

10^e Anniversaire du Rapport de la Commission Arbour

« On doit résister à la tentation de banaliser la violation des droits des détenus soit en la considérant comme étant insignifiante soit parce que ce sont les droits de personnes qui ne méritent pas mieux. Lorsqu'un droit est accordé en vertu de la loi, son respect est tout aussi important en dépit du fait qu'il s'applique à un détenu. »

Madame la juge Louise Arbour, 1996

Contexte

Le 8 mars 2001 – Journée internationale des femmes – l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry (ACSEF), de concert avec l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) et avec le soutien de l'Association du Barreau Canadien (ABC), l'Association nationale Femmes et Droit et 24 autres groupes canadiens oeuvrant pour l'égalité, ont écrit à la Commissaire en chef de la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) pour inviter instamment la Commission à procéder à un vaste examen systémique et à publier un rapport spécial, conformément au paragraphe 61(2) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, concernant le traitement des femmes sous sentence fédérale. On constate la persistance des champs de préoccupation soulevés à l'époque, qui sont les suivants :

- ♦ La discrimination **sur la base du sexe** que vivent les femmes dans l'ensemble du système, puisqu'elle contrevient à plusieurs des motifs interdits stipulés au paragraphe 3(1) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Cette discrimination affecte la façon dont les prisonnières sont classifiées, le genre de programmes et de traitement qu'elles reçoivent et les délais affectant leur libération dans la collectivité. La situation vécue par les prisonnières canadiennes a été amplement documentée dans plusieurs rapports. Voir notamment:

Madame la juge Louise Arbour. Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston:

http://ww2.psepc-sppcc.gc.ca/publications/corrections/199681_f.asp

Rapport 2003 du Bureau du vérificateur général:

<http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20030504cf.html>

- ♦ La discrimination **sur la base de la race** qui constitue le vécu particulier des femmes autochtones et des autres femmes racisées. Les femmes Autochtones représentent 30% de l'ensemble des femmes sous sentence fédérale, alors qu'elles constituent moins de 3% de la population canadienne. Cette surreprésentation est particulièrement prononcée chez les prisonnières ayant une cote de sécurité maximum, où les femmes autochtones représentent habituellement environ 50% de l'ensemble de la population en sécurité maximum. De plus, les femmes autochtones sont 14% moins susceptibles que les femmes non autochtones de bénéficier d'une libération conditionnelle dans la collectivité. Voir:

Rapports annuels de l'Enquêteur correctionnel (1999-2005):

http://www.oci-bec.gc.ca/reports_f.asp

Mémoire de l'Association des femmes autochtones du Canada:

<http://www.elizabethfry.ca/submissn/nwac/1.htm> (en anglais seulement)

- ◆ Une discrimination **sur la base de la capacité** est vécue par les femmes sous sentence fédérale ayant des incapacités cognitives et mentales. L'absence d'options appropriées de placement, de traitement ou de recyclage et leur classification en sécurité maximum contribue à l'aggravation de la condition du nombre croissant de femmes handicapées présentement détenues dans les prisons canadiennes, une situation où celles qui affrontent les pires difficultés ont tendance à vivre une ségrégation supplémentaire dans les unités d'isolement. Voir:

Mémoire du DisAbled Women's Network of Canada:

<http://www.elizabethfry.ca/submissn/dawn/1.htm> (en anglais seulement)

- ◆ Les prisons canadiennes sont rapidement en train de devenir, comme leurs homologues américaines, des « décharges publiques » de personnes souffrant de maladie mentale, comme substituts à des programmes communautaires de soutien et de traitement. Voir:

Rapport spécial sur les prisons américaines produit par l'organisme Human Rights Watch International <http://www.hrw.org/press/2003/10/us102203.htm> (en anglais seulement)

La plainte déposée par l'ACSEF et d'autres organisations nationales oeuvrant pour l'égalité mettait l'accent sur la discrimination systémique vécue par les femmes sous sentence fédérale. L'instance désignée comme responsable de cette discrimination est le gouvernement du Canada et non seulement le Service correctionnel du Canada. Les statistiques incontournables au sujet des femmes sous sentence fédérale, et notamment les faits concernant leur origine ethnique et leur état d'incapacité, constituaient une preuve *prima facie* de discrimination. C'est pourquoi l'ACSEF et les autres organisations requérantes ont soutenu qu'il incombait au gouvernement canadien, y compris le Service correctionnel du Canada, de déterminer la façon dont ils allaient pallier les facteurs de discrimination mis en lumière par leurs propres données et conclusions de recherche.

