



Prisoners' Legal Services

A Project of the West Coast Prison Justice Society

Mémoire au Comité permanent de la condition féminine – Chambre des communes La désincarcération des femmes autochtones par l'autodétermination

Jennifer Metcalfe, directrice générale
Prisoners' Legal Services
Le 2 février 2018

Prisoners' Legal Services (PLS) offre des services d'aide juridique aux détenus sous responsabilité fédérale et provinciale en Colombie-Britannique, sur des questions qui concernent les garanties juridiques relatives à la liberté au titre de l'article 7 de la *Charte* ainsi que certaines questions relevant des soins de santé et des droits de la personne. Au cours de la dernière année, nous avons fourni à des détenus des services relatifs à 2 462 questions de droit, notamment les conditions d'isolement, l'isolement cellulaire, la libération conditionnelle et les transfèrements non sollicités vers un niveau de sécurité supérieur.

Merci de nous donner l'occasion de déposer des mémoires au Comité et d'avoir entrepris cette étude sur les femmes autochtones dans les systèmes juridique et correctionnel fédéraux.

La voix des détenues

Le 28 novembre 2017, PLS a rencontré quelques femmes autochtones des unités à sécurité maximale et moyenne de l'Établissement de la vallée du Fraser pour femmes (EVFF).

Le jour de notre visite, toutes les femmes présentes à l'unité à sécurité maximale étaient Autochtones. Elles nous ont dit que les unités étaient conçues de sorte qu'elles n'avaient pas suffisamment de contact entre elles (dans les unités à sécurité maximale, les femmes sont détenues par groupes de six, sur deux rangées), ce qui tend à les isoler et à créer des conflits. Selon une détenue : « Les agents nous regardent comme si nous étions des animaux de zoo. Nous ne sommes pas traitées comme des êtres humains. » Dans les unités à sécurité maximale, les détenues sont confinées derrière des murs de verre, sous la surveillance des agents. Des détenues ont indiqué que les agents ne leur adressent pas la parole, sauf pour des questions de sécurité.

Des femmes autochtones des unités à sécurité maximale et moyenne ont parlé de la méfiance entre les détenues autochtones et le personnel. Bon nombre estimaient que les agents ne comprenaient pas les différences entre la plupart des détenues autochtones sur le plan de l'éducation. Elles trouvent que les agents font preuve de racisme et de discrimination à leur endroit. Une femme a déclaré : « Nous créons des relations entre nous et ils nous accusent de former des gangs. Ils séparent des gens qui ont tissé des liens et qui se soutiennent mutuellement. » Les femmes à qui nous avons parlé nous ont donné des exemples de détenues autochtones transférées à des unités à sécurité maximale pour des allégations moins graves que pour des détenues blanches.

Les femmes autochtones interviewées ont aussi estimé que le personnel ne tient pas vraiment compte des antécédents sociaux des Autochtones et que les facteurs Gladue sont utilisés contre elles dans la détermination de leur cote de sécurité.

Les femmes ont trouvé qu'il manquait de programmes autochtones à l'EVFF. Elles ont indiqué qu'une seule aînée était disponible et ne suffisait pas à la tâche. Elles considéraient qu'elles ne pouvaient se libérer de leur traumatisme et des mauvais traitements dans cet établissement et que les programmes ne faisaient qu'ouvrir les plaies et leur rendaient encore plus difficile la vie dans un établissement de sécurité. « Ça ne contribue pas à la guérison », a déclaré l'une d'elles. Elles ont indiqué que de nombreuses femmes autochtones demeuraient détenues jusqu'à la date de leur libération d'office et qu'elles ne se sentaient pas suffisamment soutenues et guéries pour pouvoir évoluer dans la collectivité. Elles estimaient que les femmes avaient davantage besoin de services de conseils professionnels externes sur le traumatisme et les mauvais traitements subis.

