



Canadian | Réseau
HIV/AIDS | juridique
Legal | canadien
Network | VIH/sida

Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, au sujet de l'étude du projet de loi C-10, *Loi édictant la Loi sur la justice pour les victimes d'actes de terrorisme et modifiant la Loi sur l'immunité des États, le Code criminel et d'autres lois*

Février 2012
Ottawa

Sandra Ka Hon Chu et Richard Elliott
Réseau juridique canadien VIH/sida
1240, rue Bay, bureau 600
Toronto (Ontario)
M5R 2A7
+1 416 595-1666, poste 232
schu@aidslaw.ca
www.aidslaw.ca

1. Résumé

Pour de nombreuses raisons, le projet de loi C-10 est une mauvaise initiative tant sur le plan financier que sur ceux de la santé publique et des droits de la personne. En imposant des peines d'emprisonnement minimales pour diverses infractions liées aux drogues, le projet de loi C-10 supprime le pouvoir discrétionnaire des tribunaux en matière de peines et impose l'emprisonnement pour des infractions liées aux drogues dans une large gamme de circonstances, notamment pour des infractions non violentes, ce qui risque d'entraîner des peines injustes par rapport aux circonstances de la perpétration de l'infraction ainsi que d'étendre l'incarcération à d'autres délinquants que les « vendeurs de drogues » qu'il affirme vouloir cibler. Au lieu de pénaliser ceux qui profitent du trafic des drogues à grande échelle, ce projet de loi va probablement viser principalement les personnes les plus marginalisées souffrant de toxicomanie et vivant dans la pauvreté, qui font un trafic de drogue à petite échelle, bien souvent relié à leur dépendance aux drogues, et ce seront eux qui subiront les conséquences de ces dispositions d'emprisonnement obligatoires. Les études indiquent également que les peines minimales obligatoires infligées aux personnes déclarées coupables d'infractions reliées aux drogues n'ont pas pour effet de réduire les problèmes associés à la consommation de drogue (ou à cette consommation elle-même) — une conclusion confirmée par la propre étude de Justice Canada.

Les modifications proposées à la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC) vont non seulement aggraver les tensions, le surpeuplement et la violence qui accompagnent l'augmentation du nombre des consommateurs de drogues au sein de la population carcérale, mais vont aussi à l'encontre des lois et politiques canadiennes et internationales concernant les droits des détenus. Ces modifications ont pour effet de supprimer les dispositions qui reconnaissent le droit des détenus aux mesures les moins contraignantes et au maintien de tous leurs droits (sauf la liberté) et risquent de compromettre leur droit à la santé dans un environnement carcéral où les taux de VIH et d'hépatite C sont déjà très supérieurs à ceux de l'ensemble de la société.

Compte tenu des études qui indiquent que (1) les peines de prison obligatoires pour les infractions reliées aux drogues ont peu d'effet sur la réduction de la criminalité, mais imposent des coûts humains et sociaux importants tout en compromettant la santé publique et que (2) les obligations constitutionnelles et internationales du gouvernement canadien en matière de droits de la personne et de respect des droits des détenus, le Réseau juridique canadien VIH/sida demande respectueusement que le projet de loi C-10 soit retiré, en particulier, les modifications proposées à la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances* (LDS) et la LSCMLC. À titre subsidiaire, nous proposons que le projet de loi C-10 soit amendé en ajoutant des dispositions prévoyant une étude d'impact annuelle (et accessible au public) et une clause de révision — amendements qui permettraient aux députés de suivre, réviser et évaluer l'effet de certaines dispositions du projet de loi dans le but de décider s'il est souhaitable de les renouveler.

2. Le Réseau juridique canadien VIH/sida

Le Réseau juridique canadien VIH/sida (www.aidslaw.ca) est une organisation non gouvernementale nationale qui compte plus de 150 membres au Canada, la majorité étant des organismes de services communautaires voués à la cause du sida. Principal organisme s'intéressant aux enjeux juridiques et aux problèmes des droits de la personne liés au VIH/sida, le Réseau juridique œuvre à la promotion des droits fondamentaux des personnes vivant avec le VIH/sida ou vulnérables au VIH, au Canada et dans le monde, par ses travaux de recherche, d'analyse des lois et des politiques, d'éducation et de mobilisation communautaire.

Le Réseau juridique a participé à des consultations gouvernementales et communautaires approfondies sur toute une gamme de question de droits et de politiques reliées au VIH/sida et a accumulé un savoir-faire particulier quant aux répercussions exercées par les lois et politiques en matière de drogues sur les personnes qui risquent d'être infectées par le VIH en raison de l'injection de drogues et sur les droits des détenus.

Nous sommes heureux d'avoir la possibilité de présenter nos commentaires au sujet du projet de loi C-10 et d'attirer l'attention du Comité sur certains éléments pertinents du point de vue de la santé publique et des droits de la personne.

3. Les peines minimales obligatoires pour les infractions reliées aux drogues

Une dimension critique en matière de santé dont il importe de tenir compte dans l'élaboration d'une politique contre les drogues illicites est le rôle de l'utilisation des drogues injectables dans la propagation du VIH — et comment une législation mal avisée qui criminalise les personnes qui ont un problème de dépendance ne fait qu'empirer cette situation et contribuer davantage aux préjudices associés à la consommation de drogue dans des conditions insalubres. Des années d'études montrent que le projet de loi C-10 ne servira qu'à exacerber le déséquilibre déjà dommageable dans les interventions du Canada en matière de consommation de drogues, en s'appuyant encore davantage sur le droit pénal et en imposant des peines toujours plus lourdes sous la forme de peines minimales obligatoires pour certaines infractions liées aux drogues. Pour les raisons énumérées ici, les peines minimales obligatoires que prévoit le projet de loi C-10 ne constituent pas une politique sensée, pragmatique et fondée sur des faits et soulèvent de graves préoccupations en matière de santé publique et de droits fondamentaux.

