



Le 27 février 2012

Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles  
Fax : 613 947-2104  
Courriel : lcjc@sen.parl.gc.ca

Le très honorable Stephen Harper  
Premier ministre du Canada  
Fax : 613-941-6900  
Courriel : stephen.harper@parl.gc.ca

L'honorable Rob Nicholson  
Ministre de la Justice et procureur général du Canada  
Fax : 613-992-7910  
Courriel : rob.nicholson@parl.gc.ca

### **Mémoire concernant le projet de loi C-10 : La Loi sur la sécurité des rues et des communautés**

Le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes (FAEJ) et le West Coast Women's Legal Action Fund (West Coast LEAF) présentent ce mémoire sur le projet de loi C-10, qualifiée de *Loi sur la sécurité des rues et des communautés*. Nous vous écrivons pour ajouter la voix de nos organisations aux nombreux appels déjà lancés au Comité sénatorial des affaires juridiques et constitutionnelles pour demander le report de l'adoption du projet de loi C-10, tant que toutes les questions soulevées dans ces mémoires n'auront pas été examinées en profondeur, en particulier les incidences de la loi proposée sur les femmes et les Autochtones, les coûts financiers injustifiés que la loi proposée imposera aux gouvernements provinciaux et territoriaux, et l'importance cruciale de prévoir des « soupapes de sûreté » si les peines minimales obligatoires proposées entrent en vigueur. Nous estimons que l'obligation du gouvernement fédéral en vertu de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* de promouvoir et protéger les droits à l'égalité des défavorisés au Canada force le gouvernement à apporter d'importantes modifications au projet de loi C-10 avant de l'adopter.

## Qui nous sommes

Le FAEJ est une organisation nationale sans but lucratif constituée en vertu d'une loi fédérale et fondée en avril 1985 pour assurer l'égalité des droits pour les Canadiennes aux termes de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la « *Charte* »). À cette fin, le FAEJ est active dans des procédures pour défendre l'égalité des droits, la promotion de la réforme du droit et l'éducation juridique publique concernant l'inégalité des femmes. Intervenant dans plus de 150 arrêts touchant les droits à l'égalité notamment dans les domaines de la violence sexuelle, de l'équité salariale, des droits socio-économiques, des pensions alimentaires pour le conjoint et les enfants, de la liberté en matière de reproduction et de l'accès à la justice, le FAEJ a contribué au développement de la jurisprudence en matière de droits à l'égalité et à la définition de l'égalité réelle au Canada. Le FAEJ possède aussi une expertise considérable en droit pénal et en détermination de la peine. En 2006, en partenariat avec l'Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry (ACSEF), le FAEJ a présenté un mémoire au Comité sénatorial permanent de la justice et des droits de la personne pour s'opposer aux peines minimales obligatoires pour les infractions mettant en jeu des armes à feu. Le FAEJ appuie les mémoires présentés par les ACSEF en 2011 et en 2012 pour s'opposer aux peines minimales obligatoires prévues dans l'actuel projet de loi C-10.

Le West Coast LEAF est une organisation affiliée homologue du FAEJ. C'est un organisme sans but lucratif constitué en société en Colombie-Britannique et un organisme de bienfaisance enregistré sous le régime fédéral. La mission du West Coast LEAF consiste à parvenir à l'égalité en changeant les profils historiques de discrimination systémique contre les femmes, par des procédures pour défendre l'égalité des droits, par la promotion de la réforme du droit et par l'éducation juridique publique. Le West Coast LEAF a appuyé les interventions du FAEJ dans de nombreuses causes et est intervenu en son propre nom à tous les niveaux de la Cour supérieure de la Colombie-Britannique et à la Cour suprême du Canada pour présenter des arguments en faveur de l'égalité réelle de la femme.

