



AACP

Association des avocats carcéralistes progressistes

COMMENTAIRES AU PROJET DE LOI 14

Mémoire présenté à l'Assemblée nationale

Le 6 avril 2023

**Par l'Association des Avocats Carcéralistes
Progressistes (AACCP)**

Rédigé par
Me Kim Bouchard
Me Nadia Golmier

Table des matières

Présentation de l'association signataire 3

Introduction..... 4

Les outils législatifs et les principes sous-jacents 4

La discipline carcérale provinciale..... 5

 Composition du comité, impartialité et indépendance 5

 Le droit à l'avocat 6

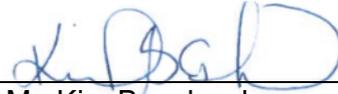
 Sanction disciplinaire 7

La Commission québécoise des libérations conditionnelles 10

Présentation de l'association signataire

Ce mémoire est présenté par l'Association des avocats carcéralistes progressistes (AAPC).

Il est endossé au nom de l'association par la présidence respective, soussignée.



Me Kim Bouchard
Vice-Présidente
Association des avocats
carcéralistes progressistes
(AAPC)

L'Association des Avocats Carcéralistes Progressistes (AAPC)

L'AACP est une association, fondée en 2018, composée d'avocates et d'avocats, provenant tant de la pratique privée que des Centres communautaires juridiques, ainsi que de stagiaires et d'étudiantes et d'étudiants en droit. L'Association des avocats carcéralistes progressistes a pour mission de lutter contre les injustices sociales, défendre, protéger et améliorer les droits des personnes incarcérées. Nous avons comme objectifs de promouvoir et favoriser le développement du droit carcéral, d'offrir des formations et sensibiliser la société sur les enjeux touchant les personnes incarcérées et leurs proches. L'Association compte environ 40 membres exerçant partout au Québec.

Introduction

Ce document vise à éclairer les partis quant aux changements requis et nécessaires à la Loi sur le système correctionnel du Québec, ci-après la « LSCQ ». Dans le cadre de l'étude du projet de loi 14, visant notamment la modification de certains articles de la LSCQ, l'ACP croit opportun de souligner la nécessité de plusieurs changements législatifs afin d'adapter le cadre légal à la pratique.

Ce mémoire propose des commentaires importants sur l'application de certaines déjà existantes et des propositions de modifications.

Notre association prône le maintien de la réinsertion sociale et la gestion du risque assumable pour la société comme mission principale des services correctionnels du Québec. Cependant, afin de mieux illustrer l'ampleur des distorsions entre l'interprétation du cadre législatif actuel et la mise en application différente et individuelle par les différents établissements de détention et les déficiences majeures de ces derniers à répondre aux objectifs liés à leur mission, nous proposons, avec respect, plusieurs exemples de modifications.

Mais avant tout, faisons un survol des instruments utilisés par les services correctionnels.

Les outils législatifs et les principes sous-jacents

Le droit carcéral relève essentiellement du droit administratif. La *Loi sur le système correctionnel du Québec*¹, ci-après appelée la « LSCQ » prévoit différents processus décisionnels visant les personnes incarcérées et la gestion de leur cheminement carcéral et de leur sentence.

La Commission québécoise des libérations conditionnelles, les directeurs des prisons, les comités de discipline, les comités d'étude de permission de sortir, notamment, sont des instances administratives dont les décisions peuvent être contestées par des procédures de révision et assujetties aux principes de justice fondamentale.

L'avocat en droit carcéral peut faire contrôler les décisions rendues au dernier stade de révision en s'adressant à la Cour supérieure du Québec. Le contrôle des décisions vise les erreurs de droit, de fait, le respect des garanties procédurales ou le respect des droits fondamentaux protégés par les Chartes.

Le Règlement d'application vient notamment encadrer et prévoir les infractions disciplinaires à son article 68, mais c'est essentiellement l'Instruction émise par le ministère de la sécurité publique qui est utilisée pour encadrer le processus disciplinaire.

Bien qu'ils ne s'agissent pas de tribunaux administratifs, la LSCQ assure certaines garanties procédurales, soit le droit d'être assisté par avocat et le droit d'être entendu (*audi alteram partem*) durant les différents processus décisionnels.

