

Mieux vaut tard que jamais... le contexte juridique entourant les changements des politiques pour les délinquantes

Le débat sur les détenues sous responsabilité fédérale a récemment été au premier plan des services correctionnels. Il entraîne des enjeux juridiques et des changements de politiques intéressants.

Une comparaison de la situation actuelle et passée illustrera les questions soulevées et les gains obtenus jusqu'à maintenant. Cet article traite principalement des changements apportés en matière de placement, des programmes, des visites et des liens des délinquantes avec leur famille et leurs amis.

Le lecteur remarquera avant tout les nombreuses années qu'il aura fallu pour modifier les politiques concernant les délinquantes.

Le placement des délinquantes

Le placement des délinquantes est sans doute le sujet de controverse le plus ancien et le mieux connu. En 1835, alors qu'il n'existait aucune installation pour les délinquantes, trois femmes furent placées dans l'infirmerie du pénitencier de Kingston. En 1853, une aile distincte fut aménagée à l'intention des femmes. Il faudra ensuite 81 ans avant que la Prison des femmes n'ouvre ses portes, en 1934.

Pourtant l'ouverture de la Prison des femmes n'a pas apaisé le débat sur l'endroit où les détenues sous responsabilité fédérale devraient purger leur peine. Moins de quatre ans après l'ouverture de la Prison des femmes, la Commission Archambault devenait la première de nombreuses commissions à en suggérer la fermeture.

En fait, la Commission royale sur les pénitenciers de 1914 avait déjà suggéré au gouvernement fédéral de conclure avec les provinces des ententes concernant l'hébergement des délinquantes afin que celles-ci puissent être incarcérées plus près de leur région d'origine.

Bien qu'on ait déjà reconnu, à ce moment-là, le fait que les délinquantes avaient besoin de demeurer à proximité de leur famille et de leur région d'origine, ce n'est qu'en 1973 que des ententes d'échange de services avec les provinces sont entrées en vigueur. Il s'agissait là d'un grand pas en avant, mais ces ententes étaient restreintes - seules certaines détenues sous responsabilité fédérale pouvaient être transférées dans un établissement provincial.

De 1989 à 1991, huit détenues de la Prison des femmes ont tenté de se suicider; certaines d'entre elles ont réussi. C'est alors que les répercussions du placement des délinquantes loin de chez elles ont atteint un point critique. Le 15 juillet 1990, dans l'affaire *Sa Majesté la Reine c. Carol Maureen Daniels*, la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan statuait que les droits à la vie et à la sécurité de Mme Daniels prévus par la *Charte canadienne des droits et libertés* seraient enfreints si elle était incarcérée à un endroit où elle risquerait fort de se suicider. En outre, en vertu de l'article 12 de la Charte, son droit de ne pas être soumise à une peine cruelle et inhabituelle serait enfreint si elle était incarcérée dans un établissement situé loin de chez elle, de sa famille et de ses amis - ce qui équivaldrait pratiquement à un exil.

À la suite de la décision dans cette affaire, le Service correctionnel du Canada a ouvert une aile du pénitencier de la Saskatchewan (un établissement pour hommes) afin d'abriter jusqu'à cinq détenues. Bien que la décision fût ultérieurement annulée par la Cour d'appel pour une question de forme, l'aile réservée aux femmes est encore ouverte au pénitencier de la Saskatchewan.

À ce jour, aucun tribunal n'a déterminé si l'existence d'un seul pénitencier fédéral pour femmes enfreint les droits des femmes en général, tel qu'il est statué par la Charte.

Toutefois, il se pourrait que la question soit bien-tôt dépassée. En 1990, le Solliciteur général du Canada annonçait que, à la lumière des recommandations contenues dans le rapport publié en 1990 et intitulé *La création de choix : Rapport du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale*, cinq nouvelles installations pour femmes, dont un pavillon de ressourcement pour les femmes autochtones, seraient construites dans différentes régions du pays afin de remplacer la Prison des femmes⁽²⁾.

Les programmes

Presque toutes les commissions royales sur les services correctionnels mises sur pied depuis 1934 ont cerné des lacunes au niveau du choix et de la qualité des programmes offerts aux femmes.

En outre, en 1981, la Commission canadienne des droits de la personne a jugé que les délinquantes étaient victimes de discrimination parce que, par rapport aux hommes, leur accès aux programmes de formation et de réadaptation était limité⁽³⁾.

En réponse au jugement, le Service correctionnel du Canada a élargi la portée des programmes éducatifs et de formation professionnelle à l'intention des détenues. Les gains réalisés sont soulignés en ces termes dans un manuel publié par le Service en 1988⁽⁴⁾:

«Une vaste gamme d'emplois, notamment dans le secteur des services, du traitement électronique des données, des services de publication et d'alimentation est disponible... Les programmes offerts par l'établissement comportent une variété de services aux détenues, y compris des possibilités sur le plan scolaire...; la formation professionnelle; le développement social et les programmes individuels...»