- 1) [Mémoire de l'Association Canadienne des Sociétés Elizabeth Fry \(ACSEF\) À la Commission Canadienne des Droits de la Personne pour le rapport spécial sur la discrimination basée sur le genre, la race et le handicap subie par les femmes sous sentence fédérale.](#)
[Visionner en format PDF](#) (343k) (en anglais seulement)
- 2) [L'expérience vécue de la discrimination : les femmes Autochtones sous sentence fédérale](#) et [La Loi : Droits et responsabilités](#)
[Visionner en format PDF](#) (252k)
- 3) [Réponse de l'ACSEF au document de consultation de la Commission Canadienne des Droits de la Personne pour le rapport spécial sur la situation des femmes sous sentence fédérale.](#)
[Visionner en format PDF](#) (181k)

Principales conclusions du Rapport de la CCDP

- La Commission a conclu que, même si le SCC avait réalisé certains progrès dans la mise en œuvre d'un système répondant spécifiquement aux besoins des femmes, il restait certains problèmes systémiques de droits de la personne, notamment en ce qui a trait aux femmes autochtones, aux femmes racisées et aux femmes handicapées.
- Le rapport énonce les principes suivants pour assurer aux femmes sous sentence fédérale un traitement conforme aux lois sur les droits de la personne :
- Les femmes sous sentence fédérale ont le droit de ne pas subir de discrimination et le droit à des services correctionnels aussi efficaces que ceux que reçoivent les hommes;
- L'égalité doit se baser sur les besoins et les identités véritables des femmes en prison, plutôt que sur des stéréotypes et des généralisations;
- Le SCC a le devoir de promouvoir et de protéger les droits humains des femmes, ce qui signifie qu'il doit prendre en compte le caractère spécifique de certaines des raisons qui mènent à la criminalisation des femmes, de leurs circonstances de vie et de leurs besoins en matière de réadaptation.

Le rapport a identifié des obstacles systémiques à une pleine égalité et a formulé 19 recommandations de mesures à prendre dans les domaines suivants :

- évaluation des risques et des besoins,
- garde et surveillance sécuritaire et les moins restrictives possibles,
- programmes de réadaptation et de réinsertion sociale,
- mécanismes de redressement des torts.

De plus, le Bureau de l'Enquêteur correctionnel a signalé qu'il restait à finaliser un processus d'attribution de cote de sécurité qui soit approprié à la situation des détenues. Pourtant, ce problème avait déjà été reconnu en 1990, par le Groupe de travail sur les femmes purgeant une peine fédérale, et avait été commenté à nouveau par la juge Arbour en 1996. D'importants obstacles continuent à entraver une réinsertion sociale sécuritaire des délinquantes, telle l'absence généralisée d'accès à des programmes spécifiquement conçus pour répondre aux besoins des femmes. De plus, il n'existe pas suffisamment d'emplois et de programmes d'employabilité, et les femmes vivent des conditions inadéquates de logement et de soutien lorsqu'elles sont libérées dans la collectivité.

L'accès aux programmes demeure problématique dans les unités sécurisées. Il n'existe qu'un véritable établissement à sécurité minimum et il est sous-utilisé. Les femmes autochtones continuent à souffrir d'obstacles systémiques et de possibilités limitées au moment de se réinsérer en bon temps dans leurs collectivités d'origine, comme en témoigne le nombre excessif de délinquantes autochtones libérées d'office.

Une statistique particulièrement troublante concerne la surreprésentation des détenues autochtones placées sous sécurité maximum. Bien que les femmes autochtones ne constituent

que 3% de la population féminine canadienne, elles représentent 29% des femmes incarcérées dans les prisons fédérales et non moins de 46% des femmes ayant reçu une cote de sécurité maximum.

Les unités de sécurité maximum sont pleines dans toutes les prisons sauf celle de la vallée du Fraser, qui vient d'ouvrir. Le SCC vient de confier par contrat à deux femmes le mandat de se pencher sur les cas des femmes placées en isolement à l'Établissement d'Edmonton pour femmes. Comme chacune d'entre elles est peu familière avec la loi actuelle et avec l'historique des interventions correctionnelles envers les femmes des unités « maximum », des intervenantes (autorisées en vertu de l'article 77 de la *LSCMSC*) craignent que cette initiative ne contribue à ancrer les pratiques actuelles.

