté;
- et travailler en collaboration avec des partenaires, des organismes et des communautés indigènes pour concevoir et développer ces services et mesures de soutien.⁵¹³

En 2016, le ministère a nommé un conseiller en droits de la personne indigène chargé de diriger l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action axé sur les engagements des Services correctionnels. Un conseil des Aînés comptant quatre membres a alors été créé pour conseiller et apporter une orientation spirituelle et culturelle ainsi que son soutien, et formuler des recommandations quant à la démarche que doit entreprendre le ministère afin de réaliser les engagements en matière de services correctionnels qu'il a pris dans *Cheminer ensemble*.⁵¹⁴ Après une consultation auprès de divers partenaires, le ministère a également animé six séances de mobilisation dans la province afin de discuter et de partager l'expertise relativement aux besoins des Indigènes, des services et des programmes en place, des obstacles, des partenaires indigènes de toute la province, ont donné lieu à la formulation de nombreuses

⁵⁰⁹ Commission vérité et réconciliation du Canada : Appels à l'action, *supra* note 479.

⁵¹⁰ Commission vérité et réconciliation du Canada, *Commission vérité et réconciliation du Canada : Résumé* (2015) à la p. 324 (ci-après appelé, « CVR : résumé »); *ibidem* CVR : appels à l'action à la p. 30.

⁵¹¹ *Ibidem* CVR : résumé à la p. 324; *ibidem* CVR : Appels à l'action à la p. 36.

⁵¹² *Cheminer ensemble*, *supra* note 483.

⁵¹³ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *The Journey Together Engagement Session: Findings, Recommendations and Next Steps* (Unité des projets stratégiques, soutien opérationnel du Plan en matière de droits de la personne, gouvernement de l'Ontario, mai 2017).

⁵¹⁴ *Ibidem*.

autres recommandations. Le ministère a mis au point un plan biennal centré sur le travail des pratiques exemplaires et des recommandations. Ces séances, auxquelles ont participé des représentants et des gestionnaires du ministère ainsi que des prestataires de services et des Aînés, des agents de liaison avec les détenus indigènes et des travailleurs correctionnels communautaires en vue d'améliorer le soutien en matière de guérison et de culture apporté aux clients indigènes emprisonnés et sous supervision communautaire.⁵¹⁵

Toutefois, les conclusions de la Commission et ses appels à l'action relativement aux peuples indigènes et au système correctionnel vont beaucoup plus loin que la seule intégration des services et soutiens aux Indigènes à ceux du gouvernement. Voici quelques-unes de leurs autres demandes :

- L'engagement à éliminer la surreprésentation des Autochtones en détention, et plus particulièrement des jeunes autochtones, au cours de la prochaine décennie;
- Le versement d'un financement suffisant et stable afin de mettre en place et d'évaluer des peines au sein de la communauté qui constitueraient des solutions de rechange réalistes à l'emprisonnement et réagir aux causes sous-jacentes des récidives;
- La fourniture de ressources communautaires, correctionnelles et de libération conditionnelle afin d'optimiser la capacité des personnes souffrant du syndrome d'alcoolisation fœtale à vivre dans la communauté;
- L'élimination des obstacles à la création de huttes de guérison autochtones supplémentaires à l'intérieur du système correctionnel fédéral;
- Enfin, l'accroissement du soutien en faveur des programmes indigènes dans les maisons de transition et les services de libération conditionnelle au niveau fédéral.⁵¹⁶

Plusieurs de ces appels à l'action touchent directement le système correctionnel provincial, et ceux qui visent le gouvernement fédéral devraient également trouver un écho lors de l'examen du système provincial.

En réaction à ces appels à l'action, le gouvernement de l'Ontario propose plusieurs initiatives visant à détourner les individus du système de justice pénale et à s'attaquer à la discrimination systémique. Toutefois, ces engagements s'articulent autour de procédés précédant un procès, à savoir mettre en place une supervision communautaire adaptée aux réalités culturelles de ceux qui font face à des accusations; accroître le financement des programmes de justice réparatrice qui abrègent l'incarcération en apportant des solutions de rechange à la procédure pénale et au processus de détermination de la peine habituels.⁵¹⁷

⁵¹⁵ *Ibidem.*

⁵¹⁶ Commission vérité et réconciliation du Canada : Appels à l'action, *supra* note 479.

⁵¹⁷ Cheminer ensemble, *supra* note 483.

Encadré 23 : Résumé des recommandations formulées par les Aînés et lors des séances de mobilisation

Dans le cadre de la réaction du gouvernement de l'Ontario à la Commission, les Services correctionnels ont organisé une série de séances de mobilisation en compagnie d'Aînés et de plusieurs organismes et parties intéressées indigènes. Ces séances se sont soldées par de nombreuses recommandations.

Voici celles du conseil des Aînés à l'intention des Services correctionnels :

1. Amorcer les enseignements culturels et les services aux clients indigènes le plus vite possible après leur incarcération;
2. Hiérarchiser les besoins et les préoccupations des femmes indigènes (p. ex., fixer pour objectif qu'aucune femme ne soit emprisonnée);
3. Intégrer et ancrer les connaissances et les enseignements culturels dans la planification correctionnelle ainsi que dans les services de guérison à titre d'étape des plans correctionnels destinés aux clients indigènes;
4. Fournir aux prestataires de services indigènes l'espace nécessaire pour qu'ils puissent effectuer leur travail au sein des institutions (p. ex., les Aînés qui vivent en unités), l'accès aux institutions et l'information dont ils ont besoin;
5. Orchestrer des cérémonies de purification dans les institutions où des clients indigènes ont perdu la vie (afin de libérer leurs esprits);
6. Enfin, accorder aux peuples indigènes un espace sûr dédié à la guérison (échange d'enseignements et d'éducation).

Voici quelques-unes des recommandations clés issues des séances de mobilisation :

1. Prévoir des services aux Aînés dans tous les services institutionnels et communautaires;
2. Accueillir des pratiques spirituelles et culturelles indigènes à l'intérieur des immeubles du ministère;
3. Définir et uniformiser les rôles, responsabilités et rapports hiérarchiques des agents de liaison avec les détenus indigènes et des travailleurs correctionnels communautaires;
4. Envisager la création d'unités dédiées aux Indigènes;
5. Améliorer la formation et les compétences en matière de culture indigène;
6. Inscrire aux menus des services alimentaires de toutes les institutions des mets traditionnels indigènes au moins quatre fois par année;
7. Aborder les carences des services destinés aux clients inuit;
8. Uniformiser et orienter les politiques relatives à l'application des principes de Gladue afin d'envisager des solutions de rechange à la ségrégation;
9. Assurer la prestation de services et de programmes culturels à l'intention des clients indigènes en détention provisoire afin de leur procurer des avantages immédiats et les inciter à suivre des programmes indigènes lorsqu'ils sont condamnés ou à s'y inscrire lorsqu'ils sont remis en liberté dans la communauté.⁵¹⁸

⁵¹⁸ *Ibidem.*

La discrimination systémique et la prise en compte de décennies d'interventions policières, d'accusations et d'incarcérations excessives ne prennent pas fin au moment de l'arrestation d'un individu. Les décisions d'ordre correctionnel peuvent refléter de plusieurs manières la criminalisation qui marque depuis longtemps les peuples indigènes. Une réponse ferme aux appels à l'action de la Commission jetterait un regard critique sur toutes les facettes des pratiques correctionnelles, reconnaîtrait les incidences de la discrimination systémique, adopterait des mesures et déploierait des efforts durables afin d'inverser ces tendances.

Le présent rapport a mis en relief plusieurs mécanismes qui, si on y avait recours plus fréquemment, pourraient accroître de façon considérable les taux de réhabilitation et de réinsertion et contribuer à une baisse des incarcérations. Il faut examiner toutes les recommandations de ce rapport, y compris par exemple le recours plus abondant aux absences temporaires et aux libérations conditionnelles, sous un angle propre aux Indigènes, afin de cerner les problèmes particuliers et dégager d'éventuelles solutions par rapport aux résultats associés aux Indigènes présents dans le système pénal de l'Ontario. Il faut accorder de façon proactive des absences temporaires à ceux qui sont incarcérés pour faciliter leur accès à des services et programmes communautaires adaptés à leur culture. La géographie représente souvent une difficulté particulière pour la surveillance communautaire des Indigènes. Bien que l'élargissement du rôle des travailleurs correctionnels communautaires puisse résoudre quelques-uns de ces problèmes, ainsi que nous l'avons vu précédemment, il existe d'importants obstacles qu'il faudra surmonter pour atteindre l'objectif ultime qui consiste à répondre aux besoins criants en matière de supervision et de programmes dans les communautés éloignées. À moins de traiter de questions plus larges, l'uniformisation des rôles et des responsabilités pourrait avoir peu d'incidence positive sur les Indigènes ayant des démêlés avec la justice. Le travail doit être mené sur plusieurs fronts, et d'autres solutions propres aux communautés indigènes doivent être dégagées par les Services correctionnels. Voici quelques-unes des possibilités que l'on pourrait envisager : permettre la supervision à distance par téléphone ou par liaison vidéo afin que les contrevenants indigènes les plus à risque de récidive puissent retourner plus tôt dans leurs communautés; offrir des services de guidance par téléphone et des programmes qui s'harmonisent avec l'importance grandissante que le ministère accorde à la télésanté pour les personnes en détention; et faciliter de façon conjointe les programmes entre les agents de probation et de libération conditionnelle et les travailleurs correctionnels communautaires travaillant en région éloignée, afin d'étendre leur prestation de programmes sur le territoire. Cette tâche difficile ne peut réussir sans des ressources ciblées et des changements organisationnels au sein du ministère.

Les processus décisionnels des Services correctionnels doivent tenir compte des situations particulières des Indigènes, des répercussions du colonialisme qui sont toujours présentes et de la discrimination systémique qui anime le système judiciaire. Dans sa décision de 1999 relative

à l'affaire *R. c. Gladue*, la Cour suprême du Canada enjoignait aux juges de première instance d'envisager d'autres peines que l'emprisonnement au moment du prononcé de la sentence, en portant une attention particulière à la situation de chaque délinquant indigène.⁵¹⁹ Vingt ans plus tard, ces principes ont évolué. Les facteurs mis en relief par l'affaire Gladue sont manifestement applicables au-delà du prononcé de la sentence et doivent être pris en compte chaque fois que la liberté d'un Indigène est en cause.⁵²⁰ Bien que les rapports Gladue constituent le moyen le plus efficace par lequel le système judiciaire prend en considération ces préoccupations (voir l'encadré 24), l'obligation de tenir compte de la discrimination systémique couvre un spectre plus large et doit être intégrée aux politiques et aux façons de faire des services correctionnels.⁵²¹ Ainsi, la jurisprudence montre qu'il faut tenir compte des incidences de la discrimination systémique ainsi que des besoins en matière de culture, de spiritualité, de programmes et de services d'un Indigène au moment de décider si celui-ci doit être placé en isolement.⁵²² De même, ces critères doivent être considérés lorsqu'on doit déterminer la classification de sécurité d'un détenu indigène, son placement en établissement et sa libération conditionnelle, qu'on le sanctionne pour inconduite à l'intérieur de l'établissement, qu'on approuve ou refuse ses absences temporaires, qu'on établit les conditions qu'il doit respecter lorsqu'il se trouve dans la communauté et qu'on détermine les degrés et les modes de surveillance communautaire. Les obligations au chapitre des droits de la personne exigent en outre que l'on examine les politiques et les procédures opérationnelles au sein des établissements dans l'optique indigène pour veiller à ce que les incidences discriminatoires involontaires soient atténuées, p. ex. le temps qu'un visiteur peut passer en compagnie d'un détenu ou les conséquences des frais d'appels interurbains.

Bien que les principes établis dans le rapport Gladue soient censés s'appliquer plus largement lorsque la liberté d'une personne Indigène est en jeu, on ne sait trop quand et si les facteurs énoncés dans ce rapport ont été pris en compte dans le milieu correctionnel ontarien. La politique ministérielle ne renvoie qu'une fois à l'affaire Gladue dans le cadre des rapports

⁵¹⁹ *R. c. Gladue*, *supra* note 473.

⁵²⁰ *Frontenac Ventures Corporation c. Ardoch Algonquin First Nation*, 2008 ONCA 534; *États-Unis c. Leonard*, 2012 ONCA 622, déclaré dans *R. c. Anderson*, 2014 SCC 41.

⁵²¹ Jillian Anne Rogin, *The Application of Gladue to Bail: Problems, Challenges, and Potential*, (LLM Thesis, Osgoode Hall Law School of York University, 29 septembre 2014).

⁵²² Reportez-vous, par exemple, à l'affaire *Hamm c. A.G. (Can.)*, 2016, Cour du Banc de la Reine de l'Alberta 440 (la décision de placer en isolement les détenus indigènes était déraisonnable, entre autres parce que l'évaluation préalable n'avait pas pris en compte leurs antécédents culturels et les avantages d'une réhabilitation dans le cadre de programmes axés sur les Indigènes).

Encadré 24 : Les rapports Gladue

Un rapport Gladue présente un aperçu des événements qui ponctuent l'existence d'un contrevenant indigène et, s'il y a lieu, propose des solutions de rechange à un emprisonnement. On trouve dans un tel rapport les facteurs systémiques et individuels qui ont conduit un individu à fréquenter le système de justice pénale. Voici quelques-uns des facteurs systémiques et mis en contexte que peut inclure un rapport : l'héritage et le traumatisme intergénérationnel des pensionnats indiens, la rafle des années soixante, la fréquentation du système d'aide à l'enfance, la *Loi sur les Indiens*, les obstacles socioéconomiques ainsi que la réinstallation forcée des communautés ou des familles.

Les auteurs de ces rapports sont indigènes et relatent l'histoire d'un individu, avec plusieurs de ses propres citations, incluses dans les rapports, et celles de personnes pouvant apporter des renseignements et des perspectives sur les événements marquants de sa vie. Les rapports sont rédigés sur un ton neutre, à la manière d'un *amicus curiae* (ami de la cour), afin qu'un juge puisse en tenir compte au moment de décider de la sentence à imposer à un contrevenant indigène. Il ne s'agit aucunement de plaidoyers. On peut les distinguer des rapports présentenciels, qui sont des rapports types qui offrent la possibilité de recommander une surveillance communautaire à titre de peine propre aux personnes d'ascendance indigène, mais qui sont préparés par des agents de probation et de libération conditionnelle sur l'ordre d'un juge.

Les rapports Gladue sont ainsi nommés par suite d'une décision de la Cour suprême du Canada remontant à 1999 dans l'affaire *R. c. Gladue*, dans laquelle les juges ont interprété l'alinéa 718.2(e) du *Code criminel*, qui statue que les cours inférieures doivent prendre en compte les origines d'un contrevenant indigène afin d'explorer des alternatives à l'incarcération et déterminer sa peine en conséquence. L'intention curative de cette section du *Code criminel* était de se pencher sur la surreprésentation des Indigènes dans les établissements correctionnels.

présentenciels qui sont exigés et remis aux juges avant le prononcé des sentences.⁵²³ Il n'existe aucune politique qui oriente vraiment le personnel ou les employés du ministère à appliquer les recommandations du rapport Gladue à la myriade de décisions correctionnelles qui ont des incidences sur la liberté des individus. Bien qu'une politique interne demande aux employés de tenir compte des antécédents culturels des Indigènes au moment de leur fournir du soutien et

⁵²³ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Probation, Parole and Conditional Sentence Policy and Procedures Manual: Court Ordered Reports: Pre-Sentence Reports* (gouvernement de l'Ontario, 23 mars 2016).

des programmes qui soient adaptés à leur culture,⁵²⁴ cette directive s'articule entièrement sur la prestation de services pertinents plutôt que sur la rectification des manquements qui sous-tendent le système.

Il faut prêter une attention particulière à l'interaction entre la discrimination systémique et le recours des Services correctionnels aux évaluations des risques et des besoins. Ainsi que nous l'avons expliqué précédemment dans le présent rapport, les évaluations des risques et des besoins sont des outils factuels servant à mesurer de façon approximative la probabilité qu'un individu récidive après son retour dans la communauté. Ils servent en outre à identifier les facteurs criminogènes spécifiques (p. ex., l'éducation, l'abus d'alcool ou d'autres drogues et l'emploi) qui accroissent le risque de récidive et, par conséquent, permettent au personnel des Services correctionnels de cibler des programmes et des interventions efficaces. Bien que les mesures conçues pour prévoir les récidives soient préférables au seul hasard, elles ne sont pas sans failles. Les mesures et les outils servant à évaluer et à prévoir les risques et les besoins doivent être adaptés sur le plan culturel, et non pas transposer un préjugé systémique au processus décisionnel des Services correctionnels. Certains ont fait valoir que les outils d'évaluation des risques sont entachés de partialité sur le plan culturel et que, lorsqu'on s'en sert pour évaluer des détenus indigènes, ils se traduisent par une notation plus élevée, ce qui a des incidences sur la classification, l'accès aux programmes et l'admissibilité aux libérations.⁵²⁵ Les facteurs selon lesquels on évalue les détenus indigènes peuvent les faire *paraître* plus à risque de récidiver qu'ils ne le sont en réalité.⁵²⁶ La raison de cette apparente partialité est attribuée à la pondération des facteurs statiques tels que les antécédents criminels et l'acte criminel reproché ainsi qu'à divers facteurs de risque dynamiques (p. ex., le manque

⁵²⁴ Reportez-vous, par exemple, au document du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels intitulé : *Probation, Parole and Conditional Sentence Policy and Procedures Manual: Parole: Supervision* (gouvernement de l'Ontario, mars 2011); ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Core Programs – Programs for Indigenous Offenders* (gouvernement de l'Ontario).

⁵²⁵ Holly Wilson et Leticia Gutierrez, *Does One Size Fit All?: A Meta-Analysis Examining the Predictive Ability of the Level of Service Inventory (LSI) With Aboriginal Offenders*, *Criminal Justice and Behaviour* 41, (2014); Kelly Hannah-Moffat, Paula Maurutto et Sarah Turnbull, *Negotiated Risk: Actuarial Illusions and Discretion in Probation*, *Revue canadienne de droit et société* 24 (2009); Kelly Hannah-Moffat et Paula Maurutto, *Youth Risk/Need Assessment: An Overview of Issues and Practices* (Ottawa, ministère de la Justice du Canada, 2003).

⁵²⁶ *Ibidem*, Wilson et Gutierrez, à la p. 199; cf. également Joane Martel, Renée Brassard et Mylène Jaccoud, *When Two Worlds Collide: Aboriginal Risk Management in Canadian Corrections*, *British Journal of Criminology* 51, (2011); Alfred Allan et Deborah Dawson, *Assessment of the Risk of Reoffending by Indigenous Male Violent and Sexual Offenders*, *Trends & Issues in Crime and Criminal Justice* (2004); Robert G. Hann et William G. Harman, *Predicting Release Risk for Aboriginal Penitentiary Inmates* (Rapport d'utilisateur n° 1993-12), (Ottawa, Service correctionnel du Canada, 1993).

d'éducation, d'emplois et de logements dans les communautés éloignées) qui dénotent de réels problèmes systémiques plutôt qu'individuels.⁵²⁷ Dans le contexte des peuples indigènes, les besoins recensés pourraient être considérablement plus élevés, vu l'héritage toujours vivant de la colonisation et des pensionnats indiens. Toutefois, il n'existe aucune orientation politique quant à la prise en compte des principes du rapport Gladue lorsqu'on applique l'INS-RO aux contrevenants indigènes.

Le système correctionnel de l'Ontario a recours aux évaluations des risques et des besoins dans divers contextes. Ainsi que nous l'avons résumé à la section Vb du présent rapport, l'Ontario se sert de l'Inventaire du niveau de service : révision de l'Ontario (INS-RO) à titre d'outil d'évaluation standard des risques et des besoins. La politique exige qu'un INS-RO soit dressé dans une variété de situations : lorsqu'un détenu est condamné à une peine d'emprisonnement de plus de 30 jours; lorsqu'on envisage d'accorder à un détenu une absence temporaire sans escorte, de travailler dans la communauté ou de présenter une demande de libération conditionnelle; et pour la plupart des individus qui font l'objet d'une surveillance communautaire.⁵²⁸ La politique exige en outre que les conclusions d'un INS-RO soient prises en compte dans « toutes les décisions relatives à la classification, l'incarcération et le transfert, les programmes, la libération conditionnelle et la surveillance communautaire d'un détenu ».⁵²⁹ Par conséquent, la note de l'INS-RO peut avoir d'importantes répercussions à plusieurs stades au sein du système correctionnel.

La plupart des outils d'évaluation des risques et des besoins sont mis au point et validés en fonction d'une population carcérale mâle et caucasienne, et le fait que l'on s'en serve vis-à-vis de sous-groupes de la population ayant des cultures, des caractéristiques et des besoins particuliers suscite la controverse.⁵³⁰ Nombre d'études académiques ont critiqué le recours aux

⁵²⁷ *Ibidem*, Wilson et Gutierrez; Kelly Hannah-Moffat et Paula Maurutto, *Re-Contextualizing Pre-Sentence Reports: Risk and Race, Punishment & Society* 12, n° 3 (2010).

⁵²⁸ MSCSC : Détenus des établissements provinciaux, *supra* note 278; MSCSC : Inventaire de niveau de service, *supra* note 348.

⁵²⁹ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Institutional Service Policy and Procedures Manual: Inmate Management: Classifying* (gouvernement de l'Ontario, juillet 2004).

