

# La gestion des femmes à sécurité maximale au Service correctionnel du Canada de 1989-2004

Lisa Watson, directrice générale p.i., Secteur des délinquantes<sup>1</sup>  
Service correctionnel du Canada

Cet article relate les interventions faites auprès des détenues dites à sécurité maximale au sein du Service correctionnel du Canada (SCC) depuis 1989. Au milieu des années 1990, l'environnement stratégique évoluait rapidement, et le SCC a dû ajuster et gérer ses réactions à mesure que de nouveaux faits et de nouvelles informations se présentaient. L'historique étant complexe et l'espace limité, seuls les principaux faits saillants sont présentés.

## Contexte

En 1989, le Commissaire du Service correctionnel du Canada, Ole Ingstrup, crée un groupe d'étude chargé d'étudier la gestion des délinquantes sous responsabilité fédérale depuis le moment de leur arrivée jusqu'à la date d'expiration de leur mandat.

Le rapport du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale<sup>2</sup> *La création de choix* est présenté au gouvernement du Canada et accepté par celui-ci en septembre 1990. Il sert encore de fondement conceptuel pour les services correctionnels destinés aux femmes au Canada.

En 1992, on élabore le Plan opérationnel des établissements régionaux, pour créer un cadre de travail pour l'application des idées du groupe d'étude. Selon le Plan, environ 10 % des délinquantes ont besoin de mesures de sécurité plus sévères; il propose donc la construction d'une unité à encadrement renforcé dans chaque établissement où seront hébergées des délinquantes dites à sécurité maximale ainsi que celles nouvellement admises. Après des contestations judiciaires de la part de délinquantes souhaitant demeurer près de leur collectivité, et pendant la construction des nouveaux établissements, le SCC décide que les délinquantes des Prairies resteront dans l'Ouest et ouvre les portes d'une unité au Centre psychiatrique régional à Saskatoon. Malgré tous les efforts du SCC et du personnel, des incidents continuent de se produire (agressions, automutilations). Il devient évident que le problème ne réside pas uniquement dans l'environnement de la Prison des femmes. En avril 1994, quatre membres du personnel subissent une agression grave de la part de six délinquantes à la Prison des femmes. Cet incident ainsi que la gestion des femmes dans les semaines qui suivent amènent le Solliciteur général à charger Madame la juge Louise Arbour de faire enquête sur la situation.

## Le développement des unités à encadrement renforcé

À la suite de l'incident à la Prison des femmes, le SCC détermine que l'unité à encadrement renforcé proposée doit avoir une capacité suffisante, mais il serait inapproprié d'y placer les femmes nouvellement admises avec des délinquantes ouvertement agressives (surtout celles qui ont recours à la violence instrumentale, c.-à-d. la violence comme instrument pour arriver à ses fins). Il faut établir une forme de sécurité passive additionnelle. Au départ, des efforts sont déployés pour élaborer un modèle pour les femmes qui utilisent une violence instrumentale. Le Comité de direction<sup>3</sup> décide d'augmenter la capacité des unités à encadrement renforcé jusqu'à 42 cellules à l'échelle du pays, de réaménager les unités en deux ailes et d'ajouter un poste permanent. Vingt cellules (soit 9 % de la population carcérale féminine qui est de 220) sont de type traditionnel, de conception non combustible. L'autre aile possède des chambres régulières pour les détenues en période d'admission.

## Recherche sur les problèmes

Entre l'automne 1994 et le mois de mars 1996, plusieurs rapports sont rédigés par des consultants externes dans le but de mieux cerner les besoins de cette petite population de délinquantes. En février 1995, l'analyse bibliographique de deux documents est complétée : *La colère et les autres émotions chez les femmes* (Judy Crump) et *Comprendre la violence exercée par des femmes* (Margaret Shaw et Sheryl Dubois). En juillet 1995, en se fondant sur ces analyses, le SCC organise une séance de remue-méninges avec des spécialistes externes. Cette séance<sup>4</sup> aboutit à l'élaboration d'un programme pilote qui traite des besoins de ces femmes. Bien que ce programme soit achevé en mars 1996, il est supplanté par les conclusions du *Rapport Rivera*<sup>5</sup>, et est considéré comme trop exigeant en fait de ressources pour les unités à encadrement renforcé. En outre, il exigerait une expansion du rôle des intervenants de première ligne qui deviendraient presque des thérapeutes, ce qui semblerait quelque peu curieux dans un contexte de services correctionnels. Le programme n'a donc jamais été mis en œuvre.

