Barreau du Québec

POUR DÉCISION

Sommaire exécutif

EXPÉDITEUR : Me Sylvie Champagne, secrétaire de l'Ordre et directrice du Secrétariat de l'Ordre et Affaires juridiques
Me Ana Victoria Aguerre, avocate au Secrétariat de l'Ordre et Affaires juridiques

DATE : 9 janvier 2018

OBJET : Projet de loi C-56 — *Loi modifiant la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*

1*[1]	Description sommaire des enjeux, des objectifs poursuivis et des motifs pertinents à la discussion ou à la prise de décision

PROJET DE LOI EN BREF

1. Le projet de loi a pour effet de réintroduire la notion de « mesures moins restrictives possibles » dans la loi et de la substituer à la notion de « ce qui est nécessaire et proportionnel aux objectifs de la loi », notion intégrée en 2012 par la *Loi sur la sécurité des rues et des communautés*[2].

2. Le projet de loi a également pour effet d'intégrer dans la Loi une nouvelle procédure d'évaluation de la décision du directeur de pénitencier à l'effet de placer ou maintenir un détenu en isolement préventif.

3. Le projet de loi prévoit un délai maximal d'isolement préventif de 14 jours qui entrera en vigueur dans les 18 mois de l'entrée en vigueur par décret d'un délai maximal provisoire de 20 jours.

4. Le projet de loi ne prévoit pas de modifications visant à intégrer dans la loi des mesures ciblant explicitement ces groupes vulnérables et d'adapter la législation applicable en matière d'isolement préventif en conséquence.

RECOMMANDATION DE POSITION

Le Barreau du Québec :

- accueille favorablement les points 1 et 2;
- s'oppose au point 3;
- déplore le point 4.

[1] Cette section tient en compte les Impacts prévisibles sur les groupes désignés en leur qualité de membres du Barreau ou de membres du public.
[2] L.C. 2012, c. 1.

DESCRIPTION SOMMAIRE DES MOTIFS À L'APPUI DE LA RECOMMANDATION DE POSITION

Les points 1 et 2 constituent une demande du Barreau du Québec antérieure (point 1) et une mesure intéressante de contrôle et reddition de compte des décisions concernant l'isolement préventif (point 2).

Le point 3 est problématique puisque toute détention de plus de 15 jours a été considérée comme constituant de la torture. L'entrée en vigueur du délai maximal de 14 jours dépend de l'entrée en vigueur d'un délai provisoire de 20 jours, qui devra se faire par décret. Cette façon de faire comporte beaucoup d'imprévisibilité pour une mesure d'une telle importance.

Le point 4 est également problématique puisqu'il témoigne d'une certaine insouciance de la part du législateur relativement aux populations carcérales vulnérables, et ce malgré un rapport récent du Bureau de l'enquêteur correctionnel du Canada décriant la situation de ces groupes, isolés préventivement plus que tout autre groupe.

2	Recommandation ou résolution proposée

CONSIDÉRANT la description sommaire des motifs à l'appui de la recommandation de position;

Nous recommandons au Conseil d'administration de :

ENDOSSER le projet de mémoire sur le projet de loi C-56.

3	Autres éléments pertinents, le cas échéant

3.1 Impacts financiers :
S.O.

3.2 Consultations effectuées :

- Comité en droit criminel
- Comité sur les droits de la personne

3.3 Documents joints :

- Projet de mémoire

MÉMOIRE
DU BARREAU DU QUÉBEC

Projet de loi C-56 — *Loi modifiant la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition et la Loi sur l'abolition de la libération anticipée des criminels*

JJ MOIS AAAA

Barreau du Québec

Mission du Barreau du Québec

Afin d'assurer la protection du public, le Barreau du Québec surveille l'exercice de la profession, fait la promotion de la primauté du droit, valorise la profession et soutient ses membres dans l'exercice du droit.

