

Commissariat à l'intégrité
du secteur public
du Canada



Office of the Public Sector
Integrity Commissioner
of Canada

**Conclusions du Commissariat à l'intégrité
du secteur public dans le cadre
d'une enquête concernant
une divulgation d'actes répréhensibles**

Service correctionnel Canada

Rapport sur le cas
Février 2016

Le rapport peut être consulté sur notre site Web à l'adresse suivante : www.psic-isp.gc.ca

Pour obtenir un exemplaire du rapport ou de toute autre publication du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada, veuillez communiquer avec le Commissariat :

Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada

60, rue Queen, 7^e étage

Ottawa (Ontario) K1P 5Y7

Tél. : 613-941-6400

Sans frais : 1-866-941-6400

Télec. : 613-941-6535

Courriel : psic-isp@psic-isp.gc.ca

This document is also available in English.

©Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada, 2016

N° de cat. : PG4-12/2016F-PDF

ISBN : 978-0-660-03975-6

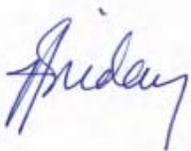
L'honorable George Furey
Président du Sénat
Le Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous présenter le Rapport sur le cas concernant les conclusions d'une enquête du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'encontre du Service correctionnel du Canada, rapport qui doit être déposé au Sénat conformément aux dispositions du paragraphe 38 (3.3) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

Le rapport fait état des conclusions concernant les actes répréhensibles, des recommandations faites à l'administrateur général, de mon avis quant au caractère satisfaisant ou non de la réponse de l'administrateur général relativement aux recommandations et des commentaires écrits de ce dernier.

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Président, mes salutations distinguées.

A handwritten signature in blue ink that reads "Friday".

Joe Friday
Commissaire à l'intégrité du secteur public
OTTAWA, février 2016

L'honorable Geoff Regan
Président de la Chambre des communes
Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous présenter le Rapport sur le cas concernant les conclusions d'une enquête du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada à la suite d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'encontre du Service correctionnel du Canada, rapport qui doit être déposé à la Chambre des communes conformément aux dispositions du paragraphe 38 (3.3) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*.

Le rapport fait état des conclusions concernant les actes répréhensibles, des recommandations faites à l'administrateur général, de mon avis quant au caractère satisfaisant ou non de la réponse de l'administrateur général relativement aux recommandations et des commentaires écrits de ce dernier.

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Président, mes salutations distinguées.

A handwritten signature in blue ink that reads "Friday".

Joe Friday
Commissaire à l'intégrité du secteur public
OTTAWA, février 2016

Table des matières

Avant-propos	2
Mandat.....	3
La divulgation	4
À propos de l'organisation	4
Résultats de l'enquête	5
Aperçu de l'enquête	5
Résumé des conclusions	6
Causer un danger grave et précis pour la sécurité d'enfants	6
Cas grave de mauvaise gestion	7
Conclusion.....	8
Recommandation et réponse du Service correctionnel du Canada.....	9

Avant-propos

J'ai l'honneur de vous présenter ce Rapport sur le cas concernant un cas fondé d'actes répréhensibles qui a été déposé devant le Parlement conformément à la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, L.C. 2005, ch. 46 (la Loi).

La Loi a été adoptée pour offrir un mécanisme de dénonciation confidentiel dans le secteur public fédéral afin de répondre au besoin visant à prévenir et à sanctionner les cas d'actes répréhensibles. Le régime de divulgation établi par la Loi a pour but non seulement de faire cesser ces actes et de prendre des mesures correctives, mais aussi d'avoir un effet dissuasif dans l'ensemble du secteur public fédéral. C'est la raison pour laquelle la Loi exige que les cas d'actes répréhensibles avérés fassent l'objet d'un rapport au Parlement, ce qui constitue un puissant outil de transparence et de responsabilité à l'égard du public.