Le FAEJ et le West Coast LEAF ont élaboré et défendu les droits à l'égalité dans des contextes où l'inégalité entre les sexes est accentuée par d'autres motifs interdits de discrimination, y compris la race, l'origine autochtone, l'orientation sexuelle et l'invalidité. Nous avons développé une expertise considérable dans l'analyse des incidences potentielles et réelles de lois proposées et existantes sur les groupes marginalisés, en particulier les femmes qui subissent des formes multiples et imbriquées de discrimination à cause de leur race, de leur origine ethnique, de leur classe sociale, de leur orientation sexuelle ou de leur invalidité. Nous voulons nous assurer que cette analyse est effectuée dans les délibérations et recommandations du Comité concernant le projet de loi C-10.

## Incidences discriminatoires du projet de loi C-10

De l'avis du FAEJ et du West Coast LEAF, le projet de loi C-10 aura une incidence discriminatoire sur des groupes déjà défavorisés au Canada. La loi n'encouragera pas l'égalité réelle. En fait, elle perpétuera les inégalités dont sont déjà victimes ceux qu'elle cible. La Cour suprême du Canada a maintes fois réitéré une interprétation de l'article 15 de la *Charte* qui s'efforce à la fois de prévenir la discrimination et de promouvoir l'égalité réelle. Au cœur de cette égalité réelle est le principe qu'une différence de traitement ne constitue pas, en soi, une violation des droits à l'égalité, et qu'une différence de traitement est parfois nécessaire pour obtenir des résultats en matière d'égalité. En prévoyant des peines minimales et en supprimant la discrétion judiciaire relative à la détermination de la peine (imposant ainsi une approche unique de la détermination de la peine), le projet de loi C-10 adopte une approche formaliste de l'égalité qui perpétuera le désavantage historique des groupes marginalisés.

Le FAEJ et le West Coast LEAF reconnaissent et appuient le besoin de lois pénales pertinentes et ciblées qui répondent aux besoins des victimes d'actes criminels, dont une grande proportion sont des femmes. Le fait que les femmes sont victimes de violence criminelle contribue grandement à l'inégalité de la femme dans la société canadienne. Mais le projet de loi C-10 ne constitue pas une réponse appropriée à ces préoccupations sociétales légitimes. De fait, à notre avis, les préjudices que causeront probablement l'imposition de peines minimales obligatoires et l'accès réduit à l'emprisonnement avec sursis envisagés dans le projet de loi C-10 feront beaucoup plus de mal que de bien aux femmes vulnérables.

### ***Incidences sur les victimes***

La volonté d'imposer « la loi et l'ordre » dont témoigne le projet de loi C-10 se fonde en partie sur l'idée que les peines plus sévères aident à prévenir la criminalité. Mais une foule d'études ont démontré que la peine a peu d'effet dissuasif, voire aucun<sup>1</sup>. Même si la répression peut avoir un certain effet dissuasif, rien ne prouve qu'il existe une corrélation entre l'ampleur de la répression et l'ampleur de la dissuasion. Il n'a pas été démontré que les peines minimales obligatoires sont plus dissuasives que des peines moins sévères et plus proportionnelles.

De toute évidence, la manière la plus efficace de protéger le public contre la criminalité consiste à empêcher que des actes criminels soient commis. La prévention exige une analyse du caractère sociétal de la criminalité et des stratégies pour lutter contre ses causes profondes. Mais le projet de loi C-10 vise uniquement à punir les délinquants. Le FAEJ et le West Coast LEAF exhortent le Comité à recommander la réaffectation des ressources pour qu'elles ne soient pas consacrées à cette approche coûteuse, stérile et individualisée de la répression de la criminalité, mais plutôt à des approches globales et polyvalentes qui reconnaissent la nature sociale de la criminalité et visent la prévention. Ces approches doivent comprendre des mesures pour lutter contre l'itinérance, la pauvreté, la maladie mentale, le manque d'instruction et d'autres facteurs connus de la criminalité. Le projet de loi ne répond pas aux besoins des femmes victimes d'actes criminels, parce qu'il détourne des ressources qui pourraient vraiment combattre la criminalité vers des mesures punitives stériles, discriminatoires et coûteuses.