Le Réseau juridique a préparé un document d'information intitulé *Les peines minimales obligatoires pour les infractions liées aux drogues : tout le monde y perd et voici pourquoi* (avril 2006) qui expliquait, en termes généraux, pourquoi l'imposition de peines minimales obligatoires pour les infractions liées aux drogues était une mauvaise initiative. Une copie de ce document est annexée au présent mémoire. Celui-ci, présenté au Comité, complète l'analyse générale par certaines observations spécifiques relatives aux incidences particulières du projet de loi C-10 et explique pourquoi ce projet ne doit pas être édicté par le gouvernement du Canada.

À l'heure actuelle, aucune des infractions visées par la LDS n'est assortie de peines minimales. Pour ce qui est des modifications à la LDS, **les facteurs énumérés dans le projet de loi C-10 qui entraîneraient une peine d'emprisonnement minimale obligatoire sont trop larges, vont**

bien au-delà des infractions avec violence et des activités des gangs et du crime organisé. Le gouvernement soutient que la possession simple ne serait pas passible d'une peine minimale obligatoire et que le projet de loi C-10 vise les « vendeurs de drogue » et non pas les personnes qui ont une dépendance ou les autres consommateurs de drogue, mais il n'est pas possible d'établir cette distinction de façon aussi catégorique.

Par exemple, une peine minimale obligatoire de deux ans d'emprisonnement est exigée dans les cas de trafic ou de possession aux fins de trafic si « la personne ... a commis l'infraction à l'intérieur d'une école, sur le terrain d'une école ou près de ce terrain ou dans tout autre lieu public normalement fréquenté par des personnes de moins de 18 ans ou près d'un tel lieu. » Cette large formulation pourrait viser toute personne qui a commis une infraction à proximité d'un parc, d'un magasin, d'un cinéma, d'un restaurant ou d'un bon nombre d'autres lieux fréquentés par des adolescents. Il ne serait pas nécessaire que des adolescents participent à l'infraction ou soient ciblés par celle-ci. En outre, cette disposition aura probablement pour effet d'augmenter le nombre des adolescents purgeant une peine d'emprisonnement, y compris les étudiants n'ayant pas de casier judiciaire, qui seront pris en train de vendre de petites quantités de drogue à leurs amis ou camarades. Le projet de loi C-10 imposerait également une peine minimale obligatoire d'un an d'emprisonnement si la personne ... « portait ou a utilisé ou menacé d'utiliser une arme lors de la perpétration de l'infraction. » Cette disposition vise bien davantage que les personnes qui commettent des infractions avec violence et s'appliquerait à une personne qui se trouve avoir un couteau à cran d'arrêt dans son sac à dos ou à quelqu'un qui a menacé d'utiliser une arme sans en avoir toutefois en sa possession. En pratique, le projet de loi C-10 aura également pour effet d'imposer des peines d'emprisonnement minimales aux personnes qui font le trafic de drogue à petite échelle en raison de leur propre dépendance, étant donné que le projet de loi C-10 impose également une peine minimale d'un an de prison pour toute personne qui a été déclarée coupable, au cours des 10 années précédentes, d'une « infraction désignée ».

Comme cela est mentionné dans le document d'information ci-joint intitulé *Les peines minimales obligatoires pour les infractions liées aux drogues : Tout le monde y perd et voici pourquoi* :

Les véritables profiteurs, qui font le trafic de grandes quantités de drogues illicites, se distancient des activités de trafic les plus visibles et sont rarement capturés par les forces de l'ordre. Ce sont plutôt les personnes qui sont aux prises avec un problème d'accoutumance, et qui s'adonnent au petit trafic dans la rue pour financer leur dépendance, qui sont beaucoup plus facilement ciblées par les opérations de répression et qui, en bout de piste, sont le plus souvent accusées de trafic. Les preuves à l'appui de cette conclusion sont issues d'une étude de longue durée portant sur les utilisateurs de drogues par injection à Vancouver (VIDUS), et qui distinguaient certains des consommateurs de drogues illicites les plus vulnérables que l'on puisse trouver dans la rue. Vingt pour cent des personnes ayant fait l'objet de l'étude déclaraient s'adonner au trafic de drogue, généralement à très petite échelle.

En outre, les caractéristiques qui distinguent les niveaux d'accoutumance les plus élevés, à savoir la toxicomanie profonde, renvoyaient directement aux activités de trafic. Les rôles les plus couramment assumés par les participants à l'étude VIDUS étaient généralement à une très petite échelle, sans grand danger et concernaient la vente directe dans la rue (82 %), les

rôles « d'intermédiaire » ou de transport de la drogue (35 %), et d'orientation ou de renvoi de toxicomanes vers les trafiquants (19 %). Les raisons les plus fréquemment avancées par les participants qui s'adonnaient à ce trafic étaient le besoin d'argent pour financer leur accoutumance ou pour rembourser leurs dettes de consommation de drogues. Toute démarche de « répression ferme » assortie de peines minimales obligatoires ne servirait à pénaliser que les individus qui ont eux-mêmes des problèmes d'accoutumance plutôt que les trafiquants de grande envergureⁱ.

Tragiquement, l'expérience américaine illustre davantage encore le fait que le fardeau des peines minimales obligatoires n'est en réalité absolument pas porté par les « seigneurs de la drogue ». Les peines minimales obligatoires pour les infractions liées aux drogues ont un contexte historique relativement étoffé aux États-Unis, compte tenu de leur instauration voici plus d'un quart de siècle. Pourtant, seuls 5,5 p. 100 des accusés de crimes liés au crack et à la cocaïne et 11 p. 100 des accusés d'infractions liées aux drogues sont des grands criminels de la drogue à l'échelle fédérale. Ce sont souvent les petits criminels, tels les passeurs et les petits revendeurs qui ont purgé une peine de prison pour des infractions liées aux droguesⁱⁱ.