C'est la première fois que le Commissariat à l'intégrité du secteur public conclut qu'un acte répréhensible visé à l'alinéa 8d) de la Loi a été commis, à savoir *le fait de causer — par action ou omission — un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement*. La présente affaire fait référence à une pratique présente dans un établissement carcéral fédéral en Saskatchewan, à savoir le Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci (PROO), qui a causé un risque pour la sécurité d'enfants.

Je conclus également qu'un acte répréhensible visé à l'alinéa 8c) de la Loi, à savoir *un cas grave de mauvaise gestion dans le secteur public*, a été commis, et ce, en grande partie en raison de la nature systémique de la pratique en cours au PROO.

Comme le démontrent ces conclusions, la Loi m'a investi d'un vaste mandat me permettant d'enquêter sur un large éventail d'actes répréhensibles présumés. Et, dans cette situation, l'exécution de mon mandat a permis au Commissariat de possiblement éviter un incident malheureux qui aurait pu avoir des conséquences graves sur une population vulnérable.

Le Service correctionnel du Canada (SCC) a pleinement collaboré tout au long de l'enquête et a répondu à toutes mes conclusions. Le SCC a immédiatement pris des mesures afin de corriger cette situation potentiellement dangereuse dès qu'il a été mis au courant de la nature des allégations.

Le présent rapport sur le cas porte sur un acte répréhensible commis au sein du SCC, et concerne des pratiques de gestion d'une institution qui relève de sa compétence. Le rapport n'évalue pas des politiques ou des programmes du PROO, lesquels ne faisaient pas objet de la divulgation protégée ou de la présente enquête.

Joe Friday, commissaire à l'intégrité du secteur public

Mandat

Le Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada est un organisme indépendant créé en 2007 pour établir un mécanisme sécuritaire et confidentiel permettant aux fonctionnaires ou aux citoyens de divulguer des actes répréhensibles commis au sein du secteur public fédéral ou liés à celui-ci. Plus précisément, le Commissariat a pour rôle d'enquêter sur les allégations d'actes répréhensibles et les plaintes en matière de représailles qui lui sont présentées en vertu de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (la Loi).

L'article 8 de la Loi définit un acte répréhensible de la manière suivante :

- a) la contravention d'une loi fédérale ou provinciale ou d'un règlement pris sous leur régime, à l'exception de la contravention de l'article 19 de la présente loi;
- b) l'usage abusif des fonds ou des biens publics;
- c) les cas graves de mauvaise gestion dans le secteur public;
- d) le fait de causer – par action ou omission – un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaine ou pour l'environnement, à l'exception du risque inhérent à l'exercice des attributions d'un fonctionnaire;
- e) la contravention grave d'un code de conduite établi en vertu des articles 5 ou 6;
- f) le fait de sciemment ordonner ou conseiller à une personne de commettre l'un des actes répréhensibles visés aux alinéas a) à e).

Selon la Loi, l'objet des enquêtes concernant les divulgations d'actes répréhensibles vise à porter à l'attention de l'administrateur général de l'organisme visé l'existence d'actes répréhensibles et de leur recommander des mesures correctives.

En application du paragraphe 38(3.3) de la Loi, je dois faire rapport au Parlement des cas d'actes répréhensibles avérés dans les soixante jours suivant la conclusion de l'enquête. Le présent Rapport sur le cas traite de l'enquête et des conclusions concernant une divulgation d'actes répréhensibles faite au Commissariat.

La divulgation

En mars 2015, j'ai ouvert une enquête sur des allégations d'actes répréhensibles, notamment une allégation que deux employés au Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci (PROO), un établissement carcéral fédéral, ont mis en péril la sécurité de leurs propres enfants en les amenant à leur lieu de travail et en les plaçant sous la garde de détenues, dont certaines étaient incarcérées pour des infractions relatives à des enfants. Cet acte, s'il est confirmé, pourrait constituer un acte répréhensible visé au paragraphe 8d) de la Loi. Ma décision d'entreprendre cette enquête a été prise à la suite d'une analyse exhaustive des renseignements fournis dans le cadre d'une divulgation protégée faite au Commissariat.