⁵³⁰ David Milward, *Locking up those dangerous Indians for Good: An Examination of Canadian Dangers Offender Legislation as Applied to Aboriginal Persons*, *Alberta Law Review* 51, n° 3 (2014), 620; Hannah-Moffat et Maurutto, *supra* note 527. Cf. également *Ewert c. Canada* 2017, CarswellNat 663, 2017 CarswellNat 664, sur les demandes d'absence temporaire à la Cour suprême du Canada permises par l'affaire *Canada (commissaire du Service correctionnel) c. Ewert*, [2016] F.C.J. n° 853, 2016 FCA 203 (Cour d'appel fédérale), portée en appel en ce moment devant la Cour suprême du Canada.

outils d'évaluation des risques à l'endroit des Indigènes.⁵³¹ Bien qu'aucune étude n'ait été publiée relativement à l'applicabilité de l'INS-RO aux contrevenants indigènes, des chercheurs ont trouvé que l'Inventaire du niveau de service sur lequel l'INS-RO est fondé constitue un outil d'évaluation des risques moins fiable pour la population indigène que pour les autres contrevenants.⁵³² Une étude commandée par le ministère, qui n'a pas été publiée à ce jour, indique que l'INS-RO s'est révélé fiable pour les détenus indigènes en surveillance communautaire et en détention. Toutefois, l'étude interne n'a pas fait appel à un groupe de comparaison non-indigène; les auteurs ont inclus une mise en garde « ... nous ignorons si la validité prédictive à laquelle concluent les analyses courantes serait différente de celle qui serait associée à un groupe similaire de contrevenants caucasiens. »⁵³³

En 2015-2016, 2,4 % des détenus non-indigènes se sont vu accorder une libération conditionnelle, alors que ce taux se chiffrait à moins de 0,8 % chez les détenus indigènes. Nous avons constaté que les détenus indigènes étaient moins susceptibles d'avoir droit à une libération conditionnelle que les autres détenus, peu importe la durée de l'incarcération. En 2015, la Commission ontarienne des libérations conditionnelles a mis en place une politique permettant la tenue d'audiences sous forme de cercle afin de « ... créer un cadre qui favorise un déroulement des audiences adapté à la culture des contrevenants indigènes (c.-à-d., les Premières Nations, les Inuit et les Métis) et qui permet à tous les membres de la Commission de mieux comprendre le contrevenant, sa situation personnelle, ses projets, etc.»⁵³⁴ La Commission ontarienne des libérations conditionnelles a mis un accent appréciable sur la mise en œuvre opportune et significative de cette politique, notamment en assurant une meilleure formation de ses membres du moment et de ceux qui y ont siégé par la suite. Il s'agit là d'efforts louables qui devraient donner lieu à des résultats positifs. Étant donné les statistiques fort préoccupants liés à la probabilité que les détenus indigènes aient droit à une libération conditionnelle,⁵³⁵ il est nécessaire que la Commission et le ministère adoptent des mesures

⁵³¹ Wilson et Gutierrez, *supra* note525; Martel et al., *supra* note527; Hannah-Moffat et Maurutto, *supra* note527; Hannah-Moffat et al., *supra* note525; Hannah-Moffat et Maurutto, *supra* note525.

⁵³² *Ibidem*, Wilson et Gutierrez; *Ibidem*, Martel et al.; James Bonta, Native Inmates: Institutional Response, Risk, and Needs, *Revue canadienne de criminologie* 31 (1989).

⁵³³ Carrie L. Tanasichuk et J. Stephen Wormith, *The Predictive Validity of the Level of Service Inventory – Ontario Revision (LSI-OR) with Aboriginal Offenders* (préparé à l'intention du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels de l'Ontario, 2009) à la p. 34.

⁵³⁴ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Ontario Parole Board Policy and Procedures Manual: General: Aboriginal Circle Hearings* (gouvernement de l'Ontario, 19 mars 2015).

⁵³⁵ Au cours de l'année 2015-2016, 2,4 % des détenus non-indigènes se sont vu accorder une libération conditionnelle, alors que ce taux se chiffrait à moins de 0,8 % chez les détenus

ciblées. Nous en reparlerons à la sous-section du présent rapport qui traite de libération graduelle et d'intégration à la communauté.

Encadré 25 : Le système judiciaire de l'Ontario et la prise en compte de la situation des peuples indigènes

Il faut prendre en compte la situation particulière des peuples indigènes, les répercussions négatives du colonialisme et la discrimination systémique du système judiciaire chaque fois que la liberté d'une personne Indigène est en jeu⁵³⁶.

Les données de l'Ontario montrent que les juges semblent tenir compte des facteurs énumérés au rapport Gladue au moment du prononcé de la sentence. Les personnes indigènes vivant en Ontario sont plus susceptibles de recevoir des peines d'emprisonnement plus brèves que celles qui ne le sont pas, et ce, même lorsqu'on prend en considération la gravité (c.-à-d. la violence) de l'infraction. Même parmi les personnes faisant face à au moins une accusation de violence, les Indigènes sont encore plus susceptibles de recevoir une peine plus courte que celles qui appartiennent à d'autres groupes. Les probationnaires indigènes sont eux aussi plus susceptibles que les autres probationnaires de montrer des caractéristiques (c.-à-d. accusations de violence et infractions relevant de l'administration de la justice) qui pourraient être considérées comme des indicateurs de délinquants à risque ou problématiques. Malgré cela, les juges chargés du prononcé des sentences les libèrent dans la communauté. Nonobstant le caractère en apparence plus grave des affaires mettant en cause des Indigènes, ils sont plus susceptibles que les personnes appartenant à d'autres groupes de recevoir des périodes de probation plus brèves en Ontario. Pour terminer, il semblerait que les personnes indigènes soient plus susceptibles que les autres d'avoir des peines d'emprisonnement avec sursis plus brèves, et ce, malgré une probabilité plus élevée d'être accusés de violence ainsi que des antécédents liés à des infractions relevant de l'administration de la justice. Malgré le fait que les dossiers indigènes semblent avoir une probabilité plus élevée d'être assortis de caractéristiques que l'on pourrait vaguement considérer comme des indicateurs de délinquants à risque ou problématiques, au moment du prononcé des sentences, les juges consentent toujours à leur accorder des peines d'emprisonnement avec sursis plus brèves.

Malgré ces tendances, on constate toujours une surreprésentation importante des Indigènes dans le système judiciaire. Cela donne à penser qu'il faut prêter une plus grande attention au rôle des autres acteurs dans le système judiciaire, y compris les policiers, les procureurs, les tribunaux des cautionnements, les services correctionnels et la Commission ontarienne des libérations conditionnelles.

indigènes; les détenus indigènes étaient moins susceptibles d'avoir droit à une libération conditionnelle que les autres détenus, peu importe la durée de l'incarcération.

⁵³⁶ *Frontenac Ventures Corporation c. Ardoch Algonquin First Nation*, 2008 ONCA 534; *États-Unis c. Leonard*, 2012 ONCA 622, déclaré dans *R. c. Anderson*, 2014 SCC 41.

Principales conclusions et recommandations

- Les Indigènes constituent environ 2 % de la population totale en Ontario, mais en 2016 ils représentaient 13 % des détenus provinciaux. En Ontario, le pourcentage d'individus en probation qui sont d'origine indigène a augmenté au cours des 15 dernières années.
- La surreprésentation des Indigènes dans le système correctionnel ontarien n'est qu'une des conséquences de siècles de colonisation et de traitement discriminatoire, et on ne peut résoudre cette question sans en prendre d'autres en considération.
- La structure actuelle pour aborder des problématiques indigènes au sein des établissements correctionnels est limitée. Les recommandations au ministère de créer une unité permanente centralisée pour les Indigènes n'ont pas été mises en œuvre.
- Dans le cadre de la réaction du gouvernement de l'Ontario aux appels à l'action de la Commission vérité et réconciliation du Canada, les Services correctionnels se sont engagés à améliorer la prestation des services pour les détenus indigènes et ceux qui sont sous surveillance communautaire.
- Malgré les décisions juridiques claires stipulant que les principes de Gladue s'appliquent chaque fois que la liberté d'un Autochtone est en jeu, on ne sait pas quand et comment ces facteurs sont pris en considération dans le contexte correctionnel ontarien.
- La plupart des établissements provinciaux n'offre pas les services d'Aînés de façon régulière.
- Les postes d'agents de liaison avec les détenus indigènes ne sont pas toujours pourvus, et le nombre de dossiers confiés à ces agents varie considérablement d'un établissement à l'autre.
- Le ministère établit des ententes avec des personnes et des communautés des Premières Nations pour employer des agents correctionnels communautaires chargés d'aider à la surveillance dans la communauté dans les régions éloignées. Il n'existe pas de politique du ministère définissant le poste, les responsabilités ou les fonctions de ces agents, et les modalités de leurs contrats varient grandement.

Recommandation 4.1 : Je recommande que, dans les six mois suivant la publication du présent rapport, le ministère nomme un sous-ministre adjoint responsable d'une division des programmes et des politiques indigènes qui soit dotée de ressources et d'effectifs suffisants pour s'acquitter efficacement de sa tâche au sein des Services correctionnels.

Recommandation 4.2 : Je recommande que le ministère élargisse la portée de sa réponse aux appels à l'action de la Commission vérité et réconciliation en jetant un regard critique sur toutes les facettes des pratiques correctionnelles, en reconnaissant les incidences de la discrimination systémique et en adoptant des mesures afin d'inverser ces tendances. Il faudrait porter une attention particulière à l'intégration véritable des facteurs énumérés au rapport

Gladue à l'ensemble des décisions ayant des incidences sur la liberté de toute personne indigène.

Recommandation 4.3 : Je recommande que le ministère travaille de concert avec les communautés indigènes pour créer et utiliser des huttes de guérison afin d'accroître le soutien communautaire et réduire le récidivisme.

Recommandation 4.4 : Je recommande que le ministère révise sa formation actuelle axée sur les Indigènes qu'il destine aux employés des Services correctionnels. Le programme en quatre volets sur les réalités des peuples indigènes (Bimickaway) qui vient d'être préparé par la Division de la justice pour les Indigènes du ministère du Procureur général pourrait servir de point de comparaison.

Recommandation 4.5 : Je recommande que la *Loi sur les Services correctionnels de l'Ontario* comprenne les dispositions suivantes :

- un principe directeur énonçant que les politiques, programmes, pratiques et décisions des Services correctionnels doivent être adaptés aux besoins particuliers et propres à la réintégration sociale des Indigènes;
- une exigence voulant que le ministère mette en place un comité consultatif indigène qui le conseille sur la prestation de services correctionnels aux détenus indigènes;
- une exigence selon laquelle le ministère doit prendre toutes les mesures raisonnables pour assurer les services d'un chef spirituel ou d'un Aîné indigène à l'ensemble des détenus indigènes;
- une disposition affirmant que la spiritualité, les chefs spirituels et les Aînés indigènes ont le même statut que les autres religions et les autres chefs religieux ou spirituels;
- une disposition autorisant le ministère à conclure une entente avec une communauté indigène dans le but d'assurer des services correctionnels aux Indigènes;
- enfin, une disposition permettant au ministère d'échanger des renseignements aux fins de la planification d'une libération avec une communauté indigène au sein de laquelle un détenu manifeste sa volonté d'être remis en liberté et donne son consentement.

Recommandation 4.6 : Je recommande que le ministère mette à jour l'ensemble de ses politiques et contrats en fonction des expressions et des mots proposés lors des consultations auprès des communautés et des organismes indigènes, en s'attardant particulièrement à établir une terminologie cohérente relativement aux descriptions de tâches, rôles et responsabilités des agents correctionnels communautaires et des agents de liaison avec les détenus indigènes.

Recommandation 4.7 : Je recommande que la direction de chaque établissement permette aux détenus de rencontrer des Aînés en un lieu approprié et que les Ordres permanents soient mis à jour en fonction des lieux désignés pour la tenue de cérémonies telles que celles de purification et les huttes à sudation.

Recommandation 4.8 : Je recommande que la politique du ministère prévoie un financement stable, échelonné sur plusieurs années pour les individus ou les organismes dotés en personnel indigène afin que ces derniers puissent assurer les services d'agents correctionnels communautaires, d'agents de liaison avec les détenus indigènes et des services connexes.

Recommandation 4.9 : Je recommande que des unités de soutien au programme indigène soient mises en place à chaque établissement correctionnel. Ces unités doivent être dotées de ressources suffisantes, dont un budget qui assure une prestation de services continus au fil de l'année et au minimum un agent de liaison avec les détenus indigènes, un Aîné et du personnel administratif en nombre suffisant. La division des programmes et des politiques indigènes doit se charger de la planification et de la mise en œuvre de ces unités.

VII. SERVICES DE SANTÉ ET GOUVERNANCE

Les individus incarcérés dépendent du système correctionnel en matière de sécurité, de santé et de bien-être. À son tour, le gouvernement a une obligation sur les plans juridique et éthique d'offrir à ces individus des soins de santé adéquats pendant qu'ils sont incarcérés.

Malgré les efforts louables du personnel de santé des Services correctionnels, l'Ontario a du mal à satisfaire les besoins de santé complexes de la population carcérale. Il existe d'importantes lacunes dans les services de santé fournis dans les établissements correctionnels provinciaux; dans certains cas, la prestation de soins de santé est même en deçà des normes de la communauté. Le système est en grande partie réactif et destiné principalement à soigner les problèmes de santé les plus graves et les plus urgents. Fondamentalement, il s'agit d'un système pour lequel les soins de santé ne sont qu'un service parmi d'autres services ou programmes offerts aux détenus, et non un droit essentiel servant à atteindre des objectifs correctionnels et une obligation première et distincte du gouvernement. L'Ontario n'est pas le seul territoire de compétence à faire face à ces défis : des études et des rapports portant sur les systèmes correctionnels de nombreux pays font état du manque de soins médicaux adéquats dans les prisons,⁵³⁷ des difficultés à recruter et à conserver le personnel médical⁵³⁸ et des tensions d'ordre éthique et pratique entre les employés des services médicaux et ceux de la sécurité.⁵³⁹

⁵³⁷ Pour un aperçu de ces questions, reportez-vous à l'étude de Colleen A. Hanrahan, *Assigning Responsibility for Mental Health Services in a Prison: A Case Study* (thèse de doctorat, Université Walden, 2015) au chapitre 2.

⁵³⁸ *Ibidem*. Cf., par exemple, Paul Hayton, Alex Gatherer et Andrew Fraser, *Patient or prisoner: Does it matter which Government Ministry is responsible for the health of prisoners? A briefing paper for network meeting, Copenhagen October 2010* (Copenhague, Bureau régional pour l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé, 2010) (où on lit que le recrutement de professionnels de la santé afin de travailler dans les prisons est perçu par ces derniers comme un frein à leurs compétences et à leur perfectionnement professionnel, et que l'on ne pouvait pas tenir pour acquis que les professionnels de la santé étaient prêts ou désireux de travailler entre les murs d'une prison ou auprès de prisonniers); Ruth M. Crampton, *Horizons Revealed; Post-Anæsthetic Care for Prisoner Patients*, (thèse de doctorat, Université Deakin, Melbourne, Australie, 2010) (où on lit que les possibilités en matière de perfectionnement professionnel et la formation des effectifs se limitaient aux employés des services correctionnels présents à l'intérieur des prisons et que ces derniers disposaient de relativement peu de connaissances et de formation quant à la prestation de soins de santé mentale dans les prisons).

⁵³⁹ Centre international d'études pénitentiaires, *Prison Health and Public Health: The Integration of Prison Health Services* (rapport d'une conférence, Centre international d'études pénitentiaires, 2004) (ci-après désigné Centre d'études pénitentiaires); John Service, *Under Warrant – A Review of the Implementation of the Correctional Service of Canada's 'Mental Health Strategy'*, (préparé pour le Bureau de l'enquêteur correctionnel,

Une partie du problème en Ontario puise ses origines dans la gouvernance et dans la structure de la prestation de services actuelles des soins de santé en milieu correctionnel. Nombre d'organismes nationaux et transnationaux, de même que des spécialistes faisant autorité dans les sphères de la santé, des soins de santé et des soins de santé dans les prisons, ont énoncé des principes fondamentaux pour guider la prestation de soins de santé opportuns dans les établissements correctionnels. Il existe un vaste consensus sur le fait que la responsabilité des soins de santé dans les établissements correctionnels doit incomber à l'instance gouvernementale responsable de la santé. Plusieurs territoires de compétence partout au monde, dont quatre provinces du Canada (l'Alberta, la Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve-et-Labrador et la Colombie-Britannique) ont transféré la responsabilité des soins de santé dans leurs établissements correctionnels à leurs autorités respectives en matière de santé ou ont annoncé leur intention de le faire.⁵⁴⁰ Pour plusieurs de ces administrations, ce changement a été motivé par des préoccupations profondes concernant la qualité des soins assurés dans les établissements et le rôle des professionnels des soins médicaux dans un milieu correctionnel.⁵⁴¹

John Service Consulting, septembre 2010); Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Une affaire risquée : Enquête sur le traitement et la gestion des cas d'automutilation chronique parmi les délinquantes sous responsabilité fédérale - Rapport final* (gouvernement du Canada, 10 octobre 2013) (ci-après désignée *Une affaire risquée*); Philip R. Magaletta, Alix M. McLearnand, Robert D. Morgan, *Framing Evidence for Correctional Mental Health Services, Corrections Today* (décembre 2007); L. Walsh, *Please Ensure Your Mask is Securely Fitted Before Assisting Others*, exposé présenté à la douzième conférence biennale sur la détention et les soins, (Regina, Saskatchewan, 7 octobre 2011).

⁵⁴⁰ L'Angleterre, le Pays de Galles, l'Écosse, la France, la Norvège et la Nouvelle-Galles du Sud nous offrent des exemples à cet égard. Cf. Paul Hayton et John Boyington, *Reform Efforts in Public Services: Prisons and Health Reforms in England and Wales, American Journal of Public Health* 96, n° 10 (octobre 2006) aux pp. 1730 et 1732; Paul C. Webster, *Integrating Prison Health Care into Public Health Care: The Global View, Journal de l'Association médicale canadienne* 185, n° 7 (avril 2013) à la p. 283; *British Columbia will transfer its health care governance on October 1, 2017*. Gouvernement de la Colombie-Britannique, *Continuity of Care is the Focus of Inmate Health-Care Change BC Government News, communiqué de presse* (6 mars 2017) (ci-après désigné « Continuité des soins »); *Newfoundland is working on transferring responsibility for the provision of health services in prison to the health and community services system, with a target implementation date of March 2021*. Comité multipartite sur la santé mentale et les dépendances, *Towards Recovery: A vision for a renewed mental health and addictions system for Newfoundland and Labrador*, (Terre-Neuve-et-Labrador, mars 2017). Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, *The Way Forward: Towards Recovery: The Mental Health and Addictions Action Plan for Newfoundland and Labrador*, (gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, juin 2017).

⁵⁴¹ Bureau régional pour l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé et Office des Nations unies contre la drogue et le crime, *Good Governance for Prison Health in the 21st century: A Policy Brief on the Organization of Prison Health*, (Copenhague, Bureau régional pour l'Europe

Encadré 26 : La démarche de l'Organisation mondiale de la Santé visant l'ensemble d'une prison et les principes directeurs de la gouvernance des soins de santé en milieu carcéral

L'Organisation mondiale de la Santé (OMS) a effectué un travail considérable sur la prestation des soins de santé et la gouvernance au sein des systèmes correctionnels. L'OMS favorise une démarche en matière de santé qui vise l'ensemble d'une prison et qui reconnaît que celle-ci doit être un établissement sûr, sécuritaire, réformatrice et favorable à la santé; en outre, son exploitation doit reposer sur la décence et le respect des droits de la personne.⁵⁴² La décence et les droits de la personne sous-tendent toutes les facettes de la vie carcérale et sont, par conséquent, déterminants dans la promotion de la santé. Une démarche visant l'ensemble d'une prison « ... répond aux besoins des prisonniers en matière de promotion de la santé tels qu'ils sont définis au moyen d'évaluations des besoins en santé et inscrits aux programmes d'amélioration de la santé⁵⁴³. » Au même moment, lorsque la chose est opportune, il faut s'occuper de promouvoir la santé du personnel au moyen d'initiatives en milieu de travail.⁵⁴⁴

S'il souhaite adopter une démarche visant l'ensemble d'une prison, le gouvernement doit d'abord veiller à ce que les prisons favorisent la santé et ne fassent pas que fournir des soins de santé.⁵⁴⁵ Les directions des établissements carcéraux doivent produire une directive traitant de la promotion de la santé qui traduit avec clarté les répercussions en matière de travail et de ressources ainsi que les besoins au chapitre de la formation nécessaire.⁵⁴⁶ L'adoption d'une démarche visant l'ensemble d'une prison en matière de promotion de la santé doit être vue comme un volet intégral de la planification et des pratiques à l'intérieur d'un établissement carcéral. La promotion de la santé en prison doit reposer en bonne partie sur les mesures suivantes :

- réserver aux prisonniers un traitement respectueux des lois;
- veiller à l'entretien et à la dotation en matériel des établissements;

de l'Organisation mondiale de la santé, 2013) (ci-après désigné « WHO: Office on Drugs and Crime »); Hayton et Boyington, *supra* note 540 aux pp. 1730, 1732; Webster, *supra* note 540 à « Continuity of Care », *supra* note 540; le Collège des médecins de famille du Canada, comité du programme de santé en prison, communauté de pratique en médecine familiale, énoncé de position sur la prestation de soins (14 juillet 2016) (ci-après désigné « Collège des médecins de famille du Canada »).