Une femme a indiqué qu'il faudrait davantage de pavillons de ressourcement dirigés par des Autochtones. Elle a déclaré : « Le pavillon Okimaw Ohci, en Saskatchewan, est excellent. Soixante pour cent du personnel est autochtone et comprend ce qu'est la vie dans une réserve. Les gens qui travaillent ici ne s'intéressent pas à cette question. Ils nous disent d'oublier tout ça. »

Bien des femmes interviewées ont dit vouloir plus de contacts avec leurs enfants et leurs familles, avec leur foyer et leur bande. Nombre d'entre elles ont déclaré ne pas avoir assez d'argent pour simplement téléphoner à la maison. Elles ont évoqué les difficultés de recevoir la visite de membres de la famille ayant un casier judiciaire ou d'obtenir une permission de sortie lorsqu'elles habitent très loin. Les femmes ont aussi regretté le manque de possibilités d'acquérir des compétences professionnelles au-delà de la 12^e année.

Contexte historique

La surreprésentation d'Autochtones en milieu carcéral, particulièrement les femmes, résulte en large part du traumatisme multigénérationnel que le Canada a infligé aux Autochtones au cours d'un siècle du régime des pensionnats. Avec le rapport de la Commission de vérité et réconciliationⁱ, le Canada a finalement reconnu le génocide commis envers les Autochtones en retirant de force des enfants de leurs familles, pour les envoyer au loin et leur imposer des programmes conçus pour détruire leur fierté et leur estime de soi. Le Canada a aussi ravi des terres et des ressources aux Premières Nations, sans fournir aux communautés autochtones les ressources suffisantes pour subvenir elles-mêmes à leurs besoins.

Contexte actuel

La loi exige que les facteurs Gladue, ou les antécédents sociaux des Autochtones, soient pris en compte par les tribunaux chargés de déterminer les peines, le Service correctionnel du Canada (SCC) et la Commission des libérations conditionnelles du Canada. Malgré cela, les Autochtones, et tout particulièrement les femmes, sont plus nombreux à être emprisonnés, à des niveaux de sécurité plus élevés, et durant une plus longue proportion de leur peine, que les autres Canadiensⁱⁱ.

La surreprésentation des Autochtones dans la population carcérale est la continuation de la pratique génocidaire des pensionnats, en ce que les parents sont séparés de leurs enfants et qu'il n'existe pas le

climat de confiance et de respect qui permettrait la guérison. Comme l'indique le rapport *La création de choix*ⁱⁱⁱ, parfois, la mère est la seule personne qui compte dans la vie de son enfant, alors que bien des enfants sont placés en famille d'accueil pendant que leur mère est emprisonnée.

Dans son article intitulé « Women in Prison: Liberty, Equality, and Thinking Outside the Bars », Debra Parkes cite une étude démontrant l'impact négatif de l'incarcération des femmes sur les collectivités. Elle indique que les femmes sont souvent les principales dispensatrices de soins aux enfants et que des études montrent que l'emprisonnement des femmes est préjudiciable pour les enfants^{iv}.

Cote de sécurité et traumatisme

Selon l'article 18 du *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (RSCMLC), le SCC assigne aux détenus une cote de sécurité minimale, moyenne ou maximale, selon trois critères : risque d'évasion, menace pour la sécurité du public, degré de surveillance et de contrôle à l'intérieur du pénitencier. Ce troisième facteur est appelé cote d'« adaptation au milieu carcéral » au SCC. Une tendance révélée par les statistiques est que les femmes autochtones reçoivent une cote de sécurité plus élevée – souvent en raison d'une cote d'« adaptation au milieu carcéral » supérieure assignée en application du RSCMLC. Selon l'expérience acquise par PLS, cette cote peut être hautement subjective et comprend des facteurs comme la perception de l'attitude d'une personne chez les membres du personnel.

Le rapport annuel 2015-2016 du Bureau de l'enquêteur correctionnel révèle que plus de la moitié des délinquantes autochtones ayant fait l'objet d'un examen des antécédents sociaux ont signalé qu'elles avaient fréquenté un pensionnat ou qu'un membre de leur famille avait fréquenté un tel établissement. Deux tiers de leurs parents avaient des problèmes de toxicomanie, et 48 % d'entre elles avaient été retirées du domicile familial. Presque toutes les délinquantes avaient vécu des expériences traumatisantes, y compris de la violence sexuelle ou physique et des problèmes de toxicomanie^v.