En octobre 1995, le *Rapport Whitehall*<sup>6</sup> est déposé. Il s'agit d'un document qui se concentre sur les besoins des délinquantes dans la région de l'Atlantique. Il recommande la création d'une unité semblable aux unités d'habitation en milieu de vie structuré (unités

spécialisées de huit places pour délinquantes souffrant de problèmes de santé mentale) et la prise d'une option d'hébergement dans un hôpital psychiatrique pour le petit groupe de détenues ayant des besoins importants en matière de santé mentale. Le Rapport démontre également la nécessité d'analyser en profondeur les besoins en santé mentale des détenues (voir le *Rapport Rivera* ci-dessous). Cependant, l'hypothèse que le nouvel environnement des établissements régionaux aurait un impact positif sur le comportement et la santé mentale des délinquantes reste très convaincante.

### La Commission Arbour

En août 1995, la phase de collecte de renseignements de la Commission Arbour commence et vise les événements survenus à la Prison des femmes au printemps 1994. En novembre 1995 suit la phase d'élaboration des politiques : discussions en table ronde entre le SCC et des spécialistes externes pour évaluer l'élaboration des politiques du SCC en cours. Dans l'ensemble, la juge Arbour est d'avis que l'élaboration du cadre des politiques pour les délinquantes du SCC est sur la bonne voie. Le rapport Arbour, la *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*, est officiellement rendu public le 31 mars 1996.

### Ouverture des nouveaux établissements

Pendant que l'enquête de la Commission Arbour a lieu à Kingston, de nouveaux établissements se préparent à ouvrir leurs portes. En novembre et décembre 1995, l'établissement Nova pour femmes (Nova), le pavillon de ressourcement Okimaw Ohci et l'établissement d'Edmonton pour femmes (EEF) ouvrent leurs portes. Les travaux ne sont pas terminés à l'EEF, mais la forte pression exercée pour que les délinquantes soient transférées du Centre psychiatrique régional (CPR) amènent à ouvrir l'établissement.

L'EEF connaît beaucoup de difficultés. De janvier à avril 1996, des incidents d'automutilation par plusieurs détenues, deux tentatives de suicide, deux agressions graves sur des membres du personnel, le suicide présumé d'une détenue (en mai, l'incident est classé comme homicide et deux détenues sont condamnées) et sept évasions de l'EEF ont lieu. Le personnel, dont beaucoup de membres sont nouveaux au Service, est dépassé non seulement par les incidents, mais aussi par l'attention incessante des médias. À la suite de ces événements, le Commissaire donne l'ordre d'évacuer toutes les délinquantes à sécurité moyenne et maximale de l'EEF<sup>7</sup>. Les délinquantes à sécurité maximale ne seront plus détenues dans les établissements régionaux tant qu'un examen des événements n'aura pas déterminé les changements nécessaires à apporter sur le plan national pour assurer la sécurité du public, du personnel et des détenues.

### Le Rapport Rivera

Pendant cette même période, soit de janvier à mars 1996, M<sup>me</sup> Margo Rivera mène des entrevues avec 29 détenues désignées par le personnel. M<sup>me</sup> Rivera examine les dossiers en détail et discute des cas avec le personnel. Ses conclusions (mars 1996) aident à comprendre le contexte des événements survenant à l'EEF pendant l'étude. Elle clarifie la notion voulant qu'une population carcérale exige à la fois un environnement sûr et une intervention-traitement à long terme pour *combler des besoins qui existaient déjà avant l'incarcération et que certains aspects de celle-ci pourraient exacerber*. Elle indique également que, parmi les femmes incarcérées, il y en a qui souhaitent réellement être traitées alors que d'autres n'en sont pas capables ou ne sont tout simplement pas intéressées. Le SCC devra donc constituer un environnement sûr pour au moins trois sous-groupes de détenues.