¹ *Loi sur le système correctionnel du Québec*, S-40.1, r. 1

La discipline carcérale provinciale

Composition du comité, impartialité et indépendance

Actuellement, la Loi prévoit la constitution d'un Comité de discipline, présidé par des agents correctionnels désignés par le directeur de de l'établissement² et dont la norme de preuve est la prépondérance des probabilités. Tel qu'indiqué dans les directives des Services correctionnels du Québec, l'étude de chaque manquement doit se faire de façon juste et impartiale, dans le respect des règles de l'équité procédurale³.

Ces agents des services correctionnels n'ont aucune formation en droit, et applique l'Instruction sur la discipline de manière aléatoire, sans conformité d'un établissement à un autre.

Selon les principes législatifs appliqués et interprété par les Comités de discipline, il s'agit alors de collègues qui doivent décider de la véracité des propos tenus par d'autres collègues. Encore une fois cette semaine, l'une de nos membres nous ont rapporté qu'un comité de discipline avait répondu à un argument de celle-ci à l'effet que le contre-interrogatoire de l'auteur du rapport, agent des services correctionnels, était rejeté puisque cet auteur était agent des services correctionnels et donc, agent de la paix en fonction de la Loi, et que la véracité de ses propos ne pouvait être remise en question.

La modification à l'effet que la révision des décisions du Comité de discipline soit faite par un "décideur indépendant" nommé par le Ministre, constituerait une avancée au niveau du respect de l'équité procédurale.

Cependant, c'est très peu, car la procédure actuelle du Comité de discipline est inéquitable, en soi. Nous y reviendrons.

Dans l'optique où il était prévu législativement que d'autres collègues devaient alors réviser les décisions d'autres collègues, il y aurait encore davantage d'apparence de partialité.

Rappelons également que les agents des services correctionnels ne sont soumis à aucun Code de déontologie et ne font pas partie d'ordre professionnel. Aucun mécanisme indépendant n'est actuellement établi afin d'assurer la protection des personnes amenés à côtoyer ces agents.

Recommandation :

Il importe qu'un décideur indépendant soit nommé pour prendre décision sur les demandes de révision afin d'assurer l'équité procédurale, l'indépendance du décideur et l'impartialité.

² *Loi sur le système correctionnel du Québec*, Art. 40

³ Ministère de la Sécurité publique du Québec, Services correctionnels du Québec, *Discipline et responsabilité de la personne incarcérée*, Instruction 2.1.1.05, 2017, p. 11, art. 5.5.

Le droit à l'avocat

En vertu la directive 2.1.1.05, le comité de discipline **doit permettre** la représentation par avocat lorsque la sanction possible risque de porter une atteinte sérieuse à la liberté de la personne incarcérée⁴. Dans le cas présent, considérant que notre client risquait une telle sanction et qu'il a effectivement été sanctionné à quatre (4) jours de réclusion, nous soulevons **qu'il était impératif** que son droit à l'avocat soit respecté, ce qui n'a pas été fait. De plus, la directive 2.1.1.05 prévoit l'obligation du comité de discipline de motiver dans son compte rendu sa décision de refuser la représentation par avocat⁵.

La *Charte des droits et libertés de la personne* encense à son article 34 le droit d'être représenté par avocat ou d'en être assistée devant tout tribunal.

Compte tenu des faits de ce cas particulier, il nous appert important d'appuyer notre analyse sur un passage provenant de *Ayotte c. Canada (Procureur général)* et qui fut réitéré dans *Boucher-Côté c. Canada (Procureur général)* qui confirme que : « le processus disciplinaire en milieu carcéral requiert souplesse et efficacité, mais une souplesse et une efficacité qui doivent être poursuivies et atteintes dans le respect de l'équité procédurale et des dispositions impératives de la loi ».⁶

Il nous appert nécessaire de vous rappeler que le droit à l'avocat **demeure un droit fondamental**, prévu par la Charte, et que l'établissement de détention a l'obligation de respecter ce droit, d'autant plus lorsqu'une décision administrative est prise, affectant sa liberté résiduelle. Le droit à l'avocat et l'accès à celui-ci est d'autant plus essentiel dans le cadre du processus disciplinaire considérant l'atteinte directe à la liberté résiduelle et des impacts qui découlent de l'imposition de l'isolement cellulaire à titre de sanction.

