

# Le ministère de la Sécurité publique

La mission du ministère de la Sécurité publique est de veiller à ce que la population québécoise bénéficie d'un milieu de vie sécuritaire, propice à son développement collectif, dans le respect de ses droits et de ses libertés individuelles. Le Ministère intervient notamment en matière de prévention et de lutte contre la criminalité, de gestion des services correctionnels, de même qu'à l'égard de la sécurité civile.

## LA SÉCURITÉ CIVILE

Le ministère de la Sécurité publique a, entre autres, pour mission d'élaborer le plan national de sécurité civile. Il est responsable de la coordination des actions gouvernementales et de l'administration des programmes d'assistance financière en cette matière. Dans cette perspective, il est aussi chargé d'informer, de soutenir et de conseiller les ministères et organismes du gouvernement, les citoyens et les municipalités.

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur la sécurité civile*, en 2001, le partage des responsabilités en matière de sécurité civile est clairement établi. Ainsi, le citoyen est le premier responsable de sa sécurité. En cas de sinistre, les municipalités sont les autorités responsables de l'instauration et de la gestion des mesures d'urgence sur leur territoire. Elles doivent établir un schéma de sécurité civile. Les municipalités doivent pouvoir compter sur le soutien des ressources gouvernementales dont le Ministère est le coordonnateur.

### Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen

Sécurité civile	Plaintes *	Motifs de plainte	Motifs de plainte non fondés	Motifs de plainte fondés
2006-2007	6	8	6	2

\* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu

## NATURE DES PLAINTES

Les plaintes des citoyens portent généralement sur l'administration des programmes d'assistance financière. Les motifs d'insatisfaction visent l'admissibilité aux programmes et le montant de l'aide offerte.

### L'érosion des berges du Saint-Laurent

En 2006-2007, la gestion du phénomène de l'érosion des berges du Saint-Laurent a constitué une problématique significative impliquant le Ministère, dans sa responsabilité de sécurité civile. Elle a fait l'objet d'une intervention officielle de la Protectrice du citoyen. À cet égard, les fonctions du Ministère en cause sont principalement la coordination des actions gouvernementales, l'information aux municipalités et aux citoyens ainsi que le volet préventif de ses programmes d'assistance financière.

Au printemps 2006, deux comités de citoyens de la région de la Côte-Nord se sont adressés au Protecteur du citoyen relativement à la gestion gouvernementale du phénomène de l'érosion des berges du Saint-Laurent. Leur démarche visait principalement le ministère des Affaires municipales et des Régions et le ministère de la Sécurité publique, qui assumaient alors conjointement le leadership du dossier. En novembre 2006, le Conseil des ministres confiait la coordination du dossier au ministère de la Sécurité publique.

Au terme de son analyse, le Protecteur du citoyen a statué qu'il n'y avait pas lieu d'intervenir à l'égard des demandes particulières de ces comités. Entre autres, il ne disposait d'aucun motif raisonnable pour remettre en cause l'analyse de la situation qui lui était présentée. De plus, certains motifs de plainte portaient sur des décisions prises par les autorités locales ou régionales, lesquelles ne sont pas assujetties à sa compétence. Toutefois, deux éléments du dossier ont retenu son attention et fait l'objet d'une intervention officielle : la qualité et la disponibilité de l'information en temps opportun ainsi que le plan gouvernemental d'intervention.

De 2000 à 2004, un comité d'experts a étudié les différents aspects du phénomène afin de caractériser l'état de la situation. Ce comité agissait sous la supervision d'un comité de coordination réunissant les cinq principaux ministères concernés, soit le ministère des Affaires municipales et des Régions, le ministère de la Sécurité publique, dans sa responsabilité à l'égard de la sécurité civile, le ministère des Transports, le ministère des Ressources naturelles et de la Faune, ainsi que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs.

À l'automne 2004, l'information sur les risques identifiés a été transmise aux autorités locales et aux citoyens. Par la suite, les citoyens n'ont eu accès à des renseignements plus complets et détaillés qu'en juin 2006, lors de la publication du rapport du comité d'experts.

Ainsi, pendant près de deux ans, les citoyens, désormais informés de la présence de risques affectant la sécurité de leur famille et de leurs biens, n'ont eu aucune information sur les actions concrètes à poser ni sur les intentions des autorités locales et gouvernementales. Rien non plus sur le partage des responsabilités entre les nombreux intervenants. Au cours de cette période, les municipalités et les municipalités régionales de comté n'ont reçu que des lignes directrices préliminaires sur l'aménagement du territoire. Selon l'information que le Protecteur du citoyen a pu obtenir, elles attendaient encore des orientations définitives en décembre 2006.

Considérant tout ce qui précède, le 31 août 2006, la Protectrice du citoyen a écrit aux sous-ministres du ministère des Affaires municipales et des Régions et du ministère de la Sécurité publique afin de s'assurer que ses préoccupations soient considérées dans les décisions et les actions à venir. Ce faisant, elle a soulevé l'importance déterminante, compte tenu de la nature des enjeux, d'informer la population de manière précise, complète, compréhensible et en temps opportun. Elle a insisté sur l'utilité de faire connaître aux citoyens leurs responsabilités, l'aide à leur disposition et les mesures qui les concernent. Elle a aussi souligné la nécessité de fournir aux municipalités et aux municipalités régionales de comté les outils de travail et de communication dont elles ont besoin pour assumer leurs rôles en matière de sécurité civile, d'aménagement du territoire et de services à la population. En outre, la Protectrice du citoyen a rappelé aux sous-ministres que tous les acteurs doivent avoir rapidement accès à une information claire quant au partage des responsabilités, à la coordination des interventions, aux programmes mis en place et à l'évolution des connaissances. Enfin, elle a indiqué que le plan gouvernemental d'intervention devrait être annoncé et mis en œuvre dans les meilleurs délais. Elle s'est d'ailleurs engagée à l'analyser dès son dépôt.

Le 30 novembre 2006, le gouvernement a annoncé un cadre de prévention des risques concernant la gestion de différentes manifestations naturelles tels les mouvements de sol, les inondations et l'érosion du littoral. Le cadre définit principalement trois grandes étapes de la gestion de ce dossier, soit l'analyse et la communication du risque, l'identification et le choix des solutions ainsi que la mise en œuvre des solutions. Un montant de 55 millions de dollars sur cinq ans est prévu pour sa réalisation, dont 26,6 millions de dollars pour l'érosion des berges.

À ce stade-ci, le Protecteur du citoyen n'est pas complètement rassuré. Après une analyse du cadre publié et une rencontre avec des représentants du ministère de la Sécurité publique, il ne trouve pas la garantie que ses préoccupations en matière d'information aux citoyens et de concertation des acteurs ont été effectivement considérées. Par conséquent, il exercera un suivi de ce dossier afin de s'assurer qu'elles trouveront écho dans la mise en œuvre du cadre de prévention et les actions concrètes des ministères concernés.

Le Protecteur du citoyen est d'avis que la question de l'érosion des berges est très inquiétante. Sur la Côte-Nord, entre autres, ce phénomène menace de nombreuses propriétés et infrastructures. Il a une incidence directe sur la sécurité de nombreux citoyens vivant dans 4 municipalités régionales de comté, 31 municipalités et 7 communautés autochtones. De plus, l'érosion des berges ne se limite pas à la région de la Côte-Nord et comporte d'importants risques économiques. À plus ou moins brève échéance, le gouvernement et ses partenaires seront vraisemblablement appelés à intervenir dans d'autres régions du Québec.

### Recommandations

Relativement à la mise en œuvre du cadre gouvernemental de prévention des risques concernant la gestion des manifestations naturelles, et plus précisément au volet touchant l'érosion des berges, le Protecteur du citoyen recommande :

- Que la coordination de tous les acteurs gouvernementaux soit en tout temps une priorité, étant donné l'ampleur et la complexité de ce dossier ;
- Que tous ces acteurs adaptent leurs façons de faire et participent activement, au moment opportun et de façon harmonisée, à la recherche de solutions concrètes ainsi qu'au soutien des citoyens touchés ;
- Que tous les ministères et organismes impliqués fassent connaître, dans les meilleurs délais, les actions concrètes qu'ils poseront, y compris l'information aux citoyens ;
- Que tous les ministères et organismes concernés se dotent d'un calendrier de travail avec des échéances connues ;
- Que tout autre ministère, organisme ou instance intervenant au dossier sur une base *ad hoc* agisse dans ce même cadre.

