



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/2006/7/Add.2*
5 décembre 2005

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Soixante-deuxième session
Point 11 a) de l'ordre du jour provisoire

**DROITS CIVILS ET POLITIQUES, NOTAMMENT LES QUESTIONS SUIVANTES:
TORTURE ET DÉTENTION**

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA DÉTENTION ARBITRAIRE

Additif**

VISITE AU CANADA

(1^{er}-15 juin 2005)

* Nouveau tirage pour raisons techniques.

** Le résumé du présent rapport de mission est diffusé dans toutes les langues officielles. Le rapport lui-même, qui figure en annexe au présent résumé, n'est diffusé que dans la langue dans laquelle il a été présenté et en français.

Résumé

Le Groupe de travail sur la détention arbitraire a séjourné au Canada du 1^{er} au 15 juin 2005 à l'invitation du Gouvernement canadien. Le Groupe de travail s'est rendu dans la capitale Ottawa, à Iqaluit (Nunavut), Toronto (Ontario), Edmonton (Alberta), Vancouver (Colombie-Britannique) et Montréal (Québec). Dans ces localités, il a visité 12 lieux de détention, dont des postes de police, des centres de détention avant jugement, des établissements pour prisonniers condamnés, un centre pour jeunes délinquants et un centre de rétention d'immigrants. Dans ces lieux de détention, le Groupe de travail a pu s'entretenir en privé avec plus de 150 détenus; certains d'entre eux avaient été sélectionnés à l'avance mais la plupart ont été rencontrés au hasard de la visite.

Le rapport contient des données de base sur les normes régissant la détention et les institutions concernées par la question au Canada et décrit de manière relativement détaillée les dispositions régissant les domaines, qui, selon le Groupe de travail, revêtent un intérêt particulier, que ce soit en tant que pratique exemplaire ou sujet de préoccupation potentiel, à la fois en matière de justice pénale et de détention dans le contexte de l'immigration. Le rapport souligne que le Canada ayant un système constitutionnel manifestement fédéral, de nombreuses questions inscrites au mandat du Groupe de travail relèvent de la compétence des provinces et des territoires, et la situation tend donc à varier d'une juridiction à l'autre.

Le rapport prend acte du fait que le Canada est un pays où règne la règle de droit et dans lequel un pouvoir judiciaire fort et indépendant s'emploie à assurer des procès équitables et contrôle, de manière générale, vigoureusement la légalité de toutes les formes de privation de liberté. Le contrôle exercé par le pouvoir judiciaire est complété par le rôle actif joué par les avocats privés et les organisations non gouvernementales. Le Groupe de travail tient aussi à appeler l'attention sur le rôle joué par les commissions d'enquête au service de l'administration de la justice.

La loi sur la réforme des peines adoptée en 1996 et la loi sur la justice pénale pour les adolescents de 2002 prévoient un recours accru à des sanctions non privatives de liberté et ont contribué dans une large mesure à réduire le taux d'incarcération au Canada. La présence disproportionnée des autochtones dans les établissements pénitentiaires s'est toutefois nettement accentuée en dépit d'une disposition expresse de droit pénal tendant à ce que des mesures autres que l'emprisonnement soient envisagées, en particulier dans le cas des délinquants autochtones.

Il est noté dans le rapport que le recours moins fréquent à l'incarcération s'est toutefois accompagné d'un recours accru à la détention avant jugement. Ce phénomène touche de manière disproportionnée les groupes sociaux vulnérables, tels que les membres des communautés autochtones et des minorités, les pauvres, les toxicomanes et les personnes souffrant de troubles mentaux. Le rapport décrit plusieurs mesures novatrices, telles que la création de tribunaux spécialisés, adoptées pour juguler cette tendance.

Le Groupe de travail note d'autre part que le Canada dispose certes, pour assurer le droit à un avocat, qui est garanti par la Constitution, d'un système développé d'aide judiciaire en matière pénale mais, en pratique, ce système ne répond pas à de nombreux besoins.

Pour ce qui est de l'internement administratif dans le contexte de l'immigration, il est reconnu dans le rapport que, malgré l'impact qu'ont eu au Canada les préoccupations en matière de sécurité accrue, la détention de demandeurs d'asile et d'étrangers à leur arrivée au Canada ou en vue de leur expulsion demeure une mesure exceptionnelle. Le Groupe de travail est toutefois préoccupé par plusieurs dispositions de la législation sur l'immigration régissant la détention des demandeurs d'asile et des migrants. L'application de ces dispositions par les fonctionnaires des services de l'immigration ainsi que les restrictions qu'impose la loi au contrôle judiciaire de cette application font qu'il arrive que des étrangers soient détenus arbitrairement et qu'ils ne soient pas en mesure de contester efficacement leur détention. Le Groupe de travail décrit aussi les aspects pratiques de la détention des étrangers dans le contexte de l'immigration qui font qu'il est très difficile de contester la détention: barrières culturelles et linguistiques, obstacles à l'accès aux services d'un avocat et à l'assistance des ONG ainsi que la non-séparation d'avec les détenus de droit pénal dans les prisons de haute sécurité.

Enfin, le Groupe de travail est vivement préoccupé par le système de certificats de sécurité qui autorise les pouvoirs publics à détenir des étrangers pendant des années lorsqu'ils sont soupçonnés de constituer un danger pour la sécurité sans avoir à les inculper. Le contrôle judiciaire de la détention se fait à des intervalles de temps excessivement longs et n'aborde pas quant au fond la légalité du maintien en détention. L'aptitude du détenu à contester la détention est sévèrement restreinte par le fait que – aux fins d'assurer la protection d'informations confidentielles – il ne reçoit qu'un résumé très superficiel des motifs de sa détention.

Sur la base de ses conclusions, le Groupe de travail adresse des recommandations au Gouvernement en ce qui concerne le nombre disproportionné d'autochtones dans les prisons, le recours excessif à la détention avant jugement dans le cas des accusés appartenant à des groupes sociaux vulnérables et les besoins non satisfaits d'aide judiciaire. Pour ce qui est de la détention dans le contexte de l'immigration, le Groupe de travail recommande quelques changements d'ordre législatif et/ou pratique. Enfin, le Groupe de travail recommande que les personnes soupçonnées de terrorisme soient détenues non pas dans le contexte de l'immigration mais dans le cadre d'une procédure pénale assortie de toutes les garanties requises.

ANNEXE

**RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA DÉTENTION ARBITRAIRE
SUR SA VISITE AU CANADA (1^{er}-15 JUIN 2005)**

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction.....	1 – 3	5
I. PROGRAMME DE LA VISITE.....	4 – 6	5
II. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL.....	7 – 45	6
A. Cadre institutionnel.....	7 – 18	6
B. Cadre juridique de la détention.....	19 – 45	8
III. ASPECTS POSITIFS.....	46 – 60	14
A. Coopération du Gouvernement.....	46	14
B. Indépendance du pouvoir judiciaire et contrôle du système de justice pénale.....	47 – 49	14
C. Diminution du taux d’incarcération.....	50 – 52	15
D. Programme relatif aux tribunaux spécialisés et autres programmes visant à réduire le nombre de cas de détention avant jugement, en particulier parmi les personnes appartenant à des groupes vulnérables et marginalisés.....	53 – 59	15
E. La détention de demandeurs d’asile et d’étrangers en situation irrégulière demeure une exception.....	60	17
IV. SUJETS DE PRÉOCCUPATION.....	61 – 86	17
A. Détention dans le cadre de la procédure pénale.....	61 – 72	17
B. Détention dans le contexte de l’immigration.....	73 – 86	19
V. CONCLUSIONS.....	87 – 91	23
VI. RECOMMANDATIONS.....	92	24

Introduction

1. Le Groupe de travail sur la détention arbitraire, qui avait été créé en application de la résolution 1991/42 de la Commission des droits de l'homme et dont le mandat a été récemment élargi par la résolution 2003/31 de la Commission, a séjourné au Canada du 1^{er} au 15 juin 2005 à l'invitation du Gouvernement canadien. La délégation était composée de M^{me} Leïla Zerrougui, Présidente-Rapporteuse du Groupe de travail et chef de la délégation, ainsi que de M^{me} Soledad Villagra de Biedermann et de M. Seyyed Mohammad Hashemi, membres du Groupe de travail. Elle était accompagnée par le secrétaire du Groupe de travail, d'un fonctionnaire du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et de deux interprètes de l'Office des Nations Unies à Genève.
2. Étaient comprises dans la visite la capitale fédérale (Ottawa) et les villes d'Iqaluit, de Toronto, d'Edmonton, de Vancouver et de Montréal. Au cours de son séjour, la délégation s'est entretenue avec des responsables des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, des membres du pouvoir judiciaire, des représentants de la société civile, d'anciens détenus, des proches des personnes en détention et d'autres personnes. Elle a pu visiter 12 centres de détention et a eu des entretiens, en privé et sans témoin, avec 150 détenus.
3. Le Groupe de travail tient à exprimer sa gratitude au Gouvernement canadien, aux gouvernements du Nunavut et des provinces de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et du Québec ainsi qu'au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés qui ont apporté un précieux soutien logistique à la visite, et aux représentants de la société civile canadienne qu'il a rencontrés.