Sans surprise, les femmes autochtones reçoivent souvent une cote d'adaptation au milieu carcéral élevée, leur emprisonnement par le Canada constituant le prolongement des politiques génocidaires des pensionnats. Il leur serait presque impossible d'obtenir une cote d'adaptation peu élevée dans un milieu carcéral axé sur la sécurité, qui perpétue la violence et n'établit pas le climat de confiance et de respect nécessaire à la guérison. Il est notable que toutes les femmes qui ont été déclarées délinquantes dangereuses au Canada soient autochtones et que cette désignation soit généralement fondée sur des infractions avec violence qui se sont produites dans le milieu carcéral, et non dans la collectivité. Il est aussi significatif que très peu de femmes autochtones reçoivent une cote de sécurité minimale, qui leur ouvrirait l'accès au seul pavillon de ressourcement autochtone pour femmes au Canada^{vi}.

Les traumatismes influencent la santé mentale et le comportement. L'attribution de cotes de sécurité supérieures sur la base de problèmes d'adaptation au milieu carcéral fait que des détenues qui ont subi des traumatismes personnels et intergénérationnels importants se voient refuser le soutien nécessaire à leur guérison. Les critères des cotes de sécurité devraient être revus afin que les détenues qui ont subi des traumatismes ou qui présentent des besoins importants en matière de santé mentale aient davantage accès aux ressources qui faciliteraient leur guérison, comme des services de santé mentale et un milieu non punitif adapté à leur culture.

Facteurs Gladue

D'après l'expérience de nos clients, les facteurs Gladue ne sont inclus dans les évaluations du risque du SCC que pour la forme et semblent n'avoir aucune influence sur l'assignation des cotes de sécurité, sinon comme facteurs d'accroissement du risque pour la sécurité.

Dans l'article cité précédemment, Debra Parkes écrit :

Les outils d'évaluation du risque et d'établissement des cotes de sécurité transposent des besoins (expériences de traumatisme et de mauvais traitements, santé mentale, toxicomanie, lacunes perçues dans le rôle parental et les relations) en facteurs de risque qui ont eu des répercussions sur les femmes en général et se traduisent par des cotes de sécurité démesurément élevées pour les femmes autochtones [...].

Sans la connaissance de l'expérience d'incarcération vécue par les femmes autochtones et dans le contexte d'un système de détermination de peine axé sur le châtement, où les « facteurs Gladue », comme des expériences de mauvais traitements, la pauvreté et la toxicomanie, peuvent être convertis en facteurs de risque favorisant l'imposition de peines plus sévères, il arrive souvent que les femmes autochtones ne reçoivent aucun avantage réel de la promesse des rapports Gladue^{vii}.

Dans l'arrêt récent de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, *British Columbia Civil Liberties Association v. Canada (Attorney General)*, 2018 BSCC 62, le juge Leask a déclaré : « Le SCC n'a pas su utiliser les antécédents sociaux des Autochtones pour réduire l'effet de l'isolement préventif sur les détenus autochtones. Le formulaire comportait une case à cocher et elle a été cochée, mais sans aucun effet réel^{viii}. » Il demande au SCC de créer davantage de pavillons de ressourcement accessibles aux détenus ayant une cote de sécurité plus élevée que la cote minimale^{ix}.

Perspectives

Dans le rapport *La création de choix*, le Groupe de travail indique que les Autochtones consultés ont « souligné que l'idée même de punition est étrangère à leur culture. La réparation des torts et la recherche de principes de conduite par les enseignements et la spiritualité dans la culture traditionnelle sont diamétralement opposées aux modèles punitifs » [de la culture occidentale]^x. Comme l'a déclaré une femme autochtone en liberté conditionnelle, dans *La création de choix* : « Comment pouvons-nous être guéries par ceux qui symbolisent les pires expériences de notre passé?^{xi} »

L'article 81 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC) prévoit la conclusion d'accords entre le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile et des collectivités autochtones pour la prestation de services correctionnels aux délinquants autochtones ainsi que le paiement des coûts de ces services. L'article 84 prévoit la libération, au sein de la collectivité autochtone, de détenus autochtones en vue de leur libération conditionnelle ou à la date de leur libération d'office.