Par ailleurs, rappelons que ce genre de mesure a des répercussions majeures sur la santé des personnes incarcérées. De même, le droit à l'intégrité signifie le droit d'une personne au maintien de son état. Nos tribunaux reconnaissent que le droit à l'intégrité garanti par la charte québécoise à son article 1 ne protège pas seulement le droit à l'intégrité physique mais aussi à l'intégrité psychologique. En prenant une décision qui impacte de façon reconnue la santé psychologique du Demandeur, en violation de l'équité procédurale et en faisant fi du droit à l'avocat, le Comité a commis une faute grave.

Les mauvais traitements, les blessures ou tortures infligées aux détenus violent la Charte⁷. Bien que ce genre de pratique soit légiférée actuellement par l'article 74 du *Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel du Québec*, il n'en demeure pas moins qu'elle rentre en violation des droits fondamentaux de notre client, surtout que cette décision est illégale en soit, puisque contraire aux principes prévus à l'*Instruction sur la discipline* et à l'équité procédurale.

Rappelons à cet égard que :

⁴ Directive 2.1.1.05, Discipline et responsabilité de la personne incarcérée, p 14, section 5.5.2.4.1.

⁵ *Ibid.*, p 15.

⁶ *Ayotte c. Canada (Procureur général)* 2003 CAF 429, au para 11; *Boucher-Côté c. Canada (Procureur général)* 2014 CF 1065, au para 18 et 27.

⁷ J.-L. BAUDOUIN et C. FABIEN, « L'indemnisation des fautes causées par la police », *Droits de l'individu et police*, Éditions Thémis, 1990, p. 180.

Les décisions administratives prises en violation de la Charte sont nulles pour défaut de compétence (...) Les décisions administratives doivent également être rendues dans le respect de l'obligation d'équité procédurale de la common law et des obligations légales applicables⁸.

L'équité procédurale ou l'obligation d'agir de manière juste et équitable s'applique à l'administration publique lorsque celle-ci rend une décision administrative qui affecte les droits d'un justiciable⁹ ce qui inclut le comité de discipline.

Sanction disciplinaire

Les sanctions disciplinaires constituent clairement une atteinte grave tant à la liberté qu'à la sécurité psychologique de la personne incarcérée. L'article 74 du *Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel du Québec*¹⁰, ci-après appelé le « Règlement » prévoit que le Comité de discipline peut imposer une privation de privilège¹¹, un confinement¹², une période de réclusion et même la non-attribution ou la déchéance de jours de réduction de peine.

Le Comité de discipline a le pouvoir en vertu de la LSCQ d'ordonner notamment la non-attribution ou la déchéance du droit de la personne incarcérée d'être libérée d'office aux deux tiers de sa peine et ainsi, lui imposer des jours d'incarcération supplémentaires. Cette situation viole manifestement les droits protégés par l'article 7 de la Charte.

Il a été reconnu à maintes reprises que les mesures de confinement et réclusion sont des atteintes à la liberté de l'individu (*May c. Établissement Ferndale*, 2005 CSC 82 (CanLII), [2005] 3 RCS 809) et sont des conséquences de nature pénale :

À cause des répercussions psychologiques terribles qu'ont les longues périodes d'isolement cellulaire, il serait inacceptable dans notre société de condamner une personne à l'isolement cellulaire pour la totalité d'une période d'emprisonnement importante. Par exemple, l'imposition d'un an ou plus d'isolement cellulaire ne pourrait probablement pas résister à une contestation fondée sur la Charte qui porterait qu'il s'agit là d'une peine cruelle et inusitée. Je conclus donc que l'isolement cellulaire doit être considéré comme une forme distincte de punition et que son imposition à l'intérieur d'une prison comporte une véritable conséquence pénale.¹³

Au surplus, il a été reconnu également que les mesures de confinement et de réclusion ont des effets qui mettent en cause la sécurité psychologique des personnes incarcérées :

⁸ May c. Établissement Ferndale 2005 CSC 82, au para 77.