### Commentaires du ministère de la Sécurité publique

Le ministère de la Sécurité publique reconnaît que la coordination gouvernementale confiée au ministère de la Sécurité publique en fonction de son rôle en sécurité civile est un facteur de réussite du cadre de prévention. Également, les démarches de communication du risque aux instances régionales et municipales et, ultimement, aux citoyens concernés doivent être orchestrées avec soin en raison de leur importance. C'est d'ailleurs dans cet esprit que s'opère depuis novembre dernier la mise en œuvre du cadre de prévention dans lequel sont engagés les ministères des Transports, des Affaires municipales et des Régions, du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ainsi que des Ressources naturelles et de la Faune.

La communication du risque, à laquelle est associé Services Québec, représente une étape déterminante dans la gestion du cadre de prévention. Ainsi, la responsabilité de cette communication du risque a été confiée à des sous-comités des organisations régionales de la sécurité civile en vue de bien informer le milieu municipal et la population.

Par ailleurs, une structure de gouvernance interministérielle a été mise en place. Elle vise à assurer la gestion concertée du cadre de prévention et la cohérence de l'action gouvernementale dans les initiatives de prévention

qui verront le jour au cours des quatre prochaines années. En outre, le ministère de la Sécurité publique propose aux municipalités une démarche concertée qui débute par des analyses coûts-avantages, outil d'aide à la décision leur permettant d'analyser les solutions qui s'offrent à elles, puis de choisir les mieux adaptées.

Le Ministère souligne à cet égard que le comité interministériel a approuvé neuf protocoles d'entente en mars 2007, qui ont été signés avec sept municipalités de trois régions administratives. La coordination de ces protocoles s'effectue à l'échelle régionale avec le soutien des experts techniques et scientifiques.

## LES SERVICES CORRECTIONNELS

La Direction générale des services correctionnels du ministère de la Sécurité publique est responsable de l'application de la *Loi sur les services correctionnels*, laquelle a été abrogée à la suite de l'entrée en vigueur, en février 2007, de la *Loi sur le système correctionnel du Québec*.

Elle a en conséquence les responsabilités suivantes :

- fournir aux tribunaux des rapports présenticiels ou tout autre renseignement qui lui est demandé ;
- évaluer les personnes qui lui sont confiées ;
- assurer le suivi dans la communauté et la garde des personnes qui lui sont confiées jusqu'à la fin de leur peine ;
- élaborer et offrir des programmes et des services de soutien à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes et favoriser leur accès à des programmes et services spécialisés offerts par des ressources de la communauté ;
- faire de la recherche en matière correctionnelle en association avec les autres intervenants.

## LE RÔLE DU PROTECTEUR DU CITOYEN AUPRÈS DES PERSONNES INCARCÉRÉES

Au Québec, le Protecteur du citoyen remplit le rôle d'ombudsman correctionnel. Ce mandat de surveillance de l'activité des services correctionnels, et plus particulièrement des établissements de détention, exige plus que la seule analyse des plaintes déposées par les personnes incarcérées ou leurs proches. Il nécessite des visites régulières des lieux de détention et des interventions tant préventives que réparatrices.

La garde en établissement de détention implique un rapport d'autorité et une dépendance des personnes incarcérées envers les intervenants du milieu carcéral. En ce domaine, l'État est investi d'un pouvoir, mais également de responsabilités très importantes. Le respect des droits fondamentaux, dans un contexte d'enfermement, de sécurité et de promiscuité devient plus qu'une obligation parmi d'autres. Le Protecteur du citoyen a pour mission de surveiller de façon indépendante et impartiale la façon dont les services correctionnels du Québec s'acquittent de ce mandat. Il agit pour trouver une solution immédiate à des problèmes de nature variée, des problèmes de vie quotidienne qui n'en présentent pas moins une importance réelle accrue dans un contexte d'enfermement.

Le Protecteur du citoyen s'intéresse entre autres à l'application et à la mise en œuvre de la *Loi sur le système correctionnel du Québec*. Maintes fois énoncée comme étant le meilleur moyen d'assurer la protection du public, la réinsertion sociale compte parmi les objectifs fondamentaux de cette nouvelle loi. Pour cette raison, le Protecteur du citoyen intervient et continuera d'intervenir afin que le recours à l'emprisonnement, lorsqu'il est imposé, soit l'occasion d'une prise en charge significative des personnes contrevenantes à tous les niveaux et principalement en matière de réinsertion sociale.

## LE PORTRAIT DE LA CLIENTÈLE CORRECTIONNELLE

Le dernier portrait de la clientèle correctionnelle, commandé par le ministère de la Sécurité publique, date de 2002<sup>1</sup>. Voici quelques caractéristiques qui ressortent de ce portrait :

L'âge moyen des personnes incarcérées dans les centres de détention du Québec était de 35 ans;

- 89 %, étaient de sexe masculin ;
- 23 % des personnes contrevenantes interrogées détenaient leur diplôme d'études secondaires alors que 9,4 % n'avaient pas terminé le niveau primaire. Une proportion très importante des personnes rencontrées affirmait avoir décroché du réseau scolaire avant l'âge de 16 ans. Parmi ces répondants, 25 % avaient quitté l'école avant même l'âge de 14 ans ;
- 46 % des répondants affirmaient occuper un emploi au moment de l'imposition d'une mesure correctionnelle. En 2003, l'assistance-emploi constituait la source de revenu d'environ 20 % de la clientèle féminine admise en détention ;

1/ ROBAILLE, C., GUAY, J-P et SAVARD, C. (2002), Portrait de la clientèle correctionnelle du Québec en 2001, Montréal, Société de criminologie du Québec pour la Direction générale des services correctionnels du ministère de la Sécurité publique du Québec.

- 39 % des répondants considéraient que la consommation de drogue ou d'alcool constituait un problème pour eux au moment de l'enquête. Dans 54 % des cas, un délit avait été commis dans un tel contexte ;
- 13,8 % des personnes rencontrées affirmaient ne pas avoir de domicile fixe et 5 % se qualifiaient elles-mêmes de sans-abri ;
- 51,5 % de la clientèle correctionnelle disait avoir déjà consulté un professionnel de la santé pour des problèmes liés à la santé mentale. Près de la moitié aurait envisagé sérieusement le suicide ; 34 % des détenus auraient posé un geste concret en ce sens.

Par ailleurs, des données de 1995, répertoriées par le Comité aviseur d'Emploi-Québec (2005)<sup>2</sup>, indiquent que près de 30 % de la clientèle correctionnelle vit des problèmes de santé mentale.

## 2006-2007 : UNE ANNÉE CHARNIÈRE

### L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOI SUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL DU QUÉBEC

#### Une mise en œuvre attendue

La *Loi sur le système correctionnel*, adoptée en 2002, n'est entrée en vigueur que le 5 février 2007. Très attendue, cette réforme du cadre normatif doit entraîner de multiples transformations, tant dans les orientations que dans les façons de faire en matière correctionnelle.

Lors de l'étude de l'avant-projet de loi sur le système correctionnel, en 2002, le Protecteur du citoyen a déposé un mémoire dans lequel il soulignait l'importance d'accorder les ressources nécessaires aux services correctionnels afin que leur mission soit intégralement remplie. Dans ses rapports annuels subséquents, il a demandé à plusieurs reprises la mise en vigueur de cette loi, ce qui, faute des crédits nécessaires, n'avait pu être fait avant aujourd'hui. Il salue les efforts faits par le ministre et le ministère de la Sécurité publique, dans un cadre financier restreint, pour permettre la mise en vigueur de cette réforme, même à des conditions minimales.

#### Les principes de la réforme

La loi instaure un nouveau partage de responsabilités entre les services correctionnels et la Commission québécoise des libérations conditionnelles. Elle énonce également le mandat des services correctionnels à

2/ Comité aviseur pour la clientèle judiciairisée adulte, (2005), « Portrait de l'employabilité de la clientèle judiciairisée adulte ayant des problèmes de santé mentale ».

l'égard de l'évaluation du niveau de risque et des besoins des personnes contrevenantes. De même, une place importante est accordée aux organismes communautaires à titre de partenaires des services correctionnels.

Cette loi reconnaît également des droits aux victimes d'actes criminels. Elles acquièrent notamment la possibilité d'être informées de la date de la libération conditionnelle d'une personne incarcérée dont elles ont été victimes. Elles pourront, dans certaines circonstances, faire valoir leur point de vue à cet égard.