Remerciements

Le Barreau du Québec remercie les membres de son Comité consultatif en droit criminel :

M^e^ Pascal Lévesque, président
M^e^ Claude Beaulieu
M^e^ Nicolas Bellemare
M^e^ Sophie Dubé
M^e^ Benoît Gariépy
M^e^ Joannie Jacob
M^e^ Lucie Joncas
M^e^ Michel Marchand
M^e^ Patrick Michel
M^e^ Julie Pelletier
M^e^ Danièle Roy

Le secrétariat de ce Comité est assuré par le Secrétariat de l'Ordre et Affaires juridiques du Barreau du Québec :

M^e^ Ana Victoria Aguerre

Édité en mois année par le Barreau du Québec

ISBN (PDF) :

Dépôt légal — Bibliothèque et Archives nationales du Québec, année
Dépôt légal — Bibliothèque et Archives Canada, année

Vue d'ensemble de la position du Barreau du Québec

- ✓ Le Barreau du Québec accueille favorablement la modification visant à réintroduire la notion de mesures moins restrictives possibles dans la *Loi modifiant la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*.

  Le projet de loi a pour effet de réintroduire la notion de « mesures moins restrictives possibles » dans la loi et de la substituer à la notion de « ce qui est nécessaire et proportionnel aux objectifs de la loi », notion intégrée en 2012 par la *Loi sur la sécurité des rues et des communautés*. À l'époque, le Barreau du Québec s'était opposé à une telle modification, la considérant en rupture du droit applicable dans le domaine, notamment en raison du statut des droits qui seraient compromis une fois ce nouveau critère appliqué, soit, notamment dans l'évaluation du milieu où l'individu est incarcéré, des mesures prises par la Commission des libérations conditionnelles du Canada et des commissions provinciales.

- ✓ Le Barreau du Québec accueille favorablement les modifications visant à intégrer dans la loi une nouvelle procédure d'évaluation de la décision du directeur de pénitencier à savoir placer ou maintenir un détenu en isolement préventif.

  Le Barreau du Québec soutient une telle mesure qui offre une garantie supplémentaire, voulant que l'isolement préventif soit utilisé adéquatement. Par ailleurs, cela permettra au directeur de l'établissement de s'assurer, dans une certaine mesure, que ses décisions sont conformes à la loi. Bien que les recommandations de l'examinateur indépendant ne soient pas exécutoires, nous saluons la responsabilité accordée à l'examinateur principal (nommé par les examinateurs externes indépendants) de présenter au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile un rapport sur les examens qu'il effectue.

- ✓ Le Barreau du Québec déplore que l'entrée en vigueur de la disposition limitant l'isolement préventif à 14 jours soit inconnue.

  À la lecture des dispositions pertinentes, nous constatons que le délai de 14 jours prévu par la loi entrera en vigueur dans les 18 mois de l'entrée en vigueur par décret d'un délai maximal provisoire de 20 jours. À ce sujet, nous tenons à rappeler que le placement en isolement a été qualifié par le *Bureau de l'enquêteur correctionnel* dans un rapport publié en 2015 de « forme d'incarcération la plus grave que l'État puisse juridiquement être habilité à administrer au Canada en plus d'être une source de privation extrême ». Rappelons également que conformément aux normes des Nations Unies, le placement en isolement pour plus de 15 jours peut constituer de la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et devrait être interdit.

- ✓ Le Barreau du Québec déplore que le législateur n'ait pas saisi l'occasion d'intégrer des mesures visant explicitement ces groupes vulnérables et d'adapter la législation applicable en matière d'isolement préventif en conséquence.

  En effet, dans son rapport statistique, le BEC constate que l'isolement préventif est communément imposé pour gérer les délinquants atteints de maladies mentales. Le rapport

statistique illustre le fait que le recours excessif au placement en isolement n'est pas uniforme; certains groupes incarcérés sont plus affectés que d'autres, notamment les femmes purgeant une peine fédérale, atteintes d'un problème de santé mentale, les délinquants autochtones et les délinquants de race noire. Les délinquants autochtones ont toujours la plus longue durée moyenne de placement en isolement comparativement à tout autre groupe.