⁹ GARANT Patrice, *Droit administratif*, 6e éd., Cowansville, Yvon Blais, 2010, à la p. 596-606; REID Hubert, *Dictionnaire de droit québécois et canadien*, 3e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2004, p. 189, « Devoir d'équité procédurale »; Émond c. Simard, 2002 CanLII 56 (QC CS) ; Rapport du Protecteur du citoyen, *Garantir l'équité procédurale du processus disciplinaire des personnes incarcérées*, 2015, p. 10.

¹⁰ *Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel du Québec*, chapitre S-40.1, r. 1

¹¹ *Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel du Québec*, Art. 74(2).

¹² *Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel du Québec*, Art. 74(3).

¹³ *R. c. Shubley*, [1990] 1 RCS 3.

Canadian Civil Liberties Association v. Canada (Attorney General), 2019 ONCA 342; *Sheepway v. Hendriks*, 2019 YKSC 50.

La pratique de l'isolement et ces différentes formes

Toute mesure d'isolement doit être justifiée¹⁴. L'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹⁵ prévoit qu'on ne peut enfreindre la liberté d'une personne, incluant sa liberté résiduelle, à moins que cela ne soit fait en conformité avec les principes de justice fondamentale. À cet effet, l'établissement de détention a la responsabilité de s'assurer que le principe de privation de liberté constitué par l'incarcération ainsi que les sanctions décrétées par le comité de discipline sont les seules contraintes pouvant être imposées aux personnes incarcérées¹⁶.

La notion de « mesures les moins restrictives possibles » provient de la Constitution et est prescrite par le principe des droits particuliers, entérinée par la Cour suprême du Canada¹⁷

Le droit international assimile à des traitements cruels et inhumains l'isolement cellulaire pour une durée indéterminée et prolongée et il condamne cette pratique¹⁸.

Bien qu'il n'existe pas de définition universelle¹⁹, le droit international définit généralement l'isolement cellulaire comme étant l'isolement d'un détenu sans contact humain réel²⁰, n'ayant aucun accès à des programmes d'aide à l'emploi ou de réinsertion, l'exercice à l'extérieur des cellules se limitant à 10 heures par semaine et les visites étant limitées²¹.

Nous portons à votre attention sur le récent arrêt *Turbide*²² où la Cour d'appel rendait jugement relativement au pouvoir non légiféré et discrétionnaire du directeur d'un établissement de détention quant à l'imposition d'une mesure d'isolement. La Cour d'appel procède alors à un examen de la doctrine actuelle sur les conséquences de l'isolement cellulaire.

Entre autres, les juges rappellent qu'à l'occasion de l'affaire *Canadian Civil Liberties Association v. Canada* (« CCLA »), que l'imposition de toute forme d'isolement dont la durée

¹⁴ *Loi sur le système correctionnel du Québec*, c. s-40.1, art. 27, 31, 36.

¹⁵ *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c 11 (R-U).

¹⁶ *Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel du Québec*, art. 3

¹⁷ Michael Jackson et Graham Stewart, *A Flawed Compass, A Human Rights Analysis of the Roadmap to Strengthening Public Safety* (2009), XIV, p. 47-48.

¹⁸ *Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela)*, Office des Nations Unies pour la drogue et le crime, art. 43.

¹⁹ *L'isolement en Ontario, Revue de la documentation sur l'isolement*, Rachelle Larocque, Examen indépendant des services correctionnels de l'Ontario, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2017.

²⁰ *L'isolement en Ontario, Revue de la documentation sur l'isolement*, Rachelle Larocque, Examen indépendant des services correctionnels de l'Ontario, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2017; *Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela)*, Office des Nations Unies pour la drogue et le crime, art. 44.

²¹ *Enterrés. La vie dans les cellules d'isolement des États-Unis*, Amnistie internationale, Communiqué international, 2014.

²² *Turbide Labbé c. Ministère de la Sécurité publique*, 2021 QCCA 1687

excède 15 jours pose des risques significatifs pour la santé mentale des détenus²³ et viole l'article 12 de la *Charte*.

Dans une autre décision récente²⁴, il a été décidé que l'absence de toute limite à la durée de l'isolement cellulaire confère une portée excessive à ce genre de pouvoir au regard de leur objectif d'assurer la sécurité des institutions carcérales²⁵. Les effets particulièrement néfastes de l'isolement à durée indéterminée sont également totalement disproportionnés par rapport à cet objectif²⁶.