La réinsertion sociale représente une responsabilité collective; la collaboration de tous les intervenants, tant du gouvernement que de la communauté, demeure un moyen essentiel pour y parvenir. En accordant une place accrue à la réinsertion sociale, la loi impose des obligations strictes au ministère de la Sécurité publique en matière d'évaluation et d'administration de programmes. Toutefois, la situation actuelle dans les établissements de détention laisse entrevoir des défis importants pour la mise en œuvre de cette nouvelle législation.

### **Le suivi et les attentes du Protecteur du citoyen**

Le Protecteur du citoyen surveille l'application de ce nouveau régime. À cet égard, les activités de préparation, de formation ainsi que la mise en place de la réglementation et des directives d'application ont fait l'objet de son examen attentif, tout au long de la dernière année.

Il constate que les nombreux transferts d'établissement rendent plus difficile l'investissement dans une démarche continue de réinsertion pour les personnes détenues. Ces interruptions, combinées à l'éloignement de la famille et des proches, peuvent compromettre la réussite de projets préparatoires à la sortie, tels les programmes d'activités de formation académique, professionnelle ou psychosociale.

Le Protecteur du citoyen porte également une attention particulière aux nombreux chantiers que la Direction générale des services correctionnels a mis en œuvre pour assurer l'implantation de la réforme. Il a assisté à plusieurs rencontres avec le personnel de cette Direction. Ses interventions sont axées sur les résultats de ces chantiers, lesquels sont, pour la plupart, attendus au cours des prochaines années.

Pour l'heure, la réforme a donné lieu à l'acquisition d'un nouvel outil visant l'évaluation des risques de récidive et des besoins des personnes confiées aux services correctionnels. Cet exercice visant l'évaluation est certes essentiel; il faut toutefois rappeler le rôle fondamental des services correctionnels quant à l'élaboration et à la prestation de programmes ayant pour objectif la réinsertion sociale.

*La réforme étant en implantation depuis février 2007, il est trop tôt pour en analyser les impacts. Cependant, son implantation doit faire l'objet d'une attention constante pour assurer sa réussite. Cette réforme est porteuse d'effets positifs sur la sécurité des citoyens et sur l'harmonie sociale au Québec.*

*Il est à la fois paradoxal et inquiétant que, parallèlement à l'entrée en vigueur de la réforme, l'accès aux programmes et activités à l'intérieur des établissements soit de plus en plus restreint. Des services offerts sont menacés, notamment, faute de financement. Un décalage apparaît entre les principes de cette réforme et la réalité telle que perçue par le Protecteur du citoyen lors de ses enquêtes et interventions.*

*Pour le respect des principes sous-jacents à cette réforme, le Protecteur du citoyen juge essentiel le maintien des services offerts dans les établissements de détention ainsi que dans la communauté. De même, à moyen terme, une offre accrue des programmes et des services est nécessaire pour ne pas compromettre le succès des objectifs de réinsertion sociale et de prévention de la récidive.*

### **Recommandations**

Compte tenu que la connaissance du profil et des caractéristiques des diverses catégories de personnes détenues est essentielle à la prise de décision et à l'implantation de mesures de réinsertion sociale adéquates, le Protecteur du citoyen recommande :

- Que la pertinence et l'efficacité des mesures de réinsertion sociale des personnes détenues, appliquées pendant leur détention et planifiées à leur sortie, soient réévaluées en tenant compte des besoins plus spécifiques, notamment ceux liés à l'amélioration de l'état de santé, à la prévention de la violence et à la récidive ;
- Que cette réévaluation soit suivie de l'adoption d'orientations gouvernementales pour la réinsertion sociale des personnes détenues et de mesures particulières en découlant ;
- Que le portrait de la clientèle des services correctionnels, en particulier les caractéristiques sociales et pénales des détenus, soit mieux documenté dès 2008-2009 et tenu à jour par la suite.

### Commentaires du ministère de la Sécurité publique

- Depuis le dépôt du rapport de recherche « Portrait de la clientèle correctionnelle du Québec 2001 » en septembre 2002, les activités visant l'obtention d'un portrait continu de la clientèle se sont poursuivies.

Avec l'implantation de la *Loi sur le système correctionnel du Québec* (LSCQ), la constitution d'un portrait continu de la clientèle correctionnelle et de ses caractéristiques a fait l'objet d'une priorité et sera intégrée, sur une base récurrente, au programme de recherche des services correctionnels du Québec (SCQ).

- Les priorités d'action du « Document de réflexions et d'orientations portant sur les programmes, services et activités de soutien à la réinsertion sociale en établissement de détention » vont faire l'objet d'un suivi de leur mise en œuvre au cours des prochaines années.
- Dans le cadre de l'implantation de la LSCQ, les services correctionnels du Québec sont à finaliser un « Document de réflexions et d'orientations portant sur les programmes, services et activités de soutien à la réinsertion sociale en établissement de détention ». Ce document, en plus d'établir le cadre légal et normatif, les principes et un état de situation, énonce les orientations et les priorités d'action au regard de la mise en œuvre des articles 21, 22 et 23 de la LSCQ. De plus, les services correctionnels planteront sous peu un programme élaboré en collaboration avec des représentants du milieu universitaire. Ce programme vise la prise de conscience et la responsabilisation des personnes contrevenantes, en détention et dans la communauté.

Plus particulièrement, la révision de l'instruction provinciale *4D3 Soins de santé aux personnes incarcérées* est prévue à l'automne 2007. Une attention particulière sera portée sur l'importance d'assurer le suivi et la continuité des services de santé lors du retour de la personne incarcérée en communauté.

Au printemps 2006, le ministre de la Santé et des Services sociaux et celui de la Sécurité publique se sont rencontrés et ont convenu, notamment, de suivre l'évolution des discussions et des ententes conclues entre le réseau correctionnel, les agences de santé et des services sociaux et les centres de santé et de services sociaux des régions de Québec et de Chaudière-Appalaches. Les participants à cette rencontre étaient d'accord pour examiner ce qui se fait dans ces régions, sur le plan des soins de santé physique et mentale ainsi que pour les services sociaux (toxicomanie, violence conjugale, déviance sexuelle, déficience intellectuelle), afin d'envisager la possibilité d'exporter ces ententes dans d'autres régions du Québec. Le ministère de la Sécurité publique est présentement en attente d'un représentant provincial du ministère de la Santé et des Services sociaux pour commencer les travaux.

## LA CAPACITÉ CARCÉRALE

### L'état de la surpopulation

L'année 2006-2007 a été marquée par un taux d'occupation inégalé dans les établissements de détention du Québec, dépassant la capacité carcérale<sup>3</sup>. Tout porte à croire que cette situation n'est ni ponctuelle ni passagère. La quasi-totalité des établissements a régulièrement été en situation de surpopulation et cela, malgré l'augmentation de leur capacité opérationnelle<sup>4</sup> au cours des dernières années.

Cette capacité opérationnelle a été augmentée essentiellement par le « doublage » des cellules, c'est-à-dire par le remplacement d'un lit simple par des lits superposés dans des cellules initialement conçues pour une seule personne. Or, malgré cette augmentation de la densité d'utilisation, la capacité opérationnelle des établissements québécois est depuis longtemps dépassée. L'ajout de lits, qui était au départ perçu comme un expédient temporaire, est depuis 2003 devenu la norme.

La population carcérale des établissements québécois est en constante augmentation depuis les dix dernières années. Bien que le nombre d'admissions ait chuté de façon importante ces dernières années<sup>5</sup>, la population moyenne quotidienne a continué d'augmenter. La population quotidienne moyenne était pour 2005-2006 de 1718,5 prévenus, ce qui correspond à une augmentation de 34,5% par rapport à 2000-2001. Cette augmentation et la réduction importante du nombre moyen de personnes en absences temporaires (de 1069,2 à 317,3) ont fait en sorte que la population quotidienne moyenne dans les établissements de détention québécois s'est chiffrée à plus de 4 000 personnes<sup>6</sup>. La capacité opérationnelle en mars 2007 était de 3 767 places. Au cours de l'année 2006-2007, la capacité totale a été largement dépassée à plusieurs reprises. Des établissements vétustes accueillent de plus en plus de personnes en surnombre.

3/ Capacité carcérale: le nombre total de places pouvant servir à l'hébergement d'une personne incarcérée. On utilise également l'expression « places réelles » pour désigner cette capacité par opposition au nombre de places disponibles, soit le nombre de places réelles réduit du nombre de places fermées.