⁵⁴² Organisation mondiale de la Santé, Bureau régional pour l'Europe, *Health in Prisons: A WHO Guide to the Essentials in Prison Health* (Copenhague, Bureau régional pour l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé, 2007) à la p. 17.

⁵⁴³ *Ibidem.*

⁵⁴⁴ *Ibidem.*

⁵⁴⁵ *Ibidem.*

⁵⁴⁶ *Ibidem.*

- prêter vite attention aux préoccupations des prisonniers;
- protéger les prisonniers contre ce qui peut leur porter atteinte;
- proposer aux prisonniers un régime de vie qui rend l'emprisonnement supportable;
- veiller à ce que le personnel traite les prisonniers de façon équitable et cohérente.⁵⁴⁷

En 2013, l'Organisation a également publié une note de politique pour aider les gouvernements à déterminer les pratiques exemplaires en matière de gouvernance des politiques de santé dans les prisons. Dans cette note, elle établissait quatre fondements juridiques de la santé dans les prisons :

- Les personnes incarcérées ont droit à la santé.⁵⁴⁸ Les établissements de santé publique et de soins de santé, les biens et les services doivent être disponibles, accessibles sur les plans physique et financier, acceptables (c.-à-d. qu'ils doivent respecter la déontologie médicale, la confidentialité et améliorer l'état de santé), pertinents et de bonne qualité des points de vue scientifique et médical⁵⁴⁹.
- Les gouvernements ont une obligation particulière de « diligence afin de prévenir toutes les formes de dégradation de la santé ou d'atteintes au bien-être de leurs prisonniers que l'on puisse éviter. »⁵⁵⁰
- Le personnel médical des prisons doit « agir dans l'exercice de ses fonctions de façon indépendante par rapport aux autorités carcérales et d'une façon qui se rapproche le plus possible des services de santé publics. »⁵⁵¹
- Dans les prisons, la prestation des services de santé doit s'articuler autour des principes d'équivalence et d'intégration des prisonniers; ces derniers doivent avoir accès à des services de santé équivalents à ceux de la communauté en général, et la prestation de ces services doit constituer un volet intégral du système public de soins.

La démarche visant l'ensemble d'une prison et les principes de gouvernance de l'OMS ont orienté la réforme de la gouvernance et de la prestation des soins de santé du système correctionnel au Canada. La Colombie-Britannique, par exemple, fait expressément référence aux rapports de l'OMS et à la démarche visant l'ensemble d'une prison dans ses

⁵⁴⁷ *Ibidem* à la p. 17.

⁵⁴⁸ La *Loi constitutionnelle*, *supra* note 446. Dans le cadre constitutionnel du Canada, cela serait compris dans la *Charte canadienne des droits et libertés* qui garantit le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité.

⁵⁴⁹ Bureau régional pour l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé et Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Good Governance for Prison Health in the 21st Century: A Policy Brief on the Organization of Prison Health* (Copenhague, Bureau régional pour l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé, 2013) aux pp. 3-4.

⁵⁵⁰ *Ibidem* à la p. 8.

⁵⁵¹ *Ibidem* à la p. 9.

documents de transition. S'appuyant sur cet ensemble de travaux, le gouvernement de cette province a établi trois grands principes qui orientent l'objectif de ses services correctionnels de réduire le taux de récidive en répondant sans tarder aux besoins en matière de santé et en appuyant les détenus sur la voie du recouvrement de la santé :

- **équivalence** des services par rapport à ceux qui sont assurés dans la communauté;
- **indépendance** de la prestation des services de santé dans le contexte de sécurité publique que représente un milieu carcéral;
- **intégration** des services de santé aux politiques et aux systèmes des autorités médicales de la localité.

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario est responsable de la vaste majorité du secteur de la santé dans la province.⁵⁵² Cependant, pour la population carcérale adulte, la responsabilité des soins de santé incombe au ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels,⁵⁵³ dont le mandat principal est, comme son nom l'indique, la sécurité communautaire et les services correctionnels, et non pas la santé.

Ce fractionnement des responsabilités des soins de santé signifie qu'en Ontario les détenus reçoivent des services de santé qui sont assurés et administrés indépendamment de ceux auxquels a droit pratiquement tout le reste de la population, en l'absence des ressources dédiées, de l'expérience, des compétences, de la vision stratégique et du mandat du ministère responsable de la santé. Le MSCSC n'a aucune compétence particulière de la conception, de la prestation, de la gestion ou de la supervision des soins de santé ou des services de santé publique, pas plus que de l'élaboration de stratégies en matière de soins de santé qui soient

⁵⁵² Le gouvernement fédéral fournit le financement et se charge de la prestation des services primaires et supplémentaires à certains groupes d'Ontariens : les Première Nations qui vivent dans des réserves, les Inuit, les militaires des Forces armées canadiennes, les anciens combattants admissibles, les détenus dans les pénitenciers fédéraux et certains groupes de demandeurs du statut de réfugié.

⁵⁵³ Le règlement 778, *supra* note 16, à son article 2 (1), édicté en vertu de la *Loi sur le ministère des Services correctionnels*, stipule que le « chef d'établissement d'un établissement correctionnel est chargé de l'administration de l'établissement, et des soins et des services de santé fournis aux détenus placés sous son autorité, de leur discipline, de leur sécurité et de leur garde. » Bien que l'article 4 (1) du *règlement 778* énonce qu'il doit y avoir « dans chaque établissement, un ou plusieurs professionnels de la santé chargés d'y fournir des services de santé, et de surveiller et d'ordonner les traitements médicaux et chirurgicaux de tous les détenus », les gestionnaires des services de santé des établissements correctionnels relèvent de leurs chefs d'établissement respectifs, qui ne sont pas des professionnels de la santé.

appropriées pour toute population de patients, et encore moins pour un groupe complexe et vulnérable comme la population carcérale.

Aucune exigence n'est faite au MSCSC pour qu'il harmonise ses services de santé destinés aux détenus avec les services et les objectifs du ministère de la Santé et des Soins de longue durée ou pour qu'il consulte ce dernier lorsqu'il élabore ses politiques en matière de soins de santé. On assiste toutefois à des collaborations épisodiques. Ainsi, le MSCSC a indiqué récemment avoir collaboré avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée à la stratégie de la province en matière de santé mentale et de lutte contre les dépendances.⁵⁵⁴ La *Stratégie afin de prévenir la dépendance et les surdoses d'opioïdes* du ministère de la Santé et des Soins de longue durée formulée en 2016 comporte un volet axé sur la collaboration avec le MSCSC pour distribuer gratuitement des trousse de naloxone aux détenus à risque à leur libération des établissements correctionnels de la province.⁵⁵⁵ Le gouvernement provincial s'est également attardé à favoriser de meilleurs liens entre les prestataires de services de santé des établissements carcéraux et de la communauté. À cet égard, on a annoncé récemment le financement de cinq lits en milieu psychiatrique pour deux programmes médico-légaux destinés à des patients des services correctionnels. Lorsqu'ils seront opérationnels, ces lits permettront des soins psychiatriques de courte durée et une stabilisation pour les patients; un plan de soins sera transmis à la direction de l'établissement correctionnel à leur sortie de l'hôpital. Au Centre de détention du Sud de Toronto et au Centre Vanier pour les femmes, des efforts localisés et une collaboration avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée se sont soldés par

⁵⁵⁴ Gouvernement de l'Ontario, *Progrès réalisés concernant la lettre de mandat : Sécurité communautaire et des Services correctionnels, Lettre adressée à l'honorable Kathleen Wynne* (Toronto, du ministre du MSCSC, 11 janvier 2016), dernière consultation : 17 août 2017 <https://www.ontario.ca/fr/page/progres-realises-concernant-la-lettre-de-mandat-securite-communautaire-et-des-services>.

⁵⁵⁵ Dans le cadre d'efforts concertés avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, la formation relative à l'administration des trousse contenant de la naloxone en vaporisateur nasal et destinée au personnel de première ligne des établissements correctionnels est en cours. Les deux ministères ont collaboré à la mise en place à l'échelle provinciale du Programme de naloxone à emporter des établissements correctionnels provinciaux à l'intention des détenus qui risquent une surdose d'opioïdes au moment de leur remise en liberté. Le Programme de naloxone à emporter des établissements correctionnels provinciaux du MSCSC est un composant du Programme ontarien de distribution de naloxone (PODN) financé par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée. Depuis le 31 octobre 2016, plus de 1 407 trousse de naloxone ont été remises à des détenus par l'entremise du Programme de naloxone à emporter des établissements correctionnels provinciaux du MSCSC. Ministère de la Santé et des Soins de longue durée, *Stratégie exhaustive en matière d'opioïdes afin de prévenir la dépendance et les surdoses d'opioïdes, Salle de presse* (gouvernement de l'Ontario, 12 octobre 2016); ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Naloxone First Responders* (note d'information, gouvernement de l'Ontario, 10 mai 2017).

la mise en place du Service d'intervention médico-légale précoce (SIMP), qui offre à certains détenus un dépistage, un triage et une évaluation plus poussés auprès d'un prestataire de services de santé en communauté.⁵⁵⁶ Dans ces établissements, les individus dont on pense qu'ils peuvent avoir des problèmes de santé mentale seront évalués par l'équipe du SIMP et, s'il y a lieu, cette dernière recommandera des traitements au personnel médical de l'établissement correctionnel. Le programme du SIMP n'offre pas de traitement en santé mentale à proprement parler; il revient au personnel du MSCSC de décider du bien-fondé d'un traitement médical.

Le gouvernement de l'Ontario reconnaît qu'un changement doit intervenir dans la façon dont les soins de santé sont assurés dans les établissements correctionnels. Le 4 mai 2017, à la suite de la publication de mon rapport antérieur intitulé : *L'isolement en Ontario*, le gouvernement s'est engagé à « ... transformer les soins de santé dans les établissements correctionnels, notamment en explorant des options pour transférer la responsabilité de la surveillance et de la prestation des soins de santé au ministère de la Santé et des Soins de longue durée. »⁵⁵⁷ Cette responsabilité, selon le gouvernement, comprend la prestation de soins de santé aux personnes

⁵⁵⁶ Le Service d'intervention médico-légale précoce (SIMP) financé par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée que l'on trouve au Centre de détention du Sud de Toronto et au Centre Vanier pour les femmes offre une gamme de services de santé mentale à des personnes en détention provisoire. Au titre d'un protocole d'entente conclu entre le MSCSC et le Centre de toxicomanie et de santé mentale (CTSM), les cliniciens du SIMP, qui sont au service du CTSM, procèdent au triage de tous les détenus qui obtiennent un résultat positif au test de dépistage des troubles de santé mentale (BJMHS). Par la suite, les cliniciens formulent des recommandations si l'individu répond aux critères du programme du SIMP. Le cas échéant, l'individu demeure un client du SIMP et a aussitôt droit aux services d'une équipe multidisciplinaire du CTSM qui regroupe un psychiatre, des travailleurs sociaux, un responsable de clinique en pratique avancée, des ergothérapeutes, des infirmières autorisées et du personnel administratif. D'ordinaire, un détenu est considéré comme admissible au SYMP s'il est jugé inapte à subir un procès, s'il souffre d'une maladie ou d'un trouble qui peut remettre en cause son aptitude à subir un procès, s'il subit ou s'il doit subir une évaluation de sa responsabilité criminelle dans l'optique de la non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux ou encore s'il est tenu de séjourner dans un hôpital de psychiatrie légale en vertu du *Code criminel du Canada* et s'il attend son entrée à l'hôpital. Centre de toxicomanie et de santé mentale, *Forensic Early Intervention Service (FEIS)*, dernière consultation le 3 août 2017.

https://www.camh.ca/en/hospital/care_program_and_services/law_and_mental_health_program/Pages/Forensic-Early-Intervention-Service-FEIS.aspx.

⁵⁵⁷ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *L'Ontario prend des mesures pour réformer le système correctionnel – La province investit dans de nouvelles prisons à Thunder Bay et à Ottawa et modernise les lois*, Salle de presse (gouvernement de l'Ontario, 4 mai 2017).

ayant des besoins complexes et la continuité des soins pour les personnes qui entrent et qui sortent du système correctionnel.⁵⁵⁸

Je crois comprendre que le MSCSC et le ministère de la Santé et des Soins de longue durée ont amorcé des discussions relatives à l'examen des services de santé en milieu carcéral. Il s'agit là d'une évolution encourageante qui me réjouit.

Encadré 27 : Mandats de transformation non coordonnés

On a confié au ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (MSCSC) et au ministère de la Santé et des Soins de longue durée des mandats axés sur une transformation à long terme. Toutefois, la plupart de ces initiatives, qui auraient dû être étroitement liées vu l'état de santé de la population carcérale, se sont déployées en vase clos.

Les lettres de mandat que la Première ministre a remises au MSCSC en 2014 et 2016 chargeaient les ministres d'opérer une transformation à plus long terme du système correctionnel; cependant, il n'était pas fait mention des soins de santé dans le cadre de cette transformation⁵⁵⁹. La lettre de mandat de 2014 demandait au ministre d'assurer la coordination et de « participer à une démarche coordonnée et travailler avec les partenaires de la collectivité, les parties intéressées et d'autres ministres, et tenir compte des problèmes de santé mentale et de toxicomanie au moment d'offrir des services de première ligne, notamment les interventions d'urgence, les services policiers et les services correctionnels⁵⁶⁰. » Dans sa lettre de réponse datée de 2016, qui fait état des progrès réalisés au cours de l'année 2014-2015, la ministre a souligné que le MSCSC collaborait avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée sur les questions de santé mentale au niveau des services policiers et correctionnels⁵⁶¹. La plus récente lettre de mandat du MSCSC passait sous silence l'importance accordée à la santé mentale.

⁵⁵⁸ Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, *Document d'information – Réforme des services correctionnels, Salle de presse* (gouvernement de l'Ontario, 4 mai 2017).

⁵⁵⁹ Gouvernement de l'Ontario, *Lettre de mandat 2014 : Sécurité communautaire et des Services correctionnels*, à l'honorable Yasir Naqvi, (Toronto, de la première ministre de l'Ontario, 25 septembre 2014); gouvernement de l'Ontario, *Lettre de mandat de septembre 2016 : Sécurité communautaire et Services correctionnels*, à l'honorable David Oraziotti (Toronto, de la première ministre de l'Ontario, 23 septembre 2016).

⁵⁶⁰ Gouvernement de l'Ontario, *Lettre de mandat 2014 : Sécurité communautaire et des Services correctionnels*, à l'honorable Yasir Naqvi (Toronto, de la première ministre de l'Ontario, 25 septembre 2014).

⁵⁶¹ Gouvernement de l'Ontario, *Progrès réalisés concernant la lettre de mandat : Sécurité communautaire et des Services correctionnels*, à l'honorable Kathleen Wynne (Toronto, du ministre du MSCSC, 11 janvier 2016).

En même temps, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a préconisé une stratégie visant à transformer totalement le système public de soins de la province. Plus récemment, en 2015, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a relevé d'importantes lacunes en matière de soins qu'il fallait combler dans la province et reconnaissait que certains Ontariens n'étaient pas toujours bien servis par le système public de soins, dont les populations indigènes et les personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale et de dépendances.⁵⁶² Il a affirmé que la « ... planification et l'offre des services de santé sont fragmentées »⁵⁶³ et a cerné la nécessité d'un système axé sur le patient qui assure des « liens continus entre les soins primaires et les autres services » et un « accès opportun aux soins aux endroits les mieux appropriés ». ⁵⁶⁴ Il a voulu proposer « ... d'intégrer réellement le système de santé afin de fournir les soins nécessaires aux patients, quel que soit leur lieu de résidence. »⁵⁶⁵

Tous ces obstacles aux soins de santé sont encore plus présents pour les détenus des établissements carcéraux provinciaux, et la vision d'un système plus performant doit tenir compte de cette population. Cependant, rien n'indique que des efforts sont déployés en vue d'harmoniser ces démarches de transformation parallèles; le travail systémique du ministère de la Santé et des Soins de longue durée ne s'attarde pas aux soins de santé des détenus. Malgré des demandes officielles présentées par les parties prenantes qui pressaient le ministère de la Santé et des Soins de longue durée d'intégrer les établissements correctionnels à sa stratégie de transformation⁵⁶⁶ et le MSCSC de renoncer à la gouvernance des soins de santé, la population carcérale est restée jusqu'à présent en grande partie exclue de la réflexion sur les soins de santé en Ontario.

⁵⁶² Ministère de la Santé et des Soins de longue durée, *Priorité aux patients : Une proposition pour renforcer les soins de santé axés sur les patients en Ontario – Document de discussion* (gouvernement de l'Ontario, 17 décembre 2015) pp. 4, 10-11 (ci-après désigné « *Priorité aux patients* »).

⁵⁶³ *Ibidem* p. 4.

⁵⁶⁴ Ministère de la Santé et des Soins de longue durée, *Ontario's Action Plan for Health Care: Better Patient Care Through Better Value from our Health Care Dollars – Let's Make Healthy Change Happen* (gouvernement de l'Ontario, 2012) p. 10.

⁵⁶⁵ Ministère de la Santé et des Soins de longue durée, *Priorité aux patients*, *supra* note 562, p. 2.

⁵⁶⁶ Société John Howard de l'Ontario *Submission to the MOHLTC – Feedback on Patients First: A Proposal to Strengthen Patient-Centred Health Care in Ontario* (Centre de recherche, Élaboration des politiques et programmes, 25 février 2016); *Provincial Human Services and Justice Coordinating Committee*, lettre à l'honorable Eric Hoskins, *Re: Provincial Human Services and Justice Coordinating Committee's Response to the Proposal to Strengthen Patient-Centred Health Care in Ontario* (29 février 2016), dernière consultation : 18 août 2017.

<http://www.hsjcc.on.ca/our-work/hsjcc-document-library/submissions/433-january-29-2016-patients-first-proposal-response/file> .

a. La santé de la population carcérale

Il est généralement admis que la population carcérale, dans son ensemble, n'est pas en santé.⁵⁶⁷ Bien que le MSCSC surveille quelques-uns des principaux indicateurs de santé ayant trait à certaines maladies et aux besoins en matière de traitement,⁵⁶⁸ le ministère ne recueille pas de données à grande échelle sur l'état de santé⁵⁶⁹ de la population carcérale en Ontario. Le tableau le plus complet de l'état de santé de cette population provient d'études académiques externes qui reposent sur des données limitées⁵⁷⁰ fournies par le ministère. La recherche a démontré que les individus qui ont été incarcérés en Ontario sont en moins bonne santé que le reste de la population.⁵⁷¹ Voici quelques-unes des principales conclusions à cet égard :

- En outre, les individus qui ont été incarcérés sont plus exposés à un risque de décès prématuré attribuable à des causes que l'on peut prévenir et traiter (p. ex., une surdose, une maladie du cœur, le VIH et le suicide).⁵⁷²
- Lorsqu'on les compare à ceux qui reçoivent une peine non carcérale, ceux qui ont été incarcérés ont un taux de mortalité plus élevé pour presque toutes les maladies.⁵⁷³
- Chez ceux qui ont été incarcérés, le risque de mortalité est plus élevé au cours de la période qui suit immédiatement la libération.⁵⁷⁴

⁵⁶⁷ Cf., par exemple, Bureau régional pour l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé, *La santé en prison*, Stefan Enggist et al. (Eds), (Copenhague, Bureau régional pour l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé, 2014) (ci-après désigné *OMS : La santé en prison*); Le Collège des médecins de famille du Canada, *supra* note 541; Fiona Kouyoumdjian, Andrée Schuler, Flora I. Matheson et Stephen W. Hwang, *Health Status of Prisoners in Canada, Le Médecin de famille canadien*, 62 (mars 2016).

⁵⁶⁸ Ainsi, le bureau de santé du ministère effectue le suivi du nombre de patients qui suivent un traitement antirétroviral et du nombre de cas de certaines maladies infectieuses telles que la chlamydia.

⁵⁶⁹ Il recueille des mesures types, notamment sur le taux de mortalité après la libération, les maladies chroniques, les blessures, la santé reproductive ainsi que l'accès aux soins de santé et leur qualité.

⁵⁷⁰ Les données disponibles sont généralement transversales et, par conséquent, peuvent être liées à une surreprésentation dans l'échantillonnage des individus qui sont incarcérés plus longtemps. Elles sont rarement représentatives et sont souvent concentrées sur les détenus sous la garde du gouvernement fédéral ou sur des sous-groupes de la population provinciale. Kouyoumdjian et al., *Health Status*, *supra* note 567, p. 219.

⁵⁷¹ *Ibidem*.

⁵⁷² Fiona G. Kouyoumdjian, Lori Kiefer, Wendy Wobeser, Alejandro Gonzalez et Stephen W. Hwang, *Mortality Over 12 Years of Follow-up in People Admitted to Provincial Custody in Ontario: A Retrospective Cohort Study*, *CMAJ Open* 4, n° 2 (27 avril 2016).

⁵⁷³ *Ibidem* à E155.

⁵⁷⁴ *Ibidem* à E157.