### ***Incidences sur les femmes et d'autres groupes défavorisés***

Les femmes constituent la population carcérale qui augmente le plus vite dans les pénitenciers fédéraux du Canada. L'automne dernier, l'ombudsman fédéral pour les détenus, Howard Sapers, a exprimé son inquiétude concernant la crise de plus en plus profonde du surpeuplement des prisons de femmes partout au pays. Parce qu'un nombre accru de femmes se font infliger des peines d'emprisonnement, des lieux qui devraient être affectés à des services de counselling et de traitement servent de plus en plus de cellules, malgré l'absence de toilette ou d'eau courante, et les autorités ont été forcées de placer des délinquantes dans des roulottes et des gymnases convertis. Le surpeuplement entraîne une hausse des incidents de violence, et plus particulièrement des actes d'automutilation, qui ont plus que triplé depuis deux ans<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir, par exemple, R. c. Proulx, [2000] 1 R.C.S. 61 au paragraphe 107, qui cite la Commission canadienne sur la détermination de la peine, *Réformer la sentence : Une approche canadienne, Rapport de la Commission canadienne sur la détermination de la peine*, Ottawa, La Commission, 1987, p. 150-151; R. c. Wismayer (1997), 115 C.C.C. (3d) 18, p. 36; R. Broadhurst & N. Loh « Selective Incapacitation and the Phantom of Deterrence » dans R. Harding ed., *Repeat Juvenile Offenders: The Failure of Selective Incapacitation in Western Australia* (Crime research Centre, University of Western Australia, 1995), p. 55; Thomas Gabor et Nicole Crutcher, *Les effets des peines minimales obligatoires sur la criminalité, la disparité des peines et les dépenses du système judiciaire*, Ottawa, Division de la recherche et de la statistique, ministère de la Justice du Canada, 2002, en ligne : ministère de la Justice, [http://www.justice.gc.ca/fra/pi/rs/rap-rep/2002/rr02\\_1/rr02\\_1.pdf](http://www.justice.gc.ca/fra/pi/rs/rap-rep/2002/rr02_1/rr02_1.pdf); la Commission canadienne sur la détermination de la peine, tel que cité dans Alan Manson, « Finding a Place for Conditional Sentences » (1997) 3 C.R. (5th) 283, p. 291.

<sup>2</sup> Laura Stone et Vaughn Palmer, « Women behind bars », The Vancouver Sun, 12 octobre 2011, en ligne : <http://www.vancouversun.com/health/Women+behind+bars/5536830/story.html>.

Les conditions dans les prisons de femmes sont alarmantes et témoignent d'un mépris troublant pour les droits de la femme protégés par la *Charte* en matière d'égalité et pour leur droit de ne pas être l'objet d'un traitement ou de punitions cruels ou anormaux. La mise en œuvre du projet de loi C-10 accroîtra sans aucun doute le nombre de femmes condamnées à l'emprisonnement et aggravera ces conditions épouvantables.

Même si elles ne représentent que 2 % de la population du Canada, les femmes autochtones représentent 34 % des détenues dans les pénitenciers fédéraux et, au cours des dix dernières années, le nombre de détenues autochtones a augmenté de 86,4 %, comparativement à une hausse de 25,7 % des détenus autochtones durant la même période<sup>3</sup>. La plupart des détenues sont elles-mêmes victimes d'actes criminels : 86 % des détenues déclarent avoir été victimes de violence physique et 68 % ont été victimes de violence sexuelle durant leur vie. En 2009, près du tiers des délinquantes présentaient des problèmes de santé mentale à l'admission dans les pénitenciers fédéraux.