En juin 1996, on procède à une consultation avec des parties intéressées de l'extérieur au sujet du *Rapport Rivera*. Certains se préoccupent du fait qu'en décrivant toute forme de violence comme une maladie mentale plutôt que de mettre l'accent sur l'environnement, on place le débat sur le plan de la pathologie; cependant, ces préoccupations trouvent une réponse dans les conclusions du Rapport. Par contre, les unités à encadrement renforcé ne semblent pas un environnement approprié pour le logement à long terme de la population en question.

Il est recommandé d'avoir des « pavillons de guérison » dans tous les établissements. Toutefois, on croit aussi que toute tentative de mettre en place ces pavillons au moment où les établissements commencent juste à instituer le nouveau modèle correctionnel risque d'aboutir à des échecs encore plus graves que les incidents qui se sont produits à l'EEF. Comme elle est encore ouverte, la Prison des femmes peut servir de site pilote. Ainsi, en septembre 1996, le CPR commence le *Programme intensif de guérison* (donnant suite à une recommandation du *Rapport Rivera*); ce programme est encore opérationnel.

Le *Rapport Rivera* était la première source de renseignements crédibles et documentés qui démontre la nécessité de réexaminer les hypothèses à la base de la vision du SCC sur la violence des délinquantes exposée dans *La création de choix* et dans les documents subséquents.

### Répercussions du Rapport Arbour et incidents à l'EEF

Le 20 juin 1996, Ole Ingstrup revient au SCC en tant que Commissaire du Service correctionnel, et Nancy Stableforth prend son poste nouvellement créé de Sous-commissaire pour les femmes. La première chose à faire est de trouver des solutions à long terme et à court terme à la situation des femmes à sécurité maximale.

Les femmes classées au niveau de sécurité maximale ne peuvent retourner dans leurs établissements régionaux et, tant qu'on n'aura pas élaboré un plan global, il y a peu de solutions. En août et septembre 1996, le SCC ouvre de petites unités pour femmes dans les établissements pour hommes (au pénitencier de la Saskatchewan et à l'établissement de Springhill). Pendant ce temps, le périmètre et les autres mesures de sécurité passive sont renforcés à l'EEF et à Nova et sont ajoutés aux établissements Grand Valley (EGV) et Joliette pour femmes qui ouvrent leurs portes en janvier 1997. En mai 1997, une unité pour femmes au Centre régional de réception de Québec ouvre ses portes.

Les plans de fermeture de la Prison des femmes sont mis à exécution. Les détenues seront transférées dans une unité colocalisée au Centre régional de traitement (CRT) de l'autre côté de la rue. Cependant, quatre détenues de la Prison des femmes font une demande d'*habeas corpus* pour tenter d'empêcher leur transfert au CRT. Par conséquent, le juge Cosgrove ordonne que les détenues « ne soient pas déplacées durant la période d'ajournement de la demande d'*habeas corpus* ». La Prison des femmes reste ouverte.

En décembre 1997, le SCC décide de ne pas ouvrir l'unité du CRT, et la Prison des femmes reste opérationnelle pour les femmes à sécurité maximale de la région de l'Ontario. Au lieu, le personnel du CRT déménage de l'autre côté de la rue, et un programme intensif de santé mentale est instauré à la Prison des femmes. Le juge Cosgrove décide que le SCC ne peut établir d'unité à sécurité maximale pour les femmes au CRT. Le SCC annonce que la Prison des femmes restera ouverte et que le SCC ne tiendra plus d'unités pour femmes dans des établissements pour hommes.