- Si on tient compte de leur âge, ceux qui ont été incarcérés ont un risque de mourir quatre fois plus grand que la population en général; ils sont également deux fois plus exposés à la mortalité pendant leur incarcération.⁵⁷⁵
- L’incarcération a également été associée à une espérance de vie réduite, soit 4,2 années en moins chez les hommes et 10,6 années en moins chez les femmes comparativement à la population en général.⁵⁷⁶
- Le lien entre la mortalité et l’incarcération est plus fort chez les femmes et les jeunes gens.⁵⁷⁷
- Selon les conclusions d’un sondage mené auprès d’un échantillon de la population carcérale en Ontario, 41,6 % des détenus souffrent de dépression, 20,8 % souffrent d’un trouble bipolaire, d’une manie, de trouble maniacodépressif ou dépressif persistant, 4,8 % disent avoir reçu un diagnostic de schizophrénie et 18,4 % souffrent d’hépatite C.⁵⁷⁸

Ces indicateurs de santé reflètent les taux élevés de marginalisation et de victimisation de cette population; ce sont des facteurs qui ont une incidence sur la santé en général. Lorsqu’on les compare à l’ensemble de la population, les détenus sont plus susceptibles d’avoir de piètres déterminants sociaux en matière de santé (cf. l’encadré 28). Ils ont souvent été davantage victimes de traumatismes personnels, notamment durant l’enfance,⁵⁷⁹ vivent dans la pauvreté et ont un niveau de scolarisation inférieur à la moyenne.⁵⁸⁰ Ils se sont également heurtés à de multiples obstacles pour avoir droit à des services de santé publique avant leur admission.⁵⁸¹ Il n’est donc pas étonnant que ces individus aient souvent des besoins aussi nombreux que complexes en matière de santé, avec une plus forte prévalence des maladies mentales et physiques que ceux d’une population non carcérale.⁵⁸²

⁵⁷⁵ *Ibidem* à E157.

⁵⁷⁶ *Ibidem* à E157.

⁵⁷⁷ Fiona G. Kouyoumdjian, Evgeny M. Andreev, Rohan Borschmann, Stuart A. Kinner et Andres McConnon, *Do People Who Experience Incarceration Age More Quickly? Exploratory Analyses Using Retrospective Cohort Data on Mortality from Ontario, Canada*, *PLOS One* 12, n° 4 (14 avril 2017).

⁵⁷⁸ Samantha Green, Jessica Foran et Fiona G. Kouyoumdjian, *Access to Primary Care in Adults in a Provincial Correctional Facility in Ontario*, *BMC Research Notes* 9 (2016), p. 3.

⁵⁷⁹ Fiona Kouyoumdjian et al., *Health Status*, *supra* note 567.

⁵⁸⁰ *Ibidem* pp. 216-217.

⁵⁸¹ Green et al., *supra* note 578.

⁵⁸² Le Collège des médecins de famille du Canada, *supra* note 541. Cf., par exemple, OMS, *La santé en prison*, *supra* note 567; Fiona Kouyoumdjian et al., *Health Status*, *supra* note 567.

Encadré 28 : Les déterminants sociaux de la santé

Les déterminants sociaux de la santé sont les « conditions dans lesquelles les gens sont nés, ont grandi, travaillent, vivent et vieillissent. »⁵⁸³ La santé d'un individu est déterminée par son comportement ainsi que par son milieu social, physique et économique.⁵⁸⁴ Plusieurs facteurs, dont l'âge, le niveau d'éducation, le revenu, la race, le sexe et les normes sociales, contribuent au comportement et façonnent le milieu environnant. Ces déterminants n'agissent pas isolément, mais ensemble pour former les conditions de vie d'un individu qui finissent par jouer sur sa santé⁵⁸⁵. Les déterminants sociaux de la santé sont d'ordinaire responsables des inégalités au chapitre de la santé et illustrent les différences souvent inévitables des états de santé⁵⁸⁶.

Les déterminants sociaux de la santé sont particulièrement pertinents si l'on tient compte du profil de santé de la population carcérale et des conditions dans lesquelles elle vit. Nombre d'individus qui ont des démêlés avec la justice ont eux-mêmes été victimes de traumatismes personnels⁵⁸⁷ et sont, de manière disproportionnée, pauvres, démunis et atteints de maladies chroniques⁵⁸⁸. On observe en outre une surreprésentation de détenus⁵⁸⁹ et de femmes indigènes qui ont subi des agressions physiques et sexuelles⁵⁹⁰. Il est en outre bien établi que de piètres conditions d'incarcération aggravent souvent les problèmes de santé physique et mentale préexistants chez les détenus.⁵⁹¹

⁵⁸³ Organisation mondiale de la Santé, *The Determinants of Health*, dernière consultation : 2 août 2017 <http://www.who.int/hia/evidence/doh/en/> (ci-après désigné *WHO: Determinants of Health*).

⁵⁸⁴ Organisation mondiale de la Santé, *The Social Determinants of Health: Introduction*, dernière consultation : 2 août 2017.

http://www.who.int/social_determinants/sdh_definition/en/ (ci-après désigné *WHO: Introduction*).

⁵⁸⁵ *WHO: Determinants of Health*, supra note 583.

⁵⁸⁶ *WHO: Introduction*, supra note 584.

⁵⁸⁷ Fiona Kouyoumdjian et al., *Health Status*, supra note 567.

⁵⁸⁸ Stuart A. Kinner et Emily A. Wang, *The Case for Improving the Health for Ex-Prisoners*, *American Journal of Public Health* 104, n° 8 (2014).

⁵⁸⁹ Sapers, supra note 107, p. 3.

⁵⁹⁰ *Ibidem*, p. 64.

⁵⁹¹ Alyna Reesor et Francine Poulin, *Step-down Unit Ottawa-Carleton Detention Centre* (ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels, gouvernement de l'Ontario, 2016); *R. c. Gladue*, supra note 473.

Pour les détenus, les établissements carcéraux eux-mêmes peuvent présenter des risques supplémentaires pour la santé.⁵⁹² Des conditions de vie malsaines, notamment la surpopulation, l'absence d'air frais et de moyens inadéquats d'assurer son hygiène personnelle peuvent favoriser la transmission de maladies ou en occasionner.⁵⁹³ Le manque de mesures axées sur la réduction des méfaits dans les établissements correctionnels peut également entraîner des comportements présentant un risque élevé pour la santé tels que des rapports sexuels sans protection et l'échange de seringues.⁵⁹⁴ Le milieu correctionnel peut également être malsain d'autres manières, impalpables celles-là. Les possibilités de stimuler ou de défier le corps et l'esprit y sont limitées, et l'isolement par rapport aux soutiens sociaux, dont la famille, les amis et la communauté, peuvent contribuer à une détérioration de la santé sur les plans physique, psychologique et social.⁵⁹⁵ Assurer des soins de santé à ce segment de la population est une entreprise complexe. Les besoins en matière de santé sont multidimensionnels, chroniques et souvent mal pris en charge, même dans un cadre communautaire. Le milieu carcéral présente d'autres difficultés d'ordre logistique et éthique. Plusieurs territoires de compétence ont fait état de tensions entre la prestation de soins médicaux opportuns et les besoins liés à la sécurité des établissements.⁵⁹⁶ Les espaces sécurisés, la protection de la confidentialité, la logistique entourant la sécurité des moyens de transport et d'autres objets de préoccupations propres au système carcéral présentent d'importants obstacles à la prestation de soins appropriés.

⁵⁹² Société John Howard de l'Ontario, *Fractured Care: Public Health Opportunities in Ontario's Correctional Institutions* (Société John Howard de l'Ontario, 2016), p. 10 (ci-après désigné *JHSO: Fractured Care*); Le Collège des médecins de famille du Canada, *supra* note 541.

⁵⁹³ *Première conférence ministérielle mondiale sur les modes de vie sains et la lutte contre les maladies non transmissibles, Déclaration de Moscou*, (Moscou, 28 et 29 avril 2011). Des études internationales concluent également qu'une incarcération est un facteur de risque qui augmente le taux de mortalité, en particulier du suicide. Cf., par exemple, Stuart A. Kinner, Simon Forsyth et Gail Williams, *Systematic Review of Record Linkage Studies of Mortality in Ex-Prisoners: Why (Good) Methods Matter*, *Addiction Review* p. 108 (2012); Fiona G. Kouyoumdjian et al., *Mortality Over 12 Years of Follow-up*, *supra* note 572 à E155.

⁵⁹⁴ L'échange de seringues et les séances de tatouage et de perçage favorisent les infections transmissibles par le sang telles que le VIH et l'hépatite C, de même que l'activité sexuelle. Cf. Organisation mondiale de la Santé, Centre des médias, *VIH/sida*, dernière mise à jour en juillet 2017. <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs360/fr/>; S. Ha et al., *L'hépatite C au Canada et l'importance du dépistage fondé sur les risques, Relevé des maladies transmissibles au Canada (RMTC)* p. 42 (2016).

⁵⁹⁵ Le Collège des médecins de famille du Canada, *supra* note 541; Bureau régional pour l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé, *Trencin Statement on Prisons and Mental Health*, (Slovaquie, 18 octobre 2007); *JHSO: Fractured Care*, *supra* note 592.

⁵⁹⁶ *WHO: Office on Drugs and Crime*, *supra* note 541; Centre for Prison Studies, *supra* note 539; Service, *supra* note 539; Institut correctionnel de l'Ontario, *Une affaire risquée*, *supra* note 539.

Le caractère passager de la vie carcérale soulève également des questions. Le fait que la plupart des détenus ne sont incarcérés que pour de brèves périodes, parfois quelques jours ou semaines, accroît la difficulté de leur assurer des soins appropriés au moment de leur arrivée dans un établissement et pendant la période de transition avant leur retour dans la communauté. En même temps, la planification des soins de santé à l'intérieur d'un établissement ne peut pas s'appuyer sur l'hypothèse selon laquelle un individu retournera bientôt au sein de la communauté où il recevra des soins. Si la plupart restent en détention pendant quelques jours ou semaines, d'autres sont incarcérés pendant des mois, voire des années. Les individus peuvent se déplacer de façon fluide entre les établissements carcéraux et la communauté générale, plusieurs d'entre eux alternant entre des séjours en prison et des remises en liberté.⁵⁹⁷ Il est primordial d'intégrer les services de santé publics et carcéraux.⁵⁹⁸

Il est évident que les besoins de cette population en matière de soins primaires et d'urgence sont considérables. Toutefois, répondre à ses besoins médicaux immédiats ne constitue qu'un point de départ. En milieu carcéral, la santé et le bien-être doivent comprendre, en plus du traitement et des soins des maladies physiques et mentales, la promotion, la protection et la résilience en matière de santé. Cette démarche holistique exige un cadre qui apporte plus que des conditions adéquates d'incarcération et qui prend en compte d'autres facettes de la santé telles que l'alimentation, l'hygiène, l'exercice physique et les rapports familiaux et sociaux, entre autres.⁵⁹⁹ Vu les difficultés plus vastes que rencontre une bonne partie de cette population – le logement, l'insécurité financière, la dépendance chronique, les maladies mentales et physiques – tout nouveau modèle de prestation de services de santé doit regrouper un large éventail de services, de soutiens et d'interventions. Il est indispensable pour cette population d'établir des liens avec des services connexes qui abordent les déterminants sociaux de la santé. Une structure de continuum de soins factuelle, de qualité, axée sur le

⁵⁹⁷ Fiona G. Kouyoumdjian et al., *Mortality Over 12 Years of Follow-up*, *supra* note 572 à E155.

⁵⁹⁸ Ainsi que l'a résumé Colleen A. Hanrahan, « ... l'intégration des services entre les systèmes, c.-à-d. le système de soins de santé des prisons et le système public de soins de santé et les services de santé mentale dans les communautés, est essentielle si l'on veut assurer la continuité des soins aux prisonniers qui sont aussi des patients. Au Canada, on observe une tendance en faveur de l'intégration des services de santé, dont les services de santé mentale, dans une perspective plus large du système de santé. » Hanrahan, *supra* note 537, chapitre 2.

⁵⁹⁹ Elle doit s'articuler, notamment, autour d'une alimentation saine, de mesures d'hygiène personnelle, de la propreté, de la température, de l'éclairage, de l'aération, de l'exercice physique et des sports, des compétences professionnelles et de la formation, du maintien des relations familiales et communautaires, et de la dimension spirituelle ou religieuse.

Alex Gatherer, Stefan Enggist, Lars Møller, *Un guide de l'OMS sur l'essentiel de la santé en milieu carcéral*, in Enggist et al (Eds), *La santé en prison* (Copenhague, Bureau régional pour l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé, 2014) pp. 3-4; Règles Nelson Mandela, *supra* note 61, règle 35.

patient et assortie des ressources nécessaires est indispensable à la santé et au bien-être à long terme de cette population qui est souvent de passage dans les établissements.⁶⁰⁰

b. La transformation des soins de santé dans les Services correctionnels en Ontario : prochaines étapes

La réforme des services de santé pour cette population et le transfert des responsabilités au ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario reposent sur un processus complexe comportant plusieurs étapes. Toute discussion éventuelle en ce sens devrait être axée sur la manière dont cette transformation doit s'opérer, et non pas sur son bien-fondé. L'Ontario doit énoncer clairement son engagement à un haut niveau envers ce transfert, définir ce qui devra faire l'objet du transfert, consacrer le temps et les ressources nécessaires à la conception du système et élaborer un plan de mise en œuvre par étapes en concertation avec les parties prenantes. Il faut tenir compte de nombreux enjeux quand vient le moment de déterminer les modèles de gouvernance et de prestation des services les plus opportuns. Il faut, à tout le moins, réfléchir à ce qui suit :

- une définition pertinente des *services de santé*, notamment la totalité des services de santé au-delà des soins de courte durée qui seront assurés en vertu du nouveau modèle;
- le volume de soins dont il faut assurer la prestation en milieu carcéral;
- le maillage horizontal entre les services de santé et les ministères ayant des responsabilités qui touchent aux déterminants sociaux de la santé que sont le logement, l'éducation et la sécurité financière;
- les coûts actuels et projetés des services, y compris une analyse des coûts de la prestation de services actuels et des coûts projetés – en chiffrant les économies dans l'ensemble des systèmes ainsi qu'à long terme – en fonction de différents modèles de gouvernance et de prestation de services;
- la nécessité de mettre en place des dossiers médicaux électroniques complets en milieu carcéral;

⁶⁰⁰ Ainsi que l'a résumé Colleen Hanrahan, « ... Dans l'examen qu'il a effectué en 2009 des normes minimales et des pratiques exemplaires au chapitre des services de santé mentale et d'aide aux toxicomanes assurés dans les établissements carcéraux, Livingston a mis en relief la nécessité d'assurer les services à l'intérieur d'un continuum. ... Suter, Oelke, Adair et Armitage (2009) se sont penchés sur les écrits portant sur l'intégration des services de santé et ont dégagé dix principes qui sont essentiels à la réussite en ce domaine. Le premier de ces principes touchait la promotion de la continuité des services afin qu'ils soient assurés à l'intérieur d'un continuum. En outre, l'Association des psychiatres du Canada et Le Collège des médecins de famille du Canada ont adopté des normes de pratique entourant l'intégration des soins de base et des soins spécialisés dans le domaine de la santé mentale (Kates et al., 2010). Un des objectifs consiste à mettre en place un continuum de soins susceptible de faciliter la continuité des soins à l'avantage des patients. » Hanrahan, *supra* note 537, chapitre 2.

- les structures pertinentes de gouvernance, d'élaboration des normes, de surveillance et de gestion;
- les mécanismes de résolution des conflits entre les principaux ministères;
- les répercussions sur les relations de travail.

Il est nécessaire de mettre en place un cadre approprié pour examiner et traiter ces enjeux. Un groupe de travail *ad hoc* ne peut s'attaquer à une tâche aussi complexe. Une structure plus officielle, fondée sur une approche à plusieurs niveaux et interpellant plusieurs ministères, est nécessaire; les plus hauts échelons des ministères en cause doivent également lui donner une orientation claire. Il faut, en outre, définir les fonctions de gouvernance du sous-ministre, du sous-ministre adjoint et des directeurs, et un comité consultatif technique doit apporter une expertise externe sur les questions en cause. Il faut faire appel à des prestataires de services dotés de l'expérience et des compétences relatives à la prestation de soins de santé en milieu carcéral en ce qui concerne la prestation des services de première ligne et les structures de gestion clinique. Il faut mobiliser un plus grand nombre de ministères, dont le ministère des Relations avec les Indigènes et de la Réconciliation, le ministère du Procureur général, le ministère des Services sociaux et communautaires, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, le ministère du Logement, le ministère du Travail et le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle. Il n'est pas essentiel que tous ces ministères jouent un rôle central de gestion du processus. Toutefois, ils devraient tous être consulter et participer à la discussion d'ensemble, à savoir comment répondre aux besoins en matière de santé et de services sociaux de la population carcérale, et ce, à l'intérieur des établissements et au moment de la transition vers le retour dans la communauté.

Après avoir défini un cadre, il faut procéder à certaines « premières étapes » afin de bien ancrer le travail à venir. Il faut effectuer un recensement sur l'infrastructure des services de santé et la prestation de services actuelles du MSCSC au sein des établissements, et s'attarder aux coûts et au volume des services. Il faut définir les rapports existants entre les prestataires de soins de santé communautaires et les services. La recherche de fond doit inclure, notamment, l'expérience des autres territoires de compétence en matière de transfert des soins de santé en milieu carcéral à l'échelle nationale et internationale. Lorsque ces fondements seront posés, l'attention devrait se tourner vers les modèles de gouvernance et de prestation de services que l'on trouve en Ontario. Au moment d'évaluer les différentes options, il faut garder à l'esprit plusieurs facteurs, dont les infrastructures, la dotation en personnel et le modèle thérapeutique idéal.

Les experts en la matière qu'a rencontrés l'équipe de l'Examen indépendant ont relevé trois

structures de gouvernance qui pourraient orienter la prestation des soins de santé en milieu carcéral en Ontario :

1. confier la prestation des soins de santé dans les centres correctionnels à des réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS);
2. centraliser la gouvernance au sein du ministère de la Santé et des Soins de longue durée;
3. créer un organisme provincial chargé d'orienter les services de santé en milieu carcéral dans l'ensemble de la province, en étroite collaboration avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée.

Encadré 29 : Expériences internationales en matière de réforme des soins de santé du système correctionnel

Au cours des dernières décennies, les gouvernements de plusieurs pays ont retiré la prestation et la gouvernance des soins de santé au système correctionnel pour les confier aux autorités médicales. Un examen du transfert de responsabilité dans quatre territoires de compétence – l'Angleterre et le Pays de Galles, la France, la Norvège et la Nouvelle-Galles du Sud (en Australie) – révèle plusieurs points communs.⁶⁰¹ Alors qu'elle s'apprête à emprunter un parcours similaire, la province de l'Ontario pourrait tirer avantage et s'inspirer d'un examen des enjeux et des obstacles que les autorités de ces territoires de compétence ont dû surmonter durant ces périodes de transition.

Dans tous les territoires de compétence en question, la transition des soins de santé au profit des autorités correctionnelles s'est avérée une entreprise complexe. Voici quelques-uns des problèmes qui se sont souvent présentés :

- des tensions ont été observées entre les cultures médicales et carcérales : les employés des services correctionnels peuvent percevoir l'arrivée du personnel médical comme une intrusion, d'autant que ce dernier est indépendant de la chaîne de commandement et agit dans un contexte professionnel distinct. Les professionnels de la santé déjà présents dans les établissements correctionnels peuvent se sentir menacés. Enfin, les autorités en matière de santé publique sont parfois réticentes à l'idée d'assumer davantage de responsabilités à l'endroit d'un bassin de patients nécessitant des soins complexes.
- Échelle de temps – une transition échelonnée, graduelle ou découpée en phases peut s'avérer utile dans le cadre d'une entreprise aussi complexe.
- Soins hospitaliers – différents pays ont mis en place diverses solutions afin de résoudre les problèmes logistiques et pratiques relatifs à la sécurité pour les détenus qui nécessitent des soins dans les hôpitaux.
- Ressources – dans plusieurs territoires de compétence, il est devenu évident que la santé des détenus souffrait d'un sous-financement considérable et qu'il fallait davantage de ressources pour leur donner des soins adéquats.

⁶⁰¹ Centre international d'études pénitentiaires, *supra* note 539.

- Personnel – il était nécessaire de se pencher sur les affiliations professionnelles, la formation et la représentation syndicale du personnel chargé des soins de santé à l'intérieur des établissements correctionnels pour vérifier que les objectifs d'indépendance et d'intégration étaient atteints.
- Questions d'ordre éthique – les professionnels de la santé qui travaillent dans les services correctionnels éprouvent plusieurs difficultés d'ordre éthique, entre autres les questions qui ont trait aux évaluations médicales exigées à des fins judiciaires ou correctionnelles et la vie privée des patients. Il faudra examiner avec soins ces questions.
- Décentralisation – le transfert des services de santé peut se traduire par une décentralisation qui les fait passer de services à l'échelle nationale à ceux à l'échelle locale, et différents territoires de compétence ont mis en place des solutions pour assurer une prestation des services qui soit cohérente d'un établissement à l'autre.

Toutes ces questions risquent fort d'être soulevées dans le contexte ontarien. Il existe des sources de préoccupation identiques dans plusieurs territoires de compétence, et d'autres gouvernements ont trouvé des solutions efficaces au fil du processus de transition.

