



Mémoire présenté
par le Syndicat des agents correctionnels du Canada
(UCCO-SACC-CSN)
au Comité permanent de la sécurité publique et nationale
concernant le projet de loi C-83

8 novembre 2018

INTRODUCTION

Le Syndicat des agents correctionnels du Canada (UCCO-SACC-CSN) représente plus de 7300 membres qui travaillent dans les établissements carcéraux à travers le Canada. En tant qu'agents du maintien de l'ordre, nous formons une composante cruciale de Service correctionnel Canada (SCC) et permettons ainsi au SCC de remplir son mandat de maintien de la sécurité publique 24 heures par jour, 365 jours par année.

Le rôle que joue l'isolement au sein du système carcéral canadien, tant au niveau provincial que fédéral, a récemment suscité beaucoup d'attention. Soigneusement examiné, les conséquences de l'isolement ont été analysées et débattues tant par les intellectuels que les critiques du système judiciaire. Avec le dépôt du projet de loi C-83, le SCC sera forcé de changer significativement sa manière gérer les populations carcérales. L'adoption de ce projet de loi se traduira par des changements aux politiques opérationnelles qui vont manifestement affecter les opérations dans nos pénitenciers fédéraux, ce qui aura une incidence sur le personnel et les détenus. Par conséquent, UCCO-SACC-CSN, dont les membres sont un partenaire significatif dans la prestation de services correctionnels efficaces, souhaite prendre part aux discussions entourant ces changements. Le but de ce rapport est donc de partager notre point de vue — celui des agents correctionnels — sur les impacts potentiels de ces changements.

Si le projet de loi C-83 est adopté, le SCC sera forcé de mettre en place une politique qui modifiera drastiquement la manière dont il gère les segments les plus difficiles de la population carcérale. Comme nous l'avons vu avec les récents changements de la politique du SCC (DC 709), où le recours à l'isolement a été remplacé par les unités d'intervention structurée, le SCC aura encore plus de difficulté à réaliser son mandat, soit exercer une surveillance sécuritaire et humaine des populations carcérales. Nous sommes préoccupés par ces révisions, car elles semblent réduire la possibilité de recourir à l'isolement pour assurer la sécurité d'un détenu ou celle du personnel (art. 37.3 (3)). Nous ne voulons en aucun cas insinuer que ce projet de loi est sans mérites. Nous notons par ailleurs que des outils, tel le scanneur corporel prévu dans ce projet de loi, amélioreront la capacité des agents correctionnels à réduire toute forme de contrebande, une réalité qui met en péril la sécurité des gens qui travaillent et vivent dans les établissements fédéraux. Cependant, afin de mettre en œuvre avec succès l'entièreté de ce projet de loi, un engagement beaucoup plus grand sera requis de la part du gouvernement fédéral.

ÉLIMINATION DES UNITÉS D'ISOLEMENT

Bien que le projet de loi C-83 cherche à modifier plusieurs composantes clés de la structure du SCC, la plus importante, relativement aux opérations de sécurité, est possiblement l'élimination des unités d'isolement au sein des établissements fédéraux. Même si UCCO-SACC-CSN reconnaît que l'efficacité d'un système correctionnel repose sur sa capacité d'adaptation, il faut se rappeler que nos membres ont la tâche d'assurer la sécurité des détenus et du personnel carcéral dans les pénitenciers. En éliminant l'isolement préventif et disciplinaire, la capacité à garder le contrôle des diverses populations sera substantiellement touchée. Nous comprenons que le recours trop fréquent à l'isolement comme mesure disciplinaire peut engendrer un résultat négatif. Il y a néanmoins des situations où une réponse immédiate à un comportement dangereux est nécessaire.

En 2017, nous avons été témoins de l'impact inattendu que les changements à la politique correctionnelle, nommément la DC 709 (Isolement préventif) et DC 843 (Interventions pour préserver la vie et prévenir les blessures physiques graves). Ces politiques ont considérablement réduit la possibilité du SCC à gérer ses établissements à l'aide de l'isolement. Quoique bien intentionnés, ces changements ont mené à une hausse de la violence dans les milieux carcéraux fédéraux. Les données préliminaires publiées par le Bureau de l'enquêteur correctionnel sur les répercussions de ces amendements donnent quelques indications sur les retombées opérationnelles de ces changements.

L'analyse révèle une nette corrélation entre la réintégration de ces détenus dans la population de l'établissement et les incidents violents ; le nombre de détenus réintégrés est passé de 5501 en 2012 à 4025 en 2017, tandis que le nombre de détenus qui ont quitté l'isolement et ont été impliqués dans une attaque est passé de 244 à 321 (Bureau de l'enquêteur correctionnel—septembre 2017).