Le nombre des femmes emprisonnées aux États-Unis pour des infractions de ce type a lui aussi augmenté rapidement en conséquence des dispositions relatives aux peines minimales obligatoires — en réalité, depuis la mise en place de cette législation, l'incarcération des femmes pour des infractions liées aux drogues dans les prisons d'État américaines a fait un bond invraisemblable de 888 p. 100, la majorité de cette augmentation étant attribuée aux femmes de couleur et à celles qui vivent dans la misèreⁱⁱⁱ. En raison de leur visibilité dans la rue, les petits trafiquants dans les quartiers urbains pauvres sont fréquemment ceux qui se font arrêter lorsque la police réprime la consommation et le trafic de drogues. La représentation des femmes au bas de la hiérarchie est disproportionnée dans la sphère du trafic de drogues; elles sont par ailleurs particulièrement vulnérables aux arrestations, à en croire l'augmentation tragique de leur nombre dans les prisons^{iv}. Dans le contexte canadien, on ne peut pas faire abstraction des conséquences sur les femmes de l'imposition de peines minimales obligatoires pour les infractions liées aux drogues. Déjà, un nombre important de détenues ont été incarcérées pour des infractions liées aux drogues, souvent associées à des circonstances sous-jacentes faisant intervenir des violences sexuelles ou physiques^v. En d'autres termes, notre législation actuelle sur les drogues joue déjà un rôle disproportionné dans l'incarcération des femmes, notamment celles qui ont des problèmes de dépendance; le fait d'imposer des peines minimales obligatoires ne peut qu'exacerber cet impact et l'impact correspondant sur leurs enfants et les autres membres de la famille.

Le fait de priver le pouvoir judiciaire de toute latitude en matière de détermination de la peine peut engendrer des conséquences involontaires et injustifiées. Chaque crime est différent, tout comme chaque personne qui commet un crime est différente. Le projet de loi C-10 va directement à l'encontre d'un principe traditionnel de détermination de la peine au Canada selon lequel la peine doit être proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du contrevenant^{vi}. Les peines minimales obligatoires vont, en raison de leur nature, à l'encontre de ce principe, parce qu'elles interdisent au tribunal d'adapter la peine aux circonstances de l'affaire, ce qui peut entraîner l'imposition de peines trop sévères. Par exemple, l'emprisonnement obligatoire est exagérément sévère et injuste dans les affaires impliquant les personnes suivantes, qui pourraient toutes tomber sous le coup du projet de loi C-10, sachant

qu'elles ont été exposées à des peines minimales obligatoires semblables pour des infractions liées aux drogues aux États-Unis :

- la personne qui a de bonnes raisons de craindre un préjudice si elle refusait de participer à une activité criminelle (p. ex., une femme battue reconnue coupable de conspiration ou de complicité dans les activités de trafic de son partenaire)^{vii};
- l'adolescent qui s'introduit brièvement dans le monde de la drogue et dont l'avenir est terni par une incarcération, peut-être de façon irrévocable;
- la personne qui vit dans une pauvreté extrême ou avec une grave dépendance, pour qui un peu de trafic (et de possession) constitue une option valide pour gagner un peu d'argent pour sa survie.

Il est possible de sanctionner les « crimes graves », notamment ceux vraisemblablement visés par les circonstances aggravantes contenues dans le projet de loi C-10, sans pour autant risquer d'imposer des peines injustes parce que la latitude du pouvoir judiciaire est exagérément restreinte. Lorsque de la violence accompagne une infraction reliée aux drogues, les accusations applicables prévues au *Code criminel* (p. ex. voies de fait, usage d'armes à feu) peuvent être portées. De la même manière, les infractions criminelles existantes eu égard au crime organisé (p. ex., en vertu des articles 467.11 à 467.13 du *Code criminel*) peuvent être utilisées si l'infraction a été perpétrée au profit du crime organisé. Mais dans les situations impliquant des délinquants non violents, reconnus coupables de trafic, d'importation/exportation ou de production de petites quantités, il est difficile de justifier la mise de côté des principes élémentaires du prononcé des peines selon lesquels la sanction devrait être proportionnelle à la gravité du crime, et l'incarcération seulement envisagée en dernier recours. Il n'est possible de percevoir la justice comme bien rendue que si les juges ont la possibilité d'examiner les circonstances de chaque crime et de chaque délinquant, et d'exploiter toute la panoplie de peines à leur disposition aujourd'hui, et ce, afin d'arriver aux meilleurs résultats tant individuels que sociaux.

La Cour suprême du Canada a jugé qu'une peine minimale obligatoire constitue une peine cruelle et inusitée, contraire à l'art. 12 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, s'il est possible que la peine, d'une façon précise ou dans un cas hypothétique, mais raisonnable, s'avère « exagérément disproportionnée » en regard des circonstances particulières de l'affaire. Dans *R. c. Smith*, la Cour a déclaré que l'imposition d'une peine minimale obligatoire de sept ans pour l'importation ou l'exportation d'un stupéfiant constituait une peine cruelle et inusitée puisqu'elle ne tenait pas compte de la nature et de la quantité de la substance, de la raison de l'infraction et de l'absence de toute condamnation antérieure. La Cour Suprême a ainsi annulé la disposition parce qu'inconstitutionnelle^{viii}. Plus récemment, dans *R. v. Smickle*, la Cour supérieure de l'Ontario a refusé d'imposer une peine obligatoire de trois ans d'emprisonnement à un homme exhibant une arme de poing chargée, qui n'avait pas de casier judiciaire, et a jugé qu'« une personne raisonnable connaissant les circonstances de l'affaire et les principes qui sous-tendent à la fois la *Charte* et les dispositions générales en matière de peines du *Code criminel*, considérerait qu'une peine de trois ans d'emprisonnement serait essentiellement inéquitable, choquante, répugnante et intolérable »^{ix}. La Cour a annulé la peine obligatoire parce qu'elle constituait une peine cruelle et inusitée et a condamné l'homme à une peine d'emprisonnement d'un an avec sursis, à purger dans la collectivité. Aux termes du projet de loi C-10, chaque fois qu'une personne est jugée coupable

d'une des infractions désignées et que les circonstances aggravantes générales sont présentes, elle doit purger une peine de prison, quelles que soient les circonstances associées à l'affaire. À la lumière des décisions ci-dessus, nous nous interrogeons sur la constitutionnalité d'une telle peine.