Des évaluations du transfert de responsabilité dans quatre territoires de compétence ont permis de cerner quelques avantages communs. En voici quelques-uns :

- Gains en matière de politique – une « démarche réactive » sous-tend souvent les soins de santé en milieu correctionnel, et le transfert vers le système public de soins de santé « peut entraîner davantage d'analyses des besoins de la population carcérale dans son ensemble et l'introduction de mesures visant à répondre aux besoins ainsi déterminés. » Les stratégies plus vastes en matière de santé ont un degré accru de sensibilisation et intègrent mieux les besoins des détenus à cet égard.
- De meilleurs soins de santé – des évaluations ont montré que la norme des soins offerts aux détenus s'était améliorée. Il peut être plus facile d'assurer le suivi des patients, d'avoir accès à des ressources de santé communautaires et d'adopter une approche plus globale en matière de santé (dont la sensibilisation de la population face aux questions de santé publique telles que l'hygiène et la protection contre les infections).
- Améliorations favorables à la dotation en personnel – il est souvent difficile de recruter du personnel médical pour travailler en milieu carcéral. L'intégration des soins de santé destinés aux détenus au système de santé dans son ensemble peut contribuer, étant donné que le personnel peut recevoir des formations conjointes et « voir les avantages d'un plus grand nombre d'avenues sur le plan professionnel, la possibilité d'effectuer des recherches et d'enseigner aux spécialistes et aux généralistes les grandes lignes de la santé à l'intérieur des prisons. » En outre, l'intégration peut entraîner le développement de spécialités secondaires dans les programmes de formation médicale.

Réseaux locaux d'intégration des services de santé

Au cours de la dernière décennie, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a établi une approche en matière de soins de santé provinciaux qui délègue une grande partie de la planification, de la gestion et du financement du système de santé à plusieurs réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS).⁶⁰² Les RLISS sont des organismes d'État sans but lucratif qui gèrent les services de santé à l'échelle locale dans chacune des régions qui leur sont attribuées. Dans l'ensemble, les RLISS ne régissent ni n'assurent la prestation des services de santé en Ontario; ce rôle revient principalement aux prestataires de soins de santé désignés au titre de la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé*, dont les hôpitaux, les établissements de soins de longue durée, les organismes communautaires chargés des services de santé mentale et de lutte contre les dépendances et les centres de santé communautaires.⁶⁰³ Plutôt, les RLISS ont l'autorité nécessaire pour planifier, financer et intégrer les systèmes de santé à l'échelon local, sous la responsabilité du ministère de la Santé et des Soins de longue durée⁶⁰⁴.

Depuis juin 2017, les RLISS sont également responsables de la prestation et de la coordination des soins à domicile et dans la communauté, ce qui inclut les soins à domicile, les services d'aide à la vie autonome, les services de santé à l'école et les cliniques communautaires⁶⁰⁵. On leur a également conféré l'autorité d'établir des ententes sur la responsabilisation en matière de services et, lorsque les dispositions législatives entreront toutes en vigueur, ils auront le pouvoir de publier des directives politiques, de faire enquête et de superviser certains prestataires de services de santé⁶⁰⁶. Selon leur structure actuelle, les RLISS sont en mesure

⁶⁰² Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario, *Rapport annuel de 2015*, (gouvernement de l'Ontario, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, automne 2015), p. 318 (ci-après désigné « Vérificatrice générale : Rapport annuel 2015 »).

⁶⁰³ *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé*, 2006, SO 2006, c 4, art. 2 (2) (ci-après désignée « LISSL »).

⁶⁰⁴ *Vérificatrice générale : Rapport annuel 2015*, *supra* note 602 pp. 307, 309-310; *ibidem* LISSL art. 5. En menant à bien leurs rôles touchant la planification et la coordination, les RLISS définissent les besoins du système de santé local; ils déterminent et hiérarchisent les lacunes existantes; ils allouent et virent les fonds comme ils l'entendent parmi les prestataires de services de santé et les secteurs de la santé; enfin, ils intègrent les systèmes de santé locaux, principalement au moyen du financement, de la facilitation et de la négociation, et ils tracent une orientation nette.

⁶⁰⁵ Soins à domicile et en milieu communautaire, Réseau local d'intégration des services de santé, « Entrer en contact avec des soins », (gouvernement de l'Ontario, Réseau local d'intégration des services de santé), dernière consultation : 3 août 2017.

<http://healthcareathome.ca/CENTRAL/FR>

⁶⁰⁶ LISSL, *supra* note 603 art. 20 (1), 20.2, 21, 21.1, 21.2.

d'assurer la prestation de services à l'échelle locale par l'intermédiaire d'un éventail de prestataires de soins de santé et en assurant eux-mêmes ces soins.

Encadré 30 : Prestation des soins de santé aux détenus dans le RLISS

Une étude parue récemment dans le *Journal of Correctional Health Care* confirme que la prestation de services à l'échelle locale qui fait l'objet d'une concertation entre le secteur judiciaire et les partenaires du réseau de la santé peut se solder par des soins de meilleure qualité pour les individus et des économies⁶⁰⁷. L'étude s'est intéressée aux efforts concertés de la division des services judiciaires du service de police de Toronto et du RLISS du Centre-Toronto visant à améliorer la continuité des soins aux diabétiques qui se trouvent dans le système judiciaire.

Il incombe à la division des services judiciaires du service de police de Toronto de transporter les détenus des centres de détention de Toronto vers les tribunaux de juridiction provinciale. D'ordinaire, les individus aux prises avec un trouble de santé lié au diabète alors qu'ils se trouvent dans un palais de justice sont transportés sous escorte policière vers les urgences d'un établissement local pour y être traités. Dans le but d'améliorer la gestion et les soins préventifs destinés aux diabétiques, le RLISS du Centre-Toronto a mis un infirmier communautaire à la disposition du palais de justice de College Park. Au nombre des avantages tirés de cette nouvelle collaboration, on note une hausse de la rapidité du traitement des diabétiques étant sous escorte policière dans un tribunal, l'élimination complète des séjours aux urgences attribuables à des complications liées au diabète et d'importantes économies.⁶⁰⁸

La réussite de cette concertation a été saluée autant par les autorités policières que par les autorités médicales. Selon les mots de Susan Fitzpatrick, la directrice générale du RLISS du Centre-Toronto,

Voilà un merveilleux exemple de l'efficacité d'une démarche concertée lorsqu'on cherche des solutions en vue d'améliorer les soins tout en réalisant des économies pour notre système de santé. Je sais qu'il y a de nombreuses autres possibilités de dialogue avec d'autres organismes de Toronto pour faire un travail similaire.⁶⁰⁹

⁶⁰⁷ Tim Pauley, Joy Matienzo, Josie Barbita et Joseph Ventura, *Cost of an Integrated Care Program to Reduce ED Visits During Diabetic Prisoner Court Hearings*, *Journal of Correctional Health Care* 23, n° 3 (juillet 2017).

⁶⁰⁸ *Ibidem*.

⁶⁰⁹ RLISS du Centre-Toronto, *New Study Demonstrates Better Health Care for Prisoners, Reduced Costs*. Dernière mise à jour : 19 juillet 2017.

<http://www.torontocentrallhin.on.ca/newsandevents/pressreleases/Better%20Health%20Care.aspx>.

Gouvernance centralisée au ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Bien que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée déploie beaucoup d'efforts en matière de coordination des services de santé à l'échelle locale, il y a un certain nombre de programmes et de services de santé qui sont toujours administrés et planifiés par le ministère.⁶¹⁰ Ainsi, la Direction des programmes provinciaux « élabore et gère les ententes conclues avec les organismes et les fournisseurs de services de santé pour la prestation de certains programmes de soins de santé offerts par la province qui ont été sélectionnées et retenus. D'autre part, elle dirige le transfert des programmes vers les RLISS et d'autres entités de financement et veille au respect des exigences en matière de responsabilisation tant pour les programmes qui ont été maintenus que pour ceux qui ont été transférés».⁶¹¹ Cette direction est responsable de divers organismes, programmes et initiatives qui ont trait pour l'instant à quatre des principaux volets du programme, à savoir :

- Programmes en lien avec le cancer, dont la liaison avec l'organisme régi par un conseil d'administration, Action Cancer Ontario, qui comprend le Réseau Rénal de L'Ontario;
- Programmes hospitaliers prioritaires et spécialisés tels que les services de soins intensifs, les centres de traitement des agressions sexuelles et de la violence familiale, les programmes touchant la santé des mères et des enfants,
- Les programmes axés sur le SIDA et l'hépatite C;
- Programmes touchant les dons de sang, de tissus ou d'organes, dont la liaison avec l'organisme régi par un conseil d'administration, le Réseau Trillium pour le don de vie, la Société canadienne du sang et d'autres programmes spécialisés ayant trait au sang.

Certains programmes de santé assurés par la Direction des programmes provinciaux proposent déjà des services dans les établissements correctionnels de l'Ontario. Ainsi, l'unité dédiée aux programmes touchant le SIDA et l'hépatite C finance des équipes multidisciplinaires qui s'intéressent à cette dernière maladie, et quelques-unes de ces équipes s'occupent de sensibilisation et assurent des services de prévention et d'éducation dans certains des établissements correctionnels de la province. Dans deux centres urbains de la province, des organismes communautaires désignés offrent un soutien spécifique et s'occupent de gestion de cas pour les individus séropositifs ou atteints du SIDA qui se trouvent dans des établissements

⁶¹⁰ Vérificatrice générale, *Rapport annuel 2015*, supra note 602 p. 311.

⁶¹¹ Gouvernement de l'Ontario, Répertoire des employés et des bureaux du gouvernement de l'Ontario, Santé et Soins de longue durée, Division des négociations et de la gestion de la responsabilisation, Direction des programmes provinciaux, INFO-GO, dernière consultation : 3 août 2017. <http://www.infogo.gov.on.ca/infogo/home.html#orgProfile/4954/fr>; ministère de la Santé et des Soins de longue durée, *Document de la Direction des programmes provinciaux* (Direction des programmes provinciaux, gouvernement de l'Ontario, juillet 2017) p. 1.

correctionnels.⁶¹² Le Programme ontarien de distribution de naloxone (PODN), mis en place en 2013 par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, fournit gratuitement de la naloxone par l'entremise de trois programmes, dont le Programme de naloxone à emporter. Le PODN travaille de concert avec le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels à la distribution de la naloxone dans les établissements correctionnels de la province et remet aux détenus à risque des trousse d'injection au moment de leur libération.⁶¹³

Le programme de santé mentale médico-légal constitue un autre exemple d'un programme de soins de santé dont l'administration est centralisée au ministère de la Santé et des Soins de longue durée. Il s'agit d'un programme de soins de santé articulé exclusivement autour du système de justice pénale. Sous réserve d'une injonction d'un tribunal, le système médico-légal effectuera des évaluations et administrera des traitements aux individus qui ont été accusés d'une infraction criminelle. En général, de telles évaluations ont pour objectif de déterminer l'aptitude d'un individu à subir un procès ou à déterminer s'il souffre d'une maladie ou d'un trouble qui peut remettre en cause son aptitude à subir un procès;⁶¹⁴ les ordonnances de traitement, qui ne peuvent être exécutées qu'avec le consentement d'un hôpital pour être admissibles devant les tribunaux, visent à rendre un individu mentalement apte à subir son procès.⁶¹⁵ Si un individu est jugé inapte à subir un procès ou non criminellement responsable, il peut être détenu dans un hôpital (sous l'autorité du tribunal ou de la Commission ontarienne d'examen) et suivre un programme médico-légal dans le cadre duquel il recevra des services de santé mentale dans un milieu sécuritaire.⁶¹⁶ Le programme médico-légal offre également un continuum plus large de services de santé mentale qui comprend des programmes de santé

⁶¹² Les services régionaux destinés aux séropositifs et aux personnes atteintes du sida sont présents à Kingston, tandis que le *Prisoner's HIV/AIDS Support Action Network* (PASAN) est présent à Toronto.

⁶¹³ Les trois programmes de distribution de naloxone sont le Programme ontarien de distribution de naloxone (PODN), le Programme de naloxone à emporter des établissements correctionnels provinciaux du MSCSC et le Programme ontarien de distribution de naloxone en pharmacie.

⁶¹⁴ Centre de toxicomanie et de santé mentale, *The Forensic Mental Health System in Ontario: An Information Guide*, dernière consultation : 3 août 2017.

http://www.camh.ca/en/hospital/health_information/the_forensic_mental_health_system_in_ontario/Pages/the_forensic_mental_health_system_in_ontario.aspx (ci après désigné : *CAMH: Forensic Mental Health*). Parmi les autres types d'évaluations médico-légales, on trouve les évaluations présentencielles et les évaluations des contrevenants dangereux ou à contrôler.

⁶¹⁵ Chris Higgins, Sheri Weisberg et Oana Gug, *The Changing Landscape of the Forensic System in Ontario – HSIJCC Conference* (exposé, ministère de la Santé et des Soins de longue durée, section sur la santé mentale dans le contexte judiciaire, 26 novembre 2013).

⁶¹⁶ *CAMH: Forensic Mental Health*, supra note 614.

mentale, des services communautaires et des soutiens intégrés aux individus qui se trouvent sous surveillance dans la communauté.⁶¹⁷

Les hôpitaux qui abritent les unités médico-légales sont désignés à cette fin et ne sont pas présents dans chaque région où se trouve un RLISS. Le programme sur la santé mentale médico-légal, qui était auparavant confié à la Direction des programmes provinciaux, est à présent régi par la Division de la santé mentale et des dépendances du ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario.

Lorsque des programmes sont administrés par la province, mais que la prestation de services se fait par l'entremise d'un prestataire désigné comme tel au titre de la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé*, leur financement est établi par le ministère, mais peut néanmoins être canalisé par l'intermédiaire de la structure des RLISS en place. Toutefois, la voie que suit le financement sert simplement de conduit. Ni le RLISS ni le prestataire de services de santé qui la reçoit n'ont l'autorité de rediriger la somme financée par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée. Autrement dit, lorsque le ministère établit un financement au titre d'un programme particulier, cette somme est protégée et ne peut pas être réaffectée à d'autres programmes ou services de santé qu'un RLISS ou un prestataire de services de santé pourrait offrir.

Organisme provincial

La création d'un organisme provincial pourrait servir de modèle à la mise en œuvre des soins de santé en milieu correctionnel sous l'autorité du ministère de la Santé et des Soins de longue durée. Afin d'être désignée à titre d'organisme provincial, une entité doit avoir une fonction de longue durée qui s'échelonne sur trois années ou plus, et sa fonction ou son service doit correspondre à une mission provinciale. Le Conseil du Trésor ou le Conseil de gestion du gouvernement doit autoriser la mise sur pied d'un tel organisme. Ces organismes sont ensuite fondés de façon officielle par un texte législatif ou un règlement en vertu d'une loi habilitante ou d'un décret.⁶¹⁸

Les RLISS sont désignés à titre d'organismes provinciaux. La Direction des programmes provinciaux compte également deux de ces organismes dans son portefeuille :

⁶¹⁷ La Commission ontarienne d'examen est l'organe de supervision des individus qui se trouvent dans le système médico-légal. Chris Higgins et al., 615 *supra* note.

⁶¹⁸ Ministère des Services gouvernementaux, Province de l'Ontario, *Liste des ministères provinciaux et de leurs organismes réglementés*, (Division des politiques générales et de la coordination relative aux organismes, gouvernement de l'Ontario, mars 2014) p. 4; Secrétariat du Conseil du Trésor, *Province de l'Ontario : Liste des ministères et de leurs organismes réglementés*, (Direction de la gouvernance des organismes, gouvernement de l'Ontario, septembre 2016).

Action Cancer Ontario et le Réseau Trillium pour le don de vie.⁶¹⁹ Ce sont deux organismes régis par un conseil dont le ministère de la Santé et des Soins de longue durée considère qu'ils assurent un « service opérationnel »⁶²⁰. Chacun de ces organismes est régi par un conseil en vertu de textes législatifs particuliers qui définissent sa mission, ses compétences et la structure de son conseil d'administration ainsi que ses responsabilités envers le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, notamment les rapports annuels à remettre au ministre.⁶²¹ Le gouvernement verse à chacun le financement nécessaire à l'exécution de son mandat.

Options de prestation de services

Une fois la structure de gouvernance établie, la question se pose de savoir quelles seront les entités qui assureront tel ou tel service. En Ontario, le système de soins de santé peut compter sur un large éventail de prestataires de soins, notamment les centres de santé communautaires,⁶²² les Centres indigènes d'accès aux soins de santé,⁶²³ les équipes Santé

⁶¹⁹ Bien qu'il ne soit pas forcément lié à la prestation des soins de santé en milieu carcéral, il faut souligner que le Comité consultatif ontarien de lutte contre le VIH et le sida (CCOLVS) est un troisième organisme de la Direction des programmes provinciaux. Il s'agit toutefois d'un organisme consultatif établi en vertu de la Directive concernant les organismes et les nominations du gouvernement de l'Ontario (2015), qui a pour mandat de fournir des conseils stratégiques au ministre de la Santé et des Soins de longue durée pour tout ce qui concerne le VIH et le sida.

⁶²⁰ Les organismes considérés comme des services opérationnels sont ceux qui fournissent des biens ou services à la population, d'ordinaire gratuitement ou moyennant des frais minimes. Cf. Ministère des Services gouvernementaux, *supra* note 618 p. 5.

⁶²¹ Cf. LISSL, *supra* note 603; *Loi sur le cancer*, L.R.O. 1990, chap. C. 1; *Loi sur le Réseau Trillium pour le don de vie*, L.R.O. 1990, chap. H. 20. Cf. également Action Cancer Ontario, *Documents de gouvernance*, dernière consultation : 17 août 2017

https://fr.cancercare.on.ca/about/who/governance_documents/; Réseau Trillium pour le don de vie, *À Notre Sujet*, dernière consultation : 17 août 2017

<https://www.giftoflife.on.ca/fr/aboutus.htm>; les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), *les RLISS de l'Ontario* et liens connexes pour de plus amples renseignements, dernière consultation : 17 août 2017. http://www.lhins.on.ca/?sc_Lang=fr-CA.

⁶²² Les centres de santé communautaire (CSC) sont des organismes administrés par des membres de la communauté qui se spécialisent dans la prestation de services aux personnes ayant des besoins complexes en créant des « carrefours communautaires » qui intègrent un éventail de services sous un même toit. Les 74 CSC de la province assurent la prestation de services de soins primaires en combinaison avec des services de promotion de la santé et de prévention de la maladie. Association des centres de santé de l'Ontario, *Les centres de santé communautaires*, dernière consultation : 8 août 2017. <https://www.aohc.org/fr/les-centres-de-sant%C3%A9-communautaire>; Association des centres de santé de l'Ontario, *CHC Fact Sheet*, dernière consultation : 8 août 2017. <https://www.aohc.org/chc-fact-sheet>.

⁶²³ « Les centres d'accès aux services de santé pour les Autochtones (CASSA) sont des organismes de soins de santé primaires autochtones dirigés par la communauté. Ils fournissent

familiale,⁶²⁴ les hôpitaux⁶²⁵ et les cliniques dirigées par du personnel infirmier praticien.⁶²⁶ D'autres territoires de compétence s'appuient sur d'intéressants modèles pour assurer la prestation des soins de santé dans les établissements correctionnels. Aux États-Unis, par exemple, certains établissements font appel aux départements d'enseignement de médecine

tout à la fois des soins traditionnels, des soins primaires, des programmes culturels, des programmes de promotion de la santé et des services de soutien sur le plan social aux communautés des Premières Nations ainsi qu'aux communautés métisses et inuites, et mettent en place des initiatives de développement communautaire à l'intention de ces communautés. L'Ontario compte actuellement dix CASSA, qui offrent des services dans des réserves et à l'extérieur de celles-ci, dans des milieux urbains et ruraux et dans le Nord de l'Ontario. » Association des centres de santé de l'Ontario, *Centres d'accès aux services de santé pour les Autochtones*, dernière consultation : 8 août 2017. <https://www.aohc.org/fr/CASSA>

⁶²⁴ Les équipes Santé familiale (ESF) sont « des organismes de soins de santé primaires, chacune comprenant une équipe de médecins de famille, d'infirmières et d'infirmiers praticiens, d'infirmières et d'infirmiers autorisés, de travailleurs sociaux, de diététistes et autres professionnels qui travaillent ensemble pour offrir des soins de santé à leur communauté. Ces équipes veillent à ce que les personnes reçoivent les soins dont elles ont besoin dans leur communauté, car chaque équipe est créée en fonction des besoins locaux en matière de santé. » Les ESF « offrent aussi des services de santé primaires à des populations particulières de patients ayant des besoins de santé spéciaux » : une ESF dessert les hommes sans abri résidant dans quatre refuges de Toronto, une autre la population inuite d'Ottawa et plusieurs offrent des soins aux populations des Premières Nations vivant dans les réserves et hors de celles-ci. Ministère de la Santé et des Soins de longue durée, *Équipe Santé familiale* (gouvernement de l'Ontario), dernière mise à jour : 22 janvier 2016. <http://health.gov.on.ca/fr/common/ministry/default.aspx>

⁶²⁵ L'Ontario compte trois types d'hôpitaux : les hôpitaux publics, les hôpitaux privés et les hôpitaux spécialisés en soins psychiatriques. La plupart d'entre eux sont publics. Tous les hôpitaux « sont des sociétés autonomes qui sont dirigées par leur propre conseil d'administration. Les conseils prennent les décisions concernant la répartition des fonds publics qu'ils reçoivent pour assurer le fonctionnement quotidien de leur établissement. Ils sont responsables envers leur réseau local d'intégration des services de santé (RLISS) et le gouvernement pour la qualité et l'efficacité des soins qu'ils fournissent. » Ministère de la Santé et des Soins de longue durée, *Hôpitaux* (gouvernement de l'Ontario), dernière mise à jour : 11 juillet 2014. <http://www.health.gov.on.ca/fr/common/system/services/hosp/faq.aspx>

⁶²⁶ Les cliniques dirigées par du personnel infirmier praticien « sont des organismes de soins primaires dispensant des services globaux, accessibles, coordonnés et axés sur la personne à des Ontariens et Ontariennes de tout âge et de tout stade dans plus de 20 communautés de la province. » Ministère de la Santé et des Soins de longue durée, *Cliniques dirigées par du personnel infirmier praticien* (gouvernement de l'Ontario), dernière mise à jour : 21 mai 2015. <http://www.health.gov.on.ca/fr/common/system/services/npc/default.aspx>

familiale pour assurer ces soins.⁶²⁷ Il est probable que différents établissements correctionnels seraient mieux desservis par différents prestataires de services en fonction de leur taille, de leur emplacement géographique, du profil et des besoins médicaux de leurs patients, et de l'éventail de services médicaux offerts dans la communauté environnante. Par ailleurs, la possibilité existe que la prestation de services soit uniformisée par l'entremise des rapports existants entre les établissements correctionnels et les hôpitaux. Chaque établissement correctionnel est déjà affilié à un hôpital de sa région, et il pourrait être avantageux de tirer profit de l'arrangement en place.