En 2012, Prisoners' Legal Services a obtenu une subvention pour l'embauche d'un conseiller juridique autochtone chargé d'aider les détenus à obtenir des accords en application des articles 81 et 84. Nous avons découvert à ce moment qu'il n'existait pas de pavillon de ressourcement dirigé par des Autochtones en Colombie-Britannique et qu'aucun détenu de la Région du Pacifique n'a été transféré dans une communauté autochtone ou une maison de transition pour y purger une partie de sa peine.

Le rapport de la Commission de vérité et réconciliation indique que, pour aspirer à la réconciliation, « il faut rejeter les fondements paternalistes et racistes du système des pensionnats qui sont à la base de la relation^{xii} ». Il reconnaît le traumatisme intergénérationnel subi par les Autochtones victimes du régime des pensionnats et recommande « d'établir des sanctions communautaires réalistes qui offriront des solutions de rechange à l'incarcération des délinquants autochtones, de fournir un financement suffisant et stable à cet égard et de cibler les causes sous-jacentes du comportement délinquant^{xiii} », dans le but de mettre un terme à la surreprésentation dramatique des Autochtones dans la population carcérale canadienne. Le rapport recommande que le gouvernement fédéral supprime les obstacles à la création de nouveaux pavillons de ressourcement autochtones et travaille avec les communautés autochtones à la prestation de services adaptés à la culture des détenus^{xiv}.

Prisoners' Legal Services demande au gouvernement d'entreprendre des discussions avec les Premières Nations et les organisations autochtones afin qu'elles puissent assurer elles-mêmes l'administration de la justice pénale. Le gouvernement fédéral du Canada doit veiller à ce que les Premières Nations et ces organisations aient les ressources nécessaires pour fournir des services communautaires complets, afin que les femmes autochtones reçoivent l'aide dont elles ont besoin pour guérir de leurs traumatismes et éviter le système de justice pénale.

Par exemple, des centres d'amitié offrent des services de prévention, afin d'éviter que des gens ne soient admis ou réadmis dans le système de justice pénale. À Dauphin, au Manitoba, le Dauphin Friendship Centre offre des services permettant aux jeunes d'éviter le système de justice pénale. À une époque, le Prince George Native Friendship Centre offrait des services de réinsertion communautaire pour anciens détenus. Le Centre achetait des pizzérias et y engageait des ex-détenus qui éprouvaient de la difficulté à trouver un emploi en raison de leur casier judiciaire.

Les Premières Nations et les organisations autochtones devraient disposer des ressources nécessaires pour administrer des tribunaux autochtones appliquant une justice réparatrice et offrir des solutions de rechange communautaires aux peines d'emprisonnement.

Des ressources doivent être fournies aux Premières Nations et aux organisations communautaires autochtones pour leur permettre de proposer des pavillons de ressourcement, destinés aux Autochtones et administrés par des Autochtones, en vertu de l'article 81 de la LSCMLC, sans égard à la cote de sécurité, afin que les Autochtones n'aient plus à fréquenter les établissements fédéraux. Avec un financement et des mesures de soutien, des ressources communautaires pourraient permettre que des détenus autochtones soient libérés au sein de la collectivité autochtone, à leur libération conditionnelle ou d'office, en vertu de l'article 84 de la LSCMLC. Des ressources doivent aussi être offertes pour soutenir les Autochtones à la fin de leur peine.

Afin que le Canada ne puisse poursuivre ses politiques génocidaires à l'égard des Autochtones, notre gouvernement doit collaborer avec les Premières Nations et les organisations communautaires autochtones afin de leur procurer les ressources leur garantissant l'autodétermination dans l'administration de la justice pénale. Le Canada ne doit plus jamais contribuer à la séparation des familles et des communautés autochtones ni à la violence inhérente à l'incarcération de femmes et d'hommes autochtones dans les pénitenciers fédéraux.