Les dispositions du projet de loi C-10 relatives aux tribunaux de traitement de la toxicomanie n'ont qu'une valeur limitée et, lorsqu'observés de plus près, ne cadrent pas vraiment avec la volonté formulée par le gouvernement de « réprimer » les crimes graves, tout en aidant les personnes dépendantes des drogues. Les tribunaux de traitement de la toxicomanie (TTT) fonctionnels à l'heure actuelle au Canada sont rares et les faits probants sont au mieux équivoques quant à leur efficacité en termes de réduction à long terme de la consommation de drogues et de récidivisme parmi les participants, en termes de rentabilité de ces programmes^x, et, paradoxalement, de leur potentiel *d'élargissement* du champ d'application du droit pénal en matière de traitement des crimes liés aux drogues^{xi}. Ces programmes fonctionnent tous selon le même principe, à savoir un traitement coercitif de la dépendance, basé sur l'abstinence et assorti d'une tolérance très limitée en cas de rechute. L'accent mis sur l'abstinence ignore néanmoins l'important corpus de recherches qui démontre que la dépendance est un état chronique et récidiviste, modelé par nombre de caractéristiques comportementales et sociocontextuelles^{xii}. Il s'ensuit que les individus dont la dépendance est la plus forte présentent un risque très élevé d'échouer dans les programmes de TTT^{xiii}, une circonstance qui en vertu des dispositions du projet de loi C-10 impliquerait leur renvoi dans le système judiciaire et leur exposition à des peines de prison minimales obligatoires. Cette conclusion contredit directement la politique affichée du gouvernement en matière d'aide aux personnes qui ont un problème de dépendance.

Incarcérer davantage les consommateurs de drogues est une mauvaise politique publique de santé et compromet les droits de la personne. Des études révèlent que l'incarcération des utilisateurs de drogue par injection contribue à aggraver l'épidémie de VIH et du virus de l'hépatite C (VHC) au Canada. Dans le système carcéral fédéral du Canada, la prévalence déclarée du VIH de 4,6 p. 100 est à peu près 15 fois supérieure à celle que l'on retrouve dans la population adulte canadienne générale et la prévalence rapportée du virus de l'hépatite C (VHC) de 31 p. 100 est d'environ 39 fois plus élevée^{xiv}. On retrouve dans les prisons provinciales des niveaux comparables d'infection par le VIH, selon les études effectuées en Colombie-Britannique, en Ontario et au Québec, qui révèlent que la séroprévalence du VIH dans les prisons atteint des niveaux compris entre 10 et 20 fois ceux de la population générale^{xv}.

Il a été prouvé que l'incarcération mène à la consommation de drogues par injection chez certains détenus qui, auparavant, ne consommaient pas ou ne s'injectaient pas de drogues^{xvi}. Le Service correctionnel fédéral reconnaît que des stupéfiants sont introduits dans les prisons, malgré les efforts déployés pour l'empêcher, et que 80 p. 100 environ des détenus dans les établissements pénitentiaires fédéraux ont des problèmes de dépendance aux drogues^{xvii}. D'après une étude de 2007, plus de 15 p. 100 des détenus fédéraux interrogés déclaraient avoir consommé des drogues en prison par injection, dont la moitié environ déclaraient avoir partagé du matériel utilisé pour l'injection de drogue et un tiers déclaraient avoir partagé du matériel avec une personne atteinte du VIH, du VHC ou d'une autre infection inconnue^{xviii}. Cependant, les détenus n'ont pas accès à du matériel d'injection stérile en prison, parce que les autorités correctionnelles du Canada continuent de refuser d'instaurer des programmes d'échange de seringues, dont on a depuis

longtemps démontré l'utilité et le caractère essentiel comme méthode de prévention du VIH chez les utilisateurs canadiens de drogues par injection hors du milieu carcéral^{xix}. On ne s'étonnera pas d'apprendre que, selon une étude récemment menée à Vancouver, l'incarcération avait pour effet de plus que doubler le risque d'infection par le VIH chez les consommateurs de drogues illicites, et que 21 % des utilisateurs de drogues par injection à Vancouver qui sont infectés par le VIH ont peut-être contracté le virus en prison^{xx}.

Le fait d'imposer à des personnes ayant des problèmes de dépendance des conditions d'emprisonnement qui leur empêchent d'avoir accès à des outils de protection de la santé, comme du matériel d'injection stérile, porte injustement atteinte à leurs droits fondamentaux et viole leurs droits constitutionnels (p. ex. égalité d'accès aux services de santé, sécurité de la personne et protection contre les traitements ou peines cruels et inusités, comme prévu aux art. 7, 12 et 15 de la *Charte*). Cette approche contrevient à l'obligation imposée par la loi à l'État de prendre des mesures raisonnables nécessaires pour protéger la santé des détenus (p. ex. art. 70 de la LSCMLC)^{xxi}. De plus, en incarcérant des personnes qui consomment de la drogue (ou qui peuvent être plus facilement tentées de commencer cette pratique) dans un milieu où les drogues sont disponibles, mais non le matériel d'injection stérile, on court tout droit à la catastrophe sanitaire. Il est bien connu que, dans de nombreux pays, des vagues d'infection au VIH ont été causées par le partage de matériel d'injection entre de multiples détenus^{xxii}.

Au lieu de gaspiller une masse considérable de fonds publics avec une approche « répressive » qui ne servirait qu'à pénaliser les personnes qui ont des problèmes de dépendance ou qui vivent dans la misère, ou encore les personnes (notamment les adolescents et les étudiants) qui ont commis des infractions non violentes, il serait plus judicieux d'orienter les investissements vers des services de traitement de la toxicomanie plus rentables, et qui ont fait leurs preuves^{xxiii}. En outre, les débouchés en matière d'emploi pourraient se révéler une intervention plus économique pour les importateurs, les producteurs et les trafiquants de drogues qui sont sous-employés. Il semble plus réaliste en effet d'orienter nos ressources publiques vers des services et des programmes qui façonnent des personnes et des communautés saines – logement stable, développement de la jeune enfance, possibilités d'emploi, programmes de garde et d'éducation des enfants de qualité – que vers la construction de prisons pour y enfermer les individus reconnus coupables d'infractions liées aux drogues. Ces interventions permettraient de concevoir, ce qui est plus approprié, les situations de consommation de drogues illicites comme un problème de santé et une préoccupation sociale.