Le choix d'un modèle de gouvernance et de prestation de services

Il faudrait évaluer ces modèles de gouvernance et de prestation de services en fonction de leur capacité à offrir une approche de soins dans les établissements correctionnels qui soit axée sur des principes et sur la santé, et à se doter d'une structure de responsabilisation accrue. Dans cette partie du rapport, nous avons déjà cerné plusieurs principes prépondérants à partir desquels il faut évaluer les modèles proposés. En voici quelques-uns :

1. Une définition large de « santé » et de « soins de santé »

Le modèle de gouvernance et de prestation de services doit être en mesure d'adopter une approche en matière de soins de santé dans les établissements correctionnels qui suit la démarche visant l'ensemble d'une prison (voir l'encadré 26).

2. Assurer l'équivalence, l'accessibilité et la continuité des soins

Les soins doivent être équivalents à ceux dont profite la collectivité et tenir compte des besoins souvent importants et complexes de cette population particulière en matière de santé⁶²⁸. Les services doivent être disponibles, accessibles sur les plans physique et

⁶²⁷ Warren L. Ferguson, David Cloud et Anne C. Spaulding, *A Call to Action: A Blueprint for Academic Health Sciences in the Era of Mass Incarceration*, *Journal of Health Care for the Poor and Underserved* 27 (mai 2016).

⁶²⁸ L'article 9 des Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs au traitement des détenus de 1990 stipule que « les détenus doivent avoir accès aux services de santé disponibles dans le pays, sans discrimination, fondés sur leur situation juridique. » Assemblée générale de l'ONU, *Principes fondamentaux des Nations Unies relatifs au traitement des détenus* (14 décembre 1990), résolution 45/111. Ce principe sous-tend également la règle 24 de l'*Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus* (Règles Nelson Mandela) qui énonce que « l'État a la responsabilité de fournir des soins de santé aux détenus, ceux-ci devant recevoir des soins de même qualité que ceux disponibles dans la société... » Règles Nelson Mandela, *supra* note 61, règle 24. Toutefois, étant donné que la santé de la population carcérale est souvent plus fragile que celle de la population dans son ensemble, la mise en pratique de ce principe n'est pas chose facile. Certains ont fait valoir que, vu leurs besoins accrus en matière de santé, les détenus devraient recevoir davantage de

financier, acceptables (c.-à-d. qu'ils doivent être adaptés sur le plan culturel, respecter la déontologie médicale, la confidentialité et améliorer l'état de santé), pertinents et de bonne qualité des points de vue scientifique et médical⁶²⁹. Il faut définir des normes claires en matière de prestation de services⁶³⁰ et mettre en place des mécanismes de surveillance du rendement par rapport à ces normes. Le modèle de prestation de services doit chercher plus particulièrement à assurer la continuité des soins et faciliter,

services que la population afin que leur état soit équivalent à celui de leurs concitoyens. Rick Lines, *From Equivalence of Standards to Equivalence of Objectives: The Entitlement of Prisoners to Health Care Standards Higher than those Outside Prisons*, *International Journal of Prisoner Health* 2, n° 44 (décembre 2006). Cf. également Hanrahan, *supra* note 537 au chapitre 2.

⁶²⁹ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *supra* note 541 aux pp. 3-4; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 14, *Le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint*, article 12 du PIDESC, E/C.12/2000/4 (2000).

⁶³⁰ Plusieurs documents parus à l'international proposent des normes minimales relativement aux soins de santé en milieu carcéral. *L'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus* paru en 1955, par exemple, établit des exigences fondamentales par rapport à la présence de professionnels de la médecine dans les prisons, y compris un médecin ayant des connaissances en psychiatrie (article 22.1), un médecin agréé responsable de soigner les prisonniers malades (article 25 [1]) et du personnel composé de psychiatres, de psychologues, de travailleurs sociaux, d'enseignants et d'enseignants de métiers (article 49 [1]). Il exige, en outre, la prestation de soins médicaux aux détenus souffrant de maladies mentales (article 62). Bureau du Haut Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies, *Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus*, adopté par le Premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants (Genève, 1955). *L'Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement* paru en 1988 énonçait davantage de normes, dont l'exigence que chaque prisonnier subisse un examen médical au moment de son arrivée (principe 24). Assemblée générale des Nations Unies, *Ensemble de principes pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement*, (9 décembre 1988), 43/173. Plus récemment, une version remaniée de *L'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus* (Règles Nelson Mandela) établissait une série de normes applicables aux services de santé à l'intérieur des prisons (règles 24-35). Il existe également des règles se rapportant aux conditions de détention qui doivent être considérées comme un élément des soins de santé, dont les dispositions portant sur l'hébergement (règles 12-17), l'hygiène personnelle (règle 18), les vêtements et la literie (règles 19-21), les aliments (règle 22), l'exercice physique et le sport (règle 23). On trouve aussi des règles ayant trait spécifiquement au traitement des prisonniers aux prises avec des troubles de santé mentale ou physique (règles 109-110). Règles Nelson Mandela, *supra* note 61. Pour terminer, l'Organisation mondiale de la santé a abondamment écrit sur la prestation de soins en milieu carcéral; reportez-vous, par exemple, à *WHO: Prisons and Health*, *supra* note 567.

entre autres, des transitions harmonieuses entre les différents prestataires de soins et les établissements comme il en est des soins dans la communauté en général.

3. Indépendance clinique

Tout modèle de gouvernance ou de prestation de services doit veiller à ce que les professionnels de la santé puissent faire leur travail et assurer leurs services de manière indépendante en tenant compte de la sécurité publique et du contexte sécurisé du milieu carcéral.

4. Intégration au système de soins de santé provincial

Il faut intégrer les soins de santé offerts dans les établissements carcéraux au système de soins de santé public, et intégrer notamment la formation, la recherche ainsi que les priorités et les initiatives locales et provinciales en matière de santé.

5. Mécanismes de responsabilisation robustes

Il est nécessaire d'accroître le degré de responsabilisation pour faire en sorte que le milieu carcéral respecte les normes et les principes fondamentaux. À cet égard, il faut inclure des mesures d'accréditation et de contrôle de la qualité.

6. Un milieu de travail stable, axé sur la santé

Les employés chargés d'assurer les services de santé dans les établissements carcéraux doivent avoir un milieu de travail adéquat, stable et axé sur la santé à l'intérieur duquel fournir les soins et traitements. À cet égard, il faut réfléchir aux rapports hiérarchiques, aux possibilités en matière de perfectionnement professionnel, aux stratégies de recrutement et de maintien en poste et aux autres conditions générales d'emploi. L'objectif doit être de constituer une main-d'œuvre dévouée, qualifiée et durable dotée de moyens appropriés pour venir en aide à une population ayant des besoins complexes dans un cadre unique et ardu.

Notre étude préliminaire des modèles proposés ci-dessus laisse penser que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario devra centraliser un certain niveau de gouvernance. Assurer des soins de santé en milieu carcéral soulève de difficiles questions d'éthique, de gestion et de prestation de services sécurisés. Aborder la question des soins de santé en milieu carcéral à la manière du système public exige une orientation et des précautions bien ciblées. Il est possible de profiter des leçons et des initiatives d'un établissement pour les déployer en d'autres milieux. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée est doté d'un organisme centralisé – le système médico-légal – qui se charge d'assurer des soins à certains détenus qui ont des besoins complexes en matière de santé; cela

donne à penser que l'on pourrait tirer profit de la structure et des compétences de ce modèle pour offrir un plus large éventail de soins à la population carcérale.

La gouvernance et la prestation de services doivent avoir la marge de manœuvre nécessaire pour tirer profit de solutions novatrices en matière de prestation de services localisés. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée n'est pas doté des ressources nécessaires pour faire office de prestataire de services. Même en adoptant un modèle de gouvernance qui conserve au ministère d'importants pouvoirs de coordination et d'établissement des normes, les RLISS devraient faire en sorte que la prestation de services en milieu correctionnel intègre et tire avantage d'un éventail de prestataires de services de santé à l'échelle de la localité.

Cela dit, il faudra mener une consultation plus large et une recherche plus approfondie avant de prendre une décision. Malgré tout, il ne faudra pas reporter le transfert outre mesure. Bien que nous soyons à plusieurs années de l'instauration d'un nouveau modèle, il est impératif de tabler sur l'élan actuel et la volonté d'envisager un changement.

Principales conclusions et recommandations

- Malgré de louables efforts, l'Ontario a du mal à répondre aux besoins de santé complexes de la population carcérale.
- C'est le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (MSCSC) qui régit et assure les soins de santé aux détenus, pas le ministère de la Santé et des Soins de longue durée. Malgré des collaborations épisodiques, rien n'exige du MSCSC qu'il harmonise ses services de santé destinés aux détenus aux services et objectifs du ministère de la Santé et des Soins de longue durée.
- Il existe un consensus international et académique sur le fait que la responsabilité des soins de santé dans les établissements correctionnels devrait incomber à l'instance gouvernementale responsable de la santé. Des études indiquent que les détenus incarcérés en Ontario sont, en général, en moins bonne santé que le reste de la population. Il reste que la prestation des soins de santé à ce segment de la population est complexe.
- Il est encourageant de constater que le gouvernement de l'Ontario s'est engagé à transformer les services de santé dans les établissements carcéraux et qu'il examine différentes avenues pour transférer la surveillance des soins et la prestation des services de santé au ministère de la Santé et des Soins de longue durée.
- Voici quelques-uns des grands principes devant sous-tendre les modèles de services de santé proposés en milieu carcéral :
 1. une définition au sens large de « santé » et de « soins de santé »;
 2. assurer l'équivalence, l'accessibilité et la continuité des soins;
 3. l'indépendance clinique;
 4. l'intégration au système de soins de santé provincial;

5. des mécanismes de responsabilisation robustes;
 6. enfin, un environnement d'emploi stable axé sur la santé pour les fournisseurs de services de santé au sein des établissements correctionnels.
- L'équipe de l'Examen indépendant a initié une étude préliminaire des modèles proposés à ce jour et suggère qu'un certain niveau de gouvernance centralisée par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario sera nécessaire.

Recommandation 5.1 : Je recommande que le gouvernement de l'Ontario énonce clairement un engagement à transférer la responsabilité relativement à la prestation des soins de santé dans les établissements carcéraux au profit du ministère de la Santé et des Soins de longue durée et qu'ils établissent une compréhension commune des services qui doivent être transférés et qu'ils élaborent un calendrier pour le transfert. Ce travail initial doit être complété dans un délai de six mois.

Recommandation 5.2 : Je recommande que la *Loi sur les Services correctionnels de l'Ontario* et les règlements connexes établissent les principes et normes suivants afin d'orienter la prestation des services de santé dans les établissements carcéraux de l'Ontario :

- que tous les détenus aient droit à des soins de santé multidisciplinaires et adaptés à leur sexe;
- qu'une définition de la santé englobe le traitement des maladies ou des blessures, les soins de la vue, les soins dentaires, les pertes auditives et les autres services et traitements préventifs et connexes;
- que des normes professionnellement acceptables en matière de soins médicaux soient conformes aux règlements édictés par le gouvernement provincial et que tous les services de santé soient accrédités;
- que les examens et les traitements soient effectués dans le respect de la dignité et de la vie privée des détenus;
- que les demandes des détenus relatives au sexe du professionnel de la santé censé leur prodiguer des soins ne soient accueillies favorablement qu'en situations d'urgence; et
- le ministère doit tenir compte de l'état de santé et des besoins en la matière d'un détenu au moment de prendre toutes les décisions qui ont des incidences sur ce dernier et au moment où on le prépare en vue de sa libération ou de son admission en surveillance communautaire.

Recommandation 5.3 : Je recommande de modifier la politique ministérielle en matière de soins de santé dans les établissements comme suit :

- les décisions cliniques doivent être prises par des professionnels de la santé et ne peuvent pas être remaniées par le personnel non médical;
- le personnel chargé de la sécurité ne peut assister à aucun examen ou traitement médical, à moins d'y être expressément invité par le professionnel de la santé ou le détenu;
- lorsqu'une détenue est soignée par un professionnel de la santé, elle peut être accompagnée d'une professionnelle de la santé;
- la mise à jour et la confidentialité des dossiers de santé doivent répondre aux normes professionnelles généralement acceptées; et

- les professionnels de la santé doivent obtenir le consentement libre et éclairé des détenus, et ces derniers doivent avoir le droit de refuser un traitement médical ou d'exiger son interruption.

Recommandation 5.4 : Je recommande que le MSCSC et le ministère de la Santé et des Soins de longue durée mettent tout de suite en place un cadre interministériel à niveaux multiples pour aller de l'avant avec la transition des soins de santé en milieu carcéral, et prennent entre autres les mesures suivantes :

- la définition des rôles en matière de gouvernance du sous-ministre, du sous-ministre adjoint et des directeurs;
- la création d'un comité consultatif technique qui apporte une expertise externe en la matière;
- l'inclusion du personnel de première ligne et d'autres prestataires de services dotés de l'expérience et des compétences en prestation de soins de santé en milieu carcéral dans toute discussion portant sur la prestation des services et les structures de gestion clinique; et
- une stratégie de mobilisation d'un plus grand nombre de ministères, dont le ministère des Relations avec les Indigènes et de la Réconciliation, le ministère du Procureur général, le ministère des Services sociaux et communautaires, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, le ministère des Affaires municipales et du Logement, le ministère de l'Éducation, le ministère du Travail et le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle.

Recommandation 5.5 : Je recommande que les ministères pertinents mènent à terme, au cours des prochains six mois, le travail de base suivant :

- s'entendre sur une définition de « santé » et tracer une orientation claire de ce que devront être les soins de santé offerts dans les établissements;
- procéder au dénombrement des infrastructures et des services qu'offre en ce moment le MSCSC dans les établissements, en comptabilisant leurs coûts et le volume de services;
- définir les liens existants entre le ministère, les prestataires de soins de santé et les services offerts dans la communauté; et
- mener une enquête nationale et internationale sur les expériences d'autres territoires de compétence quant au transfert des soins de santé des établissements carcéraux.

Recommandation 5.6 : Je recommande que les modèles de service et de prestation de soins de santé que l'on envisage de mettre en place dans les établissements carcéraux soient évalués en fonction de leur capacité à remplir les critères suivants :

- a) Adoption d'une définition au sens large de « santé » et de « soins de santé »
- b) Assurer l'équivalence, l'accessibilité et la continuité des soins
- c) Indépendance clinique
- d) Intégration au système de soins de santé provincial
- e) Mécanismes de responsabilisation robustes
- f) Un environnement d'emploi stable axé sur la santé pour les fournisseurs de services de santé au sein des établissements correctionnels

VIII. ALLER DE L'AVANT

Le rapport intitulé *L'isolement en Ontario* s'achève sur un court chapitre portant sur la gestion du changement. On y souligne l'importance de la mobilisation des parties prenantes, de la constance des communications, de la formulation claire des motifs de changement et d'une vision du résultat souhaité. J'ai formulé quatre recommandations pour appuyer le processus de changement, dont la nécessité d'élaborer une démarche stratégique face au changement, de dédier des capacités internes à la direction et au suivi du processus, de prendre conseil à l'externe ainsi que d'appuyer et de mettre en place une campagne de communication à plusieurs volets.

Je suis ravi que le ministère ait réagi à mes recommandations en créant une Direction de la modernisation qui aura pour mandat, entre autres, de répondre à l'examen indépendant. Cette Direction n'est pas encore complètement opérationnelle et fait face aux difficultés que rencontrent souvent les nouvelles entreprises dans le secteur public. On y assiste toujours à une concurrence pour obtenir des ressources humaines et financières, de l'espace de travail et l'oreille des grands décideurs. Il faudra forger de nouveaux liens et modifier certaines habitudes quant aux façons de faire les choses. Il serait dommage que ces difficultés prévisibles deviennent des obstacles à la modernisation efficace et en temps opportun des Services correctionnels de l'Ontario. Dans le présent rapport, j'ai demandé que soit créée une division des programmes et des politiques indigènes au sein des Services correctionnels. Je prévois que la création d'une telle division fera l'objet d'obstacles semblables.

J'invite le ministère à collaborer avec ses partenaires des organismes centraux pour orienter et accélérer le processus conduisant à la mise en place de structures administratives et politiques qui soient nouvelles, souples et légères. La volonté et le dynamisme sont bien présents, et les attentes relatives au changement sont fortes. On observe que les initiatives porteuses de changement sont liées à un sentiment d'urgence. Sachant cela, peut-être que la mise en place d'une Direction de la modernisation et de la division des programmes et des politiques indigènes peut être soutenue par un projet pilote qui mettra à l'essai des façons de réduire la paperasserie et les formalités administratives, et de faciliter la dotation en personnel, l'approvisionnement et les transactions financières. Ce projet pilote pourrait orienter la mise en place d'autres entreprises de transformation du gouvernement de l'Ontario.

Pour aller de l'avant, il faut planifier en fonction de l'avenir. Alors que le ministère affine ses stratégies de recrutement, de maintien en poste et de perfectionnement professionnel, je l'invite à prêter davantage d'attention au leadership et à l'avancement professionnel. Le ministère a conscience de ces enjeux et met à l'essai une initiative conçue afin de consolider une capacité interne en matière de leadership et aider à la planification de la relève. Le programme Leadership Excellence and Accelerated Performance (programme d'excellence en matière de leadership et de rendement accéléré) est un projet pilote qui sert à identifier, à

évaluer et à perfectionner ses participants en vue de l'instauration éventuelle du poste de chef d'établissement. Le projet a vu le jour en février 2017 et sa première cohorte de participants doit achever sa formation et son mentorat à la mi-juin 2018. Cette initiative constitue un bon point de départ, et j'espère qu'elle sera reproduite dans l'ensemble du ministère.

Le gouvernement de l'Ontario a accepté d'apporter des changements ambitieux au système correctionnel de la province. Les changements envisagés exigent de nouveaux investissements et ne seront ni faciles ni rapides. Cela dit, le résultat vaudra l'effort. Accroître la sécurité publique en misant sur des opérations et des services correctionnels modernes et respectueux des droits de chacun est plus qu'un objectif réalisable : il s'agit d'une composante essentielle d'un Ontario sain et sûr.

ANNEXE : PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS CONSOLIDÉS

1. Opérations Correctionnelles : Un Exercice en Matière de Droits de la Personne

- L'univers correctionnel est un projet lié aux droits de la personne qui doit s'appuyer sur des données probantes, être stimulé par des principes et adhérer à l'idée de surveillance et de responsabilité; les décisions opérationnelles doivent refléter des valeurs de respect, de dignité et de légalité.

Recommandation 1.1 : Je recommande que la Loi sur les Services correctionnels pour l'Ontario soit structurée autour d'une reconnaissance de la dignité individuelle et des droits de la personne et qu'elle incorpore les principes directeurs :

- Que les détenus conservent les droits et les privilèges de tous les membres de la société, à l'exception de ceux qui sont nécessairement supprimés ou restreints à la suite de la détention ou d'une peine;
- Que les Services correctionnels de l'Ontario utilisent les mesures les moins restrictives compatibles avec la protection de la société, des membres du personnel et des détenus qui ne se limitent qu'à ce qui est nécessaire et proportionné, en accordant une attention particulière aux circonstances des détenus indigènes ;
- Que toutes les décisions, lois, politiques et règles, programmes et pratiques correctionnels soient élaborés ou appliqués sans discrimination et répondent aux besoins particuliers et spécifiques de réinsertion sociale des femmes, des personnes ayant des responsabilités en matière de garde, des peuples indigènes, des personnes nécessitant des soins de santé mentale et d'autres groupes particuliers protégés par le Code des droits de la personne de l'Ontario ou la Charte canadienne des droits et libertés.

Recommandation 1.2 : Je recommande qu'une formation continue et une ressource modifiable en ligne soient élaborées pour souligner les décisions juridiques significatives et les décisions de tribunaux concernant les droits de la personne, juridiques et constitutionnels en contexte correctionnel.

Fouilles

- La loi de l'Ontario offre peu de directives ou de limites sur les diverses fouilles qui ont lieu au sein des établissements correctionnels provinciaux.
- La politique du ministère autorise que la correspondance des détenus soit interceptée et lue aléatoirement, sans qu'il y ait raison de croire que la communication constitue une preuve de délit ou une atteinte à la sécurité. Les chefs d'établissement se sont aussi

vus conférer de vastes pouvoirs pour supprimer ou refuser d'envoyer certaines correspondances des détenus.

- En raison de sa nature envahissante, la Charte circonscrit étroitement l'autorité du gouvernement pour effectuer des fouilles à nu. La loi de l'Ontario, toutefois, n'ont aucune limite précise concernant les fouilles à nu, et la politique du ministère exige que les établissements correctionnels de l'Ontario effectuent des fouilles à nu régulièrement dans des circonstances interdites par la loi au sein d'autres juridictions.