Malgré les réprimandes internationales adressées au Canada concernant la surreprésentation des femmes autochtones dans les prisons canadiennes<sup>4</sup>, le projet de loi C-10 perpétuera les disparités flagrantes qui existent déjà dans le système de justice pénale du Canada. Les peines minimales obligatoires et l'accès réduit à l'emprisonnement avec sursis accroîtront fortement la population carcérale, ce qui aura des effets dévastateurs sur les communautés marginalisées, en particulier les Autochtones et les personnes ayant des problèmes de santé mentale, déjà très fortement surreprésentées dans les établissements correctionnels.

Les modifications au *Code criminel* apportées en 1995 ordonnent aux tribunaux de faire « l'examen de toutes les sanctions substitutives applicables qui sont justifiées dans les circonstances », plus particulièrement en ce qui concerne les délinquants autochtones<sup>5</sup>. L'incarcération doit être considérée comme un dernier recours, et toutes les sanctions alternatives doivent être envisagées. Les alternatives à l'emprisonnement, compris l'emprisonnement avec sursis surveillé, coûtent moins cher au système de justice, et il a été démontré qu'elles réduisent les taux de récidive, comme l'a reconnu le ministre de la Justice Rob Nicholson à une réunion de l'Association du Barreau canadien en août dernier<sup>6</sup>. Les modifications apportées au *Code criminel* avaient pour but de résoudre le problème de l'incarcération excessive, et en particulier de l'incarcération disproportionnée des Autochtones. Dans l'interprétation de cette disposition, la Cour suprême du Canada a tranché que les tribunaux doivent accorder une attention particulière aux circonstances dans lesquelles se trouvent les délinquants autochtones à cause de leur caractère distinct et de leur différence par rapport aux délinquants non autochtones, et aussi à cause du colonialisme et du racisme et de la discrimination répandus qui ont provoqué la vaste surreprésentation des Autochtones dans les prisons canadiennes<sup>7</sup>.

Le pouvoir judiciaire discrétionnaire dans la détermination de la peine, en particulier en ce qui concerne les Autochtones, est une pierre angulaire du droit criminel canadien. L'emprisonnement avec sursis permet aux juges d'appliquer les principes de la justice réparatrice dans le prononcé de la peine et de lutter contre l'incarcération excessive des Autochtones et d'autres groupes racialisés. Mais ce pouvoir discrétionnaire sera sapé par les exigences relatives aux peines minimales obligatoires imposées par le projet de loi C-10. Lorsque des peines minimales obligatoires seront en place, les juges ne pourront plus

---

<sup>3</sup> Rapport annuel du Bureau de l'enquêteur correctionnel, 2010-2011.

<sup>4</sup> Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes : Canada, 2008.

<sup>5</sup> Alinéa 718.2(e).

<sup>6</sup> Robert Everett-Green, « Law and Disorder: What Bill C-10 could mean for Canada's native people », *The Globe and Mail*, 22 février 2012, en ligne : <http://m.theglobeandmail.com/news/politics/law-and-disorder-what-bill-c-10-could-mean-for-canadas-native-people/article2342832/?service=mobile>.

<sup>7</sup> R. c. Gladue, [1999] 1 R.C.S. 688.

tenir compte de la situation unique des délinquants autochtones ou envisager des peines alternatives qui encouragent la guérison et la réinsertion dans la communauté. La loi obligera les juges à infliger des peines d'emprisonnement malgré le fait que le délinquant est Autochtone ou malgré l'existence d'autres mesures, plus appropriées.

Les peines minimales obligatoires entrent en conflit avec les obligations législatives et judiciaires qui exigent que les juges infligent des peines adaptées au délinquant en tenant compte de toutes les autres solutions que l'incarcération. Les peines minimales obligatoires vont aussi à l'encontre de la responsabilité que doit assumer un système qui a perpétué les tendances racialisées de la criminalité et de la répression. Les peines minimales obligatoires contredisent également les principes du droit international, y compris ceux énoncés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, auquel le Canada est partie, parce qu'ils contreviennent aux principes de la proportionnalité de la peine énoncés aux articles 7, 9, 10, 14 et 15. Il ne fait aucun doute que l'adoption du projet de loi C-10 accentuera la surreprésentation des Autochtones dans les prisons canadiennes, ce qui va à l'encontre des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne, du droit existant et des principes de l'égalité réelle prévus dans la *Charte canadienne des droits et libertés*.