Enfin, l'imposition des peines minimales obligatoires pour les infractions liées aux drogues est inefficace.

Les États-Unis imposent depuis un certain temps déjà des peines minimales obligatoires pour les infractions en matière de drogues, et rien n'indique que cela ait contribué à réduire la criminalité dans ce domaine ou la consommation problématique des drogues. La hausse marquée du nombre de délinquants non violents incarcérés pour des infractions liées aux drogues dans les prisons américaines a entraîné des coûts humains terribles et des dépenses considérables, tout en aggravant le problème de la drogue aux États-Unis. En conséquence, de nombreux États américains abrogent désormais ou assouplissent leurs lois en matière d'emprisonnement obligatoire — notamment le Michigan, Hawaii, l'État de Washington, la Louisiane, le Texas, le

Dakota du Nord, l'Indiana, le Nouveau-Mexique, le Connecticut, le Maine et l'État de New York^{xxiv}.

Au Canada, à l'issue d'une étude comparative approfondie entre d'une part, l'imposition de peines minimales obligatoires pour les infractions liées aux drogues et d'autre part, l'application de politiques similaires pour les infractions liées à la conduite en état d'ébriété et aux armes à feu, un rapport rédigé pour Justice Canada a conclu que « c'est à l'égard des infractions liées aux drogues que (ces approches) semblent le moins efficaces », et que les « instruments peu précis », tels que les peines minimales obligatoires, « ne semblent influencer sur la consommation de drogue ou la criminalité liée aux drogues en aucune façon mesurable »^{xxv}.

4. Les modifications à la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*

Outre d'imposer des peines minimales obligatoires pour les infractions liées aux drogues, le projet de loi C-10 propose un certain nombre de modifications à la LSCMLC qui représentent un changement radical dans les principes directeurs du Service correctionnel du Canada (SCC) et qui sont contraires aux politiques et au droit canadien et international concernant les droits des détenus.

Parmi les modifications proposées, figure celle qui touche l'alinéa 4d) de la LSCMLC qui énonce à l'heure actuelle que « les mesures nécessaires à la protection du public, des agents et des délinquants [prises par le SCC] doivent être **le moins restrictives possible** ». Avec le changement proposé, le SCC devrait utiliser des mesures « qui, compte tenu de la protection de la société, des agents et des délinquants, *ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire et proportionnel* aux objectifs de la présente loi. » [Non en italique dans l'original] Parallèlement, le projet de loi C-10 propose de modifier l'article 28 de la LSCMLC pour substituer à son texte actuel qui prévoit que le pénitencier dans lequel est incarcéré le détenu doit être « le milieu le moins restrictif possible » un texte qui énonce « un milieu où *seules existent les restrictions nécessaires...* » [Non en italique dans l'original]

On peut trouver la justification des modifications proposées dans le rapport final du Comité d'examen indépendant du Service correctionnel du Canada de décembre 2007 intitulé « Feuille de route pour une sécurité publique accrue ». Dans ce rapport, le comité affirmait :

« Les employés et la gestion du SCC, de même que les tribunaux, ont accordé trop d'importance à ce principe [principe voulant que les mesures nécessaires soient le moins restrictives possibles] dans les décisions prises quotidiennement au sujet des délinquants. Ce déséquilibre fait en sorte que le SCC a le fardeau de justifier pourquoi il ne peut pas prendre une mesure moins restrictive, alors que ce devrait être au délinquant de justifier son accès aux privilèges en fonction de son rendement par rapport à son plan de correction.

Le comité d'examen ne cite aucun élément démontrant l'importance trop grande accordée par le SCC ou les tribunaux au principe privilégiant les mesures les moins restrictives, ni le

déséquilibre qui en résulte et qui obligerait le SCC à justifier pourquoi il ne peut pas prendre une mesure moins restrictive. En outre, le comité d'examen ne semble pas avoir tenu compte du fait que le principe privilégiant « les mesures les moins restrictives » est conforme à la *Charte*, que le critère de l'arrêt *Oakes*, selon lequel toute limitation apportée à un droit reconnu par la *Charte* doit être de nature à porter le moins possible atteinte au droit en question découlant de ce principe. Dans le contexte carcéral, l'obligation de « porter atteinte le moins possible » à la *Charte* a été adoptée par la majorité des juges de la Cour suprême du Canada dans *Sauvé c. Canada*^{xxvi}.

La suppression de la formulation concernant l'atteinte minimale va également à l'encontre de la reconnaissance par le droit international de l'importance de ce principe. Par exemple, l'obligation de porter atteinte le moins possible aux droits des détenus est reflétée dans l'*Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus*, qui reconnaît que « [l']emprisonnement et les autres mesures qui ont pour effet de retrancher un délinquant du monde extérieur sont afflictives par le fait même qu'elles dépouillent l'individu du droit de disposer de sa personne en le privant de sa liberté »^{xxvii}. Pour cette raison, les règles obligent les autorités carcérales « à réduire les différences qui peuvent exister entre la vie en prison et la vie libre... »^{xxviii}. De la même façon, les *Règles pénitentiaires européennes* de 2006 énoncent : « Les restrictions imposées aux personnes privées de liberté doivent être réduites au strict nécessaire et doivent être proportionnelles aux objectifs légitimes pour lesquelles elles ont été imposées »^{xxix}.

Le projet de loi C-10 n'est pas encore adopté, mais l'érosion des droits des prisonniers a déjà été ressentie par les détenus fédéraux qui ont signalé au personnel des prisons et à des groupes d'intervention une augmentation du nombre des perquisitions exceptionnelles, celle des restrictions apportées aux déplacements et aux regroupements au sein des établissements et à la perte de travail découlant d'accusations institutionnelles sans la tenue préalable d'une audience^{xxx}. Cette érosion des droits a également été remarquée par l'enquêteur correctionnel du Canada dans son Rapport annuel de 2009–2010.