I. PROGRAMME DE LA VISITE

4. Le Groupe de travail a pu visiter les centres et lieux de détention suivants: Centre correctionnel de Baffins et l'*Isumaqsunngittukkuvik* (centre pour jeunes délinquants) à Iqaluit dans le Nunavut; Centre de détention de Toronto-Ouest, Centre de rétention pour immigrés de Rexdale, Complexe correctionnel de Maplehurst et Centre pour femmes de Vanier dans l'Ontario; Centre Pê Sâskâtêw à Hobbema et établissement pour femmes d'Edmonton dans l'Alberta; Centre de rétention pour immigrés de l'aéroport international de Vancouver, prison de Vancouver et Centre de détention avant jugement de North Fraser en Colombie-Britannique; et Centre de détention de Rivière-des-Prairies et cellules de garde à vue du service de police de la ville de Montréal au Québec. Le Groupe de travail a assisté à des audiences du tribunal des peuples autochtones consacrées à l'examen de demandes de libération sous caution, du tribunal sur le traitement des toxicomanes (Drug Treatment Court) et du tribunal de la santé mentale à l'Old City Hall de Toronto ainsi qu'à des audiences consacrées à l'examen du maintien en détention à la Section de l'immigration de Vancouver.
5. Le Groupe de travail a rencontré à Ottawa des représentants du Département des affaires étrangères et du commerce extérieur, du Ministère de la sécurité publique et de la protection civile (y compris de la gendarmerie royale du Canada), du Service correctionnel du Canada, de l'Agence des services frontaliers du Canada, du Ministère de la justice, du Ministère de la citoyenneté et de l'immigration, et de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Dans les provinces qu'il a visitées et dans le Nunavut, le Groupe de travail s'est entretenu avec des représentants des départements chargés de la police, de l'administration de la justice

et des affaires pénitentiaires. Il s'est également entretenu avec des membres du pouvoir judiciaire tant fédéraux que provinciaux, et des représentants des bureaux du Procureur, des commissions des droits de l'homme et des services d'aide judiciaire.

6. Le Groupe de travail a également eu des discussions avec des représentants de plusieurs organisations gouvernementales, dont des associations d'avocats, ainsi qu'avec des proches de personnes en détention et des anciens détenus.

II. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

A. Cadre institutionnel

7. La Constitution canadienne comporte deux documents (Lois constitutionnelles de 1867 et de 1982) et une série de normes non écrites héritées de la tradition britannique. Les principaux documents mettent l'accent sur la répartition des pouvoirs entre le Parlement fédéral et les législatures provinciales, et sur la protection des libertés et des droits individuels consacrés par la Charte canadienne des droits et des libertés qui fait partie de la Loi constitutionnelle de 1982. Le système politique canadien peut être qualifié de monarchie constitutionnelle parlementaire de type britannique et de démocratie représentative. Ce qui est important aux fins du présent rapport c'est que de la Constitution canadienne émane un système fédéral dans lequel les pouvoirs relatifs à la privation de liberté sont répartis entre le Gouvernement fédéral d'une part et les 10 provinces et les 3 territoires (ci-après dénommés «les provinces») de l'autre.

1. Répartition des pouvoirs entre l'État fédéral et les provinces

8. En matière de droit pénal et de procédure pénale, le pouvoir de légiférer appartient au Parlement fédéral. Les provinces sont habilitées à adopter les lois pour réprimer les infractions mineures. L'administration de la justice (création de tribunaux, ouverture d'enquêtes pénales, mise en accusation et conduite des procès) est du ressort des provinces. Pour certaines infractions, dont le trafic de drogues est l'exemple le plus significatif, les poursuites sont du ressort du Procureur général fédéral.

9. Pour ce qui est de la détention dans le contexte de la justice pénale, les peines de deux ans d'emprisonnement ou plus sont exécutées dans les établissements pénitentiaires fédéraux. Celles qui sont inférieures à deux ans sont exécutées dans les établissements provinciaux. Lorsque l'auteur d'une infraction est traduit en justice par le Procureur fédéral ou un procureur provincial, les audiences consacrées à l'examen de l'opportunité d'accorder une libération sous caution ont lieu devant les juges provinciaux ou les juges de paix. La détention avant et pendant le procès a lieu dans les centres de détention provinciaux.

10. Pour tout ce qui a trait à la législation sur l'immigration (et aux mesures de détention imposées dans ce contexte), le Parlement et les gouvernements fédéraux sont compétents.

2. Les tribunaux

11. La Cour suprême canadienne est au sommet de la hiérarchie judiciaire. Elle examine en dernière instance les affaires émanant des tribunaux fédéraux (aux fins du mandat du Groupe de travail, il s'agit des cas de détention dans le contexte de l'immigration et pour des motifs de sécurité nationale) et des tribunaux provinciaux.

12. Les procès pénaux se déroulent devant les juridictions supérieures et inférieures de chaque province. Les juridictions supérieures sont constituées par les législatures provinciales mais leurs membres sont nommés et rémunérés par le Gouvernement fédéral. Les juridictions inférieures – tribunaux provinciaux ou municipaux – sont créées par les législatures provinciales et leurs membres sont nommés par les gouvernements provinciaux. Les juges de paix (nommés par les Procureurs généraux provinciaux) jouent un certain rôle en matière pénale mais aucun procès ne se déroule devant eux. Les décisions des tribunaux supérieurs sont susceptibles de recours devant des juridictions d'appel provinciales et la Cour suprême canadienne.

13. En vertu du Code pénal, les audiences consacrées à l'examen de demandes de libération sous caution peuvent avoir lieu devant un juge de paix ou un juge provincial. Dans certaines juridictions (par exemple en Colombie-Britannique et au Québec), ces audiences se déroulent toujours devant un juge provincial alors que dans d'autres (par exemple dans l'Ontario) elles sont conduites par un juge de paix. Les juges de paix ne sont pas nécessairement des juristes.

3. La Couronne (les services des poursuites)

14. Tant au niveau fédéral qu'à celui de chaque province, le Ministre de la justice est aussi le Procureur général, c'est-à-dire le chef du service des poursuites (désigné comme la «Couronne» dans le contexte des procédures pénales). Les différents procureurs, appelés «avocats-conseils de la Couronne», tiennent lieu de représentants du Procureur général fédéral ou provincial respectivement et travaillent sous son autorité. Dans la pratique, toutefois, le Procureur général laisse une vaste marge de manœuvre aux avocats-conseils de la Couronne dans le cadre des procédures pénales. En plus des avocats-conseils de la Couronne, qui sont des fonctionnaires opérant sous son autorité, le Procureur général peut aussi charger des avocats-conseils mandatés sur une base journalière de faire office de procureurs.

15. Les avocats-conseils examinent tous les chefs d'accusation établis par la police et engagent une procédure judiciaire chaque fois qu'ils considèrent a) qu'il y a une chance raisonnable d'obtenir une condamnation et b) que des poursuites sont dans l'intérêt de la société. Pour l'application de ce dernier critère, les avocats-conseils exercent le pouvoir discrétionnaire dont ils jouissent en matière de poursuites et tiennent compte à la fois des principes généraux régissant les poursuites et des circonstances particulières de chaque cas d'espèce, notamment des circonstances de la victime, de l'auteur de l'infraction et des conditions locales.

4. Police

16. La police, c'est-à-dire la Gendarmerie royale du Canada où, dans l'Ontario et au Québec, la Police provinciale de l'Ontario et la Sûreté du Québec respectivement, et dans les grands centres urbains la police municipale, enquête et procède à des inculpations lorsqu'elle a des sérieux motifs de penser qu'une infraction a été commise.

5. Aide judiciaire

17. L'aide judiciaire en matière pénale incombe à la fois au Gouvernement fédéral, dans l'exercice de son pouvoir de légiférer en matière pénale et de protéger les droits consacrés par la Charte, et aux provinces dans l'exercice de leur pouvoir constitutionnel dans le domaine de l'administration de la justice. Quant à l'aide judiciaire en matière d'immigration, elle incombe,

elle aussi, à la fois au Gouvernement fédéral et aux provinces. En application d'une série d'accords avec les provinces et les territoires, le Gouvernement fédéral alloue à ceux-ci des fonds pour la fourniture d'une aide judiciaire en matière pénale. Jusqu'en 1990-1991, les coûts de cette aide étaient assumés à parts égales par le Gouvernement fédéral et les provinces et les territoires. Toutefois, depuis lors, la part du Gouvernement fédéral est tombée à environ 35 %. Du fait du partage de la responsabilité en ce qui concerne l'aide judiciaire, la manière dont cette aide est administrée varie d'une province à l'autre.