Recommandation 1.3 : Je recommande que la Loi sur les Services correctionnels de l'Ontario comprenne un cadre constitutionnel régissant les fouilles fondé sur la reconnaissance des droits en vertu de la Charte.

Recommandation 1.4 : Je recommande que la réglementation relative à la Loi sur les Services correctionnels de l'Ontario comprenne un cadre constitutionnel régissant l'interception et la manipulation de la correspondance des détenus.

Processus de plainte des détenus

- Les politiques internes du ministère visant le traitement de ces plaintes sont confuses et contradictoires et ne correspondent pas à l'explication du processus de traitement des plaintes dans le guide fourni aux détenus.
- La plupart des établissements n'ont pas de formulaire de plainte, et quand une plainte écrite est déposée, le détenu n'en reçoit généralement pas une copie et n'est pas en mesure de conserver une confirmation écrite de réception, de prise de connaissance ou de traitement.
- Bien que la politique indique expressément que les plaintes verbales doivent être consignées par écrit, c'est rarement le cas.
- La grande majorité des plaintes de détenus ne sont pas centralisées, traitées ni suivies, que ce soit au sein de l'établissement ou du ministère. Dans les établissements, le système repose entièrement sur des bouts de papier qui sont remis à des agents correctionnels, lesquels doivent à leur tour transmettre ces feuilles de papier au gestionnaire pertinent. Les établissements et le ministère n'effectuent aucune analyse des tendances et n'utilisent pas les renseignements pour déterminer quels sont les problèmes systémiques.

Recommandation 1.5 : Je recommande que la Loi sur les Services correctionnels de l'Ontario comprenne des dispositions établissant un processus équitable et rapide de traitement des plaintes des détenus, y compris :

- La nécessité d'établir une procédure pour la résolution équitable et rapide des plaintes des détenus concernant des problèmes qui sont du ressort de l'autorité du chef d'établissement;

- Une disposition indiquant que chaque détenu doit avoir un accès complet et opportun aux procédures de plaintes sans représailles;
- La nécessité d'afficher et de fournir, à l'admission, de l'information écrite sur la procédure de plaintes, ainsi que toute autre information nécessaire pour permettre à un détenu de s'adapter aux opérations d'un établissement;
- La nécessité de résoudre les plaintes sans confrontation et sans recours hiérarchique autant que possible; et
- Une disposition permettant de gérer les détenus qui font des plaintes à répétition, lorsque ces dernières sont futiles, vexatoires ou teintées de mauvaise foi.

Recommandation 1.6 : Je recommande que le ministère établisse une politique pour la mise en œuvre d'un processus équitable et rapide de traitement des plaintes des détenus, qu'elle donne des directives claires au personnel et comprenne les meilleures pratiques en ce qui concerne le traitement de plaintes.

Recommandation 1.7 : Je recommande que la résolution des plaintes conformément aux lois et aux politiques fasse partie des engagements des administrateurs principaux en matière de rendement.

Visites et soutien familial

- Selon la loi, les détenus condamnés ont le droit de recevoir au moins une visite par semaine, et les personnes en détention provisoire ont le droit de recevoir jusqu'à deux visites par semaine. Le nombre minimum de visites indiqué par la loi est, dans de nombreux établissements, devenu le maximum par défaut. Les établissements correctionnels de l'Ontario disposent d'espaces restreints pour les visites ouvertes, n'ont pas d'installations permettant aux enfants de jouer dehors et n'ont aucun endroit pour les visites familiales privées.
- Dans de nombreux établissements, les aires de visite sont exiguës et comportent uniquement des tabourets fixes, installés côte à côte et très rapprochés, tant pour le détenu que pour le visiteur. Cela rend la visite difficile et inconfortable pour les enfants, les personnes âgées ou à mobilité réduite, et ne permet aucune intimité.
- Au Canada, diverses juridictions ont mis en œuvre des programmes particuliers pour atténuer ces répercussions sur les enfants et les parents, comme les programmes mère-enfant. L'Ontario n'a pas de programme mère-enfant. Si une mère donne naissance à son enfant lors de son incarcération dans un établissement provincial, elle sera séparée de son nouveau-né aussitôt qu'elle reçoit l'autorisation médicale de quitter l'hôpital. Il n'y a aucune politique particulière et aucun programme permettant de faciliter le contact entre la mère et le bébé après l'accouchement, et la plupart des établissements détenant des femmes ne permettent pas les visites avec contact.

Recommandation 1.8 : Je recommande que la Loi sur les Services correctionnels de l'Ontario:

- Contienne une déclaration d'intention pour les visites;
- Régleme les droits de visite en permettant un minimum de deux visites par semaine et en exprimant l'intention d'accorder des visites ouvertes; et
- Permettre aux règlements d'établir et de fournir des programmes parent-enfant et mère-bébé.

Recommandation 1.9 : Je recommande que la politique du ministère :

- Établisse la durée minimale des visites;
- Reﬂète l'intention réglementaire d'offrir des visites ouvertes et offre des lignes directrices sur les circonstances dans lesquelles on peut avoir recours aux visites fermées;
- Offre des lignes directrices pour les visites comprenant plusieurs enfants mineurs; et
- Élargisse l'utilisation de la technologie de visite vidéo à distance en complément (et non en remplacement) les droits aux visites en personne.

Recommandation 1.10 : Je recommande que le ministère fasse un suivi systématique des données concernant les femmes enceintes, les accouchements en détention et les détenus qui ont de grandes responsabilités en matière de garde.

Recommandation 1.11 : Je recommande que le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels collabore avec le ministère du Procureur général et les organismes communautaires pour offrir des solutions de rechange dans la communauté à la détention avant le procès pour les personnes ayant des enfants à charge et les femmes enceintes.

Recommandation 1.12 : Je recommande que le ministère fasse une révision immédiate de la politique afin de mettre en œuvre des pratiques favorables aux enfants pour soutenir les visites parent-enfant et qu'elle nécessite que l'on tienne compte du bien-être de l'enfant pour toutes les décisions pertinentes concernant un détenu qui a une responsabilité parentale ou à titre de gardien.

Recommandation 1.13 : Je recommande que tous les nouveaux projets de construction et de rénovation donnent priorité aux espaces de visite permettant les contacts avec la famille, un certain niveau d'intimité et un environnement adéquat pour les enfants.

Recommandation 1.14 : Je recommande que le ministère établisse un programme parent-enfant et mère-bébé, et que la politique donne des directives sur les visites ouvertes avec contact pour les enfants mineurs, l'allaitement et les soins post-partum.

Comptes en fiducie des détenus

- Bien que le ministère ait tiré parti des technologies pour améliorer la capacité de gestion des fonds des détenus, les membres de la famille ou les proches n'ont aucun moyen de déposer des fonds dans le compte en fiducie d'un détenu à distance : les dépôts au compte d'un détenu doivent toujours être effectués en personne ou par la poste. De nombreuses autres provinces ont mis en place des systèmes permettant aux personnes de déposer des fonds dans le compte des détenus à distance par internet ou par l'entremise de kiosques installés dans la communauté.

Recommandation 1.15 : Je recommande que le ministère étudie des options qui pourraient faciliter le dépôt électronique et sécurisé d'argent dans le compte d'un détenu. Toute économie de coûts obtenue grâce à la modernisation du système doit être employée pour atténuer les frais d'utilisation pour les détenus ou leur famille et leurs amis dans la communauté.

Recommandation 1.16 : Je recommande que le ministère établisse un projet pilote à au moins un emplacement pour mettre à l'essai la technologie et les applications permettant de faciliter la consignation de l'information par le personnel, l'accès des détenus aux ressources (y compris les articles de la cantine, ainsi que les lectures juridiques ou de loisir), l'accès des détenus aux divulgations et au matériel de recherche juridique, ainsi que le contact avec le monde extérieur.

Décès en détention

- Plus de 150 personnes sont décédées dans des établissements correctionnels ontariens au cours de la dernière décennie.
- La plupart des décès en détention en Ontario ne font pas l'objet d'un examen approfondi et totalement indépendant. En 2009, la *Loi sur les coroners* a été modifiée pour qu'il ne soit plus obligatoire de mener une enquête en cas de mort naturelle en détention. Cette modification a créé une lacune importante dans la surveillance des décès de détenus au sein des établissements correctionnels ontariens.
- Les recommandations du jury à la suite d'enquêtes du coroner sont souvent répétitives. Cela suggère que le ministère ne traite pas ces recommandations comme étant des enjeux systémiques ou ne les met pas en œuvre adéquatement. Il n'y a aucun suivi ou aucune surveillance des réponses, des engagements ou des suivis du ministère à l'heure actuelle.
- L'équipe de l'Examen indépendant n'a pas été en mesure de trouver des statistiques fiables sur le nombre de personnes qui sont décédées en détention en Ontario. La définition juridique d'un décès en détention est restrictive, et il existe une variété de circonstances pour lesquelles le ministère et le Bureau du coroner en chef de l'Ontario considèrent que le décès d'un détenu ne peut pas être qualifié de décès en détention.

- Il n’y a aucune politique détaillée au sein du ministère en ce qui concerne l’offre d’information et de soutien aux membres de la famille de la personne décédée. Il n’existe pas non plus de directives, de ressources ni de politiques du ministère sur un certain nombre de sujets connexes, dont les frais de funérailles, d’inhumation ou de crémation.

Recommandation 1.17 : Je recommande que la Loi sur les Services correctionnels de l’Ontario et la *Loi sur les coroners* comprennent une définition élargie des « décès en détention » afin d’inclure les détenus décédés après un transfert dans un contexte de soins de santé communautaires, peu importe s’ils étaient sous la surveillance directe du ministère à leur décès.

Recommandation 1.18 : Je recommande que le ministère modifie la *Loi sur les coroners* afin qu’elle nécessite une enquête obligatoire ou un processus d’examen de rechange dirigé par le coroner pour toutes les morts naturelles en détention.

Recommandation 1.19 : Je recommande que la Loi sur les Services correctionnels de l’Ontario comprenne des dispositions qui :

- Exigent que la dépouille du détenu soit traitée avec respect et dignité et qu’elle soit retournée aux proches parents ou à toute autre personne responsable dès qu’il est raisonnablement et juridiquement possible de le faire, et ce, de manière respectueuse;
- Exigent que le ministère organise des funérailles sensibles à la culture du détenu conformément aux lois en vigueur si aucune personne responsable n’est en accord ou en mesure de le faire; et
- Exigent que les rapports sur les décès en détention soient transmis de manière proactive au Bureau du coroner en chef, aux proches parents et aux autres personnes responsables du détenu décédé, ainsi qu’à tout organisme de surveillance le plus tôt possible.

Recommandation 1.20 : Je recommande que le ministère établisse une politique relative aux décès en détention qui comprennent les éléments suivants :

- Procédures et protocoles définis pour aviser les proches parents et faciliter leur accès à l’information lorsqu’un détenu est hospitalisé dans la communauté en cas d’urgence médicale;
- Poste de liaison avec la famille pour chacune des régions afin de coordonner avec les établissements et le ministère l’information véhiculée aux proches parents à partir du moment où on les avise, jusqu’à la conclusion du processus d’enquête; et
- Une lettre de condoléances envoyée immédiatement aux proches parents.

Recommandation 1.21 : Je recommande que le personnel et les gestionnaires responsables de communiquer avec les membres de la famille après un décès en détention reçoivent la formation et le soutien nécessaires à cette tâche.

Recommandation 1.22 : Je recommande que le ministère élabore un guide pour les familles sur les politiques, les responsabilités et les processus d'enquête des Services correctionnels de l'Ontario à la suite d'un décès en détention.

Recommandation 1.23 : Je recommande que le ministère centralise la collecte des données sur les décès en détention et publie tous les verdicts d'enquête, les explications de verdict et les réponses du ministère pour permettre l'analyse des tendances et le suivi adéquats de la mise en œuvre des recommandations du jury à la suite de l'enquête du coroner et de toute autre recommandation pertinente.

Recommandation 1.24 : Je recommande qu'un Groupe d'examen des décès dirigé par le Coroner soit établi et que le protocole d'entente entre le Coroner et les Services correctionnels soit mis à jour pour améliorer et mieux structurer la transmission de l'information.

Recommandation 1.25 : Je recommande que l'Ontario appuie l'établissement d'une table ronde à l'échelle du Canada sur la prévention des décès en détention.

2. Services Correctionnels et Présomption d'Innocence

- Bon nombre de personnes sont détenues sans raison valable avant leur procès dans les établissements correctionnels de l'Ontario. Chaque jour en 2015-2016, 66 % de tous les détenus en Ontario étaient en détention provisoire. Pour près du tiers des détenus en attente de procès, toutes les accusations portées contre eux seront éventuellement suspendues, retirées ou rejetées.
- Presque toutes les personnes en détention provisoire et les détenus de l'immigration sont présumés avoir une cote de sécurité maximale, et elles sont maintenues dans des conditions de sécurité maximale.
- Conformément à la politique actuelle de l'Ontario, les personnes en détention provisoire sont présumées exclues de toute participation aux programmes institutionnels de travail et de réadaptation.
- Malgré le fait que la législation accorde aux chefs d'établissement ou à la Commission ontarienne des libérations conditionnelles toute l'autorité pour donner aux détenus une autorisation d'absence temporaire de l'établissement pour des raisons médicales, humanitaires ou de réadaptation, la politique ministérielle restreint fortement l'accès des personnes en détention provisoire aux absences temporaires.
- La grande majorité de la population en attente de procès ne bénéficie pas de services de planification de libération.

Recommandation 2.1 : Je recommande que la Loi sur les Services correctionnels de l'Ontario :

- Inclus le principe que les personnes en détention provisoire soient présumées innocentes et doivent être traitées comme telles; et
- Permettre aux personnes en détention provisoire de participer de façon optionnelle aux programmes, notamment ceux liés au travail et aux études, ainsi qu'à la planification de la mise en liberté.

Recommandation 2.2 : Je recommande que le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels collabore avec les partenaires du secteur juridique en vue d'élargir l'admissibilité des personnes en détention provisoire aux absences temporaires.

Recommandation 2.3 : Je recommande que le ministère harmonise les politiques et les pratiques opérationnelles avec les principes de présomption de l'innocence et des mesures les moins restrictives, comme suit :

- Explorer des formes de détention avant le procès excluant le placement en établissement, y compris des solutions, autres que l'incarcération, qui sont utilisées dans d'autres provinces ou territoires;
- Mettre en place une évaluation institutionnelle du risque de sécurité, effectuée lors de l'admission initiale, afin de pouvoir effectuer un placement et une surveillance adéquats des personnes en détention provisoire, et établir des politiques et procédures visant le placement en établissement des personnes en détention provisoire qui permettent de mettre en œuvre une présomption claire voulant que cette population soit détenue dans des conditions de sécurité minimale, à moins que l'évaluation du risque confirme que des mesures de sécurité supplémentaires sont requises; et
- Établir des lieux de détention spécialisés à sécurité minimale, moyenne et maximale pour les personnes en détention provisoire.

3. Pratique Correctionnelle Fattuale

Évaluation initiale dans les établissements et à la surveillance communautaire

- Actuellement, les Services correctionnels ontariens n'utilisent pas de manière régulière un outil institutionnel d'évaluation des risques de sécurité. Sans un tel outil, presque tous les détenus sont placés par défaut à sécurité maximale.
- Vingt-cinq des vingt-six établissements correctionnels de l'Ontario sont à sécurité maximale. L'Institut correctionnel de l'Ontario, un établissement de traitement spécialisé, est le seul établissement à sécurité moyenne. Pour la majorité des individus, la procédure d'admission de l'Ontario ne demande que les renseignements personnels de base.

- La grande majorité des détenus en Ontario n'ont pas accès à une planification de libération efficace. Il n'y a pas suffisamment de liens entre les activités au sein des établissements et les organisations et services communautaires. De nombreux services et organisations communautaires pourraient être engagés pour favoriser une transition en douceur au sein de la communauté.
- Bien que la procédure d'évaluation initiale soit meilleure pour ceux qui sont surveillés au sein de la communauté, il se présente des cas où les politiques ou les lois imposent des conditions ou des exigences de surveillance. Les conditions et les niveaux de surveillance devraient dépendre d'une évaluation individualisée des risques, et non pas de directives générales.

Recommandation 3.1 : Je recommande que la Loi sur les Services correctionnels de l'Ontario reflète le principe de la moindre contrainte des manières suivantes :

- Faire du principe de la moindre contrainte un principe directeur;
- Exiger du ministère qu'il mette en place des établissements ou unités à sécurité minimale, moyenne et maximale, et fournir des définitions pour chaque type de détention;
- Exiger la tenue, pour tous les détenus à leur admission, d'une évaluation institutionnelle des risques basée sur des preuves concrètes et validée en fonction de l'identité de genre et de l'appartenance ou non aux Premières Nations;
- Exiger que les détenus reçoivent par écrit les raisons de leur classification initiale de sécurité et toute reclassification par la suite;
- Exiger que, lorsqu'une personne est détenue ou sera détenue dans un établissement, le ministère prenne toutes les mesures raisonnables pour assurer que l'établissement en question offrira à cette personne l'environnement le moins contraignant possible, en fonction de ses circonstances et besoins particuliers; et
- Exiger une reclassification au moins tous les six mois en conformité avec les règlements applicables.

Recommandation 3.2 : Je recommande que le ministère aligne ses politiques, procédures de placement institutionnel et conditions de détention sur le principe de la moindre contrainte, et doit inclure les éléments suivants :

- Une politique définissant clairement les conditions de détention et procédures opérationnelles pour les unités et établissements à sécurité minimale, moyenne et maximale;
- L'élaboration et la mise en œuvre d'un outil institutionnel d'évaluation des risques de sécurité fondé sur des preuves concrètes et appliqué à tous les détenus lors de leur admission; et
- Une politique voulant que les individus soient soumis à la supervision et au contrôle physique du moindre niveau de contrainte nécessaire.

Recommandation 3.3 : Je recommande d'éliminer des lois et politiques les niveaux de surveillance et conditions obligatoires qui ne sont pas liés à l'évaluation des besoins/risques de l'individu.

Recommandation 3.4 : Je recommande que la Loi sur les Services correctionnels de l'Ontario fournisse une planification de libération et des services de détention adéquats des manières suivantes :

- Inclure parmi les principes directeurs que les détenus doivent faire l'objet d'une évaluation lors de leur admission afin d'élaborer un plan adéquat de détention et de libération;
- Exiger que, lors de l'admission à un établissement correctionnel, le ministère prenne toutes les mesures raisonnables pour obtenir le plus tôt possible les renseignements pertinents concernant l'accusation ou le délit du détenu, son historique personnel, social, économique et criminel, tous rapports de cour, recommandations, transcriptions ou raisons juridiques, et tous autres renseignements pertinents à l'administration de la sentence ou de la détention, y compris les renseignements existants sur la victime;
- Exiger que, lorsque nécessaire, le ministère fournisse au détenu, à sa sortie de cour ou d'un établissement correctionnel, des vêtements adéquats pour la saison, les frais de transport à destination, et une quantité suffisante de médicaments sous ordonnance;
- Permettre que les règlements stipulent que les détenus dont la date de libération arrive une fin de semaine ou lors d'un jour férié devront être libérés le jour de semaine précédent, à moins que l'évaluation des risques conclue que cela nuirait à la sécurité publique.

Recommandation 3.5 : Je recommande que les politiques du ministère fournissent une planification de libération et des services de détention adéquats, notamment des manières suivantes :

- Exiger que, dès l'admission, chaque détenu soit jumelé à un gestionnaire de cas dont le nom figurera sur les documents de planification de libération et qui sera responsable d'assurer la satisfaction des besoins présents et évolutifs du détenu, durant la détention et à la libération; et
- Exiger que tout individu, à sa libération de cour ou d'un établissement, reçoive l'aide nécessaire pour répondre à ses besoins identifiés, y compris, sans s'y limiter, les vêtements, les médicaments, le transport, la facilitation du retour de ses effets personnels de l'établissement et des références pour l'assistance et les services communautaires;

Détermination et réponse aux besoins de programmation

- La majorité des programmes généraux en Ontario sont assurés par des fournisseurs de services communautaires, des organismes et des bénévoles qui doivent généralement fournir le personnel, le contenu du programme et les fournitures. La participation à ces programmes généraux est entravée par une offre irrégulière et de qualité variable.
- Les établissements souffrent d'un manque global d'espace pour les programmes. Les programmes sont parfois offerts dans un couloir, une chapelle, une salle polyvalente, une cellule aménagée, un gymnase ou, plus troublant, dans des enceintes grillagées. Même lorsqu'un espace aménagé à cet effet existe, celui-ci peut faire l'objet de réaménagement du fait de besoins opérationnels et administratifs urgents.
- La politique du ministère constitue une entrave à la participation aux programmes pour les personnes en détention provisoire et les détenus de l'immigration, qui ensemble représentent la majorité de la population carcérale. Ces groupes sont présumés inadmissibles aux possibilités de travail carcéral et aux programmes dans la communauté.
- Les programmes de réadaptation devraient être réservés à ceux qui ont des besoins criminogènes déterminés et qui sont évalués et présentent un risque de récidive moyen ou élevé.
- Bien que les détenus purgeant de plus longues peines reçoivent une évaluation des besoins et des risques basée sur les faits dans les établissements ontariens, la grande majorité des détenus ne reçoivent pas spontanément de renseignements individualisés sur les programmes pour lesquels leur participation serait pertinente.
- Les individus surveillés dans la communauté ont des plans de gestion du contrevenant qui déterminent les programmes dont ils ont besoin, correspondant généralement à leur évaluation des risques et des besoins.
- Le ministère a récemment pris des mesures pour renforcer l'application efficace du modèle risques-besoins-intervention pour la supervision en communauté en lançant l'initiative de formation stratégique en surveillance communautaire.