4/ Capacité opérationnelle: le nombre maximal de places pouvant être utilisées de façon régulière sans compromettre le cadre légal et sécuritaire. Le ministère de la Sécurité publique calcule la capacité opérationnelle à 88% du nombre de places disponibles.

5/ Le nombre d'admissions total était de 43 911 pour 2000-2001. En 2005-2006, il était de 38 281.

6/ La population quotidienne moyenne était de 3 231,3 en 2000-2001. Elle est aujourd'hui de 4 191,9 personnes.

Au mois de mars 2007, dans les établissements destinés à la clientèle masculine, 4 041 places étaient disponibles. La capacité dite opérationnelle de ces établissements, représentant l'usage jugé sécuritaire, était établie, pour cette même période, à 3 556 places.

Le 23 mars 2007, par exemple, les 16 établissements destinés à la clientèle masculine abritaient une population de 4 100 personnes, équivalant à un taux d'occupation de 116 % selon la capacité opérationnelle. Cette même journée, neuf de ces établissements avaient plus de pensionnaires que de lits disponibles.

Seulement à l'établissement d'Amos, 101 hommes et une femme<sup>7</sup> étaient dénombrés, alors que le nombre total de places disponibles est de 86, ce qui correspond à un taux d'occupation de 118 % de sa capacité carcérale et de 134 % de sa capacité opérationnelle. La population de l'établissement de Saint-Jérôme équivalait à 120,2 % de sa capacité opérationnelle et celle de l'établissement de Hull à 127,8 %.

### **L'impact de la surpopulation sur le réseau des établissements**

Au-delà de ce taux d'occupation, la gestion des places en établissement devient plus difficile et risquée. Pour bien comprendre l'ampleur de la problématique, il est nécessaire de tenir compte des nombreuses contraintes propres à la gestion carcérale. Le classement des personnes incarcérées en fonction de leur statut, prévenus<sup>8</sup> et détenus, la protection devant être accordée à certains individus et la présence de femmes temporairement incarcérées dans les établissements destinés à la clientèle masculine se trouvent au nombre de ces contraintes. Le milieu doit également composer avec la lourdeur de la clientèle ayant des besoins spécifiques comme, par exemple, les groupes criminalisés et les personnes qui ont des problèmes de santé mentale. La gestion de ces réalités dans un contexte de surpopulation est très complexe et implique des décisions dont l'impact doit être bien mesuré.

*Le Protecteur du citoyen déplore la persistance de cette problématique qu'il a soulevée dans un rapport spécial en 1999 et dans tous ses rapports annuels depuis. Malheureusement, non seulement la situation ne s'est pas améliorée, mais ses enquêtes et visites l'amènent à constater que les conditions de détention se sont dégradées.*

7/ Dans certaines situations, des femmes peuvent être temporairement incarcérées dans des établissements pour hommes. Elles sont alors isolées de ceux-ci.

8/ Prévenu : personne détenue sur décision du tribunal en attendant la tenue de son procès.

Au cours du mois de janvier, le Protecteur du citoyen s'est rendu dans six établissements de détention afin de constater sur place les conséquences de la surpopulation sur les conditions de détention. Cette démarche a permis de recueillir le point de vue des intervenants et des personnes incarcérées.

Lors de ces visites, il a constaté le manque d'espace et de places disponibles dans les aires communes de vie. Un grand nombre de personnes incarcérées devaient dormir sur de minces matelas à même le sol, notamment dans les salles de classe et les gymnases.

Certains établissements ont dû utiliser les cellules de l'admission, dépourvues d'une installation sanitaire adéquate, pour coucher les personnes incarcérées. La salubrité des cellules d'admission, dont la vocation première est de servir d'aires d'attente, laissait nettement à désirer, notamment parce que plusieurs personnes devaient y vivre entassées pendant plusieurs jours et y étaient détenues 23 heures sur 24. Le Protecteur du citoyen a également appris que des établissements utilisent des cellules destinées à l'isolement ou à la réclusion faute de place à l'infirmerie ou dans d'autres secteurs d'hébergement.

Dans de telles circonstances, il est facile d'imaginer le défi que représente la gestion des peines d'emprisonnement discontinu, habituellement purgées la fin de semaine.

Enfin, le Protecteur du citoyen a remarqué que d'autres établissements sont contraints de faire dormir certaines personnes dans des secteurs de l'établissement où sont aussi hébergées des personnes ne correspondant pas à leur classement, avec les tensions que cela suppose. Dans cette situation, la gestion des risques de sécurité est compliquée du fait que les personnes hébergées dans un secteur doivent être enfermées le soir venu dans leurs cellules, avant qu'un autre groupe ne soit amené pour dormir dans les espaces disponibles. Cette opération se répète très tôt le matin et les personnes incarcérées transférées de secteur doivent se déplacer, leurs effets personnels dans un sac de papier réglementaire, vers une autre partie de l'établissement afin que les premiers détenus puissent sortir de leurs cellules pour déjeuner.

Considérant que l'augmentation de la population carcérale est constante et que l'ensemble des établissements ont atteint leur pleine capacité, plusieurs intervenants et experts indépendants ont fait part au Protecteur du citoyen de leur malaise vis-à-vis des solutions envisageables. L'ajout d'un troisième matelas dans les cellules initialement conçues pour une seule personne et l'utilisation permanente des gymnases comme dortoirs – ce qui implique la fin des activités de réinsertion sociale qui s'y déroulent – sont les derniers expédients encore possibles pour gérer, tant bien que mal, les places dans les centres de détention.

En outre, la gestion de la surpopulation accapare une partie importante du temps des gestionnaires. Actuellement, la multiplication des procédures diverses pour maintenir la sécurité dans les établissements, les transferts des personnes en surnombre vers d'autres centres de détention, limitent très sérieusement le suivi et l'encadrement des personnes incarcérées.

### **Les perspectives du renouvellement des infrastructures carcérales**

Le 28 septembre 2006, le ministre de la Sécurité publique a annoncé que la Société immobilière du Québec avait reçu le mandat de réaliser des études préliminaires concernant cinq projets d'infrastructures carcérales en région. Par la même occasion, le Ministre a rendu public un programme de rénovation des centres de détention de la région de Montréal et des investissements afférents de l'ordre de 55 millions de dollars. De ce budget, 50 millions sont réservés à la rénovation et à la construction d'un nouveau pavillon à l'établissement de détention de Montréal, lequel ne créera pas de nouvelles places. Selon les informations reçues, la réalisation des travaux pourrait s'échelonner jusqu'en 2009.

Si ces travaux se réalisent, l'augmentation de la capacité carcérale globale serait de 338 places. Cependant, cet ajout ne permettra pas d'atteindre une capacité opérationnelle suffisante pour tenir compte de la population quotidienne moyenne actuelle. Conséquemment, le Protecteur du citoyen estime que d'autres avenues doivent être explorées pour faire face à cette conjoncture à court et moyen termes.

### **La situation entre-temps**

Il existe peu de solutions simples, immédiatement applicables et peu coûteuses pour réduire la densité d'utilisation des infrastructures actuelles. Le Protecteur du citoyen croit que les établissements de détention n'ont plus, eu égard à la capacité carcérale, la marge de manœuvre minimale pour réaliser adéquatement la mission qui leur est confiée et que l'ensemble du personnel œuvre dans un contexte fort difficile et hautement exigeant.

## Recommandations

Compte tenu que, le Protecteur du citoyen accueille avec satisfaction les annonces relatives à la rénovation des infrastructures carcérales, mais constate qu'elles ne suffiront pas à contrer les effets négatifs de la surpopulation ;

Compte tenu que les conditions d'hygiène et de salubrité des centres de détention nécessitent une attention immédiate, le Protecteur du citoyen recommande :

- Que le ministère de la Sécurité publique s'associe au ministère de la Santé et des Services sociaux pour établir et mettre en œuvre sans délai un plan d'amélioration de la salubrité des centres de détention, en particulier dans la perspective de prévention des maladies et la gestion des risques de contamination ;
- Que le ministère de la Sécurité publique examine l'aménagement des locaux, en particulier les cellules-dortoirs, pour faire en sorte que les conditions minimales de vie, de dignité et de respect de la personne soient assurées.