18. Parallèlement au programme d'aide judiciaire, le programme relatif aux avocats de service constitue un autre moyen important d'aider des accusés sans représentation en justice. Ces avocats sont nommés auprès des tribunaux pour aider les personnes qui ne sont pas assistées d'un avocat durant l'audience. En matière pénale, les avocats de service informent les clients de leur droit de plaider coupable ou non coupable et les aident à demander une libération sous caution ou à obtenir l'ajournement du procès. Ils peuvent représenter parfois leurs clients au cours des audiences consacrées à l'examen d'une demande de libération sous caution, lors d'un plaidoyer de culpabilité et au moment du prononcé du verdict. L'assistance d'un avocat de service est fournie à la fois par les associations d'avocats et dans le cadre du programme d'aide judiciaire.

B. Cadre juridique de la détention

1. Instruments internationaux ratifiés par le Canada

19. Le Canada a ratifié l'ensemble des principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme à l'exception de la Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

2. Charte canadienne des droits et des libertés

20. S'agissant du cadre juridique de la détention, les articles 7, 9, 10 et 11 de la Charte canadienne des droits et libertés (la Charte) revêtent une importance particulière. L'article 7 stipule ce qui suit: «Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.». Aux termes de l'article 9, «chacun a droit à la protection contre une détention ou un emprisonnement arbitraires.». De même, l'article 10 énonce les droits garantis en cas d'arrestation ou de détention (droit d'être informé des motifs de sa détention, droit à un avocat et droit d'*habeas corpus*). L'article 11 énumère les droits de l'accusé. Les droits consacrés par la Charte sont reconnus à «chacun» et pas seulement aux citoyens canadiens et aux personnes séjournant légalement au Canada.

3. Détention dans le contexte de la procédure pénale

a) Détention avant jugement

21. Lorsque la police arrête ou détient une personne, elle doit expliquer les motifs de la l'arrestation ou de la détention et indiquer le chef d'accusation s'il y en a un. Elle doit aussi informer immédiatement le détenu qu'il a le droit de consulter un avocat et le renseigner sur les services d'aide judiciaire disponibles dans la province.

22. Si la police estime que la personne arrêtée parce qu'elle est soupçonnée d'avoir commis une infraction doit être gardée en détention pendant l'enquête et la procédure pénale, elle doit déférer dans les meilleurs délais (généralement dans les 24 heures) cette personne devant un tribunal habilité à se prononcer sur une éventuelle libération sous caution. Au tribunal, l'avocat-conseil de la Couronne est tenu de présenter des arguments justifiant le maintien du suspect en détention. Le Procureur peut demander l'ajournement de l'audience pour une durée de trois jours au maximum. Un ajournement d'une plus longue durée peut être prononcé si l'accusé y consent.

23. En vertu du Code criminel (art. 515, par. 10), la détention avant et pendant le procès est justifiée dans les trois cas suivants: a) lorsqu'il faut assurer la présence du prévenu au tribunal; b) lorsqu'il faut protéger la sécurité du public, notamment celle des victimes et des témoins de l'infraction, y compris lorsqu'il est probable que le prévenu, s'il est mis en liberté, commettra une infraction pénale ou nuira à l'administration de la justice en détruisant des preuves ou en exerçant des pressions sur des témoins; et c) lorsqu'il faut préserver la confiance du public envers l'administration de la justice. Quand une personne est accusée de certaines infractions particulièrement graves, c'est à elle en revanche qu'incombe la charge de la preuve et il faudra lui démontrer pourquoi elle ne doit pas être détenue avant et pendant le procès (art. 516, par. 4).

24. Le tribunal peut ordonner la libération d'un accusé sous diverses conditions: il faut par exemple que l'accusé s'engage, avec ou sans condition, à se présenter régulièrement à la police, à ne pas quitter un secteur déterminé et à subir une cure de désintoxication (en cas de toxicomanie ou d'alcoolisme), qu'il dispose d'un certain montant ou qu'un ami ou un proche accepte de payer un montant pour le cas où il ferait défaut.

25. Les articles 520 et 521 habilite le prévenu et le Procureur à demander la révision de la décision de mise en détention ou de libération respectivement. Cette décision peut faire l'objet d'un appel devant une juridiction supérieure. Une audience consacrée au réexamen de la décision devrait en outre avoir lieu à intervalles réguliers, après 90 jours dans le cas d'une infraction punissable par voie de mise en accusation et après 30 jours dans le cas d'une déclaration de culpabilité dans le cadre d'une procédure sommaire. Pour certaines infractions particulièrement graves, par exemple lorsqu'une personne est accusée de meurtre, il n'y a pas de révision obligatoire de la détention avant jugement mais l'accusé peut en faire la demande.

b) Détention dans le cadre de l'exécution d'une sanction pénale

26. En 1996, le Canada a procédé à une réforme du régime des peines dont on retrouve les différents éléments dans la Partie XXIII du Code criminel. Comme l'a déclaré la Cour suprême canadienne, la réforme «doit être comprise comme une réaction au recours excessif à l'emprisonnement en tant que châtiment». Le paragraphe 2 d) et e) de l'article 718 du Code est libellé comme suit:

«(...) Le tribunal détermine la peine à infliger compte tenu des principes suivants: ... L'obligation, avant d'envisager la privation de liberté, d'examiner la possibilité de sanctions moins contraignantes lorsque les circonstances le justifient; et

e) L'examen de toutes les sanctions substitutives applicables qui sont justifiées dans les circonstances, plus particulièrement en ce qui concerne les délinquants autochtones¹».

27. Afin de permettre aux tribunaux de mettre ces principes en pratique, le Code criminel prévoit une série de peines non privatives de liberté (dont la plupart sont antérieures à la loi sur la réforme des peines). Ces mesures de substitution (aussi appelées mesures de diversification) sont dans l'ordre ascendant (en fonction de la sévérité de la peine) l'absolution, la probation, l'amende, la peine discontinue et le service communautaire.

28. La disposition autorisant le recours à des «mesures de substitution» en lieu et place d'une procédure pénale est le principal moyen par lequel les autorités provinciales administrent les programmes de justice réparatrice. La Cour suprême canadienne a défini cette justice comme une tentative pour «réparer les effets néfastes d'une infraction d'une manière qui tienne compte des besoins de toutes les parties concernées, objectif dont la réalisation est assurée, en partie, par la réinsertion du délinquant, le dédommagement de la victime et de la communauté et la promotion d'un sens des responsabilités chez le délinquant et d'une reconnaissance du mal fait à la victime et à la collectivité». La justice réparatrice fait appel à des conseils de détermination de la peine, à la concertation des familles, à des programmes de réconciliation entre les contrevenants et leurs victimes et à la médiation entre la victime et le délinquant. Certains programmes de justice réparatrice sont inspirés de la philosophie et de la pratique traditionnelles de la justice des communautés autochtones canadiennes et sont donc tout à fait adaptés au mandat (énoncé au paragraphe 2 e) de l'article 718 du Code criminel) tendant à accorder une attention particulière aux circonstances des délinquants autochtones².

c) Prise en compte de la détention avant jugement dans le calcul de la durée de la peine

29. Le paragraphe 3 de l'article 719 du Code criminel habilite le juge à «prendre en compte toute période que la personne a passée sous garde par suite de l'infraction» mais n'en fait pas une obligation. Selon les renseignements recueillis par le Groupe de travail, le juge tient généralement compte de la détention avant jugement (suite à un refus d'une libération sous caution) lorsqu'il fixe la peine d'emprisonnement, à un taux de deux jours pour chaque jour de détention avant jugement. Deux facteurs expliquent l'application d'un tel taux: a) les critères pris en compte pour une relaxation précoce dans le cadre d'une remise de peine ou d'une libération conditionnelle ne tiennent pas compte de la période de détention avant jugement; et b) les conditions sont généralement plus dures durant la détention avant jugement (par exemple, les visites et les programmes auxquels ont droit les détenus sont soumis à des restrictions). Au cours des cinq dernières années, les juges ont de temps à autre «généreusement» pris en compte la période de détention avant jugement, appliquant un taux de plus de deux jours pour une journée passée en détention provisoire de façon à prendre en considération les conditions particulièrement dures de la détention avant jugement.

¹ Cette disposition a été expliquée et interprétée de manière détaillée par la Cour suprême dans son arrêt dans l'affaire *Gladue* du 23 avril 1999 (*R. c. Gladue* [1999] 1 S.C.R. 688).

² *R. c. Proulx*, [2000] 1 S.C.R. 61.

4. Législation contre le terrorisme

30. Le Groupe de travail s'abstiendra de décrire dans le présent rapport la législation pénale antiterrorisme adoptée au lendemain du 11 septembre 2001 dans la mesure où, de l'avis aussi bien des représentants du Gouvernement que de ceux de la société civile, elle n'est guère utilisée d'une manière pouvant soulever des questions dans le cadre du mandat du Groupe de travail. Comme nous le verrons ci-après, la législation sur l'immigration est le principal moyen employé par le Canada pour combattre le terrorisme international.

5. Détention de mineurs

31. Le 1^{er} avril 2003, la loi sur la justice pénale pour les adolescents est entrée en vigueur, remplaçant la loi sur les délinquants juvéniles. La nouvelle loi vise à répondre aux préoccupations suscitées par la loi sur les délinquants juvéniles, en particulier en ce qui concerne le taux d'incarcération excessivement élevé parmi les jeunes.