### La Stratégie d'intervention intensive

À la fin de 1996 et bien après le début de 1997, bien qu'il y ait eu des propositions pour régler les questions des unités colocalisées, il est décidé de concentrer les efforts sur des interventions visant à aider les femmes à atteindre rapidement le statut de sécurité moyenne (les niveaux de sécurité sont réévalués tous les trois mois), à améliorer les programmes et à mettre le programme du CPR sur la bonne voie. On propose diverses solutions autres que les unités colocalisées : unités construites spécialement à côté d'établissements pour hommes; unités construites spécialement dans les établissements pour femmes (sur le terrain, mais autonomes); unités à encadrement renforcé; un établissement central; un établissement à l'Est et un à l'Ouest (établissements indépendants); achat d'un établissement existant déjà; mise en commun d'un établissement avec une province. Le SCC reçoit l'avis de la Section des droits de la personne du ministère de la Justice et de sa Direction des services juridiques sur les risques liés à la Charte et à l'égalité des sexes associés aux différents choix.

En décembre 1997, le Comité de direction examine les choix. Il est également temps de parler aux femmes. Deux entrepreneurs de l'extérieur sont engagés pour des entrevues avec les femmes dites à sécurité maximale pour cerner des interventions qui permettraient de répondre à leurs besoins précis. On obtient deux rapports très différents avec des conclusions semblables<sup>8</sup> : *Faire du temps sans se laisser faire par le temps* pour les femmes non-autochtones, par Donna McDonagh (1998), et *Whatever Happened to the Promises of Creating Choices?* pour les Autochtones par Sky Blue Morin (1999).

### De « pavillon de guérison » à la Stratégie d'intervention intensive

Whitehall et Rivera recommandaient le concept de « pavillon de guérison ». En outre, le travail des équipes interdisciplinaires du CPR et de la Prison des femmes commence à démontrer que certaines femmes à sécurité maximale peuvent fonctionner à un niveau de sécurité inférieur si elles reçoivent une aide complémentaire pour la vie quotidienne et leurs besoins en matière de santé mentale. Par conséquent, le Comité de direction approuve le développement du concept de pavillon de guérison. Alan Warner, expert en milieu de vie communautaire pour les personnes ayant des besoins en santé mentale, est engagé à contrat pour élaborer le cadre de travail. Son rapport, *Mise en œuvre de choix aux établissements régionaux : Propositions de programmes pour les délinquantes ayant des besoins spéciaux* (mars 1998) recommande deux programmes de traitement qui permettront à certaines femmes de rester dans des établissements régionaux avec un soutien renforcé. Ces programmes sont la *Thérapie comportementale dialectique* et la *Réadaptation psychosociale*<sup>9</sup>. En mai, le Comité de direction approuve la mise en œuvre du concept de milieu de vie structuré (MVS) dans tous les établissements, selon la description d'Alan Warner. On établit des principes pour la dotation en personnel, un modèle de programme, la formation du personnel, le budget et la conception physique.

En avril 1998, un Groupe axé sur la créativité pour les choix liés aux femmes à sécurité maximale tient une réunion avec des parties intéressées externes. Des solutions sont présentées au Commissaire en mai : formation intensive du personnel, choix de programmes, recherche permanente et installation d'une unité dans chaque établissement. Le Comité de direction approuve l'option de construire des unités à sécurité maximale (unités de garde en milieu fermé) sur le terrain des établissements régionaux pour femmes; soit à chaque côté de l'établissement ou une à l'Est et une à l'Ouest. En juin 1998, le Comité de direction recommande la rénovation des unités à encadrement renforcé existantes en partie pour limiter les nombres car, comme on dit, « si les installations existent, les gens viennent ».

À la suite de plusieurs discussions du Comité de direction, les concepts de MVS et d'unités de garde en milieu fermé sont liés en une *Stratégie d'intervention intensive* (SII) complète. Les normes de ressources, la définition du concept et les principes opérationnels sont élaborés, et la Sous-commissaire pour les femmes présente la SII au Comité de direction en novembre 1998. L'accueil est mitigé. Certains se préoccupent de l'impact qu'aurait le fait de loger des femmes à sécurité maximale près de femmes classées à un niveau de sécurité inférieur. Des responsables régionaux et nationaux se rencontrent pour essayer d'atteindre un consensus. Il y a encore des hésitations et quelques responsables régionaux expriment des réserves au sujet des plans concernant la sécurité maximale.