À la lumière des renseignements recueillis au cours de l'enquête, la portée de l'enquête s'est élargie afin de déterminer si d'autres employés au PROO avaient également mis en péril la sécurité de leurs propres enfants en les amenant dans cet établissement et en les confiant à la garde de détenues.

À propos de l'organisation

Le Service correctionnel du Canada (SCC) est l'organisme du gouvernement fédéral chargé d'administrer les peines d'emprisonnement de deux ans ou plus imposées par les tribunaux. Le SCC gère des établissements de divers niveaux de sécurité et surveille les délinquants en libération conditionnelle dans la collectivité.

Le Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci (PROO) est l'un des établissements qui font partie du SCC et il est décrit comme étant un établissement à « niveaux de sécurité multiples », où le milieu est ouvert et fonctionne un peu comme un établissement à sécurité minimale. Le PROO compte environ 65 employés permanents.

Au PROO, les détenues vivent dans des unités de type résidentiel, ce qui permet une plus grande liberté de mouvement que dans les autres types d'établissements carcéraux fédéraux. Le PROO offre des services et des programmes adaptés à la culture autochtone qui reflètent les traditions et les croyances autochtones. Le PROO répond aux besoins des délinquantes autochtones à l'aide d'enseignements et de cérémonies autochtones. Les délinquantes ont également accès à des Aînés et à des programmes adaptés à leur culture.

Résultats de l'enquête

L'enquête a révélé ce qui suit :

- **Le PROO a causé un danger grave et précis pour la sécurité d'enfants, un acte répréhensible visé à l'alinéa 8d) de la Loi, en :**
 - favorisant l'établissement d'une pratique qui permettait aux employés d'amener des enfants au PROO, un milieu dans lequel leur sécurité a été mise en péril.
- **Le PROO a commis un cas grave de mauvaise gestion, un acte répréhensible visé à l'alinéa 8c) de la Loi en :**
 - permettant que la pratique susmentionnée se poursuive pendant plusieurs années, créant ainsi un problème systémique.

Aperçu de l'enquête

L'enquête, achevée par Christian Santarossa du Commissariat, a commencé le 9 mars 2015. Monsieur Santarossa a mené une enquête exhaustive durant laquelle il a effectué une visite sur place, a examiné en profondeur la preuve documentaire et a considéré plusieurs témoignages. Comme l'exige la Loi, le SCC a fourni sans hésiter l'accès aux installations pertinentes et aux renseignements demandés au cours de l'enquête.

Conformément aux obligations auxquelles il est tenu au titre de la Loi, le Commissariat a donné au SCC la possibilité pleine et entière de répondre aux allégations. Le 30 octobre 2015, le Commissariat a remis au commissaire du SCC un rapport d'enquête préliminaire et lui a donné la possibilité de formuler des commentaires sur ces résultats.

Pour arriver à mes conclusions, j'ai pris en compte tous les renseignements reçus pendant l'enquête, y compris les renseignements fournis par le SCC, qui a souscrit aux conclusions préliminaires.

Résumé des conclusions

Causer un danger grave et précis pour la sécurité d'enfants, un acte répréhensible visé à l'alinéa 8d) de la Loi

Les éléments de preuve recueillis durant l'enquête démontrent que 21 employés ont amené des enfants à l'établissement à au moins 73 occasions depuis 2011. De plus, selon les témoins, il est manifeste que cette pratique était courante au PROO et qu'elle durait depuis de nombreuses années, possiblement depuis le début de 2000. Il est important de souligner que le PROO compte en moyenne 65 employés permanents, et par conséquent, qu'environ un tiers de l'effectif participait à cette pratique.