32. La loi s'applique à des «adolescents» définis comme des accusés qui, au moment de l'infraction, étaient âgés de 12 à 18 ans. S'il est inculqué d'une infraction pénale, l'adolescent comparait devant le tribunal pour adolescents où siègent les juges des tribunaux provinciaux. Généralement, la procédure est régie par le Code criminel. Des dispositions spéciales s'appliquent aux jeunes non représentés et en vue de renforcer la protection des intérêts privés des parties.

33. La loi sur la justice pénale pour les adolescents prévoit diverses mesures auxquelles peut faire appel la police ou le Procureur de la Couronne face à de jeunes délinquants sans avoir à faire appel au système officiel de justice juvénile. Lorsqu'un adolescent est jugé et déclaré coupable, le tribunal décide s'il doit infliger une peine pour mineur ou une peine pour adulte. Si la déclaration de culpabilité concerne une infraction dite «désignée» (meurtre, tentative de meurtre, homicide et agression sexuelle caractérisée), c'est à l'adolescent qu'il incombe de montrer pourquoi une peine pour adulte ne doit pas être appliquée, dans les autres cas c'est à la Couronne de le faire. Les peines infligées aux adolescents ne sont généralement pas privatives de liberté.

6. Internement administratif dans le contexte de l'immigration

a) Détention de migrants et de demandeurs d'asile

34. Jusqu'en décembre 2003, le Ministère fédéral de la citoyenneté et de l'immigration qui exerce une compétence générale pour les questions de migration et d'asile était également responsable de la détention dans le contexte de l'immigration (y compris la détention des demandeurs d'asile). Comme cette responsabilité a été transférée à l'Agence des services frontaliers du Canada, organisme créé en 2002 au Département de la sécurité publique et de la protection civile, le pouvoir d'ordonner l'internement administratif dans le contexte de l'immigration appartient désormais aux fonctionnaires de cet organisme. Ce pouvoir est soumis au contrôle d'un membre de la Section de l'immigration, qui relève d'un tribunal administratif indépendant, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Les membres de la Commission sont des fonctionnaires nommés par le Gouvernement pour un mandat de sept ans

au maximum et susceptibles d'être démis de leurs fonctions à n'importe quel moment pour un motif légitime. Leur mandat est renouvelable.

35. Le cadre juridique régissant l'internement administratif des étrangers par l'Agence des services frontaliers du Canada est défini aux articles 55 à 61 de la loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et aux articles 244 à 250 du Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés. Ce régime est applicable aux résidents permanents, aux migrants et aux personnes qui demandent le statut de réfugié au Canada; en d'autres termes, s'agissant des décisions relatives à l'internement, la loi ne fait pas de distinction entre les réfugiés et les demandeurs d'asile entrés illégalement ou qui n'ont pas quitté le pays à l'expiration de leur permis de séjour et d'autres étrangers en situation irrégulière. Selon les informations recueillies par le Groupe de travail, en pratique, les pouvoirs publics prennent une mesure d'internement en l'absence de papiers d'identité et, souvent, selon qu'une personne s'est présentée volontairement pour déposer une demande d'asile ou qu'elle a fait sa demande après avoir été appréhendée par les autorités.

36. En vertu de l'article 55, un fonctionnaire peut arrêter un ressortissant étranger (y compris un résident permanent) s'il a «des motifs raisonnables de croire qu'il est interdit de territoire» et a) qu'il constitue un danger pour la sécurité publique ou b) qu'il se soustraira vraisemblablement au contrôle, à l'enquête ou au renvoi. Un troisième motif d'internement consiste dans le fait que l'intéressé n'a pas prouvé son identité dans le cadre d'une procédure «prévue par la loi sur l'immigration et la protection des réfugiés».

37. Dans les 48 heures qui suivent la mise en détention d'un étranger et à n'importe quel moment par la suite, le détenu doit être présenté à la Section de l'immigration pour un contrôle des motifs justifiant le maintien en détention (art. 57). Si la détention est confirmée à ce stade, elle doit être contrôlée de nouveau dans un délai de sept jours et par la suite au moins une fois tous les trente jours. Aucune limite n'est fixée dans la loi quant à la durée totale de la détention. Toutefois, comme la détention touche des droits garantis par la Charte, il est établi dans la jurisprudence qu'un internement dans le contexte de l'immigration sans aucune perspective raisonnable de renvoi constitue une violation du droit à la liberté.

38. La Section de l'immigration prononce la remise en liberté sauf si elle a la preuve que le détenu étranger a) constitue un danger public, b) se soustraira vraisemblablement à la prochaine audience consacrée à l'examen de son renvoi, c) que «le Ministre prend les mesures voulues pour enquêter sur les motifs raisonnables de soupçonner» que l'intéressé est interdit de territoire pour raison de sécurité, ou d) que «le Ministre estime que l'identité de l'étranger n'a pas été, mais peut être, prouvée et que l'étranger n'a pas raisonnablement coopéré en fournissant au Ministre des renseignements utiles à cette fin ou si le Ministre fait des efforts valables pour établir l'identité de l'étranger» (art. 58, par. 1).

39. Aussi bien le fonctionnaire de l'immigration que la Section de l'immigration peuvent imposer des conditions comme celles consistant à faire rapport à un fonctionnaire de l'immigration, à ne pas se rendre dans certains endroits ou à ne pas fréquenter certaines personnes, à verser une caution ou à offrir une garantie lorsqu'ils ordonnent la remise en liberté d'un ressortissant étranger ou d'un résident permanent étranger.

40. Le recours disponible contre les décisions de la Section de l'immigration consiste à demander l'autorisation de faire appel devant la Cour fédérale. Un juge de cette instance décide

alors, en l'absence du détenu, s'il y a lieu ou non de l'autoriser à déposer une demande de contrôle judiciaire. S'il est fait droit à la demande de contrôle judiciaire, la Cour fédérale tient une audition dans le cadre de la procédure d'examen judiciaire avant de se prononcer sur l'affaire.

b) Détention au titre d'un certificat de sécurité

41. Le système de certificats de sécurité a pour principal but d'autoriser, dans le cadre d'une procédure qui permet de protéger les renseignements confidentiels, le renvoi de non-citoyens pour des raisons de sécurité ou au motif qu'ils ont commis des violations des droits de l'homme ou du droit international, qu'ils se sont rendus coupables d'infractions graves ou qu'ils ont été impliqués dans la criminalité organisée. Les certificats de sécurité existent dans le cadre de la législation sur l'immigration depuis 1978 et ont été utilisés 27 fois. Au titre de ces certificats, 4 personnes sont actuellement détenues et 2 autres ont été libérées sous des conditions extrêmement strictes imposées par un juge. Il convient de souligner que la majorité des étrangers déclarés non admissibles au Canada pour des raisons de sécurité sont détenus dans le contexte de l'immigration sans qu'un certificat de sécurité ne soit émis.

42. Un certificat de sécurité est signé par le Ministre de la citoyenneté et de l'immigration et le Ministre de la sécurité publique et de la protection sociale. Il est ensuite examiné par un juge de la Cour fédérale. La procédure devant cette instance est régie par des règles visant à garantir le secret des informations sur lesquelles les pouvoirs publics se sont fondés pour émettre le certificat.

43. Le juge «décide du caractère raisonnable du certificat ..., compte tenu des renseignements et autres éléments de preuve dont il dispose», et l'annule s'il ne le considère pas raisonnable. La décision du juge n'est susceptible ni d'appel ni de révision judiciaire (loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, art. 80). Si un certificat est jugé raisonnable, il constitue une mesure de renvoi exécutoire et sans appel, sans qu'il soit nécessaire de procéder à un contrôle (art. 81).

44. Dès que le certificat de sécurité est émis (c'est-à-dire sans avoir à attendre la décision du juge sur sa légitimité), l'arrestation et la détention de la personne concernée sont obligatoires à moins qu'il ne s'agisse d'un résident permanent. Si la personne visée par le certificat est un résident permanent, les deux ministères concernés peuvent émettre un mandat d'arrestation (loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, art. 82). Au plus tard dans les 48 heures qui suivent le début de la détention d'un résident permanent, le juge entreprend le contrôle des motifs justifiant son maintien en détention. Les mesures visant à garantir la confidentialité des renseignements s'appliquent à cette procédure aussi. Tant que le juge n'a pas statué sur le certificat, l'intéressé doit lui être présenté au moins une fois tous les six mois. Le juge ordonne le maintien en détention s'il est convaincu que le résident permanent constitue toujours un danger pour la sécurité nationale ou la sécurité d'autrui ou qu'il se soustraira vraisemblablement à la procédure ou au renvoi (art. 83).

45. Si la personne désignée dans le certificat de sécurité n'est pas un résident permanent, elle peut demander sa libération 120 jours après que le Tribunal fédéral a déclaré le certificat raisonnable. Le juge peut ordonner la remise en liberté du citoyen étranger, aux conditions qu'il estime indiquées, sur preuve qu'il ne sera pas renvoyé du Canada dans un délai raisonnable et que sa libération ne constituera pas un danger pour la sécurité nationale ou la sécurité d'autrui (art. 84, par. 2).