Compte tenu qu'en raison de la croissance du nombre de personnes détenues et de la capacité d'accueil des centres de détention, la surpopulation est une situation qui perdure ;

Compte tenu des impacts négatifs des transferts sur les personnes détenues, sur leur réinsertion sociale et des conséquences pour leurs proches, et afin de limiter cette pratique aux seules situations urgentes et incontournables ;

Compte tenu que la gestion centrale des transferts et sorties à des fins de sécurité ou en raison de la surpopulation est une activité complexe et d'envergure, il est recommandé :

- Que les services correctionnels se dotent d'un système de gestion intégrée de l'information qui facilitera la prise en compte de toutes les données d'intérêt pour la gestion des transferts et sorties ;
- Que les services correctionnels s'assurent de l'amélioration des pratiques pour éviter, sinon minimiser, l'impact négatif d'un transfert sur les soins de santé reçus et sur la réinsertion sociale des personnes détenues ;
- Que les services correctionnels prennent les mesures requises pour bonifier et préciser les pratiques existantes dans tous les cas de transferts prévisibles à moyenne échéance, incluant la gestion des sorties pour comparutions et les retours à l'établissement d'origine.

### Commentaires du ministère de la Sécurité publique

- Dès l'automne 2007, dans le cadre des travaux réalisés en collaboration avec la Direction de la santé publique du Québec, il est prévu de mettre à jour la *Politique relative aux maladies infectieuses en milieu carcéral* ainsi que la *Politique relative aux services de santé à la clientèle correctionnelle*. Celles-ci tiendront compte de la salubrité des établissements de détention.

De plus, les mesures d'hygiène sont déjà discutées avec le ministère de la Santé et des services sociaux (MSSS), et particulièrement lorsque les des situations à risque sont identifiées. Par ailleurs, les services correctionnels ont déposé leur plan de continuité en cas de pandémie d'influenza, lequel peut s'étendre à toutes les situations à risque de propagation de maladies infectieuses. Ce plan prévoit des mesures préventives reliées à la salubrité. L'actualisation de ce plan est tributaire des crédits qui seront octroyés.

- Les services correctionnels ont évalué la totalité de leurs infrastructures et ont déposé leur cadre de planification qui, s'échelonnant sur 15 ans, identifie les priorités, lesquelles ciblent entre autres le remplacement d'établissements vétustes (dont ceux ayant des cellules sans sanitaires) et l'élimination progressive de l'utilisation des dortoirs.
- Les services correctionnels sont déjà dotés d'un processus de gestion intégrée de l'information quant à la gestion des transferts et des sorties. Par ailleurs, il importe de souligner que le recours aux sorties n'est pas un moyen utilisé pour gérer la surpopulation.

De même, les services correctionnels utilisent certains mécanismes de transferts interrégionaux visant à minimiser les impacts sur la population carcérale tout en respectant leur mission de réinsertion sociale. La personne incarcérée peut ainsi être plus près de sa famille et des ressources du milieu en mesure de la soutenir dans sa démarche de réinsertion progressive.

Déjà, certaines améliorations au regard des pratiques ont été mises en place, notamment l'obligation de faire parvenir une fiche médicale de la personne incarcérée à l'établissement receveur lors d'un transfert entre établissements, et ce, la veille du transfert si possible. Dans certains établissements, dont celui de Rivière-des-Prairies, le service des soins de santé de l'établissement est consulté avant d'autoriser le transfert. La personne demeure à l'établissement, notamment s'il est prévu qu'elle rencontre le médecin. La mise à jour de l'instruction 4D3 tiendra également compte de cet aspect.

- Les pratiques en matière de transfert s'appuient sur une évaluation du dossier des personnes incarcérées et les décisions prennent en compte plusieurs facteurs.

## LES PERSONNES CONTREVENANTES SOUFFRANT D'UN PROBLÈME DE SANTÉ MENTALE : UNE SITUATION SOUS EXAMEN

À titre d'ombudsman correctionnel, le Protecteur du citoyen se préoccupe de la situation des personnes contrevenantes souffrant d'un problème de santé mentale. Ces dernières sont de plus en plus nombreuses dans les établissements de détention du Québec.

Le défi que pose leur prise en charge s'accroît, ce qui interpelle non seulement le ministère de la Sécurité publique, mais également celui de la Santé et des Services sociaux. Le ministère de la Justice est aussi concerné à un autre niveau.

Le Protecteur du citoyen s'interroge sur les raisons qui font qu'un si grand nombre de personnes souffrant de problèmes de santé mentale se retrouvent régulièrement, voire à répétition, derrière les barreaux. Cette situation a des répercussions multiples, non seulement sur les personnes incarcérées, mais sur leurs proches et sur les travailleurs des centres de détention. Au-delà de ces dimensions premières, celle de leur préparation à la réinsertion sociale, de façon adaptée à leur état de santé, pour leur bénéfice et celui de l'ensemble des citoyens, est compromise.

Le besoin de services de santé adaptés à la situation de ces citoyens est criant. Ils ne doivent pas, en raison de leur détention, être privés des soins que leur condition requière. Le réseau de la santé et des services sociaux doit aussi assumer la responsabilité de leur offrir les soins et services nécessaires à la non-détérioration, minimalement, mais aussi à l'amélioration de leur état de santé.

Dans cette perspective, le Protecteur du citoyen tient à souligner l'initiative conjointe des réseaux de la justice, de la sécurité publique ainsi que de la santé et des services sociaux de la région de Québec, à l'intention des personnes qui présentent un trouble mental et qui ont à vivre une expérience judiciaire, en milieu carcéral ou en milieu ouvert. Cette entente, conclue en mai 2006, a pour but d'améliorer l'accessibilité et la continuité des services de première ligne lors des références du milieu correctionnel au réseau de la santé et des services sociaux. Cette initiative, qui inclut une formation adaptée des intervenants des divers réseaux, traduit une volonté de corriger une problématique qui perdure depuis plusieurs années. Les résultats obtenus dans le cadre de l'application de l'entente devraient être évalués dans la perspective de sa pertinence pour les autres régions du Québec.

Le Protecteur du citoyen a amorcé en cours d'année l'étude de l'ensemble des procédures et situations qui conduisent en prison les personnes dont la santé mentale est déficiente. Cette étude devrait lui permettre d'évaluer de

façon globale, rigoureuse et impartiale, les réponses que les services publics peuvent apporter aux besoins complexes de ces citoyens, dont la prise en charge exige concertation, gestion des risques et vision à moyen terme.

## LES INTERVENTIONS DU PROTECTEUR DU CITOYEN

### LES VISITES DANS LES ÉTABLISSEMENTS

Au cours de l'année 2006-2007, la Protectrice du citoyen a tenu des séances de travail avec les autorités de quatre établissements de détention. Ces rencontres ont donné lieu à des échanges avec des gestionnaires, des intervenants du milieu, dont des agents correctionnels, et avec des personnes incarcérées.

Par ailleurs, dans le cadre des activités régulières, 14 visites ont été effectuées dans 11 établissements au cours de l'année. Les visites ont permis de constater l'état des lieux, d'échanger avec la direction de l'établissement, les agents chargés d'un secteur particulier et les personnes incarcérées.

### L'IMPACT DES MESURES DE RATIONALISATION BUDGÉTAIRE

Bien que des investissements aient été annoncés en avril 2006 pour permettre l'application de la nouvelle loi, depuis septembre, les établissements de détention doivent composer avec l'imposition d'un effort de rationalisation supplémentaire.

Dans certains établissements, des mesures ont pour effet de limiter ou de fermer l'accès aux gymnases. En conséquence, les activités thérapeutiques qui s'y tenaient, comme celles des Alcooliques anonymes et des Narcotiques anonymes, ont été suspendues. La réduction et le réaménagement des heures de visites font également partie des mesures adoptées dans certains établissements. Le Protecteur du citoyen est notamment intervenu auprès d'un établissement pour inviter la direction à chercher une alternative à la fermeture du gymnase, qui compromettrait, entre autres, la tenue de séances de prévention en matière de violence conjugale.

Ces décisions s'inscrivent difficilement parmi les objectifs fixés par la nouvelle loi.

## L'INTERVENTION PRÉVENTIVE

L'examen d'une nouvelle réglementation est un exercice important qui permet de mettre à profit l'expérience acquise par le contact quotidien avec les personnes incarcérées, le personnel des centres de détention et les fonctionnaires chargés d'appliquer la loi. Au surplus, l'adoption d'un nouveau cadre légal est l'occasion d'analyser les instructions et directives d'application adoptées par le Ministère. Ces dernières complètent le cadre normatif qui sert de fondement aux actes et aux décisions des agents correctionnels comme des gestionnaires des établissements de détention. Le Protecteur du citoyen a étudié en détail le projet de règlement et souligne la collaboration obtenue du Ministère à cette occasion. Il a commenté chacun des projets d'instruction que le Ministère lui a soumis. Plusieurs de ses recommandations ont été retenues.