Table des matières

1. MODIFICATIONS À LA *LOI SUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL ET LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITIONS* 1

1.1 La réintroduction de l'expression « moins restrictif possible » dans la loi 1
1.2 Évaluation et reddition de comptes quant à l'ordonnance d'isolement préventif .. 2
1.3 Durée de l'isolement préventif 5
1.4 Autres considérations importantes 6

1. MODIFICATIONS À LA *LOI SUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL ET LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITIONS*

1.1 La réintroduction de l'expression « moins restrictif possible » dans la loi

Articles 1 et 2 du projet de loi modifiant les articles 4 et 28 de la loi

1 L'alinéa 4c) de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition est remplacé par ce qui suit :

Principes de fonctionnement

4 Le Service est guidé, dans l'exécution du mandat visé à l'article 3, par les principes suivants :

[…]

c) il prend les mesures qui, compte tenu de la protection de la société du public, des agents et des délinquants, ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire et proportionnel aux objectifs de la présente loi sont le moins restrictives possible;

[…]

2 Le passage de l'article 28 de la même loi précédant l'alinéa a) est remplacé par ce qui suit :

Incarcération : facteurs à prendre en compte

28 Le Service doit s'assurer, dans la mesure du possible, que le pénitencier dans lequel est incarcéré le détenu constitue un le milieu où seules existent les restrictions nécessaires le moins restrictif possible pour celui-ci, compte tenu des éléments suivants :

[…]

Le projet de loi a pour effet de réintroduire la notion de mesures moins restrictives possibles dans la loi et de la substituer à la notion de « ce qui est nécessaire et proportionnel aux objectifs de la loi », notion intégrée en 2012 par la *Loi sur la sécurité des rues et des communautés*[1].

À l'époque, le Barreau du Québec s'est opposé à une telle modification, la considérant en rupture du droit applicable dans le domaine, notamment en raison du statut des droits qui seraient compromis[2]. En effet, cette notion trouve application dans différentes situations et constitue un

[1] L.C. 2012, c. 1.
[2] Mémoire du Barreau du Québec concernant le projet de loi C-10 - *Loi sur la sécurité des rues et des communautés*, 14 octobre 2012, p. 11, en ligne : http://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2011/20111014-pl-c10.pdf.

facteur à prendre en considération, notamment, dans l'évaluation du milieu où l'individu est incarcéré[3], des mesures prises par la Commission des libérations conditionnelles du Canada et des commissions provinciales[4]. Le Barreau du Québec se réjouit donc de cette modification. Néanmoins nous constatons que le projet de loi C-56 ne réintroduit pas l'expression « moins restrictive possible » à l'article 101 de la LSCLC. À l'époque, le projet de loi C-10 avait supprimé l'alinéa d) de cette disposition qui prévoyait le principe voulant que « le règlement des cas doit, compte tenu de la protection de la société, être le moins restrictif possible ». En vertu de la LSCLC, il s'agissait là d'un des principes qui guidait « la Commission et les commissions provinciales dans l'exécution de leur mandat ». Nous nous interrogeons à savoir pourquoi le législateur n'a pas également choisi de réintroduire ce principe à l'article 101 de la LSCLC. Nous croyons qu'une telle modification devrait être prévue dans le projet de loi C-56.

1.2 Évaluation et reddition de comptes quant à l'ordonnance d'isolement préventif

Articles 4 et 6 du projet de loi intégrant les articles 35.1(2), 35.2(1) (2) et 35.5 de la loi

4 La même loi est modifiée par adjonction, après l'article 35, de ce qui suit :

Fin de l'isolement préventif

35.1 (1) L'isolement préventif prend fin au plus tard à l'expiration du vingtième jour suivant le jour où le détenu est placé en isolement préventif, sauf si le directeur ordonne par écrit, avant la fin de ce délai, son maintien en isolement préventif.