III. ASPECTS POSITIFS

A. Coopération du Gouvernement

46. Tout au long de la visite et à tous égards, le Groupe de travail a bénéficié de la pleine coopération du Gouvernement fédéral et de toutes les autorités provinciales auxquels il a eu affaire. Il a été en mesure de se rendre dans tous les centres de détention ou autres lieux qu'il a souhaité visiter. Partout où il s'est rendu, le Groupe de travail a pu rencontrer tous ceux avec lesquels il a souhaité s'entretenir (personnes placées en garde à vue, détenus avant jugement, condamnés exécutant une peine, personnes détenues dans le contexte de l'immigration, femmes, mineurs, personnes détenues dans des quartiers d'isolement et dans des infirmeries, détenus dont le nom avait été envoyé d'avance au Gouvernement et détenus choisis au hasard). Dans ce contexte, il convient de souligner que le Gouvernement a accédé à la demande du Groupe de travail de s'entretenir en privé avec trois détenus au titre de certificats de sécurité se trouvant au Centre de détention de Toronto-Ouest. Le Groupe de travail réaffirme sa gratitude aux autorités pour leur effort de transparence et leur coopération.

B. Indépendance du pouvoir judiciaire et contrôle du système de justice pénale

47. Le Canada est un pays régi par la règle de droit, où un pouvoir judiciaire fort et indépendant s'efforce de garantir des procès équitables et exerce un contrôle généralement strict sur la légalité de toutes les formes de privation de liberté. Des programmes d'aide judiciaire assurent à ceux qui n'en ont pas les moyens (dans des limites que le Groupe de travail examinera plus loin) une représentation en justice dans les affaires pénales, et les avocats privés considèrent traditionnellement l'exercice de leur profession comme une activité d'utilité publique, fournissant au besoin une assistance gratuite ou à des tarifs inférieurs au prix du marché.

48. Parallèlement au contrôle de la privation de liberté par les autorités judiciaires, les enquêtes publiques en cas de dysfonctionnement de la justice pénale jouent, aux yeux du Groupe de travail, un rôle particulièrement important à un autre niveau. Ces enquêtes permettent à l'ensemble de la société d'examiner les cas de détention injuste (dus à une erreur judiciaire, à une discrimination systémique à l'égard des minorités dans le cadre de la justice pénale, à la vulnérabilité particulière des peuples autochtones lorsqu'ils ont des démêlés avec la justice). Ces enquêtes ont mis en évidence les facteurs systémiques et les causes profondes à la base de plusieurs problèmes relevant du mandat du Groupe de travail et ont débouché sur des recommandations qui contribuent à la solution des problèmes. Les enquêtes publiques illustrent aussi le rôle central que joue la société canadienne pour ce qui est de dénoncer les cas de détention arbitraire.

49. La Commission canadienne des droits de l'homme, qui examine les plaintes émanant de citoyens ou de résidents et les institutions de protection des droits de l'homme en place dans les différentes provinces et localités, telles que les bureaux du médiateur, constituent d'autres moyens de contrôle. Le dialogue franc et ouvert entre les pouvoirs législatif et exécutif d'une part et la société civile de l'autre contribue largement à réduire le nombre de cas de détention arbitraire.

C. Diminution du taux d'incarcération

50. Jusqu'au milieu des années 90, le Canada était l'un des pays occidentaux où la population carcérale était la plus forte. Depuis l'adoption de la loi sur la réforme des peines en 1996, la population carcérale (prisonniers condamnés) fédérale n'a cessé de baisser. Le taux d'incarcération est actuellement de 116 pour 100 000 habitants. Sept pour cent seulement des personnes exécutant une peine sont actuellement incarcérés et 47 % des condamnations prononcées par les tribunaux en 2003 et 2004 portaient sur des mesures probatoires. La loi sur la justice pénale pour les adolescents de 2002 constitue un pas très important dans la lutte contre le recours excessif à l'incarcération des jeunes délinquants, et le nombre de jeunes en détention a baissé. Cette évolution s'est accompagnée d'une diminution du taux de criminalité.

51. Malheureusement, la baisse générale du taux d'incarcération entraînée par la loi sur la réforme des peines n'a pas eu d'effets positifs sur le taux excessif d'incarcération des autochtones. Au contraire, leur surreprésentation – en particulier celle des femmes – dans la population carcérale s'est même accentuée. Le Groupe de travail a appris que cela était dû à plusieurs raisons, notamment à la structure démographique de la population autochtone, à son urbanisation et à sa paupérisation accrues qui s'accompagnent de taux de chômage élevés et d'une détérioration de leur santé physique et mentale.

52. Le Groupe de travail note toutefois que les autorités sont pleinement conscientes de cette situation qui les préoccupe vivement et prennent des mesures pour y faire face. Très importante à cet égard est la disposition du paragraphe 2 e) de l'article 718 du Code criminel, qui exige des tribunaux – en application du principe selon lequel toutes les sanctions autres que l'incarcération doivent être envisagées – qu'ils accordent une attention particulière aux délinquants autochtones, et l'interprétation par la Cour suprême de cette disposition dans l'affaire *Gladue* devrait permettre de lui donner pleinement effet. Le Groupe de travail a été en outre informé des efforts tendant à recruter un plus grand nombre d'autochtones dans la police, le système judiciaire, l'administration pénitentiaire et les professions juridiques en général. Ces efforts doivent être salués.

D. Programme relatif aux tribunaux spécialisés et autres programmes visant à réduire le nombre de cas de détention avant jugement, en particulier parmi les personnes appartenant à des groupes vulnérables et marginalisés

53. Afin de faire face au problème de l'incidence disproportionnée de la détention avant jugement au sein des groupes vulnérables, les juridictions d'Old City Hall à Toronto, les plus actives au Canada, ont mis en place des tribunaux spécialisés dans les affaires concernant les autochtones, les toxicomanes et les délinquants souffrant de troubles mentaux.

54. Le Tribunal *Gladue* (Tribunal des autochtones) est ouvert à tous les accusés autochtones. Le juge, les procureurs et les employés du Tribunal sont tout à fait conscients de la manière dont les critères traditionnels en vertu desquels la libération sous caution est accordée ou refusée pénalisent de manière disproportionnée les accusés autochtones. En outre, ils ont une connaissance approfondie des programmes et services prévus pour les autochtones à Toronto en lieu et place de la détention avant jugement.

55. Le Tribunal de la santé mentale d'Old City Hall compte parmi son personnel deux agents de santé mentale, un gestionnaire de cas et un psychiatre ainsi qu'un juge et des procureurs rompus aux questions de santé mentale. En atténuant dans une large mesure le caractère accusatoire des audiences consacrées à l'examen des demandes de libération sous caution, ce tribunal prend dûment compte des difficultés qu'ont les accusés souffrant de troubles mentaux à étayer leur demande. Toutes les parties dans la procédure devant ce tribunal visent, lorsque les conditions requises sont remplies, à permettre à ces personnes de réintégrer le système de santé mentale en leur assurant un hébergement adéquat et les services de soutien requis.

56. Les accusés toxicomanes non violents peuvent obtenir que leur demande de libération sous caution soit examinée par le Tribunal de traitement des toxicomanes mis en place par les juridictions d'Old City Hall à Toronto. Devant cette instance, l'accusation et l'accusé peuvent s'entendre pour que les poursuites soient suspendues ou abandonnées si l'accusé suit avec succès un programme de désintoxication. Pendant les huit à quinze mois que dure le programme, l'accusé doit se présenter régulièrement à des audiences consacrées au réexamen de sa libération sous caution devant le Tribunal et rester ainsi sous le contrôle de cette juridiction. La cour provinciale de Vancouver s'est dotée à son tour d'un tribunal de traitement des toxicomanes.

57. Le Groupe de travail a assisté à des audiences devant les trois types de tribunal susmentionnés et a eu une description des avantages certains qu'ils présentent. Certains interlocuteurs du Groupe de travail ont toutefois exprimé des réserves quant au respect plein et effectif du droit à un procès équitable dans le cadre de la procédure devant le Tribunal de traitement des toxicomanes. Ils font observer que les poursuites contre l'accusé sont «suspendues» et la décision quant à sa culpabilité ou à son innocence est souvent différée de plus d'une année. En outre, les pouvoirs coercitifs inhérents à la procédure pénale sont utilisés pour amener les personnes à accepter de subir un traitement.

58. Parmi les projets qui ont impressionné le Groupe de travail figure le Programme de surveillance et de vérification de la liberté sous caution mis en œuvre à Toronto (Programme de libération sous caution de Toronto), qui – avec le financement du Gouvernement provincial – aide les accusés, qui autrement se verraient refuser la libération sous caution, à en bénéficier. Dans la pratique, des fonctionnaires du Programme interrogent des bénéficiaires potentiels (personnes en détention provisoire ayant normalement peu de chances d'obtenir une libération sous caution) et effectuent une analyse détaillée de la situation des détenus. Sur la base des informations recueillies, le Programme décide d'apporter ou non son assistance. Si le Programme y consent, il supervise le respect par l'accusé des conditions imposées par le tribunal. Des centaines de personnes vivant dans la région de Toronto, qui seraient autrement en détention provisoire, peuvent ainsi garder leur liberté sous le contrôle du Programme.