L'isolement est censé n'être utilisé que pour des raisons spécifiques de sûreté et de sécurité et être autrement considéré comme une mesure exceptionnelle.¹ Pourtant, en 2002-2003, le SCC a signalé la présence en prison de 375 femmes sous sentence fédérale et le chiffre de 265 admissions de femmes dans des unités d'isolement pour la même année.

Les femmes autochtones tendent à être placées en isolement plus souvent et pour de plus longues périodes. En 2003, la CCDP a dénoncé la présence en conditions d'isolement depuis 567 jours d'une femme autochtone qui entame d'hospitalisation, pour la plupart en maintien des fonctions vitales à l'unité de soins intensifs, suite à son « traitement » en isolement à l'unité de santé mentale d'une prison.

Louise Arbour a fait valoir que le pire aspect des conditions d'isolement était que la prisonnière n'avait aucune idée de la durée où elle allait y rester, ni aucune assurance que l'on répondrait à ses besoins de santé mentale. Elle a écrit « Mes constatations antérieures confirment la conclusion que l'isolement prolongé est une expérience dévastatrice, en particulier lorsque la durée n'est pas connue au début et lorsque la détenue réalise qu'elle n'a que très peu de contrôle. »² Elle a aussi reconnu que les femmes vivaient différemment des hommes la mise en isolement prolongé. Le recours à cet isolement nuit au processus de réadaptation, en plus de compromettre la sécurité et la santé mentale des détenues, en exacerbant leur détresse, surtout pour celles ayant un vécu d'agression physique et/ou sexuelle.³

Recours contre les violations de droits

Le troisième paragraphe de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques exige que des droits utiles soient garantis à toute personne dont les droits ont été violés. Cette disposition stipule que toute personne a le droit d'être entendue par une autorité administrative, judiciaire ou législative compétente lorsqu'elle allègue une violation de ses droits humains. Il s'agit d'un droit nié aux femmes dans les établissements carcéraux fédéraux.

¹ Canada, Quatrième rapport au Comité des droits humains des Nations Unies.

² Canada, *Rapport de la Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1996. (No de cat. JS42-73/1996F). (Commissaire: l'Honorable Louise Arbour).

³ Commission canadienne des droits de la personne, *Protégeons leurs droits : Examen systémique des droits de la personne dans les services correctionnels destinés aux femmes purgeant une peine de ressort fédéral*. Ottawa, décembre 2003.

La résolution adéquate et rapide des griefs de harcèlement tarde encore à devenir une réalité. La formation limitée accordée au personnel de première ligne en matière d'approches centrées sur les femmes a continué à entraver tout progrès malgré les engagements passés.

Enfin, la structure de gouvernance du SCC demeure non conforme à celle recommandée par la juge Arbour pour assurer la mise en place d'un « profil distinct » efficace pour les services correctionnels rendus aux femmes.

Présentement, le SCC dispose d'un processus interne de griefs pour les détenus sous sentence fédérale qui jugent que le SCC a violé leurs droits civils et politiques. Cette procédure de grief a été critiquée par Madame Louise Arbour suite à la *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*. Sa conclusion la plus marquante était le fait qu'on ne pouvait espérer du SCC qu'il traite les plaintes déposées contre lui en raison de son incapacité à accepter de responsabilité pour ce qui arrive dans ses établissements.⁴

Pour le Bureau de l'Enquêteur correctionnel, le déséquilibre de pouvoir entre les prisonniers et le personnel du SCC et des prisons est une cause dominante de l'inefficacité et des problèmes des mécanismes actuels de plainte.⁵ Ce déséquilibre est évidemment amplifié dans le cas des femmes de groupes traditionnellement marginalisées comme les femmes racisées, les femmes autochtones, les femmes handicapées et les lesbiennes.

