



« Transformer les conditions d'isolement »

Mémoire au Comité permanent de la justice
sur le Projet de loi 6, *Loi de 2018 sur la transformation
des services correctionnels*

Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario
Avril 2018

Table des matières

Aperçu.....	3
Lacunes subsistantes du Projet de loi 6.....	6
Importantes dispositions laissées à la réglementation.....	6
Compte des jours d'isolement, application progressive des dispositions.....	7
Comité d'examen indépendant.....	8
Rôle de l'inspecteur général.....	9
Pouvoirs de l'Ombudsman.....	9
Conclusion.....	10

Aperçu

- 1 L'Ombudsman de l'Ontario a un long passé dans le travail indépendant et impartial d'examen et de règlement des préoccupations à propos des établissements correctionnels de la province de l'Ontario. Sur plus de 21 000 plaintes que nous recevons chaque année, près de 4 000 concernent les établissements correctionnels¹. En plus de résoudre d'innombrables cas individuels, mon Bureau a exercé une surveillance active, et a enquêté au besoin, sur de graves problèmes systémiques dans le système correctionnel.
- 2 En 2013, mon Bureau a publié *La loi du silence*, un rapport d'enquête sur la réponse apportée par le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels aux allégations de recours à une force excessive contre les détenus. Bon nombre des 45 recommandations de ce rapport portaient sur l'éradication de « la loi du silence » inhérente à la culture du milieu correctionnel, qui menait parfois à la dissimulation d'incidents de recours à une force excessive par des agents correctionnels contre les détenus². Le Ministère a accepté toutes les recommandations de ce rapport, ce qui a entraîné d'importantes améliorations de formation et de transparence relativement à l'usage de la force, et un engagement à installer un système vidéo en circuit fermé dans tous les établissements correctionnels.
- 3 Au cours des dernières années, mon Bureau a aussi reçu des centaines de plaintes sur le recours à l'isolement. Chaque jour, environ 590 des quelque 7 000 détenus des établissements correctionnels de l'Ontario sont « isolés » dans des cellules pendant 22 heures ou plus par jour. L'isolement, aussi appelé isolement cellulaire, détention restrictive, ou séparation, est l'une des méthodes d'emprisonnement les plus dures que le gouvernement peut imposer. Certains, dont les Nations Unies, ont déclaré que placer les détenus en isolement cellulaire pendant plus de 15 jours constitue une forme de traitement cruel, inhumain ou dégradant³.

¹ Nous avons reçu 3 998 plaintes à propos d'établissements correctionnels en 2016-2017, sur un total de 21 328 plaintes. Ombudsman de l'Ontario, *Rapport annuel 2016-2017*, (juin 2017), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/resources/reports-and-case-summaries/annual-reports/2016-2017-annual-report>>.

² Ombudsman de l'Ontario, *La loi du silence*, (juin 2013), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/resources/reports-and-case-summaries/reports-on-investigations/2013/the-code>>.

³ Pour plus de renseignements sur ces statistiques et sur les récits de cas qui suivent, voir : Ombudsman de l'Ontario, *Les oubliés de la surveillance*, (avril 2017), en ligne :

- 4 Mon Bureau surveille de près, et règle, les plaintes individuelles sur l'isolement. De 2013 à 2016, nous avons reçu plus de 550 plaintes de détenus en isolement.
- 5 Au Centre correctionnel du Centre-Est, un détenu avait été placé en isolement pendant près de trois mois, sans raison valable. Un autre prisonnier, qui avait passé plus de trois ans en isolement dans divers établissements, s'est plaint à nous qu'il était déprimé et qu'il en avait « assez de la vie ». Dans un autre cas, quand nous avons essayé de faire le suivi d'un détenu qui s'était plaint d'être « en détresse » après avoir été informé qu'il purgerait toute sa peine en isolement, nous avons appris qu'il s'était enlevé la vie. En examinant chacune de ces plaintes, nous avons constamment relevé des problèmes quant à la manière dont le Ministère faisait le suivi et l'examen des placements en isolement. Nous avons constaté que des cadres supérieurs n'étaient même pas au courant des exigences réglementaires et politiques concernant l'isolement. Un gestionnaire avait même tenté de fabriquer des documents manquants que nous lui avions demandés.
- 6 Partant de ces cas troublants et des problèmes cernés, notre Bureau a préparé un mémoire écrit en réponse à l'examen exhaustif entrepris par le Ministère en 2015 sur l'isolement⁴. Mon mémoire, intitulé *L'isolement : Pas un problème isolé*, publié en mai 2016, comprenait 28 recommandations visant à réformer le recours à l'isolement⁵. Bien qu'étant encouragé par l'engagement de réforme pris par le Ministère, et par plusieurs changements progressifs apportés à la suite de mes recommandations, je suis resté persuadé que le recours à l'isolement par le Ministère posait un problème systémique grave qui exigeait une enquête plus poussée.
- 7 Bien que les durs effets d'un isolement prolongé soient connus, le recours à cette méthode a persisté. En octobre 2016, nous avons appris qu'Adam Capay, âgé de 24 ans, de la Première Nation du Lac Seul, était en isolement depuis quatre ans – dans une cellule à la paroi de Plexiglas, où des lumières puissantes et incessantes brouillaient tout repère entre le jour et la nuit. Il était l'un des

<<https://www.ombudsman.on.ca/resources/reports-and-case-summaries/reports-on-investigations/2017/out-of-oversight,-out-of-mind>>.