59. Le Groupe de travail rend hommage au Canada pour ces programmes novateurs visant à réduire le taux de détention avant jugement. Il considère que de tels programmes méritent d'être «transposés» dans d'autres juridictions canadiennes et pourraient aussi constituer des modèles utiles pour d'autres pays. Dans le même temps, comme on le verra plus loin, le Groupe de travail demeure préoccupé par un recours accru continu à la détention avant jugement au cours des 10 dernières années.

E. La détention de demandeurs d'asile et d'étrangers en situation irrégulière demeure une exception

60. Bien que les préoccupations accrues en matière de sécurité ont un impact sur la société canadienne, la détention de demandeurs d'asile et d'étrangers à leur arrivée au Canada ou en vue de leur renvoi du pays demeure une exception. En outre, dans la plupart des cas, la détention dans le contexte de l'immigration dure moins de 48 heures ou quelques jours seulement.

IV. SUJETS DE PRÉOCCUPATION

A. Détention dans le cadre de la procédure pénale

1. Difficultés qu'ont les accusés appartenant à des groupes vulnérables et marginalisés d'obtenir une libération sous caution

61. Alors que le nombre de personnes condamnées n'a cessé de baisser depuis l'adoption de la loi sur la réforme des peines, le nombre de personnes en détention provisoire a considérablement augmenté. À l'échelle du Canada, l'accroissement est de 9 % entre 2001-2002 et 2002-2003³.

62. L'augmentation continue du nombre de personnes en détention provisoire dans un contexte caractérisé par une baisse du taux de criminalité (et d'une diminution du nombre de prisonniers condamnés) est vivement préoccupante pour les raisons décrites ci-après. Premièrement, tant en droit canadien qu'en droit international, chacun doit être considéré comme innocent tant que sa culpabilité n'a pas été prouvée. Deuxièmement, alors qu'au Québec et en Colombie-Britannique, les personnes en détention provisoire ont accès aux programmes dont bénéficient les condamnés, tel n'est pas le cas dans la plupart des autres provinces. Troisièmement, comme l'ont reconnu les tribunaux canadiens, en diminuant de deux voire de trois jours la durée de la peine d'emprisonnement pour chaque jour passé en détention avant jugement, les conditions des personnes placées en détention provisoire sont généralement plus dures que celles des condamnés.

63. Quatrièmement, la détention avant jugement touche de manière disproportionnée les groupes sociaux vulnérables tels que les pauvres, les personnes souffrant d'un problème de santé mentale, les autochtones et les minorités raciales. Lorsqu'il s'agit de déterminer si un accusé ne se soustraira pas aux futures audiences devant le tribunal et qu'il peut, en conséquence, bénéficier d'une libération sous caution, la Couronne et les tribunaux se servent traditionnellement, entre autres, d'indicateurs relatifs à l'«enracinement dans la collectivité». Ce critère (qui est appliqué par la plupart des juridictions) est de nature à déboucher sur un refus de la libération sous caution dans le cas d'une personne qui est pauvre, qui souffre de troubles mentaux ou qui est toxicomane ou de manière générale marginalisée.

64. Un autre aspect inquiétant est le nombre élevé de personnes souffrant de troubles mentaux placées en détention provisoire alors qu'elles devraient être dans un établissement médical où elles pourraient recevoir le traitement dont elles ont besoin. Parfois, les ordonnances judiciaires

³ Juristat, Centre canadien de la statistique juridique, vol. 24, n° 10, *Services correctionnels pour adultes au Canada, 2002/03*, p. 4.

tendant à ce que les auteurs d'infractions pénales en attente de jugement soient placés dans un hôpital psychiatrique ne sont pas appliquées et, en conséquence, les intéressés restent en prison. Selon les renseignements reçus, cela s'explique à la fois par les choix politiques du passé et par le manque actuel de ressources.

65. Le Groupe de travail salue les initiatives prises au niveau local pour contrecarrer ces tendances (voir par. 53 à 58 ci-après).

2. Aide judiciaire dans le cadre du système de justice pénale

66. Le droit à un avocat des personnes accusées d'une infraction emportant une peine de prison est consacré par la législation canadienne et mis en œuvre par le biais des avocats de service et du programme d'aide judiciaire. Un aspect positif du système d'aide judiciaire canadien tient au fait que les accusés peuvent choisir leur propre conseil, et de nombreux avocats chevronnés acceptent les honoraires versés au titre des programmes d'aide judiciaire qui sont inférieurs aux tarifs du marché. Les détenus assistés par des avocats au titre de l'aide judiciaire interrogés par le Groupe de travail étaient généralement satisfaits des services de ces derniers.

67. Le Groupe de travail a cependant noté quelques lacunes dans le système. Comme nous l'avons indiqué plus haut, l'aide judiciaire est administrée par chaque province mais est financée à la fois par les provinces et le Gouvernement fédéral. En 1991, le Gouvernement fédéral a nettement réduit sa contribution au programme d'aide judiciaire des provinces.

68. Dans l'ensemble des 10 provinces, le niveau d'éligibilité est placé au-dessous du seuil de faible revenu. Sachant que ce seuil est fixé en fonction des besoins quotidiens (nourriture, vêtements et logement, etc.) et que le coût des services judiciaires est nettement plus élevé que celui de ces biens, il ne fait aucun doute que de nombreux accusés, qui n'ont pas droit à l'aide judiciaire, n'ont pas les moyens de recruter un avocat. Les gouvernements des territoires du Nord-Ouest et du Nunavut ont pris une mesure importante en assumant que tous les accusés au pénal ont besoin d'une aide judiciaire.

69. L'attention du Groupe de travail a été appelée sur un autre problème grave: une condamnation pour des infractions qui ne sont pas assez graves pour que leur auteur ait droit à l'aide judiciaire (par exemple la fraude à la sécurité sociale) entraîne la perte des prestations pour ceux qui en sont déclarés coupables, et dans le cas de non-citoyens la perte du statut de résident temporaire ou permanent. Il apparaît que, souvent, des personnes qui n'ont pas les moyens de recruter un avocat plaident coupables lorsqu'elles sont accusées de telles infractions, ou sont déclarées coupables à l'issue d'un procès, avec toutes les conséquences extrêmement graves que cela comporte et dont elles n'étaient pas conscientes en abordant la procédure pénale sans représentation en justice.

70. En conclusion, le Groupe de travail rappelle que le principe d'une représentation en justice effective pour les personnes accusées d'une infraction emportant une peine privative de liberté est un droit. Ce n'est pas un service facultatif à accorder dans les limites des ressources allouées par un gouvernement. Lorsque ce droit n'est pas pleinement respecté, ce sont les pauvres et les personnes socialement marginalisées, qui sont déjà surreprésentés dans la population carcérale, qui en pâtissent.

3. Préoccupations au sujet de la police et des gardiens de prison

71. Chaque province (il en va de même pour l'État fédéral) a son propre système d'examen des plaintes concernant les fautes commises par les fonctionnaires de police. Certaines provinces ne disposent que de mécanismes internes à cet effet, alors que d'autres offrent la possibilité d'un recours contre les procédures et les conclusions d'un mécanisme interne devant un organe civil indépendant externe; d'autres encore prévoient la réalisation d'une enquête par un organe de contrôle civil indépendant. Plusieurs enquêtes publiques effectuées au Canada ces dernières années ont montré que des enquêtes exclusivement internes en cas de plaintes contre des bavures policières – comme c'est encore la pratique dans certaines provinces – ne permettent pas de faire face comme il convient aux comportements arbitraires de la part de la police, notamment aux arrestations arbitraires. En outre, même lorsqu'il existe un organe externe indépendant compétent pour recevoir les plaintes contre la police, l'efficacité du contrôle exercé est moindre lorsque cet organe n'est pas en mesure d'effectuer ses propres enquêtes et doit se fonder sur des investigations internes. Cette lacune peut être corrigée, au moins en partie, en conférant à l'organe d'inspection de la police le pouvoir de charger un autre corps de police de mener l'enquête, comme c'est le cas en Colombie-Britannique.

72. Les mêmes préoccupations existent en ce qui concerne l'administration pénitentiaire. En effet, dans plusieurs juridictions canadiennes, il n'existe pas de mécanisme externe indépendant pour enquêter sur les plaintes concernant le comportement du personnel des prisons. D'autres juridictions sont en revanche dotées d'un mécanisme de contrôle indépendant et il y a aussi un médiateur de l'administration pénitentiaire fédérale, l'enquêteur correctionnel.

B. Détention dans le contexte de l'immigration

73. Comme nous l'avons déjà indiqué plus haut, la détention de demandeurs d'asile et d'étrangers en situation irrégulière est une mesure exceptionnelle. Le Groupe de travail tient à souligner que c'est dans le contexte positif – qu'il espère durable – que les préoccupations qu'il exprime au sujet de la détention dans le contexte de l'immigration doivent être envisagées.