Examen du cas

(2) Le directeur charge une ou plusieurs personnes d'examiner, avant l'expiration du délai prévu au paragraphe (1), le cas du détenu par une audition, selon les modalités réglementaires de temps et autres, et de lui faire, après l'examen, une recommandation quant au maintien ou non du détenu en isolement préventif.

Présence du détenu

(3) L'audition a lieu en présence du détenu, sauf dans les cas prévus aux alinéas 33(2)a) à c).

Communication de l'ordre, des motifs et de l'avis

(4) Lorsque le maintien du détenu en isolement préventif est ordonné au titre du paragraphe (1), le directeur veille à ce qu'il soit communiqué à ce dernier, par écrit, au plus tard à l'expiration du délai mentionné à ce paragraphe, une copie de l'ordre, motifs à l'appui, ainsi qu'un avis de l'examen de son cas par un examinateur externe indépendant.

[3] Art. 28 LSCMLC.
[4] Art. 101c) LSCMLC.

Examen par l'examinateur externe indépendant

35.2 (1) L'examinateur externe indépendant examine, selon les modalités réglementaires de temps et autres, le cas du détenu :

a) qui est maintenu en isolement préventif au titre d'un ordre donné au titre du paragraphe 35.1(1);

b) qui est placé en isolement préventif après l'avoir été pour au moins trois périodes distinctes au cours de la même année civile;

c) qui est placé en isolement préventif après l'avoir été pour un total d'au moins quatre-vingt-dix jours au cours de la même année civile ou qui atteint ce total dans les trois jours ouvrables suivant le jour où il est placé en isolement préventif.

Réexamen

(2) L'examinateur externe indépendant réexamine périodiquement, selon les modalités réglementaires de temps et autres, le cas du détenu mentionné à l'alinéa (1)a).

(…)Responsable de la région

35.5 (1) Dans les cas prévus par règlement, le responsable de la région désigne une ou plusieurs personnes pour réexaminer périodiquement, selon les modalités réglementaires de temps et autres, le cas de tout détenu en isolement préventif et pour lui faire, après chaque réexamen, une recommandation écrite quant au maintien ou non du détenu en isolement préventif, motifs à l'appui.

L'isolement préventif est une mesure à la disposition du Service correctionnel du Canada (SCC) qui a pour but d'assurer la sécurité d'une personne ou du pénitencier en empêchant un détenu d'entretenir des rapports avec d'autres détenus[5].

L'isolement préventif relève du directeur du pénitencier qui peut, s'il est convaincu qu'il n'existe aucune autre solution valable, ordonner l'isolement préventif d'un détenu lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire, selon le cas :

- que celui-ci a agi, tenté d'agir ou a l'intention d'agir d'une manière compromettant la sécurité d'une personne ou du pénitencier et que son maintien parmi les autres détenus mettrait en danger cette sécurité;

- que son maintien parmi les autres détenus nuirait au déroulement d'une enquête pouvant mener à une accusation soit d'infraction criminelle soit d'infraction disciplinaire grave[6];

[5] Art. 31(1) LSCMLC.
[6] Comme visée à l'article 41(2) LSCMLC.

- que son maintien parmi les autres détenus mettrait en danger sa sécurité[7].

Actuellement, la loi prévoit uniquement que, l'utilisation de l'isolement préventif fera l'objet d'un réexamen périodique lorsqu'elle est imposée au détenu[8]. Ce réexamen est effectué par une ou plusieurs personnes chargées par le directeur du pénitencier afin de lui faire des recommandations quant au maintien ou non du détenu en isolement préventif[9].