Notre enquête a révélé qu'au sein du SCC, il n'existait aucune procédure ou politique autorisant les employés à amener leurs enfants dans l'un ou l'autre des établissements carcéraux, y compris le PROO. On a relevé 73 cas documentés où les employés ont utilisé le formulaire « Non-responsabilité pour blessures infligées à un enfant » afin de pouvoir amener leur enfant au travail. Ce formulaire ne vise que les visites de membres de la famille de détenues.

Un danger grave et précis pour la sécurité

Les détenues incarcérées au PROO sont choisies parmi les membres de la population carcérale sous responsabilité fédérale. Sur les 39 détenues au PROO, 11 ont été condamnées ou avaient déjà été condamnées pour des infractions relatives à des enfants, comme des agressions sexuelles, des actes violents et de la négligence ayant causé des blessures ou la mort.

Les Rapports de renseignements opérationnels du PROO qui ont été examinés durant cette enquête font mention d'exemples précis d'incidents qui se sont produits et qui pourraient se produire au PROO. En 2014 et en 2015, des incidents violents impliquant des détenues qui font partie des « groupes menaçant la sécurité » (un terme utilisé par le SCC pour identifier les groupes et gangs criminels) ont été rapportés au PROO. Ces incidents comprennent des agressions sexuelles entre détenues, de la contrebande d'armes improvisées dans une aire ouverte, la présence de drogues comme la cocaïne et la méthamphétamine en cristaux et le placement en isolement d'une détenue à la suite d'un « événement comportemental ». Ces incidents témoignent de la réalité du PROO, un milieu de travail qui comporte des dangers inhérents importants.

Le PROO est un milieu ouvert, ce qui augmente le danger pour la sécurité des enfants étant donné que certaines détenues font l'objet de conditions particulières selon lesquelles elles ne doivent pas être dans des lieux où se trouvent des enfants. De nombreux témoins ont prétendu qu'en raison du milieu ouvert au PROO, on peut penser qu'il s'agit d'un milieu à moindre risque, toutefois, les éléments de preuve susmentionnés indiquent le contraire.

Selon moi, la nature ouverte du milieu au PROO, associée à la présence des dangers que l'on retrouve dans tout établissement pénitentiaire, augmente considérablement le risque que des incidents mettant en cause des enfants se produisent.

Le risque qu'un incident se produise où qu'un danger survienne peut être réduit par le processus de sélection des détenues, mais un risque demeure toujours présent. En l'espèce, ce risque est défini et accru par la pratique informelle, adoptée depuis longtemps, qui consiste à amener des enfants au PROO. Ces enfants ne sont pas des employés du SCC et ne sont visés par aucune politique ni aucun programme officiel du SCC; par conséquent, rien ne justifie leur présence et rien ne justifie la pratique systémique qui consiste à les amener au PROO.

Cas grave de mauvaise gestion, un acte répréhensible visé à l'alinéa 8c) de la Loi

Après avoir établi l'existence au PROO d'un danger grave et précis pour la sécurité des enfants, il fallait se demander qui était responsable d'avoir créé ce risque et si cela représentait un cas grave de mauvaise gestion au sens de la Loi.

Parmi les facteurs dont le Commissariat tient compte pour déterminer si on est en présence d'un cas grave de mauvaise gestion figurent notamment :

- des problèmes importants;
- des erreurs graves que reconnaîtrait incontestablement toute personne raisonnable;
- des actes dépassant le simple acte répréhensible ou la simple négligence;
- des actes ou des omissions de la direction qui créent un risque considérable de conséquences négatives graves sur la capacité de l'organisme, le bureau ou la section de remplir sa mission;
- la nature intentionnelle de l'acte répréhensible;
- la nature systémique de l'acte répréhensible.

Comme il a été établi dans la présente enquête, de nombreux employés ont amené des enfants au PROO. Cela dit, on peut faire une distinction entre les employés et la direction. Cette distinction ne permet pas d'excuser les actes des employés, mais elle permet de tenir responsable les personnes qui avaient le pouvoir de mettre fin à cette pratique. En l'espèce, les personnes qui étaient en position d'autorité ont approuvé cette pratique et y ont même pris part.