1. Application des critères de détention des étrangers dont la demande de permis de résidence est en cours d'examen ou qui sont en attente d'expulsion

74. Un des critères sur lesquels se fonde le fonctionnaire des services de l'immigration pour placer en détention un étranger est l'absence de certitude quant à son identité. Lorsque le fonctionnaire s'appuie sur ce critère, comme c'est souvent le cas, la loi n'autorise pas la Section de l'immigration à contrôler le bien-fondé de sa conclusion quant à la non-identification du détenu. La législation n'offre donc aucun moyen de recours judiciaire contre la décision de placer en détention une personne dont l'identité n'a pas pu être établie.

75. Le Groupe de travail est bien sûr conscient que certains étrangers détruisent intentionnellement ou dissimulent leurs papiers d'identité. Toutefois, les fonctionnaires des services de l'immigration ont souvent des exigences irréalistes quant au nombre et à la nature des pièces d'identité qu'un réfugié peut raisonnablement avoir sur lui. Par exemple, selon des informations récurrentes reçues par le Groupe de travail, les personnes qui fuient un pays qui connaît des troubles ou une zone de conflit se voient demander des pièces qu'elles ne sont probablement pas en mesure de fournir ou qu'elles n'ont jamais utilisées auparavant.

(carte de crédit, photos de famille, bulletin de naissance). Cette pratique consistant à appliquer «les critères du monde développé» aux demandeurs d'asile est d'autant plus préoccupante que l'incapacité de présenter de tels documents est souvent interprétée par les services de l'immigration comme un refus de coopérer, ce qui amène ces services non seulement à considérer que l'immigrant risque de faire défaut mais aussi à douter de la crédibilité de la demande d'asile.

76. Le risque de faire défaut est aussi invoqué pour justifier la détention pour un autre motif, le fait qu'une personne risque de ne pas se présenter à l'audience suivante ou dans l'optique d'un renvoi. Le Groupe de travail a constaté que, dans la pratique, la Section de l'immigration maintient parfois des demandeurs d'asile en détention au motif qu'en demandant le statut de réfugié ils ont déclaré qu'ils craignaient d'être persécutés s'ils étaient renvoyés dans leur pays d'origine. En conséquence, ils ont de sérieux motifs de craindre d'être renvoyés et risquent de ne pas se présenter aux autorités. Le Groupe de travail craint que ce raisonnement ne conduise dans la pratique à détenir des personnes simplement parce qu'elles ont demandé le statut de réfugié.

2. Aspects pratiques de la détention dans le contexte de l'immigration qui suscitent des préoccupations

77. En plus des inquiétudes que suscitent les dispositions de la loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et leur application, le Groupe de travail est préoccupé par certains aspects pratiques de la détention des étrangers au titre de cette loi qui portent gravement atteinte à leur capacité de demander leur remise en liberté.

78. Chaque personne détenue dans le contexte de l'immigration est informée de son droit de se faire assister par un conseil et a la possibilité de prendre contact avec un avocat au titre de l'aide judiciaire. Il n'y a cependant pas d'obligation à assurer au détenu, au titre de cette législation, l'assistance d'un avocat. Comme c'est le cas en matière pénale, l'aide judiciaire est réglementée au niveau provincial, et la mesure dans laquelle le programme d'aide judiciaire couvre la détention dans le contexte de l'immigration varie considérablement d'une province à une autre (et dans une proportion beaucoup plus grande que dans le cas de l'aide judiciaire en matière pénale). Le fait que les détenus dans le contexte de l'immigration sont placés dans des locaux situés à une bonne distance des grands centres urbains constitue aussi un obstacle pratique qui entrave leur accès à une représentation en justice gratuite. La distance qui sépare ces locaux des centres urbains rend aussi l'accès des ONG, qui apportent une aide aux demandeurs d'asile placés en détention, plus difficile. Lorsque des demandeurs d'asile sont détenus dans des prisons provinciales, où ils ne sont pas séparés des prisonniers condamnés, les ONG ont encore plus de mal à accéder à eux.

79. Le Groupe de travail a également noté que de nombreux détenus dans le contexte de l'immigration ne comprennent pas le processus juridique auquel ils sont soumis et la raison exacte pour laquelle ils sont détenus. Le système juridique canadien et la culture qui le sous-tend sont entièrement étrangers aux migrants et aux demandeurs d'asile originaires de nombreux pays qui ne sont pas habitués à cette forte dépendance vis-à-vis des démarches administratives faites par écrit et au rôle crucial qu'elles jouent dans la libération des détenus. Dans certaines provinces (notamment en Colombie-Britannique), les détenus dans le contexte de l'immigration non représentés en justice reçoivent l'assistance d'un avocat de service pour la première audience d'examen de leur détention. Mais cette pratique n'est pas exigée par la loi et n'est pas de mise

dans les deux provinces où les détenus concernés sont de loin les plus nombreux, l'Ontario et le Québec. L'interprétation est assurée au cours des séances consacrées à l'examen de la détention mais les détenus n'ont pas accès au service d'un interprète avant l'audience et ne peuvent donc pas s'y préparer convenablement.

80. Au Québec, dans l'Ontario et en Colombie-Britannique, trois provinces qui comptent plus de 95 % des détenus dans le contexte de l'immigration, l'Agence des services frontaliers du Canada dispose de locaux de détention. Dans toutes les autres provinces, les détenus sont placés dans des prisons provinciales ordinaires. Toutefois, chaque fois que l'Agence estime qu'un étranger représente une menace pour la sécurité ou risque de faire défaut, elle fait appel au Québec, dans l'Ontario et en Colombie-Britannique aussi aux services pénitentiaires provinciaux. Dans les lieux de détention provinciaux que le Groupe de travail a visités, les détenus ne sont pas séparés des détenus de droit pénal qui sont pour la plupart en détention provisoire mais dont font aussi partie des condamnés. Au Québec (comme c'est le cas pour les détenus avant jugement), le type de détention requis est déterminé au moment de l'admission dans le centre de détention provincial et les personnes détenues dans le contexte de l'immigration sont généralement placées dans des quartiers de sécurité maximale ou moyenne. En revanche, dans l'Ontario et en Colombie-Britannique, elles sont automatiquement et invariablement placées dans des quartiers de sécurité maximale au motif qu'elles ne restent pas assez longtemps dans le «système» pour qu'une évaluation soit valable. La non-séparation des détenus dans le contexte de l'immigration, qui souvent n'ont pas d'antécédents pénaux, d'avec des détenus de droit pénal influe négativement sur eux de différentes manières, portant atteinte à leur aptitude de contester efficacement leur détention. Comme le montrent les statistiques, les périodes de détention les plus longues se font dans des lieux de détention autres que ceux des services de l'immigration⁴.

81. Le Groupe de travail est particulièrement préoccupé par les allégations crédibles selon lesquelles des détenus dans le contexte de l'immigration ont été transférés de centres de détention pour immigrés dans des installations pour prisonniers de droit pénal pour les punir de comportements tels que la réclamation d'un meilleur traitement ou de meilleures conditions de détention. Le Groupe de travail a également appris (à la fois de représentants de la société civile et de fonctionnaires du système pénitentiaire) que la communication laisse beaucoup à désirer entre les autorités fédérales et provinciales quant aux antécédents, aux procédures de détention et aux besoins des détenus. Dans cette optique, les négociations en cours en vue de la signature d'un mémorandum d'accord entre le Gouvernement fédéral et les provinces sur cette question acquièrent une importance particulière.

82. Les caractéristiques, décrites plus haut, de la détention dans le contexte de l'immigration soumettent les personnes vulnérables, telles que les victimes de la traite, à des exigences particulières. Comme le principal moyen, pour les immigrés, d'obtenir leur libération est de verser une caution, les personnes qui n'ont pas les moyens financiers ou qui n'ont aucune relation dans le pays (c'est le cas des migrants introduits clandestinement au Canada qui n'ont aucun bien) ont beaucoup de mal à retrouver la liberté.

⁴ L'Agence a fourni au Groupe de travail des statistiques qui mettent clairement en évidence cette situation. Au cours de l'année 2003-2004, le nombre moyen de journées de détention dans les locaux de l'Agence a été de 7,67 contre 26,99 dans d'autres lieux de détention (c'est-à-dire dans les lieux de détention de l'administration pénitentiaire).

83. Comme pour ses autres sujets de préoccupation, le Groupe de travail a aussi noté dans ce domaine des contre-mesures louables. De nombreuses ONG très actives aident les détenus dans le contexte de l'immigration dans leurs efforts pour obtenir leur libération. Le programme d'aide à la libération sous caution de Toronto, qui est financé par le Gouvernement, apporte lui aussi une assistance aux détenus, qui sans ses services ne pourraient pas obtenir leur libération.