En février 1999, le Comité de direction accepte de rénover et d'agrandir les unités à encadrement renforcé; cependant, comme de nombreuses questions ne sont pas résolues, on convient d'y faire face au fur et à mesure de la mise en œuvre. La présentation concernant la SII, accompagnée des plans de ressources séparés pour les MVS et les unités de garde en milieu fermé, est envoyée au Conseil du Trésor en mars. Elle est approuvée en mai, et la planification se poursuit pendant l'été. Le 3 septembre 1999, la SII est annoncée par le Solliciteur général Lawrence McAulay.

Les unités en milieu de vie structuré permettent de loger les délinquantes dites à sécurité minimale et moyenne ayant des problèmes de santé mentale qui nécessitent un soutien et une intervention supplémentaires. Chaque unité est surveillée 24 heures sur 24 par un personnel dévoué qui reçoit une formation spécialisée en matière de santé mentale et joue le rôle d'une équipe interdisciplinaire. Les unités de garde en milieu fermé sont construites de façon plus traditionnelle (deux ou trois sous-unités de cinq ou six cellules, personnel, espace pour les programmes). Cependant, les détenues logées dans ces unités bénéficient-elles aussi d'un personnel dévoué ayant reçu une formation spécialisée en matière de santé mentale et qui joue le rôle d'une équipe interdisciplinaire.

### Les unités colocalisées

De 1999 à 2001, comme le SCC consacre beaucoup d'efforts à l'élaboration de la SII<sup>10</sup>, les unités du CPR et du pénitencier de la Saskatchewan font face à des incidents très graves (notamment une prise d'otages — personnel et détenues). La Commissaire, M<sup>me</sup> McClung, ordonne de mettre en œuvre des éléments de la SII dans les unités colocalisées aussitôt que possible. Du personnel supplémentaire autre que de sécurité est

engagé, une formation en matière de santé mentale est dispensée, et on augmente le soutien aux niveaux régional et national. Les incidents deviennent moins importants.

### Conclusion

En mai 2000, le transfèrement des dernières détenues de la Prison des femmes à Grand Valley est effectué. La fermeture officielle de la Prison des femmes a lieu le 6 juillet 2000. En août 2001 a lieu l'ouverture du premier MVS à Nova, et en décembre 2001, toutes les unités d'habitation en MVS sont opérationnelles. En janvier 2003, les unités de garde en milieu fermé à Nova ouvrent leurs portes, celles de l'EEF ouvrent en février et celles de Joliette ouvrent en mai. Enfin, après avoir surmonté de nombreux obstacles en matière de construction, les unités de l'établissement Grand Valley ouvrent leurs portes en octobre 2004. En mars 2003 a lieu la fermeture de l'unité des femmes au pénitencier de la Saskatchewan, suivie de la fermeture de l'unité de l'établissement de Springhill en juin 2003 et de l'unité du Centre régional de réception à l'automne 2004.

Après des années de partenariat entre le fédéral et la Colombie-Britannique, des détenues sous responsabilité fédérale incarcérées dans des établissements provinciaux retournent au fédéral en mars 2004 après l'ouverture de l'établissement de la vallée du Fraser à Abbotsford (établissement principal et MVS). L'unité de garde en milieu fermé est en construction; elle devrait ouvrir en automne 2005.

Au moment où cet article a été écrit, il y avait environ 39 femmes classées au niveau de sécurité maximale, soit environ 10 % de la population carcérale féminine. Depuis l'automne 1997, la population à sécurité maximale fluctue entre 9 et 12 % de la population incarcérée. Plusieurs femmes qui avaient été incarcérées dans des unités colocalisées ont atteint un statut de sécurité moyenne après avoir suivi la *Stratégie d'intervention intensive* pendant de 6 à 9 mois.