Recommandations

Prisoners' Legal Services formule les recommandations suivantes :

1. Le gouvernement fédéral doit collaborer avec les Premières Nations et les organisations autochtones afin de leur assurer l'autodétermination dans l'administration de la justice pénale.
2. Le gouvernement fédéral du Canada doit veiller à ce que les Premières Nations et les organisations autochtones aient les ressources nécessaires pour fournir des services communautaires complets, afin que les Autochtones reçoivent l'aide nécessaire pour se relever de leurs traumatismes et éviter le système de justice pénale.
3. Les Premières Nations et les organisations autochtones doivent disposer des ressources nécessaires pour administrer des tribunaux autochtones appliquant une justice réparatrice et offrir des solutions de rechange communautaires aux peines d'emprisonnement.
4. Des ressources doivent être fournies aux Premières Nations et aux organisations communautaires autochtones pour leur permettre de proposer des pavillons de ressourcement, destinés aux Autochtones et administrés par des Autochtones, en vertu de l'article 81 de la LSCMLC, sans égard à la cote de sécurité.
5. Un financement et des mesures de soutien doivent être offerts aux Premières Nations et aux organisations communautaires autochtones pour constituer des ressources communautaires permettant aux détenus autochtones d'être libérés au sein de la collectivité autochtone, à leur libération conditionnelle ou d'office, en vertu de l'article 84 de la LSCMLC.
6. Les Premières Nations et les organisations autochtones doivent disposer des ressources nécessaires pour soutenir les Autochtones à la fin de leur peine.
7. Les critères des cotes de sécurité attribuées en vertu de l'article 18 du *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* devraient être revus afin que l'adaptation au milieu carcéral ne fasse plus partie des critères d'attribution d'une cote de sécurité supérieure et que les détenus qui ont subi des traumatismes ou qui présentent des besoins importants en matière de santé mentale aient davantage accès aux ressources qui faciliteraient leur guérison, comme des services de santé mentale et un milieu non punitif adapté à leur culture.
8. Le SCC devrait être tenu de mettre au point des outils d'évaluation mieux adaptés aux réalités culturelles, fondés sur les principes Gladue, et offrir une meilleure formation sur l'application des facteurs Gladue.
9. Les détenus autochtones devraient avoir davantage de possibilités de s'instruire et de travailler.
10. Les prestations aux détenus devraient être augmentées, afin que les détenus autochtones aient le moyen de maintenir un contact personnel et téléphonique avec leurs enfants, leur famille et leur communauté.

ⁱ Commission de vérité et réconciliation du Canada, *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir – Sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada*, 2015 (Winnipeg), (« *Rapport de la Commission de vérité et réconciliation* »).

ⁱⁱ Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport annuel 2016-2017* (Ottawa), p. 51-54 et 62.

ⁱⁱⁱ Groupe de travail sur les femmes purgeant une peine fédérale, *La création de choix : rapport du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale*, 1990 (Ottawa) (« *La création de choix* »), <http://www.csc-scc.gc.ca/femmes/toce-fra.shtml>.

^{iv} Debra Parkes, « Women in Prison: Liberty, Equality, and Thinking Outside the Bars », *Journal of Law & Equality*, vol. 12, 127 (2016) (« Parkes »), p. 138-139.

^v Bureau de l'enquêteur correctionnel, *Rapport annuel 2015-2016* (Ottawa), p. 48.

^{vi} Parkes, p. 153 et 139-140.

^{vii} Parkes, p. 144 et 147 [TRADUCTION].

^{viii} *British Columbia Civil Liberties Association v. Canada (Attorney General)*, 2018 BCSC 62 (« *BCCLA v. Canada* »), par. 483 [TRADUCTION].

^{ix} *BCCLA v. Canada*, par. 490.

^x *La création de choix*, p. 110.

^{xi} *La création de choix*, p. 10.

^{xii} *Rapport de la Commission de vérité et réconciliation*, p. vi.

^{xiii} *Rapport de la Commission de vérité et réconciliation*, p. 182.

^{xiv} *Rapport de la Commission de vérité et réconciliation*, p. 185-186.