⁴ « Déclaration du ministre Yasir Naqvi au sujet de l'examen de la politique en matière de l'isolement dans le système correctionnel de l'Ontario », ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (26 mars 2015), en ligne : <<https://news.ontario.ca/mcscs/fr/2015/03/yasir-naqvi-ministre-de-la-securite-communautaire-et-des-services-correctionnels-a-fait-aujourd'hui-l.html>>.

⁵ Ombudsman de l'Ontario, *L'isolement : Pas un problème isolé* (27 avril 2016), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/Files/sitemedia/Documents/Segregation-ENfinal-May-10linked.pdf>>.

nombreux détenus à subir un isolement prolongé. En décembre 2016, j'ai donc ouvert une enquête sur le processus de suivi du Ministère sur l'admission et le maintien des détenus en isolement, ainsi que sur la pertinence et l'efficacité du système d'examen de ces placements. Mon rapport – *Les oubliés de la surveillance* (avril 2017) – a fait 32 recommandations de réforme, concluant que la manière dont le Ministère assurait le suivi et l'examen des placements en isolement était déraisonnable, erronée, abusive et contraire à la loi⁶.

8 Aujourd'hui, je suis heureux de voir que le Projet de loi 6, *Loi de 2018 sur la transformation des services correctionnels*, reprend bon nombre de mes recommandations principales – auxquelles d'autres ont fait écho, dont la Commission ontarienne des droits de la personne et Howard Sapers, de l'Examen indépendant des Services correctionnels de l'Ontario⁷. Ces dispositions sont notamment les suivantes :

- abolition de l'isolement illimité, restreignant l'isolement à 15 jours consécutifs et à 60 jours au total durant une année civile;
- définition claire de l'isolement donnée par la loi, conformément aux normes internationales qui définissent l'isolement comme tout type de détention durant laquelle un prisonnier est isolé pendant plus de 22 heures par jour;
- création d'un comité indépendant chargé d'examiner tous les placements en isolement dans les cinq premiers jours, puis à des intervalles réguliers;
- autres formes de placement et de programmation pour répondre aux besoins des détenus vulnérables;
- publication des données sur l'isolement, en format anonyme.

9 Le Projet de loi 6 limite également le recours à l'isolement pour certains prisonniers vulnérables, y compris pour les détenues qui sont enceintes ou qui ont accouché récemment, et pour les personnes qui ont des tendances

⁶ Ombudsman de l'Ontario, *Les oubliés de la surveillance*, (avril 2017), en ligne : <<https://www.ombudsman.on.ca/resources/reports-and-case-summaries/reports-on-investigations/2017/out-of-oversight,-out-of-mind>>.

⁷ Commission ontarienne des droits de la personne, *Mémoire présenté par la CODP au ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels à propos de l'examen de la politique provinciale en matière d'isolement*, en ligne : <http://www.ohrc.on.ca/fr/mémoire-présenté-par-la-codp-au-ministère-de-la-sécurité-communautaire-et-des-services>>. Et Examen indépendant des Services correctionnels de l'Ontario, *L'isolement en Ontario*, (mars 2017), en ligne : <https://www.mcscs.jus.gov.on.ca/french/Servicescorrectionnels/ExamenindépendantdesServicescorrectionnelsdelOntario/ExamenindépendantdesservicescorrectionnelsdelOntarioL'isolementenOntario_fr.html>.

chroniques à l'automutilation, sont suicidaires, sont gravement atteintes de troubles mentaux ou de déficiences intellectuelles. De plus, le Projet de loi prévoit des visites régulières aux détenus en isolement par des professionnels de la santé, y compris par un membre de l'équipe de soins de santé mentale au moins une fois tous les cinq jours.