En outre, l'enquêteur correctionnel Ivan Zinger affirme que la nouvelle stratégie de limiter l'isolement prolongé a eu « la “conséquence inattendue” d'engendrer davantage d'attaques violentes derrière les barreaux ». Il « implore le Service correctionnel du Canada à renforcer la supervision et l'évaluation des risques afin d'améliorer la sécurité des détenus ».

Alors que M. Zinger suggère que ces changements ont engendré des conséquences inattendues, la position d'UCCO-SACC-CSN a toujours été catégorique quant au résultat à venir. Au cours des deux dernières années, nous avons observé que des établissements sont devenus, malgré des baisses de populations, de plus en plus violents à cause de la réduction organisationnelle des mesures de contrôle (isolement), d'où le lien causal avec la hausse des agressions. UCCO-SACC-CSN ne préconise pas inutilement l'isolement des détenus, mais cherche plutôt à maintenir sa disponibilité comme outil de gestion des populations sans restrictions déraisonnables ou sa suppression complète.

Il faut également considérer la nature transitoire du projet de loi C-83. S'il est adopté, tous les détenus assujettis à l'isolement disciplinaire ne le seront plus (art. 39 et 40). Sa mise en œuvre entraînera des changements immédiats à la gestion des délinquants violents dans les populations carcérales, sans égard à la façon dont ils seront dorénavant gérés.

MISE EN PLACE DES UNITÉS D'INTERVENTION STRUCTURÉE

Le projet de loi C-83 souhaite remplacer l'isolement par des unités d'intervention structurées, dont les détails sont encore vagues. Ce projet de loi permettra à la commissaire de « désigner un établissement ou un secteur d'un établissement comme une unité d'intervention structurée dédiée à l'incarcération de détenus qui ne peuvent être maintenus avec la population pour des raisons de sécurité ou autres (art. 31) ». De plus, dans le projet de loi C-83, les références à l'« isolement » ont été effacées puis remplacées par « unités d'intervention structurée ». À ce stade-ci, UCCO-SACC-CSN est d'avis que les seules unités appropriées pour gérer les détenus qui ne peuvent séjourner avec la population carcérale générale pour des raisons de sécurité ou autre sont les unités d'isolement existantes du SCC. Reste à savoir si ce projet de loi va engendrer la fermeture d'unité d'isolement ou, plus simplement, une nouvelle dénomination plus politiquement correcte (art. 31).

Indépendamment d'où sont situées les unités d'intervention structurée dans les établissements fédéraux, le projet de loi C-83 cherche aussi à modifier la manière qu'est gérée le segment le plus difficile de la population carcérale. Les détenus vivant dans les unités d'intervention structurée auront l'occasion d'interagir avec les autres détenus pour au moins deux heures, ainsi que le droit de passer quatre heures à l'extérieur de leur cellule. Malgré les bonnes intentions derrière ces changements, ces derniers ne sont pas faisables avec le personnel et l'infrastructure actuels. Plusieurs des détenus actuellement placés en isolement le sont pour leur propre protection puisqu'ils sont extrêmement vulnérables. Afin de respecter les dispositions du projet de loi, ces détenus requerront une surveillance directe et constante de la part d'un nombre limité d'agents correctionnels. Inversement, l'incapacité à gérer des détenus incompatibles mènera à des tragédies comme celles vécues aux établissements d'Archambault et de Millhaven, où des détenus ont été assassinés au début de 2018.

De façon générale, si la mise en place du modèle des unités d'intervention structurée à la place des unités d'isolement allait de l'avant, nous espérons que ces changements seront mis en œuvre graduellement afin qu'ils puissent être adéquatement évalués et corrigés, si nécessaire. Il est encourageant de noter que la commissaire conserve le pouvoir discrétionnaire de prolonger au-delà de 30 jours le statut d'unités d'intervention structurée,

ce qui permet aux agents correctionnels de gérer les délinquants à risque élevé, instable ou au comportement autodestructeur sans être pris avec des délais (art. 37.4).

INFRASTRUCTURE

Avec la mise en place des unités d'intervention structurée, la possibilité pour le SCC de restructurer les installations existantes pour respecter les critères établis dans le projet de loi C-83 demeure floue. Les changements découlant de l'adoption de ce projet de loi vont limiter la capacité d'un établissement à répondre aux besoins de certains détenus et de ceux de la population carcérale générale, à respecter son mandat et à fournir un environnement de travail sécuritaire à ses employés. Si ces changements sont adoptés, l'implantation de changements structurels significatifs sera nécessaire pour continuer à se conformer aux priorités stratégiques cruciales.