## LE RÈGLEMENT D'APPLICATION DE LA LOI SUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL DU QUÉBEC

Le projet de *Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel du Québec* a été publié le 15 novembre 2006. En décembre, le Protecteur du citoyen a recommandé plusieurs modifications.

À la suite de ces recommandations, le gouvernement a accepté, notamment, de réintégrer le principe antérieurement édicté stipulant que la privation de liberté et les sanctions disciplinaires sont les seules mesures pouvant être prises contre une personne incarcérée.

De plus, il a modifié le libellé du règlement afin de prévoir clairement le droit des personnes incarcérées de bénéficier quotidiennement d'une heure minimale d'exercice physique à l'extérieur de l'établissement. Enfin, le règlement maintient la confidentialité des communications écrites entre les personnes incarcérées et le Protecteur du citoyen.

Le ministère de la Sécurité publique a par ailleurs indiqué que plusieurs des recommandations du Protecteur du citoyen seraient prises en compte dans l'élaboration des directives d'application, qui ont été à la source d'autres interventions du Protecteur, et dont voici les principales :

- *Directive sur le courrier échangé entre les personnes incarcérées et le Protecteur du citoyen*

À la suite des recommandations de la Protectrice du citoyen, le projet de *Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel* a été modifié au chapitre de l'examen du courrier échangé entre le Protecteur

du citoyen et les personnes incarcérées. Les services correctionnels ont adopté une procédure sécuritaire de gestion de la correspondance qui garantit la confidentialité des échanges ainsi que leur provenance.

■ **Instruction sur l'isolement préventif**

Dans le cadre de l'analyse d'un projet d'instruction sur l'isolement préventif des personnes incarcérées, le Protecteur du citoyen a émis diverses recommandations et commentaires. Les principaux points abordés sont :

- la clarification de la notion de motifs raisonnables;
- l'actualisation du droit à la révision pour les personnes analphabètes;
- les délais de révision des décisions d'isolement préventif par le directeur de l'établissement;
- la vérification par une personne qualifiée de l'état de santé physique et mentale de la personne placée en isolement;
- la constitution d'un registre de données provinciales sur le recours à la mesure d'isolement préventif.

À l'exception de la recommandation touchant le registre de données sur le recours à l'isolement préventif, les recommandations précitées du Protecteur du citoyen ont été acceptées et l'instruction a été modifiée en conséquence.

Le Protecteur du citoyen est intervenu à l'égard de trois autres projets d'instruction : le projet sur le processus disciplinaire, celui sur les droits de visite aux personnes incarcérées et celui sur le système de traitement des plaintes.

**LE SUIVI DU RAPPORT ANNUEL 2005-2006**

**DES PERSONNES INCARCÉRÉES VICTIMES D'UNE FOUILLE ABUSIVE OBTIENNENT UNE INDEMNITÉ**

Le Protecteur du citoyen faisait état, dans son rapport annuel de l'an dernier, d'un cas de fouille illégale sur deux personnes incarcérées. En août 2006, les autorités concernées ont confirmé que chacune des victimes recevra un dédommagement de 5 000 \$.

**Plaintes examinées par le Protecteur du citoyen**

Services correctionnels	Plaintes *	Motifs de plainte	Motifs de plainte non fondés	Motifs de plainte fondés
2006-2007	1438	1588	1081	507

\* À l'exclusion des plaintes dont le traitement a été réorienté ou interrompu

## NATURE DES PLAINTES

Un grand nombre de plaintes formulées par les personnes incarcérées concernent des problématiques mettant en cause plusieurs facteurs. Au cours de l'année 2006-2007, les sujets de plainte étaient sensiblement répartis de la façon suivante :

- Soins de santé : 25 %
- Perte de droits ou de privilèges : 12 %
- Conditions d'hébergement : 9 %
- Transferts et transports entre les établissements : 9 %
- Perte d'effets personnels : 8 %
- Classement des personnes incarcérées : 8 %
- Services et activités : 7 %
- Comportement des agents et sévices : 5 %
- Gestion et calcul de la sentence : 5 %
- Mesures de sécurité : 3 %
- Procédures de permission de sortie : 3 %
- Discipline : 3 %
- Système de traitement des plaintes : 3 %.

### Trois problématiques principales ont été observées dans le traitement des plaintes :

1. le suivi et l'encadrement déficients des personnes incarcérées
2. la coordination inadéquate des services au sein des établissements
3. les incidences négatives des transferts

#### 1. LE SUIVI ET L'ENCADREMENT DES PERSONNES INCARCÉRÉES

Dans le cours de ses enquêtes, le Protecteur du citoyen a constaté un manque de disponibilité des agents des services correctionnels pour réaliser des activités d'encadrement et de suivi auprès des personnes contrevenantes. Des citoyens incarcérés depuis plusieurs semaines affirment n'avoir eu aucun contact avec leur agent titulaire ou se plaignent des délais pour recevoir une réponse à leur demande d'information.

La surpopulation dans les établissements de détention du Québec complexifie les mesures sécuritaires et alourdit le travail des agents des services correctionnels à cet égard.

Les activités visant à assurer le contrôle et la sécurité des personnes sous la responsabilité des services correctionnels du Québec sont primordiales. Les agents doivent aussi assumer un éventail de tâches liées à l'accompagnement des personnes au cours de leur peine et à la préparation de retour dans la communauté. Ils disposent de peu de temps pour ce faire.

### **Recommandations**

Compte tenu des impacts du rôle des agents correctionnels sur le succès de la mise en œuvre de la loi et sur la capacité même des établissements à remplir l'ensemble de leur mission, le Protecteur du citoyen recommande :

- Que le ministère de la Sécurité publique détermine un niveau de service normal dans les établissements de détention pour atteindre les objectifs de la *Loi sur le système correctionnel du Québec*, à partir du rapport entre le nombre d'employés à temps complet des établissements et celui des personnes incarcérées;
- Qu'il examine l'écart entre le niveau de service normal, nécessaire à l'atteinte des objectifs de la loi, et le niveau de service actuel, et prenne les moyens requis pour assurer la mise en œuvre de la loi.

### **Commentaires du ministère de la Sécurité publique**

- Il n'est pas possible de déterminer, à partir du nombre d'employés à temps complet ou à temps partiel, un niveau de service normal, que ce soit pour la *Loi sur le système correctionnel du Québec* (LSCQ) ou les opérations courantes, en raison de l'organisation du travail ainsi que du nombre de palais de justice desservis différents d'un établissement de détention à l'autre. Ces disparités ne permettent pas l'établissement d'un ratio employés/personnes incarcérées.
- Les ressources financières et les effectifs accordés par le Conseil du trésor dans le cadre de la LSCQ ont été exclusivement consacrés à son implantation, indépendamment des difficultés financières et de la pénurie de personnel constatées ailleurs dans le réseau correctionnel. Des ajustements normaux ont été effectués par rapport à la planification initiale, mais toujours en fonction de l'implantation de la loi.

Les services correctionnels entendent soulever les problèmes de ressources financières et humaines éprouvés lors des suivis imposés par le Conseil du trésor dans la première année suivant l'entrée en vigueur de la loi.

### **Les délais, les retards et les omissions dans l'évaluation**

Au cours de l'année 2006-2007, plusieurs citoyens incarcérés dans un centre de détention du Québec se sont adressés au Protecteur du citoyen en invoquant des délais importants liés à la production de leur évaluation et à l'élaboration de leur plan d'intervention correctionnel. À cet égard, pour la période s'échelonnant d'avril à décembre 2006, soit avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, le Protecteur du citoyen a examiné 40 motifs de plainte. Dans les 27 dossiers qui ont mené à une intervention, 21 plaintes se sont révélées fondées.

Des séances de travail se sont tenues avec des représentants des services correctionnels du Québec dans le but de déterminer quelles étaient les solutions envisageables. Le Protecteur du citoyen a constaté qu'à l'été 2006, dans au moins deux établissements fréquemment aux prises avec des périodes de surpopulation, les agents de probation avaient accumulé des retards importants dans la production des évaluations, de sorte qu'ils parvenaient difficilement à les produire en temps utile. Le non-remplacement des agents de probation pendant la période estivale ou en toute autre circonstance est également mis en cause. L'objectif se limitait désormais à compléter les évaluations en vue de l'audition devant la Commission québécoise des libérations conditionnelles, soit au tiers de la sentence.