En dépit de la multiplication des possibilités offertes aux détenues sous responsabilité fédérale, la décision rendue dans la cause *Daniels*, en 1990, faisait état d'une situation de discrimination. La Cour a jugé que le système de justice pénale fédérale ne traitait pas les hommes et les femmes de façon équitable (contrairement aux articles 15 et 28 de la Charte) étant donné que les pénitenciers fédéraux pour hommes existent dans tout le pays et qu'ils offrent des programmes supérieurs à ceux offerts aux femmes.

La décision allait dans le même sens que les conclusions du rapport du Groupe de travail sur les femmes purgeant une peine fédérale qui faisait état de la nécessité d'offrir aux détenues une formation et des programmes leur permettant d'acquérir des compétences recherchées sur le marché du travail.

De plus, le rapport soulignait que, malgré les améliorations au niveau des programmes offerts à la Prison

des femmes à la suite de la décision de la Commission canadienne des droits de la personne, la situation des femmes placées dans des établissements provinciaux (par le biais d'une entente d'échange de services) ne s'était pas améliorée.

Les premières ententes d'échange de services étaient conclues en fonction des normes provinciales en matière de programmes et de services, passant outre les besoins des femmes purgeant une peine de longue durée (les détenues dans des établissements provinciaux purgent généralement des peines de moins de deux ans). Sans tenir compte de la décision rendue en 1981, au moment de la révision de ces ententes entre 1984 et 1986, on n'avait toujours pas abordé la question des programmes.

Il aura fallu attendre jusqu'en 1988 et l'*Entente de Burnaby* (entente avec un établissement provincial pour femmes, à Burnaby, en Colombie-Britannique) pour que le Service correctionnel du Canada exige finalement que les établissements provinciaux abordent la question des besoins précis des détenues sous responsabilité fédérale.

Des progrès ont été réalisés, mais on met encore en cause la qualité des programmes dans l'affaire *Gayle Horu c. Sa Majesté la Reine*. Dans un recours devant la Cour fédérale, Mme Horu allègue qu'elle est victime de discrimination basée sur le sexe parce que les hommes bénéficient de tous les avantages du système correctionnel fédéral, tandis que les femmes ont accès à des programmes de qualité inférieure, tant à la Prison des femmes qu'au centre correctionnel pour femmes de Burnaby.

Ce problème pourrait aussi être résolu grâce à la construction de nouveaux établissements pour femmes. Ces installations seront axées sur les programmes et adopteront une approche holistique. Des programmes d'évaluation individuelle et de planification basés sur les besoins de chaque femme y seront offerts. Parmi les programmes proposés, mentionnons la spiritualité, l'éducation, l'emploi, l'acquisition de nouvelles compétences, le traitement des traumatismes, et d'autres services d'épanouissement personnel⁽⁵⁾.

Le gouvernement fédéral s'est engagé à offrir des programmes mieux adaptés aux femmes et a renforcé son engagement avec la proclamation, en 1992, de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*. Selon l'article 77 de cette loi, le Service correctionnel du Canada doit «... en ce qui concerne les délinquantes, leur offrir des programmes adaptés à leurs besoins spécifiques...». La force de cet engagement sera certainement mise à l'épreuve devant les tribunaux.

Les relations personnelles

Au XIXe siècle, les détenues n'avaient que peu de visiteurs, voire pas du tout, et presque aucun contact avec les délinquants. Bien que de grands progrès aient été faits pour que les détenues puissent recevoir des parents et des amis, l'éloignement physique a compliqué les choses pour les détenues de la Prison des femmes.

En 1989, pour pallier le problème, l'établissement a commencé à permettre aux détenues de faire un appel téléphonique de 15 minutes par mois à leur famille et cela est passé à deux appels par mois en 1990.

En 1992, pour la première fois, une détenue de la Prison des femmes a pu recevoir un appel hebdomadaire de 15 minutes de son mari incarcéré dans un pénitencier fédéral. Un programme de visites familiales privées, qui alloue une visite par année pour chaque détenue, a également été mis sur pied en 1992.

En revanche, l'aménagement de nouvelles installations régionales pour les femmes pourrait bien se solder par un nouveau problème et des contestations judiciaires pour le Service correctionnel du Canada en ce qui concerne la fréquence et le coût des visites familiales privées lorsque les deux époux sont incarcérés dans des établissements très éloignés l'un de l'autre.

Fait intéressant, au XIXe siècle, on permettait aux femmes de garder leur nouveau-né jusqu'à ce qu'il soit sevré. Lorsque les jeunes enfants ne pouvaient être placés, ils étaient même incarcérés avec leur mère. La politique en vigueur a été modifiée pour éviter ce genre de situation, mais le problème existe encore.

Le rapport *La création de choix* a souligné les difficultés auxquelles sont confrontées les femmes incapables de conserver leur enfant et, dans bien des cas, isolées d'eux.

En réponse à ce rapport, le Service correctionnel du Canada a convenu que les mères de famille aient accès à une variété de possibilités de visite et de résidence sur les lieux lorsque les nouveaux établissements seront ouverts. Lorsqu'il en va de l'intérêt de l'enfant, une mère pourrait même le garder dans l'établissement jusqu'à ce qu'il aille à l'école.