Les changements proposés dans le projet de loi permettront à la commissaire d'attribuer à tout pénitencier ou secteur d'un pénitencier une cote de sécurité « sécurité minimale », « sécurité moyenne », « sécurité maximale », « niveaux de sécurité multiples » ou toute autre cote de sécurité réglementaire (art. 29.1). D'un point de vue opérationnel, ce libellé semble plutôt vague. Dans le passé, les établissements du SCC ont été construits avec une norme de sécurité en tête. Tenter de modifier la norme attribuée après la construction d'un pénitencier, voire même d'un secteur à l'intérieur d'un pénitencier, semble en contradiction avec la vision originale. Sans compte que procéder ainsi compliquera sensiblement les stratégies de gestion de populations carcérales.

Les pouvoirs du commissaire relativement au transfèrement de détenus au sein des divers niveaux de sécurité des pénitenciers sont aussi élargis. Cela consolide le pouvoir du commissaire à autoriser le transfèrement des détenus à différents niveaux de sécurité (par exemple, le transfert d'un détenu avec une cote de sécurité maximale dans un secteur à sécurité moyenne) (art. 29). Vu les conséquences sur le plan de la sécurité de ces transfèvements, nous estimons qu'il est prudent de solliciter l'avis des agents correctionnels dans ces décisions, car ce sont les personnes qui connaissent le mieux le comportement des détenus et leurs conséquences possibles.

De plus, UCCO-SACC-CSN demande, depuis 2005, la création d'unités spéciales de détention pour les femmes. En effet, malgré les efforts déployés, certaines délinquantes affichent des comportements qui ne peuvent tout simplement pas être contrôlés de façon sécuritaire dans les établissements réguliers, du modèle actuel. Dans des circonstances similaires chez les détenus masculins, le SCC a la possibilité de transférer un détenu autrement ingérable dans une unité d'intervention structurée. À travers le temps, faute d'options, des délinquantes ont été placées en isolement pendant de trop longues périodes. Cependant, en vertu de l'orientation énoncée dans le projet de loi C-83, le SCC sera peut-être forcé de transférer ces détenues sur une base régulière et continue pour se conformer à la loi. Les mêmes circonstances qui ont marqué l'incarcération d'Ashley Smith deviendront plus courantes, ce qui ne servira ni le détenu ni le mandat législatif du SCC. Pourtant, tant que des modifications ne sont pas apportées aux infrastructures, nous devons vivre avec cette réalité.

GESTION DE LA POPULATION CARCÉRALE

Suivant l'élimination de cet outil d'isolement, le SCC sera forcé de gérer les groupes de détenus en créant des sous-populations. Dans les faits, ces détenus se retrouvent isolés, sans toutefois être placés en isolement. Cette façon de faire est déjà à l'œuvre sous diverses méthodes. Par exemple, des détenus sont davantage confinés à leur cellule ou leur rangée pendant la journée. De plus, les restrictions gérant le moment où les différents groupes de détenus pourront accéder à la cour seront plus courantes. Même si ces options sont viables, elles dépendent entièrement des infrastructures. Implanter de telles options dans des lieux qui n'ont pas été conçus pour ce faire augmente le risque et ajoute une pression inutile au personnel qui y travaille et aux détenus qui y vivent.

À la question des infrastructures s'ajoute l'incapacité du SCC à gérer les détenus aux prises avec de graves problèmes psychologiques. Sa capacité à gérer les cas de maladies mentales graves dans ses centres régionaux de psychiatrie était déjà sévèrement limitée avant les changements mis de l'avant dans le projet de loi C-83. Dans un rapport de 2018 remis à UCCO-SACC-CSN, le SCC projette, pour la même période, une hausse des agressions contre le personnel de 32 %, ce qui coïncide avec une baisse de 15 % de l'utilisation des lits d'isolement. Plus précisément, le SCC projette également une hausse des agressions au Centre de traitement régional de Millhaven et au Centre psychiatrique régional des Prairies, deux des pénitenciers les plus dangereux au pays, statistiquement parlant. Réduire notre capacité à gérer de façon sécuritaire les cas les plus lourds en recourant à l'isolement lorsque nécessaire ne fera qu'exacerber des environnements de travail déjà dangereux pour les agents correctionnels.