Plusieurs plaintes reçues par le Protecteur du citoyen proviennent de citoyens dont la demande d'absence temporaire ne peut être traitée, faute d'avoir fait l'objet d'une évaluation approfondie. Dans plusieurs cas, la personne incarcérée a été transférée dans un autre établissement avant même d'avoir rencontré un agent de probation pour son évaluation. Dans ces circonstances, elle présume qu'elle sera évaluée par un professionnel de l'établissement receveur. Ce n'est pas le cas : elle doit en fait attendre son éventuel retour à son établissement d'origine. Dans d'autres cas, l'audition devant la Commission québécoise des libérations conditionnelles a été remise à une date ultérieure en raison de l'absence d'évaluation.

Le 10 janvier 2007, le Protecteur du citoyen a fait part de ses préoccupations à la Direction générale des services correctionnels. À la suite de son intervention, le Protecteur du citoyen a été avisé, le 29 mars 2007, que des mesures avaient été mises en place afin d'améliorer les délais de production des évaluations. La contribution temporaire de professionnels travaillant en milieu ouvert et l'instauration de critères visant à prioriser certains dossiers font partie de ces moyens.

### Recommandation

Compte tenu que les retards constatés dans l'évaluation et l'élaboration du plan d'intervention correctionnel des personnes détenues sont d'autant plus préoccupants que l'évaluation est un axe d'intervention privilégié dans la mise en application de la nouvelle loi, le Protecteur du citoyen recommande :

- Qu'un suivi régulier des délais d'évaluation soit effectué, de façon à respecter le droit des personnes détenues de l'obtenir en temps opportun et à prévenir les impacts négatifs de tels retards sur leur réinsertion sociale.

### Commentaires du ministère de la Sécurité publique

- Dans la foulée de la signature, en septembre 2004, de l'entente administrative entre la Commission québécoise des libérations conditionnelles et les services correctionnels du Québec concernant les modalités de fonctionnement relatives au programme de libération conditionnelle, les services correctionnels ont mis en place un suivi régulier. Avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur le système correctionnel du Québec* (LSCQ), ce suivi sera bonifié pour tenir compte des nouveaux paramètres.

Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la LSCQ, les services correctionnels ont mis à contribution des conseillers en milieu carcéral pour réduire les délais de production.

Voici quelques exemples de plaintes examinées en cours d'année et jugées fondées par le Protecteur du citoyen.

### Un citoyen incarcéré attend indûment son évaluation

Au moment où le citoyen communique avec le Protecteur du citoyen en novembre 2006, il dit avoir atteint le sixième d'une sentence d'un an. Il a été transféré dans un autre établissement quelques semaines auparavant, en raison de la surpopulation dans son établissement d'origine. Il se plaint de ne pouvoir être évalué par le centre de détention où il se trouve actuellement.

Le citoyen en est à sa première peine d'incarcération pour une infraction qui ne concerne pas un délit contre la personne ou les biens. Son dossier mentionne qu'un travail l'attend à l'extérieur. Il soutient que sa conjointe, faute de revenus suffisants, risque de voir leur bail résilié pour non-paiement de loyer. Le témoignage de certains intervenants porte à croire que le citoyen, une fois évalué, pourrait obtenir une permission d'absence temporaire compte tenu de la qualité des éléments à son dossier.

Malgré tout, il doit attendre de retourner à l'établissement d'où il provient, lequel ne peut l'évaluer plus rapidement, faute d'effectif. Le citoyen soumet néanmoins une demande d'absence temporaire entre le sixième et le tiers de sa peine. Sa demande est évidemment refusée par le directeur de l'établissement, puisque le dossier ne contient pas l'évaluation approfondie requise. Le citoyen porte cette décision en appel devant la Commission québécoise des libérations conditionnelles, tel que le prévoyait à ce moment la loi. La Commission maintient la décision du directeur de l'établissement pour le même motif, soit l'absence d'évaluation approfondie.

Le Protecteur du citoyen apprenait quelques semaines plus tard que le citoyen avait finalement été évalué juste avant le tiers de sa sentence. Par la suite, une libération conditionnelle lui était accordée.

### **Le droit de déclarer un accident de travail et de faire une réclamation**

Les cas où un établissement refuse de remettre aux personnes incarcérées les formulaires de déclaration d'accident de travail ont déjà fait l'objet d'interventions et de recommandations de la part du Protecteur du citoyen. Au fil des ans, les centres de détention ont apporté des corrections ponctuelles.

Cependant, certaines plaintes reçues récemment permettent de constater que le problème demeure. L'accès à un formulaire de réclamation est un droit accordé par la loi et il ne revient pas au personnel des établissements de détention de décider si une lésion est, ou non, attribuable à un accident de travail ou à une maladie professionnelle au sens de la *Loi sur les accidents de travail et les maladies professionnelles*.

### **Malgré des demandes répétées, on ne lui remet pas le formulaire**

Un citoyen incarcéré qui travaille dans les ateliers du centre de détention déclare avoir subi un accident de travail. Les médecins de l'établissement le rencontrent et le réfèrent en consultation à l'hôpital, où il est placé en liste d'attente pour une chirurgie. Malgré ses demandes, le personnel de l'établissement ne lui remet ni ne remplit aucun formulaire de la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

Après quelques démarches, à la demande du Protecteur du citoyen, le directeur de l'établissement a rappelé au personnel concerné que l'accès à de tels formulaires est un droit. Il appartient en effet à la Commission de la santé et de la sécurité du travail de juger de l'existence d'une lésion professionnelle.

## 2. LA COORDINATION INADÉQUATE DES SERVICES AU SEIN DES ÉTABLISSEMENTS

Plusieurs plaintes que le Protecteur du citoyen a reconnu comme fondées suscitent des interrogations sur l'efficacité de la coordination des ressources et de la communication entre les intervenants au sein d'un même établissement, ou encore entre établissements de détention. Ce constat ressort de l'examen de plusieurs plaintes portant sur des sujets fort différents.

Aussi, bien qu'il ne soit pas possible de tirer une conclusion pour l'ensemble des services des établissements, le Protecteur du citoyen note que, dans plusieurs cas, c'est son intervention qui a permis aux agents et autres intervenants d'apprendre l'existence d'une situation de fait, alors que les personnes incarcérées s'en plaignaient de façon répétée depuis plusieurs jours, voire plusieurs semaines.

### Un secteur laissé sans surveillance pendant près de trois heures

Une personne éprouvant des problèmes sévères de diabète est incarcérée dans une cellule du secteur de l'admission d'un centre de détention. Elle communique avec le Protecteur du citoyen pour se plaindre de l'absence de surveillance. Lors de sa vérification, le Protecteur du citoyen apprend qu'une réorganisation des tâches a été effectuée en raison de la surpopulation.

Soit que les tâches ont été mal comprises, soit qu'il s'agit d'une omission, il n'en demeure pas moins qu'un secteur entier a été laissé sans surveillance pendant près de trois heures. Pendant cette période, le plaignant, qui s'est senti mal, a appelé à l'aide, mais personne n'était là pour lui répondre.

À la suite de cette plainte que le citoyen a déposée simultanément au Protecteur du citoyen ainsi qu'au système de traitement des plaintes de l'établissement, des correctifs ont été apportés et la surveillance du secteur a repris son cours normal.

### Aucun manteau d'hiver disponible pour un citoyen incarcéré

Plusieurs personnes incarcérées dans les centres de détention du Québec sont indigentes. Le *Règlement d'application de la Loi sur le système correctionnel du Québec* prévoit, entre autres, que soient fournis des vêtements appropriés aux personnes qui n'en possèdent pas.

Un citoyen incarcéré depuis mai 2006, qui ne reçoit pas le soutien d'amis ou de membres de sa famille, communique avec le Protecteur du citoyen. Il affirme qu'il ne possède aucun vêtement pour l'hiver. Il a fait une demande, en octobre, pour obtenir un prêt de vêtements, notamment un manteau pour pouvoir faire sa sortie quotidienne dans la cour. L'établissement lui a fourni quelques articles, mais lui a expliqué qu'aucun manteau ou vêtement chaud n'était disponible. Le citoyen est informé par la même occasion que le prêt d'un manteau est consenti exclusivement aux personnes incarcérées appelées à comparaître.