Dans l'intervalle, la Prison des femmes a eu neuf cas de maternité depuis 1990 et le pénitencier de la Saskatchewan, un. Dans la plupart des cas, l'enfant est né au cours d'une mise en liberté sous condition. Quelques bébés ont passé les premiers jours de leur vie en établissement avant d'être transférés dans un établissement provincial en compagnie de la mère.

Récemment, avec l'approbation du Commissaire, une détenue a pu prendre soin de son enfant dans l'établissement à sécurité minimale à Kingston. Au cours des dernières années, les efforts déployés par le Service afin de faciliter la tâche des détenues enceintes semblent indiquer qu'il a tenu compte des recommandations du Groupe de travail.

La dotation

La présence d'hommes à la Prison des femmes est encore contestée. En fait, ces dernières années, le Service correctionnel du Canada a fait preuve de beaucoup de prudence en ce qui concerne la délégation de fonctions à des hommes à la Prison des femmes.

Toutefois, en 1989, un appel a été déposé en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* parce qu'un concours pour le poste de surveillant correctionnel à la Prison des femmes était restreint aux employés de sexe féminin⁽⁶⁾.

Le Service correctionnel du Canada a avancé que le fait d'être une femme constituait «une exigence

professionnelle justifiée» étant donné qu'un surveillant correctionnel doit patrouiller les aires d'habitation, éventuellement procéder à des fouilles sommaires ou des fouilles à nu, et entrer en contact avec des détenues ayant été victimes de mauvais traitement physique ou sexuel par des hommes.

Toutefois, la partie appelante a obtenu gain de cause parce que la fouille des détenues et la patrouille des aires d'habitation ne sont pas des exigences fondamentales du poste de surveillant correctionnel. Le tribunal a de plus indiqué que les détenues se sont déjà adaptées à un chargé d'unité de sexe masculin et qu'il ne voyait pas pourquoi elles ne pourraient accepter un surveillant correctionnel.

Le tribunal a également fait référence à la décision de la Section de première instance de la Cour fédérale dans l'affaire *Weatherall et al. c. Canada et al.* Cette décision jugeait inconstitutionnel le paragraphe 41⁽³⁾ du Règlement sur le service des pénitenciers, qui permettait uniquement à des femmes de fouiller des femmes.

La décision rendue en 1993 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Conway* jette un nouvel éclairage sur le sujet. *Conway*, un détenu, s'est plaint d'être victime de discrimination parce qu'il était soumis à des fouilles sommaires et à une surveillance par des femmes, tandis que les détenues n'étaient pas soumises à un tel traitement par des hommes.

La Cour suprême du Canada a rejeté la position de *Conway* en ces termes:

Compte tenu des différences historiques, biologiques et sociologiques entre les hommes et les femmes, l'égalité n'exige pas que les pratiques qui sont interdites lorsque des gardiens du sexe masculin sont affectés à la garde de femmes détenues soient également interdites lorsque des agents du sexe féminin sont affectés à la garde d'hommes détenus. La réalité du rapport entre les sexes est telle que la tendance historique à la violence des hommes envers les femmes ne trouve pas son pareil dans le sens inverse, c'est-à-dire en ce sens que les hommes seraient les victimes et les femmes les agresseurs.

Biologiquement, la fouille par palpation ou la vérification de la poitrine d'un homme par un gardien du sexe féminin ne soulève pas les mêmes préoccupations que la même fouille effectuée par un gardien du sexe masculin sur une détenue. En outre, dans la société, les femmes sont généralement défavorisées par rapport aux hommes. Dans ce contexte, il devient évident que la fouille effectuée par une personne du sexe opposé n'a pas le même effet pour les hommes que pour les femmes et représente une plus grande menace pour ces dernières. Il se peut donc que le traitement différent auquel l'appelant s'oppose ne soit nullement discriminatoire.

Conclusion

La position et les possibilités qui s'offrent aux détenues sous responsabilité fédérale se sont beaucoup améliorées ces dernières années. La mise en place de cinq nouvelles installations adoptant une approche centrée sur les femmes devrait assurer que les questions féminines demeureront au premier plan des questions correctionnelles au Canada.

⁽¹⁾Maria Marino Vachon, conseillère juridique, Services juridiques, Service correctionnel du Canada,

340, avenue Laurier ouest, 4 étage, Ottawa (Ontario) K1A 0P9.

(2)*La création de choix Rapport du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale*, Ottawa, Service correctionnel du Canada, 1990.

(3)Plainte déposée par Brigid Hayes au nom de l'organisme Women for Justice.

(4)*Les détenues sous responsabilité fédérale: un recueil de données*, Ottawa, Service correctionnel du Canada, 1988, p. 780.

(5)Initiative sur les femmes purgeant une peine fédérale du Service correctionnel du Canada.

(6)Dans la cause *M. King*, Commission de la fonction publique, 89-21-Pen-11.