Comme nous l'avons vu dans le passé, les difficultés à efficacement gérer les diverses populations carcérales dues au manque d'infrastructure appropriée peuvent rapidement se transformer en tragédies. Les cas d'Ashley Smith et de Marlene Carter démontrent toute la complexité entourant la surveillance de détenus aux prises avec de graves troubles mentaux ainsi que les conséquences qu'il peut y avoir lorsque les politiques et les infrastructures existantes ne répondent pas aux besoins des détenus et du personnel qui les supervise. Sachant que les ressources allouées aux hôpitaux psychiatriques provinciaux continuent de s'amenuiser, ce qui réduit d'autant les possibilités pour le SCC de leur référer des dossiers, on demande aux pénitenciers fédéraux à travers le pays d'intégrer ces individus dans un système mal préparé pour composer avec leurs complexes problèmes de santé. Cette réalité, doublée avec la suppression de l'isolement préventif, exigera une proactivité du SCC dans la résolution des problèmes entourant la gestion des populations. Vu les changements déjà mis en place dans les DC 843 et 709 et l'adoption imminente du projet de loi C-83, nous sommes persuadés que le SCC aura des difficultés financières à mettre en place les changements d'infrastructure nécessaires pour gérer ces cas complexes.

RECOURS EN MATIÈRE DISCIPLINAIRE

En 2007 (*Conséquences et récompenses*) et en 2011-12 (*Comité sur le régime disciplinaire des détenus*), UCCO-SACC-CSN a mené une analyse exhaustive sur l'efficacité des mesures disciplinaires employées par le SCC. Bien que le SCC dispose d'une variété d'outils similaires à ceux applicables en société (amendes, perte de privilèges, etc.) pour renforcer les comportements correctifs, ces rapports suggèrent que les mécanismes ne rencontrent pas leur objectif de décourager les comportements négatifs. Les recommandations de ces rapports invitent à réviser le système carcéral pour s'assurer de l'application d'actions correctives plus opportunes, à une gradation des sanctions plus significative pour dissuader les comportements inappropriés, à une plus grande inclusion des agents correctionnels dans le processus, en plus de mettre l'accent sur la révision régulière du système pour s'assurer de son efficacité. Si le projet de loi C-83 est adopté, et entraîne la suppression de l'isolement préventif comme moyen de gérer les détenus au comportement fautif (graves violations du code de conduite), d'autres méthodes doivent être définies clairement et mises en place afin d'effectivement dissuader ces comportements. Comme pour les unités d'intervention structurée, le point de vue des agents correctionnels doit être sollicité avant la réduction ou l'élimination des mesures de contrôle existantes.

RESSOURCES ADDITIONNELLES

UCCO-SACC-CSN milite depuis des années pour que le SCC en fasse davantage pour répondre aux besoins en matière de santé, incluant la santé mentale. Le projet de loi C-83 reconnaît l'importance des professionnels de la santé pour s'occuper des détenus, dans le sens où les recommandations sont prises en compte dans le processus d'évaluation des unités d'intervention structurée, tout en maintenant le pouvoir décisionnel du directeur de l'établissement (art. 37.2 et art.37.3). Malheureusement, si le projet de loi reconnaît l'importance d'intégrer les professionnels de la santé dans le processus de gestion des détenus logeant dans une unité d'intervention structurée, il ne prévoit pas des soins de santé 24 heures par jour, ce qui fait souvent porter aux agents correctionnels le fardeau de responsabilités pour lesquelles ils ne sont pas spécialisés. Jusqu'à ce que les

recommandations avancées par diverses enquêtes parlementaires et UCCO-SACC-CSN de rendre les soins de santé disponibles 24 heures par jour soient mises en place, le SCC continuera d'échouer à assumer ses responsabilités et à placer les agents correctionnels dans des situations délicates.

Même si les agents correctionnels, membres d'UCCO-SACC-CSN, sont formés comme premiers répondants, cette formation ne leur fournit pas les outils nécessaires pour répondre aux détenus en pleine crise de santé mentale. Le SCC s'est engagé à bonifier la formation pour pallier ces manques. Malgré cela, les agents de premières lignes attendent encore de voir des changements significatifs aux normes nationales en matière de formation. La priorité d'un agent correctionnel qui compose avec une personne en état de crise est de désamorcer la crise. Cependant, il y a des situations où ce n'est pas possible une fois le risque évalué, car des solutions immédiates sont requises. Malgré la possibilité d'employer la force comme réponse, ce qui inclut la manipulation physique ou les agents chimiques (gaz poivré), nous n'avons pas les contentions chimiques dont disposent les hôpitaux psychiatriques qui composent avec une clientèle dont le comportement est comparable à celui des détenus fédéraux. L'usage de contentions chimiques n'est pas une solution idéale et ne devrait pas être la seule option sur laquelle compter. Toutefois, leur ajout aux outils de réponse disponibles pourrait empêcher l'usage de la force physique et ainsi offrir une solution plus sécuritaire pour le personnel et les détenus.