Recommandation 3.6 : Je recommande que la Loi sur les Services correctionnels de l'Ontario comprenne des dispositions exigeant du ministère qu'il crée ou sous-traite la création de programmes, leur exécution et des activités significatives pour que les détenus puissent y travailler, étudier ou participer et qui, pour les programmes de réadaptation, répondent aux besoins cernés dans les évaluations individuelles.

Recommandation 3.7 : Je recommande que le ministère lance immédiatement une évaluation des espaces de programmation dans chaque établissement afin d'assurer qu'il y existe un espace approprié pour répondre aux besoins des programmes. La définition d'un espace adéquat doit dépendre de la composition de la population carcérale de chaque établissement

ainsi que des meilleures pratiques relatives aux salles de classe et aux méthodes de livraison de programmes. Tout réaménagement requis pour combler les manques identifiés lors de l'évaluation devra être traité comme une priorité, et toutes les nouvelles constructions devront inclure un espace pour les programmes conforme aux meilleures pratiques.

Recommandation 3.8 : Je recommande que le ministère mette en œuvre une procédure de suivi exhaustive et centralisée pour l'offre et la prestation de programmes. Un guide présentant tous les programmes offerts, leur fréquence et leur emplacement devrait être produit, mis à jour régulièrement et disponible publiquement.

Recommandation 3.9 : Je recommande que le ministère mette en place les ressources et l'assistance nécessaires pour assurer la tenue régulière de programmes de réadaptation éprouvés dans la communauté et dans les établissements.

Recommandation 3.10 : Je recommande que tous les détenus condamnés à une peine de plus de 30 jours reçoivent un plan individualisé de programmation incluant, le cas échéant, des programmes de réadaptation. Les programmes de réadaptation devraient être ciblés en fonction des évaluations individuelles des risques et des besoins.

Recommandation 3.11 : Je recommande que le ministère poursuive la mise en œuvre de l'initiative de formation stratégique en surveillance communautaire et que le déploiement soit réparti adéquatement et alloué les ressources afin de maximiser l'efficacité de l'initiative. Le ministère devrait examiner et, le cas échéant, réviser les politiques, la programmation, les procédures et la terminologie liée à la surveillance communautaire afin d'assurer l'alignement sur les meilleures pratiques fondées.

Libération graduelle et réinsertion

- Les absences temporaires peuvent constituer de puissants outils pour diminuer les recours à l'incarcération et faciliter une bonne réinsertion au sein de la collectivité. Malgré le fait que leur utilité ait été éprouvée, l'Ontario a considérablement réduit le nombre d'absences temporaires au fil des décennies.
- La majorité des détenus des établissements de l'Ontario sont en détention provisoire, ce qui les empêche, conformément à la politique en place, d'être admissibles à la plupart des absences temporaires.
- Le processus encadrant les demandes d'absence temporaire et leur examen constitue un frein important. À l'exception des absences temporaires pour raisons médicales, il incombe normalement au détenu d'enclencher le processus d'absence temporaire et de compiler les nombreux documents visant à étayer sa demande.

- Bien que la loi permette l'imposition « appropriée » de conditions aux absences temporaires, le ministère a mis en place des conditions uniformes qui s'appliquent à toutes les absences temporaires, sans égard aux circonstances individuelles.
- Traditionnellement, le système de libération conditionnelle de l'Ontario a joué un rôle important dans la réintégration. Cependant, à partir de 1993, il y a eu un recul spectaculaire du nombre de personnes bénéficiant de libération conditionnelle, et en 10 ans, le nombre de libérations conditionnelles a chuté de 91,8 %. Leur nombre n'a jamais retrouvé les niveaux d'antan, et aujourd'hui, de tous les détenus condamnés au provincial en Ontario, environ un sur cent seulement sera libéré sous condition.
- L'examen du mandat de la commission des libérations conditionnelles mené en 2015 a mis en lumière une aversion au risque excessive, concluant que la commission n'avait pas accompli son mandat efficacement au cours des dernières années. En conséquence, on n'accordait pas de libération conditionnelle aux contrevenants, même si cela aurait pu faciliter leur réhabilitation sans exposer la collectivité à un risque excessif.
- La procédure de libération conditionnelle crée des obstacles à une libération graduelle opportune. Il y a des questions concernant l'équité administrative, la qualité et la ponctualité de la procédure et l'intégralité des renseignements présentés à la commission, ainsi que le soutien offert aux détenus pour la procédure de demande de libération conditionnelle.
- L'Ontario a cessé d'utiliser les Centres de ressources communautaires au milieu des années 90. Malgré de nombreuses recommandations pour les réintroduire, le ministère n'a pris aucune mesure concrète dans ce sens.
- Le ministère a conclu des ententes de logement communautaire (ELC) avec des agences communautaires embauchées pour fournir des logements et des traitements ou programmes résidentiels pour détenus et clients sous supervision communautaire. L'espace dans ces établissements, cependant, est extrêmement limité et il n'y a pas d'ELC qui loge les hommes dans les régions du centre ou de l'est de l'Ontario.
- Les espaces prévus par les ELC sont presque exclusivement utilisés par des clients qui sont déjà supervisés au sein de la communauté.

Recommandation 3.12 : Je recommande que la Loi sur les Services correctionnels de l'Ontario améliore l'accès et l'utilisation des absences temporaires des manières suivantes :

- Fournir aux chefs d'établissement l'autorité exclusive d'accorder, refuser ou révoquer toutes les absences temporaires; et
- Exiger que tous les détenus admissibles puissent automatiquement être considérés pour une absence temporaire après avoir purgé un sixième de leur peine, conformément au règlement.

Recommandation 3.13 : Je recommande que la Loi sur les Services correctionnels de l'Ontario :

- Comprenne une définition de la raison d'être de la libération conditionnelle;
- Augmente la disponibilité et l'utilisation des libérations conditionnelles en incluant une disposition prévoyant l'évaluation sans audience et l'exigence d'accorder la libération conditionnelle à tout individu lorsque la commission juge qu'il n'y a pas de raison de croire que le délinquant, une fois libéré, commettra un délit violent avant la fin de sa peine; et
- Intègre l'obligation de se conformer aux exigences de justice fondamentale à travers toute la procédure de prise de décision.

Recommandation 3.14 : Je recommande que la Loi sur les services correctionnels de l'Ontario comprenne des dispositions exigeant de la commission ontarienne des libérations conditionnelles qu'elle rende publics les rapports annuels de rendement de tous les domaines opérationnels, incluant sans s'y limiter les mesures prises pour réduire la surreprésentation d'hommes et de femmes indigènes détenus dans les établissements correctionnels de l'Ontario.

Recommandation 3.15 : Je recommande que le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels et la commission ontarienne des libérations conditionnelles mettent immédiatement en place des politiques et procédures, y compris en partageant en temps opportun tous les renseignements requis et demandés, visant à assurer que l'évaluation de l'admissibilité des détenus à la libération conditionnelle se fasse dans les délais prévus par la loi et que l'examen de libération conditionnelle des détenus condamnés à des peines de six mois et plus se fasse conformément à la loi.

Recommandation 3.16 : Je recommande que la Commission ontarienne des libérations conditionnelles effectue une révision exhaustive de ses politiques et procédures afin d'assurer l'indépendance, l'efficacité, la transparence et l'équité de la procédure de libération conditionnelle en Ontario. Cela devrait inclure :

- Le principe selon lequel les décisions doivent être prises de manière compréhensible à travers une procédure équitable, notamment en fournissant aux détenus les renseignements pertinents, les fondements des décisions, et l'accès à une procédure d'appel efficace et à une révision sérieuse des décisions;
- Le principe voulant que les décisions doivent être rédigées et communiquées de manière claire et compréhensible;
- Une limite du délai entre la demande de libération conditionnelle et la décision;
- L'assurance que les politiques de la commission des libérations conditionnelles n'influencent pas de manière indue le jugement de ses membres;
- L'assurance que les critères décisifs pour l'octroi ou le rejet de la libération conditionnelle, y compris les principes de affaire Gladue, sont bien compris de tous les

membres de la commission et qu'ils sont correctement appliqués et soutenus dans les décisions par écrit et que les décisions sont partagées au détenu; et

- La capacité d'utiliser et de maintenir un outil de rapport et d'administration autonome de la gestion des cas.

Recommandation 3.17 : Je recommande que le ministère fournisse ou facilite l'accès à des services d'assistance pour les détenus qui remplissent leur demande de libération conditionnelle ou d'absence temporaire.

Recommandation 3.18 : Je recommande que le ministère étudie les meilleures pratiques pour établir des liens auprès des services d'assistance communautaire et des options de surveillance et de logement communautaire améliorées.

Recommandation 3.19 : Je recommande la tenue de réunions périodiques au niveau sous-régional entre le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels et les partenaires des secteurs juridique et de la santé, afin d'explorer de nouvelles manières d'améliorer l'accès aux programmes communautaires, à la planification des libérations, aux absences temporaires, à la libération conditionnelle, et d'intensifier les liens entre les établissements et la communauté. Dans le cadre de ces efforts, les établissements devraient assurer la participation régulière et active d'au moins un cadre supérieur au sein des comités locaux de la coordination des services humains et de la justice.

4. Les Indigènes et les Services Correctionnels de L'Ontario

- Les Indigènes constituent environ 2 % de la population totale en Ontario, mais en 2016 ils représentaient 13 % des détenus provinciaux. En Ontario, le pourcentage d'individus en probation qui sont d'origine indigène a augmenté au cours des 15 dernières années.
- La surreprésentation des Indigènes dans le système correctionnel ontarien n'est qu'une des conséquences de siècles de colonisation et de traitement discriminatoire, et on ne peut résoudre cette question sans en prendre d'autres en considération.
- La structure actuelle pour aborder des problématiques indigènes au sein des établissements correctionnels est limitée. Les recommandations au ministère de créer une unité permanente centralisée pour les Indigènes n'ont pas été mises en œuvre.
- Dans le cadre de la réaction du gouvernement de l'Ontario aux appels à l'action de la Commission vérité et réconciliation du Canada, les Services correctionnels se sont engagés à améliorer la prestation des services pour les détenus indigènes et ceux qui sont sous surveillance communautaire.
- Malgré les décisions juridiques claires stipulant que les principes de Gladue s'appliquent chaque fois que la liberté d'un Indigène est en jeu, on ne sait pas quand et comment ces facteurs sont pris en considération dans le contexte correctionnel ontarien.

- La plupart des établissements provinciaux n’offre pas les services d’Aînés de façon régulière.
- Les postes d’agents de liaison avec les détenus indigènes ne sont pas toujours pourvus, et le nombre de dossiers confiés à ces agents varie considérablement d’un établissement à l’autre.
- Le ministère établit des ententes avec des personnes et des communautés des Premières Nations pour employer des agents correctionnels communautaires chargés d’aider à la surveillance dans la communauté dans les régions éloignées. Il n’existe pas de politique du ministère définissant le poste, les responsabilités ou les fonctions de ces agents, et les modalités de leurs contrats varient grandement.

Recommandation 4.1 : Je recommande que, dans les six mois suivant la publication du présent rapport, le ministère nomme un sous-ministre adjoint responsable d’une division des programmes et des politiques indigènes qui soit dotée de ressources et d’effectifs suffisants pour s’acquitter efficacement de sa tâche au sein des Services correctionnels.

Recommandation 4.2 : Je recommande que le ministère élargisse la portée de sa réponse aux appels à l’action de la Commission vérité et réconciliation en jetant un regard critique sur toutes les facettes des pratiques correctionnelles, en reconnaissant les incidences de la discrimination systémique et en adoptant des mesures afin d’inverser ces tendances. Il faudrait porter une attention particulière à l’intégration véritable des facteurs énumérés au rapport Gladue à l’ensemble des décisions ayant des incidences sur la liberté de toute personne indigène.

Recommandation 4.3 : Je recommande que le ministère travaille de concert avec les communautés indigènes pour créer et utiliser des huttes de guérison afin d’accroître le soutien communautaire et réduire le récidivisme.

Recommandation 4.4 : Je recommande que le ministère révise sa formation actuelle axée sur les Indigènes qu’il destine aux employés des Services correctionnels. Le programme en quatre volets sur les réalités des peuples indigènes (Bimickaway) qui vient d’être préparé par la Division de la justice pour les Indigènes du ministère du Procureur général pourrait servir de point de comparaison.

Recommandation 4.5 : Je recommande que la *Loi sur les Services correctionnels de l’Ontario* comprenne les dispositions suivantes :

- un principe directeur énonçant que les politiques, programmes, pratiques et décisions des Services correctionnels doivent être adaptés aux besoins particuliers et propres à la réintégration sociale des Indigènes;
- une exigence voulant que le ministère mette en place un comité consultatif indigène qui le conseille sur la prestation de services correctionnels aux détenus indigènes;

- une exigence selon laquelle le ministère doit prendre toutes les mesures raisonnables pour assurer les services d'un chef spirituel indigène ou d'un Aîné indigène à l'ensemble des détenus indigènes;
- une disposition affirmant que la spiritualité, les chefs spirituels indigènes et les Aînés ont le même statut que les autres religions et les autres chefs religieux ou spirituels;
- une disposition autorisant le ministère à conclure une entente avec une communauté indigène dans le but d'assurer des services correctionnels aux Indigènes;
- enfin, une disposition permettant au ministère d'échanger des renseignements aux fins de la planification d'une libération avec une communauté indigène au sein de laquelle un détenu manifeste sa volonté d'être remis en liberté et donne son consentement.

Recommandation 4.6 : Je recommande que le ministère mette à jour l'ensemble de ses politiques et contrats en fonction des expressions et des mots proposés lors des consultations auprès des communautés et des organismes indigènes, en s'attardant particulièrement à établir une terminologie cohérente relativement aux descriptions de tâches, rôles et responsabilités des agents correctionnels communautaires et des agents de liaison avec les détenus indigènes.

Recommandation 4.7 : Je recommande que la direction de chaque établissement permette aux détenus de rencontrer des Aînés en un lieu approprié et que les Ordres permanents soient mis à jour en fonction des lieux désignés pour la tenue de cérémonies telles que celles de purification et les huttes à sudation.

Recommandation 4.8 : Je recommande que la politique du ministère prévoie un financement stable, échelonné sur plusieurs années pour les individus ou les organismes dotés en personnel indigène afin que ces derniers puissent assurer les services d'agents correctionnels communautaires, d'agents de liaison avec les détenus indigènes et des services connexes.

Recommandation 4.9 : Je recommande que des unités de soutien au programme indigène soient mises en place à chaque établissement correctionnel. Ces unités doivent être dotées de ressources suffisantes, dont un budget qui assure une prestation de services continus au fil de l'année et au minimum un agent de liaison avec les détenus indigènes, un Aîné et du personnel administratif en nombre suffisant. La division des programmes et des politiques indigènes doit se charger de la planification et de la mise en œuvre de ces unités.

5. Services de Santé et Gouvernance

- Malgré de louables efforts, l'Ontario a du mal à répondre aux besoins de santé complexes de la population carcérale.
- C'est le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (MSCSC) qui régit et assure les soins de santé aux détenus, pas le ministère de la Santé et des Soins de longue durée. Malgré des collaborations épisodiques, rien n'exige du MSCSC qu'il harmonise ses services de santé destinés aux détenus aux services et objectifs du ministère de la Santé et des Soins de longue durée.
- Il existe un consensus international et académique sur le fait que la responsabilité des soins de santé dans les établissements correctionnels devrait incomber à l'instance gouvernementale responsable de la santé. Des études indiquent que les détenus

incarcérés en Ontario sont, en général, en moins bonne santé que le reste de la population. Il reste que fournir des soins de santé à ce segment de la population est une affaire complexe.

- Il est encourageant de constater que le gouvernement de l'Ontario s'est engagé à transformer les services de santé dans les établissements carcéraux et qu'il examine différentes avenues pour transférer la surveillance des soins et la prestation des services de santé au ministère de la Santé et des Soins de longue durée.
- Voici quelques-uns des grands principes devant sous-tendre les modèles de services de santé proposés en milieu carcéral :
 1. une définition au sens large de « santé » et de « soins de santé »;
 2. assurer l'équivalence, l'accessibilité et la continuité des soins;
 3. l'indépendance clinique;
 4. l'intégration au système de soins de santé provincial;
 5. des mécanismes de responsabilisation robustes;
 6. enfin, un environnement d'emploi stable axé sur la santé pour les fournisseurs de services de santé au sein des établissements correctionnels.
- L'équipe de l'Examen indépendant a initié une étude préliminaire des modèles proposés à ce jour et suggère qu'un certain niveau de gouvernance centralisée par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario sera nécessaire.

Recommandation 5.1 : Je recommande que le gouvernement de l'Ontario énonce clairement un engagement à transférer la responsabilité relativement à la prestation des soins de santé dans les établissements carcéraux au profit du ministère de la Santé et des Soins de longue durée et qu'ils établissent une compréhension commune des services qui doivent être transférés et qu'ils élaborent un calendrier pour le transfert. Ce travail initial doit être complété dans un délai de six mois.

Recommandation 5.2 : Je recommande que la *Loi sur les Services correctionnels de l'Ontario* et les règlements connexes établissent les principes et normes suivants afin d'orienter la prestation des services de santé dans les établissements carcéraux de l'Ontario :

- que tous les détenus aient droit à des soins de santé multidisciplinaires et adaptés à leur sexe;
- qu'une définition de la santé englobe le traitement des maladies ou des blessures, les soins de la vue, les soins dentaires, les pertes auditives et les autres services et traitements préventifs et connexes;
- que des normes professionnellement acceptables en matière de soins médicaux soient conformes aux règlements édictés par le gouvernement provincial et que tous les services de santé soient accrédités;
- que les examens et les traitements soient effectués dans le respect de la dignité et de la vie privée des détenus;
- que les demandes des détenus relatives au sexe du professionnel de la santé censé leur prodiguer des soins ne soient accueillies favorablement qu'en situations d'urgence; et

- le ministère doit tenir compte de l'état de santé et des besoins en la matière d'un détenu au moment de prendre toutes les décisions qui ont des incidences sur ce dernier et au moment où on le prépare en vue de sa libération ou de son admission en surveillance communautaire.

Recommandation 5.3 : Je recommande de modifier la politique ministérielle en matière de soins de santé dans les établissements comme suit :

- les décisions cliniques doivent être prises par des professionnels de la santé et ne peuvent pas être remaniées par le personnel non médical;
- le personnel chargé de la sécurité ne peut assister à aucun examen ou traitement médical, à moins d'y être expressément invité par le professionnel de la santé ou le détenu;
- lorsqu'une détenue est soignée par un professionnel de la santé, elle peut être accompagnée d'une professionnelle de la santé;
- la mise à jour et la confidentialité des dossiers de santé doivent répondre aux normes professionnelles généralement acceptées; et
- les professionnels de la santé doivent obtenir le consentement libre et éclairé des détenus, et ces derniers doivent avoir le droit de refuser un traitement médical ou d'exiger son interruption.

Recommandation 5.4 : Je recommande que le MSCSC et le ministère de la Santé et des Soins de longue durée mettent tout de suite en place un cadre interministériel à niveaux multiples pour aller de l'avant avec la transition des soins de santé en milieu carcéral, et prennent entre autres les mesures suivantes :

- la définition des rôles en matière de gouvernance du sous-ministre, du sous-ministre adjoint et des directeurs;
- la création d'un comité consultatif technique qui apporte une expertise externe en la matière;
- l'inclusion du personnel de première ligne et d'autres prestataires de services dotés de l'expérience et des compétences en prestation de soins de santé en milieu carcéral dans toute discussion portant sur la prestation des services et les structures de gestion clinique; et
- une stratégie de mobilisation d'un plus grand nombre de ministères, dont le ministère des Relations avec les Indigènes et de la Réconciliation, le ministère du Procureur général, le ministère des Services sociaux et communautaires, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, le ministère des Affaires municipales et du Logement, le ministère de l'Éducation, le ministère du Travail et le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle.

Recommandation 5.5 : Je recommande que les ministères pertinents mènent à terme, au cours des prochains six mois, le travail de base suivant :

- s'entendre sur une définition de « santé » et tracer une orientation claire de ce que devront être les soins de santé offerts dans les établissements;

- procéder au dénombrement des infrastructures et des services qu'offre en ce moment le MSCSC dans les établissements, en comptabilisant leurs coûts et le volume de services;
- définir les liens existants entre le ministère, les prestataires de soins de santé et les services offerts dans la communauté; et
- mener une enquête nationale et internationale sur les expériences d'autres territoires de compétence quant au transfert des soins de santé des établissements carcéraux.

Recommandation 5.6 : Je recommande que les modèles de service et de prestation de soins de santé que l'on envisage de mettre en place dans les établissements carcéraux soient évalués en fonction de leur capacité à remplir les critères suivants :

- a. Adoption d'une définition au sens large de « santé » et de « soins de santé »
- b. Assurer l'équivalence, l'accessibilité et la continuité des soins
- c. Indépendance clinique
- d. Intégration au système de soins de santé provincial
- e. Mécanismes de responsabilisation robustes
- f. Un environnement d'emploi stable axé sur la santé pour les fournisseurs de services de santé au sein des établissements correctionnels