Le projet de loi a pour effet d'intégrer dans une nouvelle procédure d'évaluation (et dans certains cas, de réévaluation) de la décision du directeur de pénitencier, effectuée par un examinateur indépendant nommé par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile relativement aux situations suivantes[10] :

- maintenir un détenu plus de 20 jours en isolement préventif;
- de placer un détenu en isolement préventif pour trois périodes distinctes ou plus au cours d'une année civile; ou
- de placer un détenu en isolement préventif pour une période de 90 jours dans une même année civile.

En sus, le projet de loi prévoit qu'une personne chargée par le directeur du pénitencier[11] et une personne désignée par un responsable de la région[12] produiront des recommandations au directeur de l'établissement quant au maintien ou non du détenu en isolement préventif. Ces recommandations devront être fondées sur les mêmes critères et principes guidant le directeur du pénitencier dans la prise de décision quant à l'utilisation de l'isolement préventif[13].

Le Barreau du Québec soutient une telle mesure qui offre une garantie supplémentaire voulant que l'isolement préventif soit utilisé adéquatement. Par ailleurs, cela permettra au directeur de l'établissement de s'assurer, dans une certaine mesure, que ses décisions sont conformes à la loi. Bien que les recommandations de l'examinateur indépendant ne soient pas exécutoires, nous saluons la responsabilité accordée à l'examinateur principal (nommé par les examinateurs externes indépendants) de présenter au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile un rapport sur les examens qu'il effectue[14].

[7] Art. 31(3) LSCMLC.
[8] Art. 33(1) LSCMLC.
[9] *Ibid.*
[10] Art. 35.2(1) LSCMLC proposé.
[11] Art. 33(1) actuel et 35.1(2) LSCMLC proposé.
[12] Art. 35.5(1) LSCMLC proposé.
[13] Art. 32 LSCMLC proposé.
[14] Art. 37.2(2) LSCMLC proposé.

1.3 Durée de l'isolement préventif

Articles 4, 5 et 6 et suivants du projet de loi intégrant les articles 35.1, 35.3 et 35.5 de la loi

4 La même loi est modifiée par adjonction, après l'article 35, de ce qui suit :

Fin de l'isolement préventif

35.1 (1) L'isolement préventif prend fin au plus tard à l'expiration du vingtième jour suivant le jour où le détenu est placé en isolement préventif, sauf si le directeur ordonne par écrit, avant la fin de ce délai, son maintien en isolement préventif.

[…]

5 (1) Le paragraphe 35.1(1) de la même loi est remplacé par ce qui suit :

Fin de l'isolement préventif

35.1 (1) L'isolement préventif prend fin au plus tard à l'expiration du quatorzième jour suivant le jour où le détenu est placé en isolement préventif, sauf si le directeur ordonne par écrit, avant la fin de ce délai, son maintien en isolement préventif.

ENTRÉE EN VIGUEUR

Décret

13 (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), les dispositions de la présente loi entrent en vigueur à la date ou aux dates fixées par décret.

Décret

(2) Les articles 3, 4, 7, 11 et 12 entrent en vigueur à la date fixée par décret.

Article 5

(3) L'article 5 entre en vigueur le jour qui, dans le dix-huitième mois suivant le mois de l'entrée en vigueur des dispositions mentionnées au paragraphe (2), porte le même quantième que le jour fixé par le décret visé à ce paragraphe ou, à défaut de quantième identique, le dernier jour de ce dix-huitième mois.

Le projet de loi prévoit une période transitoire de 18 mois entre l'entrée en vigueur de l'article 4 et l'article 5 du projet de loi. Rappelons que ces deux dispositions traitent de la durée maximale de l'isolement préventif; l'article 4 prévoit un délai de 20 jours et l'article 5 un délai de 14 jours.