Des conséquences importantes sur la santé mentale des personnes incarcérées lesquelles font face à davantage de symptômes dépressifs, de problèmes d'ajustement psychologique et d'anxiété que celles dans la population carcérale générale²⁷ ou encore démontrent que les personnes en confinement développent un comportement plus hostile et développent symptômes psychotiques de même qu'une plus grande détresse psychologique²⁸.

Bien que le Protecteur du citoyen soit intervenu à plusieurs reprises quant à la procédure et l'application de celle-ci par les services correctionnels²⁹, aucune modification législative n'a eu lieu depuis.

Il n'est pas rare de voir des personnes sanctionnées à plusieurs dizaines de jours consécutifs en réclusion, privé de tout contact humain, les droits fondamentaux bafoués, notamment le droit d'avoir accès à un avocat.

Rappelons qu'il est du devoir de l'administration de prendre les « mesures nécessaires afin d'atténuer les effets néfastes que peut avoir l'isolement sur les détenus mis à l'écart ou qui l'ont été »³⁰.

Le débat sur la discrétion de l'assistance d'un avocat devant le Comité de discipline et l'absence de dispositions législatives encadrant cette pratique sont donc manifestement contraires à l'état de la jurisprudence.

²³ *Canadian Civil Liberties Association v. Canada*, 2019 ONCA 243, paragr. 72-77 et 88-99.

²⁴ *Canadian Civil Liberties Association v. Canada*, 2019 ONCA 243, paragr. 22-29

²⁵ *British Columbia Civil Liberties Association v. Canada (Attorney General)*, 2019 BCCA 228, paragr. 154-165.

²⁶ *Ibid.*, paragr. 166-172.

²⁷ Rapport d'expertise, Alexandre Dumais MD, PHD, FRCPC, *Affaire: Arlène Gallone c. Procureur Générale du Québec (500-06-000866-174)*, 15 juin 2020, p 14.

²⁸ Rapport d'expertise, Alexandre Dumais MD, PHD, FRCPC, *Affaire: Arlène Gallone c. Procureur Générale du Québec (500-06-000866-174)*, 15 juin 2020, p 15.

²⁹ Rapport du Protecteur du citoyen « Garantir l'équité procédurale du processus disciplinaire des personnes incarcérées » Mars 2015

³⁰ *Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus (Règles Nelson Mandela)*, Office des Nations Unies pour la drogue et le crime, art. 38 paragraphe 2.

La Commission québécoise des libérations conditionnelles

Proposition de l'article 122 (modification de l'art. 139 Loi)

Il s'agit d'une bonne chose que la personne dont la libération conditionnelle a "cessé" (cessation) puisse faire une nouvelle demande de permission de sortir, car la cessation d'une libération n'est généralement pas due à un comportement de la personne, mais plutôt à des facteurs extérieurs.

Nous sommes en accord avec cette modification

Proposition de l'article 125

Pouvoir de suspendre une libération. Ceci ne me semble pas avoir d'impact négatif sur le processus, mais fera en sorte de désigner plus précisément qui peut suspendre la libération. Cela relève de l'administratif.

Nous sommes neutre face à cette proposition

Proposition de l'article 126

Le fait que la permission de sortir se termine automatiquement si la libération conditionnelle est refusée nous semble logique et évite sans doute des procédures administratives inutiles.

Nous sommes neutre face à cette proposition

Proposition de l'article 127

Il s'agit d'une modification opportune car les membres du Comité de révision de la Commission des libérations conditionnelles ne pourront siéger aux audiences. Cela était le cas dans la pratique depuis quelques années, mais ce serait maintenant codifié par la Loi.

Nous sommes en accord avec cette proposition

Proposition de l'article 129

Les décisions de la Commission seraient désormais publiques, sauf pour des motifs de sécurité. Nous croyons qu'il s'agit d'une bonne chose. Cela rendra par ailleurs les décisions plus accessibles aux avocats pratiquant en droit carcéral et ne peut qu'améliorer, à notre avis, l'équité du processus.

Nous sommes en accord avec cette proposition.

Le tout, respectueusement soumis,