En particulier, l'enquêteur correctionnel constate que « [l']interruption des activités semble plus fréquente et sert parfois à faciliter les exercices d'entraînement ou les réunions du personnel »^{xxxi} et que

Les conditions de détention, surtout aux niveaux élevés de sécurité, sont de plus en plus restreintes sur le plan des contacts, des déplacements et des réunions des détenus... Un régime correctionnel plus limité et plus austère ne mène pas nécessairement à des conditions de travail plus sûres pour le personnel ou à un milieu de vie plus positif pour les délinquants »^{xxxii}.

Un deuxième changement proposé toucherait l'alinéa 4e) de la LSCMLC, qui énonce que le délinquant « **continue à jouir des droits et privilèges reconnus à tout citoyen, sauf de ceux dont la suppression ou restriction est une conséquence nécessaire de la peine qui lui est infligée.** » La modification proposée énonce que le délinquant « continue à jouir des droits reconnus à tout citoyen, sauf de ceux dont la suppression ou la restriction *légitime* est une conséquence nécessaire de la peine qui lui est infligée. » [Non en italique dans l'original]

Comme la majorité des juges de la Cour suprême du Canada l'a déclaré dans *Sauvé* : « les droits garantis par la *Charte* ne sont pas une question de privilège ou de mérite, mais une question

d'appartenance à la société canadienne qui ne peut être écartée à la légère »^{xxxiii}. La Cour reconnaît ainsi que les droits des prisonniers ne dépendent pas du caprice des autorités correctionnelles ou du comportement de ceux qui sont incarcérés. Le changement proposé ne semble pas modifier sensiblement le principe de la préservation des droits mais il ouvre la porte à une atteinte *légitime* à ces droits, ce qui n'est pas toujours justifié. L'ampleur des possibilités qu'offre la suppression ou la restriction légitime des droits est considérable, en particulier à la lumière des restrictions récemment imposées aux visites et aux promenades par le SCC dans divers établissements fédéraux en Ontario, en prévision, peut-on penser, de l'adoption du projet de loi C-10^{xxxiv}.

Le principe de la préservation des droits est généralement accepté par la communauté internationale. Par exemple, les *Principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus*, adoptés par l'Assemblée générale des Nations Unies, énoncent :

Sauf pour ce qui est des limitations qui sont *évidemment rendues nécessaires* par leur incarcération, tous les détenus doivent continuer à jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales énoncées dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et, lorsque l'État concerné y est partie, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Protocole facultatif que l'accompagne, ainsi que de tous les autres droits énoncés dans d'autres pactes des Nations Unies^{xxxv}. [Non en italique dans l'original]

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a déclaré, ce qui renforce ce principe, que les personnes en prison conservent tous les droits « sous réserve des restrictions *inhérentes* à un milieu fermé »^{xxxvi}. [Non en italique dans l'original] En outre, les *Règles pénitentiaires européennes* de 2006 énoncent : « Les personnes privées de liberté doivent être traitées dans le respect des droits de l'homme »^{xxxvii}. Cette disposition a été correctement interprétée comme voulant dire que la privation de liberté est le seul droit qui est nécessairement restreint en raison de l'incarcération et que tous les autres droits de la personne des prisonniers demeurent intacts.

S'il est possible de supprimer ou de limiter les droits, tant que cela s'opère de façon légitime, les prisonniers vont nécessairement subir des conséquences sévères dans un environnement par nature coercitif. Par exemple, la modification proposée aux principes de la conservation des droits est susceptible d'autoriser des restrictions plus sévères, opérées par voie législative, au droit des détenues d'avoir accès à des services de santé de la meilleure qualité possible, qui est reconnu à l'article 12 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, et qui est expressément conservé par les personnes incarcérées^{xxxviii}. Les restrictions apportées au droit à la santé des prisonniers iraient à l'encontre du « principe de l'équivalence », un principe généralement accepté qui donne aux détenus l'accès à des soins de santé équivalents à ceux qui sont offerts à l'extérieur de la prison et comprend des mesures préventives comparables à celles qui sont offertes dans la société^{xxxix}. En plus de constituer une violation des droits des détenus, l'autorisation de supprimer ou de restreindre « de façon légitime » les droits de la personne risque d'avoir des répercussions graves sur la santé publique. Dans un système carcéral fédéral où la prévalence déclarée du VIH et du VHC est, respectivement, 15 et 39 fois supérieure à celui de l'ensemble de la population adulte du Canada^{xl}, toute restriction au droit à la santé, y compris à l'accès à des mesures globales de

réduction du préjudice, peut entraîner la dissémination rapide des maladies transmissibles par le sang, notamment le VIH.

5. Conclusions et recommandations

Pour toutes les raisons décrites ci-dessus, le projet de loi C-10 est une mesure qui reflète une approche viciée aux infractions liées aux drogues et aux droits des prisonniers et il conviendrait de le retirer. En particulier, nous recommandons la suppression des dispositions imposant les peines minimales obligatoires dans la LDS (articles 39 à 41 du projet de loi C-10) et la conservation de la formulation des mesures « les moins restrictives » à l'alinéa 4*d*) et à l'article 28 de la LSCMLC ainsi que la formulation de la conservation des droits à l'alinéa 4*e*) de la même Loi.

À titre subsidiaire, dans le cas où ces dispositions du projet de loi C-10 seraient conservées, nous recommandons d'introduire dans le projet de loi des amendements exigeant une **évaluation d'impact annuelle** et une **clause de révision**. Les décideurs qui envisagent de nouvelles initiatives sociales effectuent régulièrement des études d'impact pour apprécier la viabilité et l'utilité de l'initiative concernée et corriger les conséquences non voulues susceptibles de découler de l'initiative. Aux États-Unis, les études d'impact racial sont un nouvel outil législatif élaboré pour évaluer l'effet racial disproportionné des politiques en matière de justice pénale. Ces études d'impact ont un objectif semblable aux études d'impact financier environnemental, qui décrivent les conséquences budgétaires et écologiques de certaines politiques. De la même façon, il est courant aux États-Unis que les lois soient adoptées avec des clauses de révision lorsqu'on estime qu'elles peuvent être controversées pour une raison ou une autre ou si une partie du projet de loi risque de porter atteinte à des libertés civiles.