### **Préoccupations supplémentaires**

Afin de pouvoir incarcérer l'afflux de détenus que provoquera la loi proposée, le gouvernement devra autoriser d'énormes hausses des dépenses, et ce, au moment où le système de justice en Colombie-Britannique a été dénoncé par le juge en chef de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, qui le considère menacé, voire en péril, à cause du financement public insuffisant<sup>8</sup>. Les tribunaux de la Colombie-Britannique sont déjà confrontés à de graves arriérés et délais; plus de 100 affaires ont été rejetées par les tribunaux l'an dernier à cause des délais excessifs, et des milliers d'autres suivront probablement. Le budget de la Colombie-Britannique, déposé le 21 février, ne prévoyait pas de nouveau financement pour le système de justice déjà mal en point. Le gouvernement de l'Ontario évalue que la loi proposée ajoutera accroîtra de plus de 1 milliard de dollars les coûts des services de police et de la justice dans la province. Bien que ce changement législatif soit apporté par le gouvernement fédéral, sa mise en œuvre exigera des fonds provinciaux élevés et il faudrait tenir compte des priorités et des limites financières des provinces.

La loi proposée entraînera probablement une diminution des plaidoyers de culpabilité et allongera et retardera les procédures, car les accusés confrontés à une peine minimale obligatoire seront davantage incités à s'opposer jusqu'au bout aux accusations portées contre eux. La loi emprisonnera un plus grand nombre de délinquants et pour plus longtemps, ce qui accroîtra les coûts des services correctionnels et réduira les fonds publics à affecter à des initiatives communautaires de prévention de la criminalité, qui pourraient bien avoir une plus grande incidence sur la réduction de la criminalité et la sécurité des villes et des communautés – l'objectif déclaré de la loi proposée.

### **Conclusion**

L'approche du projet de loi C-10 face à la criminalité n'est pas une stratégie pertinente, viable ou efficace pour lutter contre les menaces à la sécurité publique. La sécurité des Canadiens serait mieux servie par le financement de stratégies de prévention du crime qui combattent les causes profondes de la criminalité, y compris la pauvreté, le racisme, le sexisme, l'homophobie, le manque d'instruction, des antécédents de traumatismes et d'abus, le manque d'accès à des programmes sociaux et à des possibilités d'emploi. Une

---

<sup>8</sup> Jeremy Hainsworth, « System of risk, B.C. chief justice warns », *The Lawyers Weekly*, 9 décembre 2011, en ligne : <http://www.lawyersweekly.ca/index.php?section=article&articleid=1556>.

politique de justice pénale viable et efficace doit d'abord chercher des solutions à ces problèmes sociaux pour pouvoir ensuite résoudre les problèmes de sécurité publique. La stratégie de prévention du crime la plus efficace consiste à développer des communautés en santé, égales et dynamiques.

En mettant l'accent sur la répression et les peines minimales obligatoires, le projet de loi C-10 ne favorisera pas la sécurité des rues et des communautés. Il aura plutôt des effets discriminatoires encore plus marqués sur les groupes historiquement défavorisés. Le FAEJ et le West Coast LEAF demandent au Comité de reporter l'adoption de ce projet de loi en attendant un examen complet des questions soulevées dans notre mémoire, en consultation avec les experts et les groupes communautaires, en particulier les organisations autochtones. Nous demandons au Comité d'adopter une approche qui accorde la priorité à l'égalité réelle, à l'équité, à la proportionnalité, à la compassion et à la compréhension des victimes ainsi que des délinquants, pour poursuivre une politique qui sert véritablement la justice.

Veillez agréer nos salutations distinguées.

Laura Track  
Directrice juridique, West Coast LEAF

Joanna Birenbaum  
Directrice en litige, FAEJ