- 10 Le Projet de loi présente de nombreuses autres réformes des conditions d'isolement. Par exemple, il vise à établir de nouvelles procédures d'examen des allégations d'inconduite des détenus. Les allégations d'inconduite grave seraient désormais transférées à un agent d'audiences disciplinaires, en vue d'une audience, garantissant ainsi plus de responsabilisation et d'indépendance dans la prise de décision.
- 11 Le Projet de loi prévoit aussi la mise en place d'un chef des enquêtes chargé d'enquêter sur les problèmes de code de conduite des employés et sur les questions de sécurité, et celle d'un inspecteur général dont les fonctions comprendraient la surveillance et l'inspection du respect du Ministère en matière de législation, de réglementation, de politiques et de procédures des services correctionnels.
- 12 Bien que le Projet de loi 6 crée un cadre législatif important et transformateur, pour régir les conditions de l'isolement dans les établissements correctionnels de l'Ontario, il exigera en fin de compte un travail considérable, y compris une planification exhaustive et un engagement de ressources, pour concrétiser ses objectifs. C'est un pas en avant ambitieux et j'ai hâte de travailler avec le Ministère et le gouvernement pour veiller à la mise en œuvre concrète des réformes présentées dans le Projet de loi.

Lacunes subsistantes du Projet de loi 6

- 13 Bien que je félicite le gouvernement quant aux changements considérables envisagés par le Projet de loi 6 pour les services correctionnels en Ontario, j'ai relevé plusieurs lacunes dans ce Projet de loi qui pourraient empêcher une réforme vraiment complète et efficace.

Importantes dispositions laissées à la réglementation

- 14 Des détails d'une importance critique sur d'importantes dispositions, notamment sur les définitions de « faute grave » et de « détention restrictive », ainsi que sur

la procédure de plainte pour les détenus, ne sont pas inclus à l'ébauche de ce Projet de loi. Ils seront déterminés par la suite, par voie de réglementation. Le Projet de loi comporte de nombreux autres exemples où des détails clés seront « tels que prescrits ». Reléguer ces renseignements importants à une future réglementation signifie que mon Bureau et le grand public ne peuvent ni évaluer ni commenter ces questions. De plus, ces dispositions auront des répercussions majeures sur les intérêts des détenus en matière de liberté, et mériteraient grandement des directives de loi.

Compte des jours d'isolement, application progressive des dispositions

- 15 Le rapport de mon Bureau, *Les oubliés de la surveillance*, a cerné de graves problèmes quant à la manière dont les établissements correctionnels calculent la durée de l'isolement continu d'un prisonnier. J'ai fait de nombreuses recommandations pour combler ces lacunes, préconisant notamment que le Ministère clarifie ce qui constitue une interruption de l'isolement. Alors que le paragraphe 58 (4) de ce Projet de loi indique que le transfèrement d'un établissement à un autre n'est pas une interruption de l'isolement, il ne traite pas d'autres situations courantes, comme les comparutions en cour et les visites médicales. Permettre à ces facteurs de « réinitialiser » le compte de l'isolement pourrait miner l'engagement de la province à mettre fin au recours à l'isolement illimité.
- 16 De plus, l'article 145 du Projet de loi prévoit que les jours durant lesquels un détenu a été maintenu en isolement avant l'entrée en vigueur de la disposition pertinente de la loi ne seront pas pris en compte. Par conséquent, les détenus qui sont restés en isolement prolongé ne bénéficieront pas immédiatement des limites de l'isolement prévues par la nouvelle loi.
- 17 Je suis également préoccupé par les dispositions transitoires qui prévoient que d'importants mécanismes de surveillance de l'isolement ne s'appliquent pas aux détenus d'établissements correctionnels prescrits. Par exemple, un règlement peut prescrire que les limites de 15 jours consécutifs et de 60 jours globalement pour une année ne s'appliquent pas à l'isolement dans certains établissements correctionnels. Le règlement peut aussi prescrire que l'interdiction d'isoler des détenus particulièrement vulnérables (p. ex., femmes enceintes, détenus aux tendances chroniques d'automutilation, ou atteints de graves troubles mentaux ou déficiences intellectuelles) ne s'applique pas aux établissements spécifiés.

18 Bien que je comprenne la nécessité de dispositions transitoires, même l'isolement de courte durée peut avoir de graves répercussions sur le bien-être des détenus. L'objectif du gouvernement doit être d'éliminer dès que possible l'isolement illimité pour tous les détenus, dans tous les établissements correctionnels. Le fait de permettre à toute institution d'être exemptée des nouvelles mesures de protection de la Loi en mine la force, et peut avoir des conséquences imprévues. Par exemple, le Ministère pourrait ne pas se conformer aux nouvelles mesures de protection en transférant tous les détenus qu'il souhaite placer en isolement de longue durée dans des établissements exemptés par la réglementation. J'encourage le gouvernement à modifier la loi pour supprimer, ou limiter, ces dispositions transitoires.

Comité d'examen indépendant

19 Bien que le projet de loi proposé mette en œuvre la principale recommandation de mon Bureau sur la création d'un comité indépendant chargé d'examiner les placements en isolement, il ne reflète pas pleinement mes recommandations. Par exemple, j'ai recommandé à deux reprises que les audiences d'examen des placements en isolement se déroulent dans un milieu neutre, et que les détenus puissent consulter un avocat de garde afin de participer de façon significative au processus d'audience⁸. La loi ne reflète aucune de ces recommandations.