3. Détention au titre des certificats de sécurité

84. Enfin, en ce qui concerne la détention au titre des certificats de sécurité, le Groupe de travail tient à souligner qu'il est pleinement conscient de la responsabilité qui incombe au Gouvernement canadien pour ce qui est de protéger ses citoyens des actes terroristes et de se conformer aux obligations internationales concernant la lutte contre le terrorisme. Il est également conscient qu'à l'heure actuelle quatre personnes seulement sont détenues dans le contexte de l'immigration. Néanmoins, le Groupe de travail est vivement préoccupé au sujet des situations décrites ci-après qui portent atteinte au droit des détenus au titre de certificats de sécurité à un procès équitable ainsi qu'à leur droit de contester les éléments de preuve utilisés contre eux et de ne pas s'auto-accuser et leur droit de faire contrôler la légalité de leur détention par un tribunal:

- Le système de certificats de sécurité s'applique uniquement aux suspects qui ne sont pas des citoyens canadiens; de fait, les quatre hommes actuellement détenus au titre de cette procédure sont tous des musulmans arabes;
- Lorsque la personne qui fait l'objet d'un certificat n'est pas un résident permanent, la détention est obligatoire;
- La durée de la détention sans inculpation est indéterminée; les quatre personnes susmentionnées sont ainsi détenues depuis quatre à six ans;
- La seule façon pour ces personnes d'être libérées, c'est d'être expulsées vers leur pays d'origine; les quatre hommes concernés font valoir – non sans raison – qu'ils seraient exposés à un risque réel d'être torturés en cas de renvoi;
- Les éléments de preuve sur lesquels sont fondés les certificats ne sont pas révélés au détenu et à son avocat qui ne reçoivent qu'un résumé des renseignements les concernant et ne sont donc pas en position de contester efficacement les accusations portées contre eux;
- Le juge fédéral chargé de confirmer le certificat n'est pas compétent pour vérifier s'il est justifié quant au fond. Sa compétence se limite à déterminer si les allégations du Gouvernement sont «raisonnables»;
- Lorsque le tribunal fédéral estime qu'un certificat de sécurité est raisonnable, sa décision est définitive et non susceptible d'appel; l'expulsion est ordonnée et l'intéressé est détenu en attendant que l'arrêt d'expulsion soit exécuté «sans que la tenue ou la poursuite d'un examen ou d'une audience sur le bien-fondé de la mesure soit nécessaire». La personne désignée dans le certificat ne peut demander une protection en tant que réfugié. En outre, si le tribunal fédéral juge que le certificat

n'est pas raisonnable, les deux ministres compétents peuvent à tout moment en émettre un nouveau. Selon les renseignements recueillis par le Groupe de travail, le nouveau certificat peut être fondé sur une nouvelle interprétation des faits qui sous-tendent le certificat rejeté.

85. Un des aspects les plus troublants du système de certificats de sécurité tient au fait que les non-citoyens qui en font l'objet ne peuvent obtenir qu'il soit statué sur le certificat sans délai. Aux termes du paragraphe 4 de l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, «quiconque se trouve privé de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci statue *sans délai* sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale» (non souligné dans le texte). Le cas de M. Mahmoud Jaballah, un des quatre hommes actuellement détenus au titre d'un certificat de sécurité, montre comment le processus viole ce principe fondamental. M. Jaballah est détenu depuis cinq ans sans que des accusations aient été portées contre lui et n'a pu contester sa détention qu'une seule fois⁵.

86. Le cas de M. Adil Charkaoui est une autre illustration des préoccupations suscitées par le système de certificat de sécurité. Résident permanent au Canada, il a été détenu pendant plus de vingt mois. Il a été libéré en février 2005 mais il est soumis à des conditions extrêmement strictes qui perturbent la vie de l'ensemble de sa famille. Il a demandé d'être inculpé et jugé afin de bénéficier d'une procédure équitable, mais les autorités lui refusent ce droit.

V. CONCLUSIONS

87. Le Groupe de travail a séjourné au Canada à l'invitation du Gouvernement et a bénéficié, à tous égards, de la pleine coopération des autorités. Le Groupe de travail réaffirme sa gratitude au Gouvernement et à toutes les autres autorités qui l'ont aidé à s'acquitter de son mandat.

88. Dans un système à caractère manifestement fédéral, l'administration de la justice varie d'une juridiction à une autre. Mais, dans toutes les juridictions, un pouvoir judiciaire fort et indépendant et une profession juridique privée vigoureuse font en sorte que la privation de liberté soit généralement conforme à la loi et que les procès pénaux soient fondamentalement équitables.

89. Le Groupe de travail a noté que les autorités et la société civile étaient conscientes des sujets qui le préoccupent et prenaient des mesures pour y faire face. Le Groupe de travail a relevé plusieurs bonnes pratiques qui méritent d'être portées à l'attention de la communauté internationale.

⁵ Dans l'affaire *Ahani*, le Comité des droits de l'homme a estimé qu'une personne détenue au titre d'un certificat de sécurité avait été victime d'une violation du paragraphe 4 de l'article 9 du Pacte (*Ahani c. Canada*, communication n° 1051/2002; voir le document CCPR/C/80/D/1051/2002 (2004), par. 10.2 et 10.3). M. Ahani, qui avait obtenu le statut de réfugié au Canada, a été détenu dans le contexte de l'immigration (sans que des accusations pénales aient été portées contre lui) pendant neuf ans, de juin 1993 à juin 2002, date à laquelle il a été expulsé en République islamique d'Iran.

90. La réforme dont a fait l'objet la section du Code pénal relative aux peines et à la justice pénale juvénile a entraîné une forte baisse du taux d'incarcération. Cette tendance n'a pas jusqu'à présent profité à la population autochtone, qui reste fortement surreprésentée dans le système de justice pénale. Qui plus est, le Groupe de travail constate que le taux de détention avant jugement n'a cessé d'augmenter au cours des 10 dernières années. Ce problème touche de manière disproportionnée les groupes sociaux vulnérables, tels que la population autochtone et les minorités, les pauvres, les personnes souffrant de troubles mentaux et les toxicomanes. Ces segments de la population ont aussi du mal à obtenir une représentation en justice effective.

91. Pour ce qui est de l'internement administratif dans le contexte de l'immigration, le Groupe de travail note que, compte tenu du nombre total de migrants et de demandeurs d'asile qui affluent au Canada, la détention demeure une mesure exceptionnelle. Le Groupe de travail est toutefois préoccupé par plusieurs aspects de la législation sur l'immigration qui confèrent aux fonctionnaires des services de l'immigration un vaste pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne la détention des étrangers et restreignent les possibilités de contrôle des décisions de mise en détention. Il est également gravement préoccupé par le système de certificats de sécurité, en vertu duquel des personnes soupçonnées d'activités terroristes sont détenues pendant des années sans être dûment informées des motifs de leur détention et sans bénéficier des autres garanties d'une procédure pénale.

VI. RECOMMANDATIONS

92. Le Canada est perçu comme un modèle et une référence pour les peuples de nombreux pays pour ce qui est du respect de la règle de droit et des droits de l'homme. Et c'est en ayant à l'esprit ce rôle important que joue le Canada que le Groupe de travail recommande que:

a) Les autorités poursuivent et renforcent les politiques visant à remédier à la surreprésentation des autochtones dans la population carcérale. À cet égard, le Groupe de travail recommande en particulier, d'une part, que soient déployés des efforts en vue d'augmenter la participation de spécialistes issus des peuples autochtones à l'application de la loi et dans le système de justice et, d'autre part, de renforcer les efforts visant à sensibiliser les fonctionnaires chargés d'appliquer la loi aux différentes manières dont leurs attitudes et leur comportement contribuent à cette surreprésentation;

b) Les autorités inversent la tendance actuelle au recours toujours croissant à la détention avant jugement et poursuivent et élargissent leurs efforts pour trouver des substituts novateurs à la détention avant jugement des accusés qui ne sont pas «profondément enracinés dans la collectivité», c'est-à-dire les personnes appartenant aux groupes sociaux vulnérables et marginalisés. Dans ce contexte, le Groupe de travail recommande aussi de mobiliser davantage de ressources pour répondre aux besoins non satisfaits d'aide judiciaire dans le cadre du système de justice pénale;

c) La détention des demandeurs d'asile demeure une mesure exceptionnelle. En outre, le Groupe de travail recommande au Gouvernement de modifier les dispositions de la loi sur l'immigration et/ou ses politiques d'application à l'origine des cas de détention injustifiée relevés par le Groupe de travail et de renforcer le contrôle de la Section de l'immigration sur le processus de prise de décisions par ses fonctionnaires. Le Groupe de travail recommande en outre que le Gouvernement prenne des mesures correctives en ce qui concerne les aspects pratiques de la détention dans le contexte de l'immigration qui entravent l'exercice effectif du droit des détenus de contester leur détention, et notamment la non-séparation de ces détenus d'avec les détenus de droit pénal dans les quartiers de haute sécurité;

d) Le Gouvernement revoie sa politique de recours à l'internement administratif et les dispositions de sa législation sur l'immigration autorisant la détention de personnes soupçonnées d'être impliquées dans des activités terroristes et, en particulier, le recours aux certificats de sécurité. Le Groupe de travail recommande que la détention des personnes soupçonnées de terrorisme se fasse dans le cadre de la procédure pénale et conformément aux garanties correspondantes consacrées par les règles du droit international applicables en la matière, en particulier le paragraphe 3 de l'article 9 et l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, auquel le Canada est partie.