Par ailleurs, les actions ou l'inaction de la direction du PROO pouvaient exposer le SCC à un risque de responsabilité légale ainsi que ternir la réputation des établissements correctionnels fédéraux, et de ce fait, ébranler la confiance du public.

La preuve démontre que la pratique consistant à amener des enfants au PROO était systémique. La preuve donne également à penser que l'administration centrale du SCC n'était pas au courant de cette pratique. De fait, après avoir été mis au courant des allégations, l'administration centrale a ordonné à la direction du PROO de mettre fin immédiatement à la pratique en cause. Cela dit, les personnes en position d'autorité au PROO ont approuvé la pratique pendant de nombreuses années et ont permis qu'elle continue. En fait, il semble que personne au PROO n'ait ouvertement remis cette pratique en question. On s'est plutôt contenté de justifier la pratique en disant que la direction antérieure l'avait approuvée. En outre, les personnes en position d'autorité qui prenaient les décisions au PROO ont pris part à cette pratique.

Conclusion

Les renseignements recueillis durant cette enquête ont révélé que les actes répréhensibles visés aux alinéas 8d) et 8c) de la Loi ont été commis au Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci (PROO) du Service correctionnel du Canada (SCC), et ce, en :

- favorisant l'établissement d'une pratique qui permettait aux employés d'amener des enfants au PROO, un milieu dans lequel leur sécurité a été mise en péril;
- permettant que la pratique susmentionnée se poursuive pendant plusieurs années, créant ainsi un problème systémique.

En conformité avec l'alinéa 22h) de la Loi, j'ai fait une recommandation à l'administrateur général du SCC concernant les mesures qui doivent être prises afin de corriger les actes répréhensibles. Je suis satisfait de la réponse de l'administrateur général quant à cette recommandation et quant aux mesures prises à ce jour par le ministère afin de remédier aux actes fautifs relevés dans le présent rapport. Ma recommandation et la réponse du ministère sont mentionnées ci-après.

Recommandation et réponse du Service correctionnel Canada

Je recommande que l'administration centrale du SCC mette en place des moyens lui permettant de se tenir au courant des pratiques en cours dans les établissements carcéraux fédéraux et d'en assurer une surveillance active dans le but de s'assurer qu'elles soient conformes aux politiques et directives nationales applicables. De plus, ces pratiques devraient refléter le mandat et les programmes du ministère, être approuvées par les niveaux d'autorités compétentes, et être sécuritaires pour toutes les personnes présentes dans ces établissements.

Le Service correctionnel du Canada (SCC) accorde de l'importance à la conclusion relative à l'existence d'un cas fondé d'actes répréhensibles. Nous avons examiné les recommandations formulées dans votre rapport et nous avons l'intention de les respecter au moyen de mesures concrètes.

La première mesure portera sur une discussion que j'aurai avec les sous-commissaires régionaux. Je (Don Head, commissaire du Service correctionnel du Canada) leur demanderai d'examiner les pratiques locales en vigueur dans leurs régions respectives afin de veiller à ce que les pratiques en question soient communiquées au personnel à l'échelle nationale et qu'elles soient aussi en harmonie avec les politiques nationales applicables.

La deuxième mesure permettra au SCC d'examiner les pratiques précises consistant à emmener les enfants du personnel dans l'institution en l'absence d'une politique appropriée au Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci. Elle permettra également de veiller à ce que des politiques et des lignes directrices nationales adéquates soient mises en place afin d'assurer la sécurité du personnel et des visiteurs de l'institution.

Pour terminer, j'aimerais réitérer l'engagement du SCC de continuer à travailler en collaboration avec le Commissariat et de prendre des mesures correctives lorsque cela est nécessaire.