20 J'ai aussi recommandé que les détenus placés en isolement aient accès à un conseiller qui puisse les renseigner sur leurs droits, y compris sur leur droit à une représentation juridique⁹. Le Projet de loi ne tient pas compte de cette recommandation et prévoit plutôt que les détenus seront informés de leurs droits par écrit. Pour les détenus qui ont des difficultés d'alphabétisation et de compréhension, ceci peut ne pas être une bonne solution.

21 De plus, l'ébauche du Projet de loi ne tient pas compte de ma recommandation préconisant que le comité indépendant soit habilité à recommander que les surintendants entreprennent des enquêtes et prennent des mesures disciplinaires, le cas échéant, quant au personnel qui enfreint les règles et les procédures d'isolement¹⁰.

⁸ Voir *Les oubliés de la surveillance*, supra Note 6, recommandation 31.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

- 22 J'incite vivement le gouvernement à revoir ces recommandations en suspens et à les intégrer aux dispositions du Projet de loi qui ont trait au Comité d'examen indépendant.

Rôle de l'inspecteur général

- 23 Le Projet de loi stipule que le mandat de l'inspecteur général est d'exercer une surveillance et d'effectuer des inspections quant à la manière dont le Ministère respecte la Loi, les règlements, les politiques et les procédures de services correctionnels. La loi n'indique pas clairement si l'inspecteur est en droit d'accepter et d'examiner les plaintes individuelles de détenus, ni dans quelle mesure le rôle de surveillance de l'inspecteur général recoupe le mien. J'invite le gouvernement à clarifier plus précisément ce point dans la loi.

Pouvoirs de l'Ombudsman

- 24 Je m'inquiète également d'une omission faite dans la loi proposée, qui éliminerait mon pouvoir d'enquêter sur la conduite administrative des entrepreneurs au sein du système correctionnel. Actuellement, l'article 57.7 de la *Loi sur le ministère des Services correctionnels* stipule que « l'entrepreneur est réputé un organisme du secteur public pour l'application des articles 19 et 25 de la *Loi sur l'ombudsman* ». L'absence de toute disposition similaire dans le Projet de loi 6 pourrait compromettre ma capacité d'enquêter efficacement sur certaines questions correctionnelles impliquant des entrepreneurs. Les raisons de cette absence de disposition dans le Projet de loi ne sont pas claires.
- 25 L'article 84 du Projet de loi prévoit que les membres de l'Assemblée législative et les juges peuvent visiter les établissements correctionnels en tout temps. Mon Bureau ne peut le faire qu'avec l'accord des institutions, ou qu'en ouvrant des enquêtes officielles. Le gouvernement pourrait envisager d'accorder à mon Bureau et aux autres officiers de l'Assemblée législative les mêmes privilèges de visite qu'aux députés provinciaux et aux juges.
- 26 Enfin, je suis profondément troublé par les paragraphes 104 (9) et (10) du Projet de loi, qui permettent au surintendant d'un établissement correctionnel, conformément à des règlements encore non définis, d'intercepter des appels téléphoniques et des courriels entre mon Bureau et des détenus. La confidentialité du processus de plainte est fondamentale pour le mandat et la fonction de l'Ombudsman, et la loi devrait préciser explicitement que les communications avec mon Bureau ne peuvent pas être interceptées. Il se

pourrait que les règlements abordent cette question à l'avenir, mais il serait préférable que le Projet de loi inclue clairement ce point, comme c'est le cas pour les lettres des détenus à mon Bureau, qui sont expressément exemptées de tout examen par les surintendants d'établissement.

Conclusion

- 27 Le Projet de loi 6 représente une étape décisive vers la transformation du système correctionnel en Ontario, et je félicite tout particulièrement le gouvernement de son engagement à améliorer l'examen et la surveillance des placements en isolement. En vue de ces objectifs, j'encourage le gouvernement à répondre aux préoccupations exprimées dans ce mémoire et à mettre en œuvre les recommandations en suspens de mon récent mémoire (*L'isolement : Pas un problème isolé*) et de mon rapport *Les oubliés de la surveillance*.
- 28 On dit souvent que les sociétés se mesurent à la façon dont elles traitent leurs membres les plus vulnérables. Comme le montre son préambule, le Projet de loi 6 reflète un effort concerté de la part de la province pour apporter plus d'équité, de responsabilisation et de transparence dans le système correctionnel en Ontario. En ce sens, je préconise au comité d'intégrer les améliorations que j'ai proposées, d'après la longue expérience de mon Bureau avec ce système.



Paul Dubé
Ombudsman de l'Ontario