En janvier 2007, le citoyen s'adresse au Protecteur du citoyen puisqu'il ne peut toujours pas profiter de sa sortie dans la cour intérieure. Plusieurs intervenants du centre de détention confirment qu'aucun manteau n'est disponible pour les personnes indigentes, compte tenu du coût trop élevé de ce type de marchandise.

Après de nombreuses démarches, le Protecteur du citoyen apprend l'existence d'une centaine de manteaux qui sont entreposés dans un local servant à l'approvisionnement. Lors d'une rencontre subséquente, le directeur de l'administration confirme qu'il y a sans doute eu un manque de communication entre le personnel des différentes directions concernées, de telle sorte que le citoyen a obtenu une information erronée. Conséquemment, entre sa première requête, adressée en octobre, et le moment de sa libération, le 5 février 2007, l'établissement n'a pas fourni de manteau au citoyen, le privant ainsi de sa marche quotidienne dans la cour.

Le 23 février dernier, à la demande du Protecteur du citoyen, l'établissement a diffusé une note de service avisant, notamment, les agents des secteurs d'hébergement qu'il est désormais possible de consentir au prêt d'un manteau à des personnes indigentes.

### 3. LES INCIDENCES NÉGATIVES DES TRANSFERTS

Occasionnés par la surpopulation, les transferts vers d'autres établissements sont nombreux. Dans un tel contexte, la prise en compte de l'aspect humain devient secondaire. Pour cette raison, plusieurs personnes détenues ont communiqué avec le Protecteur du citoyen, espérant être transférées à nouveau à l'établissement situé dans la région d'où elles sont originaires.

La réflexion quant à l'incidence de l'incarcération sur l'individu et sa famille n'est certes pas nouvelle. Le Protecteur du citoyen a eu maintes fois l'occasion de nommer les impacts de tels transferts. Les illustrations suivantes, qui sont en fait quelques-uns des témoignages reçus au cours de la dernière année, montrent l'importance de leurs conséquences sur le plan humain.

#### **Un citoyen incarcéré souhaite demeurer en contact avec un de ses proches hospitalisés**

En raison de la surpopulation, un citoyen a été transféré dans un autre établissement en février 2007. Il conteste ce transfert, notamment parce que sa fille est hospitalisée. Il souhaite obtenir plus fréquemment de ses nouvelles, mais les interurbains coûtent cher. En outre, il informe le Protecteur du citoyen que sa conjointe souffre d'une dépression et qu'elle est traitée à l'hôpital. Compte tenu des faits rapportés par le citoyen, le Protecteur du citoyen communique avec le responsable des transferts de l'établissement pour les porter à sa connaissance. Le 14 mars 2007, le citoyen confirme au Protecteur du citoyen qu'il a été ramené à l'établissement d'origine.

### **Les démarches de réinsertion sociale d'un détenu compromises par un transfert**

Une personne incarcérée ayant été récemment transférée d'établissement se plaint au Protecteur du citoyen de l'impact de cette décision sur ses démarches de réinsertion sociale. Motivé dans ses démarches, il indique qu'il participait à différentes activités thérapeutiques et scolaires offertes par l'établissement d'origine. Entre autres, il s'était inscrit à des cours de formation personnelle. Il n'avait cependant pu assister qu'à une seule séance avant d'être transféré, en raison de la surpopulation, vers un autre établissement n'offrant pas ces services. Il en était de même pour les rencontres des Alcooliques anonymes, auxquelles il tenait à participer deux soirs par semaine. Le citoyen était également préoccupé par l'impact de cette situation lorsque viendrait le moment de demander une libération conditionnelle.

Sur ce dernier point, le personnel de l'établissement de détention contacté par le Protecteur du citoyen s'est fait rassurant : l'absence d'activités de réinsertion ne devrait pas nuire au citoyen, puisqu'il n'est pas responsable de la situation et que les éléments à son dossier permettent de démontrer à la Commission sa volonté d'implication.

De tels commentaires amènent une réflexion sur les possibilités réelles offertes aux personnes incarcérées de préparer leur réinsertion sociale. La « volonté » de l'individu peut-elle suppléer à l'implication véritable dans une démarche structurée de réinsertion sociale ?

### **L'interruption de traitements médicaux en raison d'un transfert**

La demande de services de santé dans les établissements de détention est très importante, alors que les ressources matérielles et humaines sont limitées. Le Protecteur du citoyen reçoit annuellement de nombreuses plaintes faisant état de l'interruption d'un traitement médical résultant directement ou indirectement du transfert d'une personne incarcérée d'un établissement à un autre. Entre avril et décembre 2006, 43 plaintes de cette nature ont entraîné son intervention auprès des établissements de détention. Pourtant, les directives du Ministère indiquent clairement que les services concernés des établissements de détention doivent éviter toute interruption de traitement.

La problématique est complexe. La diversité des pratiques et de l'organisation des services de santé, les contraintes liées à la confidentialité des dossiers médicaux de même que les nombreuses circonstances entourant les transferts de personnes incarcérées peuvent rendre difficile l'adoption d'une approche unifiée de fonctionnement, valable pour tous les cas. Toutefois, l'interruption de traitements médicaux requis par une personne détenue n'est pas acceptable.

Dans certains cas, la coordination entre les établissements et les différents services apparaît déficiente, notamment entre les agents responsables d'organiser les transferts et les services infirmiers. Ce sont parfois les intervenants de l'établissement receveur qui informent le service infirmier du transfert d'une personne incarcérée. Dès lors, les employés interpellés pour dispenser des services de santé à la personne incarcérée doivent prendre les mesures nécessaires pour obtenir les informations requises de l'établissement d'origine. La situation se complique davantage lorsque, pour aller d'un établissement à un autre, la personne transite par un troisième établissement. Les personnes incarcérées peuvent attendre parfois plusieurs jours avant qu'une médication prescrite par le médecin d'un établissement de détention leur soit administrée à leur nouveau lieu d'incarcération. Les délais qui s'ensuivent peuvent générer des effets négatifs importants sur leur santé.

#### **Les prescriptions de médicament n'ont pas suivi**

Une personne incarcérée suit des traitements médicaux pour divers problèmes de santé. Elle a notamment des prescriptions pour un antidouleur et un antidépresseur. Transférée d'établissement, elle ne reçoit plus que son antidouleur. Après vérification, il s'avère que l'établissement d'origine n'a transmis qu'une partie des prescriptions contenues au dossier. Bien que le citoyen en ait avisé l'infirmerie de l'établissement dès son arrivée, il a fallu l'intervention du Protecteur du citoyen pour que l'information soit correctement échangée entre les deux établissements.

Pendant plus d'une semaine, le citoyen a été privé de son antidépresseur, dont la prescription avait été autorisée par le médecin d'un établissement de détention, et en a subi des impacts physiques et émotifs.

#### **Personne ne peut ajuster la dose de méthadone**

Un citoyen incarcéré suit un programme de désintoxication nécessitant de la méthadone. Il est dans un établissement en région, où il a la possibilité de rencontrer un médecin qui ajuste la dose chaque semaine. Il est cependant transféré dans un autre établissement, en raison de la surpopulation. Puisque la participation au programme n'a pas été initiée dans le nouveau lieu d'incarcération, le personnel refuse le suivi et, conséquemment, n'ajuste pas sa dose.

L'établissement où le citoyen a été transféré ne dispose pas des services d'un médecin autorisé à prescrire de la méthadone. Or, le médecin de l'établissement d'origine ne peut ajuster la dose sans rencontrer son patient.

À la suite de l'intervention du Protecteur du citoyen, le citoyen a été retourné vers son établissement d'origine.

### **Le droit de voir un médecin**

Atteinte de l'hépatite C, une personne incarcérée a demandé et obtenu de l'établissement une consultation avec un microbiologiste, dans un centre hospitalier de la région. Le rendez-vous est déjà fixé, mais l'établissement a décidé de transférer le citoyen vers un autre établissement.

Le nouvel établissement, prévoyant que cette personne sera retournée incessamment à l'établissement d'origine, refuse de lui faire rencontrer un médecin. Quant à l'établissement d'origine, il a annulé le rendez-vous avec le microbiologiste à la suite du transfert.

Le Protecteur du citoyen est intervenu pour obtenir que le citoyen soit vu par le médecin de l'établissement en attendant son retour à l'établissement d'origine. Il s'est aussi assuré qu'un nouveau rendez-vous avec le microbiologiste soit fixé.