Les effets de l'incarcération vont au-delà de l'expérience de la prison et peuvent avoir un impact dévastateur à long terme sur les individus et sur la société elle-même. Cela peut prendre la forme d'un effet négatif sur les possibilités d'emploi du prisonnier et sur la sécurité financière de sa famille, un résultat qui obligerait le gouvernement à lui offrir une aide financière. Compte tenu de ces répercussions et des autres répercussions importantes que nous avons déjà analysées ci-dessus, le projet de loi C-10 devrait comprendre une disposition prévoyant la révision annuelle des modifications apportées à la LDS (à savoir les peines minimales obligatoires pour les infractions liées aux drogues) par une entité non gouvernementale indépendante qui examinerait leur impact sur les adolescents, la race et l'ethnicité, les hommes et les femmes, la santé, les services sociaux ainsi que sur les budgets provinciaux et fédéral pertinents. Ce rapport devrait être présenté aux comités concernés de la Chambre des communes et du Sénat pour qu'ils l'examinent dans les deux ans de l'adoption du projet de loi. Cette information devrait également être rendue publique. Ce serait là une mesure judicieuse qui permettrait de veiller à ce que le projet de loi C-10 soit correctement suivi et révisé, dans les cas nécessaires, en se fondant sur un examen non partisan.

Parallèlement, il y aurait lieu d'ajouter au projet de loi C-10 une clause de révision. La clause de révision exigerait que les dispositions imposant des peines minimales obligatoires expirent (ou que l'on revienne à la formulation actuelle) dans les deux ans de l'adoption du projet de loi C-10, à moins que les membres du parlement ne votent en faveur du maintien de ces dispositions.

Compte tenu des profondes répercussions sociales qu'aura probablement le projet de loi C-10, il est important de pouvoir évaluer son impact sur nos collectivités, qui serait l'objectif recherché à la fois par la clause de révision et par l'étude d'impact. Avec les restrictions financières actuelles et une situation de crise pour ce qui est de la santé publique dans les prisons canadiennes, une clause de révision permettra aux membres du Parlement d'examiner concrètement la question de savoir si les peines minimales obligatoires pour les infractions liées aux drogues permettent d'atteindre vraiment l'un de leurs objectifs officiels (grâce à l'expérience accumulée au cours des deux années d'application) et surtout, s'il y a lieu de les renouveler.

ⁱ L. Maher & D. Dixon, « Policing and public health: Law enforcement and harm minimization in a street-level drug market », *British Journal of Criminology* 1999; 39(4): 488-412; E. Wood et al., « The impact of police presence on access to needle exchange programs », *Journal of Acquired Immune Deficiency Syndromes*, 2003; 34(1): 116-8; R. N. Bluthenthal et coll., « Collateral damage in the war on drugs: HIV risk behaviours among injection drug users », *International Journal of Drug Policy*, 1999; 10: 25-38; et *Interdiction d'accès : Les pratiques policières et le risque de VIH pour les personnes qui utilisent des drogues* (Réseau juridique canadien VIH/sida, 2007) et sources citées dans ces études.

ⁱⁱ Drug Policy Alliance, « Focal Point: Mandatory Minimum Sentencing, » en ligne sur le site : www.drugpolicy.org.

ⁱⁱⁱ American Civil Liberties Union, Brennan Center and Break the Chains, *Caught in the net: The impact of drug policies on women and families*, 2005, p. 1.

^{iv} M. Eliason, J. Taylor and R. Williams, « Physical Health of Women in Prison: Relationship to Oppression », *Journal of Correctional Health Care*, 2004; 10(2): 175-203 à 190.

^v J. Csete, « Vecteurs, véhicules et victimes : Le VIH/sida et les droits humains des femmes au Canada » (Toronto : Réseau juridique canadien VIH/sida, 2005), p. 36, en ligne : www.aidslaw.ca/women; S. Boyd et K. Faith, « Women, illegal drugs and prison: views from Canada », *International Journal of Drug Policy* 10 (1999): 195-207 à 199.

^{vi} Art. 718.1 du *Code criminel*.

^{vii} *Caught in the net*, *supra*, note 3.

^{viii} *R. c. Smith*, [1987] 1 R.C.S. 1045.

^{ix} *R. v. Smickle*, 2012 ONSC 602, au par. 89.

^x D. Werb, R. Elliott, B. Fischer, E. Wood, J. Montaner & T. Kerr, « Les tribunaux de traitement de la toxicomanie au Canada : examen basé sur les données » - *Revue VIH/sida, droit et politique* 12(2/3) (2007), pp. 12-17 et P. Allard, T. Lyons et R. Elliott, *Impaired Judgment: Assessing the Appropriateness of Drug Treatment Courts as a Response to Drug Use in Canada*, Réseau juridique canadien VIH/sida, 2011.

^{xi} Juge Morris B. Hoffman, « The Drug Court Scandal », *North Carolina Law Review* 2000; 1477.

^{xii} Werb et coll., *supra*, note 10, p. 16.

^{xiii} *Ibid.*

^{xiv} SCC, *Résumé des premiers résultats du Sondage national de 2007 auprès des détenu(e)s sur les maladies infectieuses et les comportements à risque* par Dianne Zakaria et autres. (Ottawa : SCC, mars 2010).

^{xv} Réseau juridique canadien VIH/sida, *VIH et hépatite C en prison, feuillet d'information n° 1* : « VIH et hépatite C en prison : les faits » (2008); C. Poulin et al., « Prevalence of HIV and hepatitis C virus infections among inmates of

Quebec provincial prisons, » *Journal de l'Association médicale canadienne* 177(3) (2007): 252-256; L. Calzavara et al., « Prevalence of HIV and hepatitis C virus infections among inmates of Ontario remand facilities », *Journal de l'Association médicale canadienne* 177(3) (2007): 257-261.