Le chemin innovateur de *La création de choix* a guidé le SCC dans une direction qu'il n'avait jamais explorée. De nombreuses hypothèses ont été mises en œuvre, confirmées et sont maintenant appuyées. D'autres se sont avérées fausses, et le SCC a dû emprunter une différente voie. Le plus gros défi a été posé par les femmes dites à sécurité maximale. La Stratégie d'intervention intensive, bien qu'encore à ses premiers balbutiements, semble être une approche efficace. ■

<sup>1</sup> 340, avenue Laurier Ouest, Ottawa (Ontario) K1A 0P9

<sup>2</sup> Disponible sur le site Internet du SCC, [www.csc-scc.gc.ca/text/publicsubject-f.shtml/femmes](http://www.csc-scc.gc.ca/text/publicsubject-f.shtml/femmes)

<sup>3</sup> Le Comité de direction est le comité qui dirige le SCC. Il se compose des Sous-commissaires régionaux, des responsables de secteur à l'AC, de la Sous-commissaire pour les femmes ainsi que du Sous-commissaire principal. Il est présidé par la Commissaire.

<sup>4</sup> *Séance de remue-ménages : Comprendre la violence exercée par des femmes et faire face à leur colère*, du 5 au 7 juillet 1995, SCC.

<sup>5</sup> *Giving Us a Chance: Needs Assessment: Mental Health Resources for Federally Sentenced Women in the Regional Facilities*, Margo Rivera, M.Ed., Ph.D., 31 mars 1996.

<sup>6</sup> *Mental Health Profile and Intervention. Strategy for Atlantic Region Federally Sentenced Women*, G.C. Whitehall, octobre 1995.

<sup>7</sup> Les délinquantes à sécurité moyenne et maximale de l'EEF ont été transférées dans des établissements provinciaux de l'Alberta aux termes d'un accord d'échange de services. Elles y sont restées jusqu'en août 1996.

<sup>8</sup> Par exemple, comme l'indiquent les rapports McDonagh et Morin, les femmes à sécurité maximale mentionnaient continuellement la communication et l'interaction permanentes et positives avec le personnel ainsi que le renforcement de la part de celui-ci comme des facteurs qui les incitaient à abaisser leur niveau de sécurité, au même titre que le plan correctionnel bien ajusté et réaliste. En général, les facteurs personnels qui aidaient les femmes à abaisser leur niveau de sécurité étaient le respect de soi-même, la discipline et la conscience de soi.

<sup>9</sup> M. Warner a commencé par examiner les cas de Nova et de Grand Valley, mais a ensuite examiné la situation à l'EEF et à Joliette. À cause de l'évolution des profils de population, le SCC ne pouvait plus se contenter d'offrir un type d'intervention dans un établissement particulier, et a commencé à offrir la TCD et la RP dans tous les établissements régionaux.

<sup>10</sup> À partir de 1999, le personnel de l'AC a amené des groupes de travail formés de membres du personnel régional et des établissements à élaborer et à mettre en œuvre des modèles de programmes spécialisés, des plans de dotation, des formations spécialisées destinées au personnel et deux plans opérationnels pour les unités en milieu de vie structuré et les unités de garde en milieu fermé.

## Entre Nous

*Entre Nous est un magazine publié par le Secteur des Communications et de la consultation du Service correctionnel du Canada.*

*L'équipe d'Entre Nous serait heureuse de publier vos articles et lettres d'opinion et de connaître vos suggestions d'articles. Les textes soumis sont susceptibles d'être révisés du point de vue du style et de la longueur. Veuillez indiquer votre adresse électronique ainsi qu'un numéro de téléphone où l'on pourra vous joindre pendant la journée et faites parvenir votre envoi à l'adresse ci-dessous :*

Entre Nous / Let's Talk  
Service correctionnel du Canada  
340, avenue Laurier Ouest  
Ottawa (Ontario) K1A 0P9

Téléphone : (613) 995-5364  
Télécopieur : (613) 947-1184  
Internet : <http://www.csc-scc.gc.ca>