Il existe d'autres facteurs expliquant la faiblesse et l'inefficacité du système actuel de plaintes. Les femmes sont rarement informées adéquatement de leur droit à présenter des griefs et, même si elles en sont pleinement conscientes, elles sont la plupart du temps découragées de recourir à ce processus. Il arrivera souvent que des femmes ne poursuivent pas un processus de grief à cause de menaces perçues ou réelles que ce recours leur crée des risques accrus face au personnel correctionnel. Par exemple, les prisonnières signalent des situations où, pour les décourager implicitement ou explicitement de déposer des griefs, on les avise ou encourage à tenir compte des effets que pourraient avoir leurs griefs sur leurs visites contact familiales, leur processus de libération conditionnelle planifiée, leur cote de sécurité et d'autres aspects de leur capacité à progresser dans le système correctionnel pendant qu'elles purgent leur peine.⁶

L'ACSEF a constaté que les plaintes arrivent rarement jusqu'aux oreilles de la direction nationale du SCC, puisqu'on décrit souvent ces griefs comme « réglés » par le personnel. Dans

⁴ Canada, *Rapport de la Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1996. (No de cat. JS42-73/1996F). (Commissaire: l'Honorable Louise Arbour).

⁵ Bureau de l'Enquêteur correctionnel, « Réponse de l'enquêteur correctionnel au document de consultation – Rapport spécial sur la situation des délinquantes sous responsabilité fédérale - de la Commission canadienne des droits de la personne », janvier 2004. (En ligne: http://www.oci-bec.gc.ca/reports/OCIResponse_CHRC_f.asp) [Juin 2005]

⁶ Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry. « Réponse de l'ACSEF au Document de consultation de la Commission canadienne des droits de la personne pour le Rapport spécial sur la situation des femmes sous sentence fédérale ». Disponible en ligne, en anglais seulement, au http://www.elizabethfry.ca/caefs_e.htm [Juin 2005]

bien des cas, la plainte est remise au membre du personnel contre qui elle est déposée ou à la personne qui a pris la décision faisant l'objet du grief. Cette procédure est injuste et illégale.

On a fait savoir aux femmes, de façon explicite et implicite, que si elles complètent le processus, elles vivront des résultats désagréables. La situation se résume à la parole de la femme contre celle du personnel. L'ACSEF a constaté et a été informée de nombreuses situations dans chaque prison pour femmes où des détenues ont subi des pressions, soit pour ne pas déposer de plainte ou de grief, soit pour les retirer si elles l'ont fait.

Selon un rapport produit par le Fonds d'action et d'éducation juridique pour les femmes (FAEJ), on se heurte à une présomption d'innocence du personnel qui biaise le processus d'enquête en faveur du répondant. A cela s'ajoute une présomption qui fait des plaignantes des personnes hypersensibles, trop excitées et sans crédibilité.⁷ Chose particulièrement inquiétante, le Projet de vérification de la dotation mixte a constaté que le processus de griefs était utilisé comme voie d'acheminement des allégations d'inconduite sexuelles soulevées au sujet du personnel. Il est inapproprié d'avoir recours au processus de griefs, un mécanisme inefficace et très lent, pour traiter des plaintes qui méritent une attention et une résolution rapides.⁸

Les femmes sous sentence fédérale qui sont détenues dans des établissements provinciaux, dans le cadre des Ententes d'échange de services (EES) entre l'administration fédérale et les gouvernements provinciaux, n'ont même pas accès au processus de griefs. Cela tient à ce que le SCC n'exige pas l'application de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (LSCMLC)* aux conditions de détention que vivent les femmes aux termes des EES et ou du Protocole d'entente (PE) passé avec les autorités provinciales responsables des systèmes correctionnel et de santé. La plupart des lois provinciales touchant le système correctionnel et l'appareil de santé n'ont pas de dispositions adéquates en matière de griefs.

Dans son rapport 2003-2004, l'Enquêteur correctionnel a une fois de plus documenté l'échec du SCC à mettre en œuvre les principales recommandations du rapport 1996 de Madame la juge Arbour, *Rapport de la Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*. Le Service correctionnel prétend depuis des années avoir pris « des mesures décisives concernant chacune des 87 recommandations et sous-recommandations [de la juge Arbour], à quelques exceptions près ». Mais d'importantes enquêtes, commissions et rapports subséquents^[5] ont pour la plupart répété plusieurs des recommandations clés formulées par la juge Arbour en 1996.