^{xvi} E. Wood et coll., « Initiation of opiate addiction in a Canadian prison: a case report », *Harm Reduction Journal* 2006.

^{xvii} SCC, *Système correctionnel, Faits en bref – La drogue en milieu carcéral* (non daté).

^{xviii} *Résumé des premiers résultats, supra*, note 14.

^{xix} Il existe de nombreuses études au sujet du succès de ces programmes provenant de nombreux autres pays et ils ont été appuyés par un grand nombre d'experts : p. ex. Réseau juridique canadien VIH/sida, *Prison Needle Exchange: Lessons from a Comprehensive Review of International Evidence and Experience*, 2^e éd., 2006; Ontario Medical Association, *Improving Our Health: Why is Canada Lagging Behind in Establishing Needle Exchange Programs?* (Toronto : OMA, 2004); Association médicale canadienne, Résolution 26 du 17 août 2005, en ligne : www.cma.ca/index.cfm/ci_id/45252/1.htm; Enquêteur correctionnel du Canada, *Rapport annuel du Bureau de l'enquêteur correctionnel 2003-2004*; *Rapport annuel du Bureau de l'enquêteur correctionnel 2005-2006*; *Rapport annuel du Bureau de l'enquêteur correctionnel 2006-2007*; OMS et ONUSIDA, *Le VIH/sida: Prévention, soins, traitement et soutien en milieu pénitentiaire : Cadre pour une intervention nationale efficace* (Genève, 2006); Agence de la santé publique du Canada, *Prison needle exchange: Review of the evidence – Rapport préparé pour le SCC*, 2006.

^{xx} M.W. Tyndall et coll., « Intensive injection cocaine use as the primary risk factor in the Vancouver HIV-1 epidemic, » *AIDS* 2003; 17(6): 887; H Hagan, « The relevance of attributable risk measures to HIV prevention planning, » *AIDS* 2003; 17(6): 911.

^{xxi} S. Chu et R. Elliott, *Clean Switch: The Case for Prison Needle and Syringe Programs in Canada*, Réseau juridique canadien VIH/sida, 2008.

^{xxii} Réseau juridique canadien VIH/sida, *Prison Needle Exchange: Lessons from a Comprehensive Review.*, *supra*, note 19.

^{xxiii} T. Gabor et N. Crutcher, *Les effets des peines minimales obligatoires sur la criminalité, la disparité des peines et les dépenses du système judiciaire* (Ottawa : Justice Canada, 2002), p. 17-18.

^{xxiv} K. Richburg, « N.Y. Governor, Lawmakers Agree to Soften Drug Sentencing Laws, » *The Washington Post*, 28 mars 2009, p. A02; M. Gray, « New York's Rockefeller Drug Laws », *TIME*, 2 avril 2009.

^{xxv} *Les effets des peines minimales, supra*, note 23.

^{xxvi} [2002] 3 R.C.S. 519.

^{xxvii} *Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus*, adopté par le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Genève en 1955 et approuvé par le Conseil économique et social dans ses résolutions 663 C (XXIV) du 31 juillet 1957 et 2076 (LXII) du 13 mai 1977, article 57.

^{xxviii} *Ibid.*, art. 60.

^{xxix} Conseil de l'Europe, Recommandation (2006)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les Règles pénitentiaires européennes. Adoptée par le Comité des Ministres le 11 janvier 2006, lors de la 952^e réunion des Délégués des Ministres, Partie I, Principes fondamentaux 3.

^{xxx} Ces éléments ont été rapportés par des détenus au personnel de PASAN et au Legal Network des établissements Warkworth et Joyceville.

^{xxxi} Enquêteur correctionnel du Canada, *Rapport annuel du bureau de l'enquêteur correctionnel 2009-2010*, 2010, à la p. 33.

^{xxxii} *Ibid.*, à la p. 32.

^{xxxiii} *Sauvé c. Canada* [2002] 3 R.C.S. 519, au par. 14.

^{xxxiv} *Supra*, note 30.

^{xxxv} UN Doc. A/RES/45/111, le 14 décembre 1990, Principe 5.

^{xxxvi} Comité des Droits de l'homme de l'ONU, Observation générale n° 21, article 10 (Droit des personnes privées de liberté d'être traitées avec humanité), UN CHROR, 44^e session 1(1992), Doc ONU. HRI/GEN/1/Rev.6(2003), par. 3.

^{xxxvii} Conseil de l'Europe, Recommandation (2006)2 du Comité des Ministres aux États membres sur les Règles pénitentiaires européennes. Adoptée par le Comité des Ministres le 11 janvier 2006, lors de la 952^e réunion des Délégués des Ministres, Partie I, Principes fondamentaux 1.

^{xxxviii} Voir l'article 2(2) du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, UN Doc. A/6316 (1966).

^{xxxix} Le droit des prisonniers d'avoir accès à des soins de santé équivalents à ceux qui sont offerts au reste de la population est reflété dans les déclarations et les lignes directrices internationales provenant de l'Assemblée générale des Nations Unies, de l'OMS, de l'ONUDC et d'ONUSIDA. Voir *Principes fondamentaux relatifs au traitement des détenus*, *supra*, au par. 9; OMS, *WHO Guidelines on HIV Infection and AIDS in Prisons*, 1993; ONUDC, OMS et ONUSIDA, *Le VIH/sida: Prévention, soins, traitement et soutien en milieu pénitentiaire : Cadre pour une intervention nationale efficace*, 2006 à la p. 10; et ONUSIDA, Déclaration de l'ONUSIDA à la Commission des droits de l'homme pendant sa cinquante-deuxième session, avril 1996," dans *Le sida dans les prisons : point de vue ONUSIDA* (Genève : ONUSIDA, 1997) à la p. 3.

^{xl} *Résumé des premiers résultats*, *supra*, note 14.