En matière de mesures de sécurité préventive, nous sommes encouragés de constater l'inclusion des scanners corporels, un outil moderne qui aidera les agents correctionnels à remplir un volet de leur mandat, soit minimiser la contrebande à l'intérieur des murs. Cet outil demandera, bien sûr, un important engagement du SCC pour en équiper tous les pénitenciers. Nous espérons obtenir ces outils avant le retrait des scans à rayons X et des fouilles à nu, comme prévu dans le projet de loi C-83.

RÉSULTATS

Il y a suffisamment de preuves qui étayent les effets néfastes que peuvent avoir de longues périodes d'isolement sur les détenus, même que de longues périodes d'isolement peuvent aggraver l'état de santé de certains détenus qui ont des conditions médicales préexistantes. Si UCCO-SACC-CSN reconnaît les conclusions de ces études, nos membres travaillent dans des environnements où les troubles de santé mentale et les comportements autodestructeurs sont monnaie courante. Le Bureau de l'enquêteur correctionnel estime que les troubles de santé mentale sont de 2 à 3 fois plus présents dans les pénitenciers fédéraux que dans le grand public (<http://www.oci-bec.gc.ca/cnt/rpt/annrpt/annrpt20152016-fra.aspx>). Afin de remplir notre mandat de sécurité et de réhabilitation, il ne faut pas laisser le personnel carcéral opérer dans un univers ambigu. Si le projet de loi C-83 est adopté, nous espérons sincèrement que sa mise en œuvre sera soigneusement examinée. Comme nous l'avons vu récemment, trop de changements, trop rapidement, sans évaluer les répercussions dans notre environnement mènent à de graves blessures ou pire.

Nous aimerions participer de façon continue au processus, puisque nous représentons les 7300 membres les plus informés et dédiés à ce processus.

1. Une rigoureuse réévaluation des changements apportés à la politique, influencés par le projet de loi C-83.
2. L'implantation d'un meilleur système de suivi des incidents afin de mieux comprendre les répercussions opérationnelles de ces changements.
3. La révision du libellé qui recommande maintenant que les options de réponse soient « moins restrictives » alors qu'elles étaient « plus opportunes ».
4. Un engagement à bonifier les infrastructures existantes au sein des pénitenciers fédéraux afin de composer avec l'élimination des isolements préventifs et disciplinaires.

5. Une révision du système disciplinaire doit avoir lieu, avant l'élimination de l'isolement disciplinaire afin de répondre efficacement aux besoins des détenus aux comportements difficiles.
6. Un engagement à rendre disponibles 24 heures par jour les soins de santé dispensés par des professionnels de la santé, et ce, dans tous les établissements du SCC.
7. L'élargissement des options de réponse pour inclure les contraintes chimiques, similaires à celles utilisées dans les hôpitaux psychiatriques provinciaux.
8. La bonification de la formation existante et la mise en place de nouvelles formations pour outiller les agents correctionnels et leur permettent de répondre de façon sécuritaire aux divers besoins des populations carcérales.
9. Une inclusion accrue d'UCCO-SACC-CSN dans les discussions à venir concernant les unités d'intervention structurée et la reconnaissance des agents correctionnels comme partenaires et experts en la matière.
10. Une explication plus détaillée des unités d'intervention structurée ainsi que les lignes directrices et procédures opérationnelles les entourant.
11. La disponibilité continue des unités d'isolement existantes jusqu'à ce qu'une orientation soit convenue entre les parties.

CONCLUSION

Pour terminer, UCCO-SACC-CSN comprend que les changements aux priorités stratégiques afin de s'adapter aux tendances émergentes et aux politiques opérationnelles sont une réalité du travail. Cependant, inclure nos membres dans les discussions entourant ces changements, et ce, avant leur implantation, est un élément critique pour s'assurer de leur efficacité. Le SCC ainsi que le gouvernement qui délivre son mandat ont besoin de réaliser que les changements apportés aux politiques peuvent grandement hausser le potentiel de situations instables au sein des pénitenciers, ce qui affectera la sécurité du personnel et des détenus. En conséquence, nous espérons que vous prendrez en considération nos inquiétudes et nous permettrez dorénavant de collaborer en tant que partenaires afin d'obtenir les meilleurs résultats possible.