Suite à cette inaction, le Bureau de l'Enquêteur correctionnel a recommandé qu'en mai 2006, le Ministre nomme un comité expert pour rendre publiquement compte des progrès indiqués dans la réponse du SCC concernant l'avancement des enjeux de droits humains, de justice et

⁷ Fonds d'action et d'éducation légale pour les femmes (FAEJ). *The Tip of the Iceberg: Barriers to Disclosure of the Abuse and Mistreatment of Federally Sentenced Women May 2003*. Disponible en ligne, en anglais seulement, au http://www.elizabethfry.ca/caefs_e.htm. [Juin 2005].

⁸ Service correctionnel du Canada. *Projet de vérification de la dotation mixte: Troisième et dernier rapport annuel 2000* (en direct). Disponible au: http://www.csc-scc.gc.ca/text/prgrm/fsw/gender3/toc_f.shtml [Juin 2005].

d'équité depuis le rapport de Madame la juge Arbour en 1996 et que le rapport soit remis au Ministre avant octobre 2006. À ce jour, aucun comité de ce genre n'a été formé.

Conclusion

Le caractère urgent de la situation a récemment trouvé une voix dans les Observations de clôture du Comité des droits de l'homme des Nations Unies (ONUCDH), qui se penchait sur la conformité du Canada aux exigences du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le Comité a appelé le Canada à mettre en œuvre les recommandations de la Commission canadienne sur les droits de la personne (2003) et, en particulier, de créer des processus externes de correction et d'adjudication à l'intention des prisonniers (ONUCDH, 2005). L'article 26 du rapport de l'ONUCDH stipule que le Canada doit rendre compte avant un an de la façon dont il prévoit mettre en œuvre ces recommandations.

Recommandation:

La pierre de touche de toute stratégie de surveillance doit être un mécanisme accessible et efficace d'examen judiciaire des situations illégales et des violations de droits, y compris la sanction réparatrice proposée par la juge Arbour.⁹

La juge Arbour a également fait valoir la réalité du nombre relativement restreint de femmes sous sentence fédérale et du risque extrêmement faible que celles-ci posent en général pour la sécurité publique. Elle a incité le gouvernement à reconnaître l'occasion de créer des programmes et initiatives pilotes innovateurs,¹⁰ afin de réduire le nombre de femmes incarcérées dans des établissements fédéraux parce que, comme l'a suggéré la juge Arbour, cela aurait pour effet de « libérer les ressources nécessaires pour assurer que les personnes incarcérées soient traitées conformément aux lois ». ¹¹

⁹ En formulant sa recommandation d'un mécanisme de surveillance judiciaire destiné à pallier toute interférence avec l'intégrité de la sentence, la juge Arbour a répondu à l'inquiétude qu'un tel remède surchargerait indûment un appareil judiciaire déjà débordé. La juge Arbour a noté que tout fardeau supplémentaire « n'existerait que dans la mesure d'une non-conformité à la loi du Service correctionnel » (page 184) en rappelant qu'il existe des façons de restreindre les litiges frivoles, si tel problème survenait.

¹⁰ Ibid. p.229.

¹¹ Canada, *Rapport de la Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1996, pp. 184-5. (No de cat. JS42-73/1996F). (Commissaire: l'Honorable Louise Arbour).

Les organisations ci-dessous recommandent au ministre de la Justice et au ministre de la Sécurité publique de prendre des mesures immédiates pour mettre en œuvre ces recommandations.

Amelia Rising Sexual Assault Centre
Amnesty International
Assaulted Women's Helpline
Canadian Association of Elizabeth Fry Societies
Canadian Federation of University Women
Canadian Research Institute for the Advancement of Women
DisAbled Women's Network of Ontario
Education Wife Assault
John Howard Society of Canada
Marine & Environmental Law Institute - Dalhousie Law School
Human Rights and Indigenous Education and Advocacy Workers - Australia
Justice for Girls
Ka Ni Kanichihk
Life Spin
Low Income Families Together
Match International
National Association of Women and the Law
National Network for Mental Health
National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada
Native Women's Association of Canada
Ontario Women's Health Network
Provincial Advisory Council on the Status of Women
Sexual Assault Support Centre of Ottawa
South Asian Women's Centre
Strength in Sisterhood
Women's Legal Education and Action Fund
Womenspace

Additional Letters of Support from:

Canadian Bar Association
Congress of Aboriginal Peoples
Seventh Step Society of Canada
St. Leonard's Society of Canada