À la lecture des dispositions pertinentes, nous constatons que le délai de 20 jours entrera en vigueur à la date fixée par décret, ce qui amène une certaine imprévisibilité, par opposition à une entrée en vigueur suivant la date de la sanction du projet de loi. Ce n'est qu'à compter de cette date que commenceront à courir les 18 mois suivant lesquels le délai de 14 jours entrera en vigueur.

Rappelons que le terme « isolement », ou « placement en isolement » fait référence à l'isolement physique et social d'un détenu en contexte de surveillance élevée et de stimulation minimale, pour une période pouvant aller jusqu'à 23 heures par jour. Le placement en isolement a été qualifié par le Bureau de l'enquêteur correctionnel (ci-après « BEC ») dans un rapport publié en 2015 de « forme d'incarcération la plus grave que l'État puisse juridiquement être habilité à administrer au Canada en plus d'être une source de privation extrême »[15]. D'ailleurs, depuis plus de 20 ans, le BEC a amplement documenté le fait que l'isolement préventif est imposé de façon excessive.

Rappelons également que conformément aux normes des Nations Unies, le placement en isolement pour plus de 15 jours peut constituer de la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et devrait être interdit[16].

Ainsi, dans un souci d'efficacité de la loi qui cherche à rencontrer des standards satisfaisants en matière de droits de la personne, nous croyons que l'entrée en vigueur du délai maximal de 14 jours d'isolement préventif devrait se faire suivant la sanction du projet de loi.

1.4 Autres considérations importantes

Pour terminer, nous aimerions mettre en lumière certains enjeux soulevés par le BEC, qui ne semblent pas avoir été réglés ou encore adressés par le projet de loi. Le BEC plaide en faveur de réformes significatives, concrètes et durables au cadre relatif à l'isolement préventif, dont certaines sont reprises par le projet de loi.

Néanmoins, certaines revendications du BEC, particulièrement en ce qui a trait à l'interdiction totale d'une telle mesure pour les détenus atteints de maladies mentales et pour les jeunes détenus (et ce, jusqu'à 21 ans) et à une sensibilité aux groupes vulnérables, ne semblent pas avoir été reprises dans le projet de loi[17].

En effet, dans son rapport statistique, le BEC constate que l'isolement préventif est communément imposé pour gérer les délinquants atteints de maladies mentales. Le rapport statistique illustre le fait que le recours excessif au placement en isolement n'est pas uniforme; certains groupes incarcérés sont plus affectés que d'autres, notamment les femmes purgeant

---

[15] Bureau de l'enquêteur correctionnel, *L'isolement préventif et le système correctionnel fédéral : Tendance sur 10 ans*, 28 mai 2015, en ligne : http://www.oci-bec.gc.ca/cnt/rpt/pdf/oth-aut/oth-aut20150528-fra.pdf.

[16] *Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela)*, AG Res 70/175, UN GAOR, 70e Session, Supp no 106, Doc. des Nations unies A/Res/70/175, (2015), règl. 43, en ligne : https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/1957/06/FRA.pdf [*Règles Nelson Mandela*]; *Rapport intérimaire du Rapporteur spécial du Conseil des droits de l'homme sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* (Juan E. Méndez), UN GAOR, 66e Session, Doc. des Nations unies A/66/150 (2011), par. 76 et 88, en ligne : http://docbox.un.org/DocBox/docbox.nsf/GetFile?OpenAgent&DS=A/66/268&Lang=F&Type=DOC.

[17] http://www.oci-bec.gc.ca/cnt/comm/press/press20150528-fra.aspx.

une peine fédérale, atteintes d'un problème de santé mentale, les délinquants autochtones et les délinquants de race noire. Les délinquants autochtones ont toujours la plus longue durée moyenne de placement en isolement comparativement à tout autre groupe[18].

Ainsi, nous déplorons que le législateur n'ait pas saisi l'occasion d'intégrer des mesures visant explicitement ces groupes vulnérables et d'adapter la législation applicable en matière d'isolement préventif en conséquence.

[18] Rapport du BEC, p. 2.