

Chapitre

4

Service correctionnel Canada

La réinsertion sociale des délinquants
de sexe masculin

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	3
Le processus de réinsertion sociale des délinquants de sexe masculin	4
Tendances relatives à la population de délinquants	4
Objet du suivi	5
Observations et recommandations	6
Évaluation initiale des délinquants	6
Le coefficient d'objectivité des instruments d'évaluation doit faire l'objet d'autres tests	6
La préparation en temps opportun des plans correctionnels des délinquants continue de poser un défi	7
Gestion des cas	9
Les délinquants disposent de plus de temps pour achever les programmes avant leur première date d'admissibilité à une libération conditionnelle	9
Certains délinquants demeurent incarcérés au-delà de leur date d'admissibilité à une libération conditionnelle	10
Les agents de correction supérieurs ne s'acquittent pas toujours de leurs responsabilités en matière de gestion des cas	11
La qualité des rapports destinés à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour les décisions de mise en liberté s'est améliorée	12
Programmes offerts aux délinquants	14
La mise en œuvre de la stratégie sur les programmes d'emploi ne fait que commencer	15
Il faut restructurer la formation professionnelle offerte aux délinquants	17
Il n'y a pas suffisamment de programmes pour les délinquants dans la collectivité	17
Surveillance dans la collectivité	20
La surveillance des délinquants dans la collectivité s'améliore	20
Les méthodes varient lorsqu'il s'agit de gérer les cas de délinquants qui doivent être étroitement surveillés	21
Préoccupations en matière de ressources humaines	21
Le taux de roulement des agents de libération conditionnelle en établissement semble élevé	21
Il y a lieu d'améliorer la formation offerte aux agents de libération conditionnelle	23
Conclusion	25
À propos du suivi	27
Annexe	
Population des délinquants et tendances en matière d'admissions et de mises en liberté (de 1997-1998 à 2001-2002)	29



Service correctionnel Canada

La réinsertion sociale des délinquants de sexe masculin

Points saillants

4.1 Le Service correctionnel du Canada a, dans une large mesure, mis en œuvre un grand nombre des recommandations que nous avons formulées lors de notre vérification de 1999. Il a accordé plus de temps aux détenus pour qu'ils puissent participer aux programmes qu'ils devaient suivre durant leur incarcération. Il a amélioré la qualité des rapports transmis à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour étayer les décisions sur la mise en liberté conditionnelle des délinquants dans la collectivité. Le Service s'est beaucoup amélioré en ce qui concerne le respect des normes sur la fréquence des contacts avec les libérés conditionnels dans la collectivité. L'engagement et le leadership de la haute direction ont grandement aidé à l'obtention de ces résultats.

4.2 Par contre, dans deux domaines essentiels à la bonne réinsertion sociale des délinquants, le Service correctionnel met du temps à donner suite aux recommandations présentées dans le cadre des vérifications précédentes. Il n'y a pas suffisamment de programmes pour les délinquants dans la collectivité pour répondre aux besoins. Le Service a accompli très peu de progrès en ce qui concerne la mise en œuvre d'aspects clés de la stratégie nationale qu'il a adoptée en vue de fournir aux délinquants des programmes d'emploi adéquats.

4.3 Nous avons relevé trois autres domaines importants dont il faudrait s'occuper et à l'égard desquels nous n'avons pas formulé de recommandations en 1999 :

- Le Service n'a pas entièrement vérifié le coefficient d'objectivité (fiabilité des résultats entre les évaluateurs) des instruments dont il se sert pour évaluer les besoins des délinquants et le risque que ces derniers présentent.
- Les agents de libération conditionnelle jouent un rôle primordial en ce qui a trait à la bonne réinsertion sociale des délinquants. Cependant, le niveau et la qualité de la formation qui leur est offerte sont faibles.
- Le taux de roulement des agents de libération conditionnelle semble élevé, ce qui peut avoir une incidence sur les services de réinsertion sociale des délinquants.

4.4 Depuis 1994, nous avons mené cinq vérifications portant sur les différentes pratiques reliées à la réinsertion des délinquants de sexe masculin dans la collectivité — une partie fondamentale du mandat du Service. Au cours des deux dernières vérifications, nous avons examiné les mêmes éléments afin d'établir l'ampleur des progrès réalisés par le Service en vue de

donner suite à nos recommandations précédentes. La présente vérification examine ce qu'a fait le Service correctionnel à l'égard de nos recommandations de 1999.

4.5 En 1999, nous avons recommandé au Service de chercher à obtenir plus rapidement les documents officiels nécessaires pour évaluer les délinquants qui arrivent en établissement. Nous avons indiqué que le Service devait améliorer sa capacité de préparer les cas des délinquants afin de respecter leur première date d'admissibilité à une libération conditionnelle. Il devait définir et mettre en œuvre une stratégie sur les programmes d'emploi visant la réinsertion sociale. De plus, nous étions d'avis qu'il devait améliorer la qualité des rapports que la Commission nationale des libérations conditionnelles utilise pour décider de la mise en liberté conditionnelle des délinquants dans la collectivité. Nous avons également constaté la nécessité d'un meilleur respect des normes nationales sur la fréquence des contacts avec les délinquants dans la collectivité.

Réaction de Service correctionnel Canada. Le Service correctionnel est généralement d'accord avec nos recommandations. Les mesures qu'il a prises ou qu'il prévoit adopter sont indiquées dans les réponses qu'il a données aux recommandations.

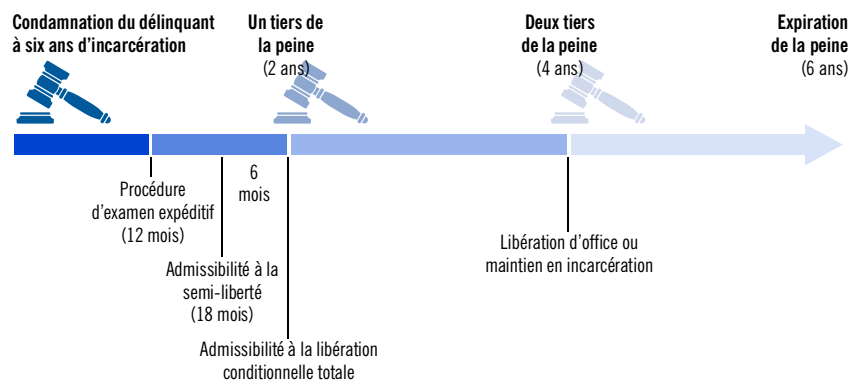
Introduction

4.6 Le Service correctionnel du Canada a deux responsabilités principales : l’incarcération des délinquants et leur réinsertion sans risque dans la collectivité. En 2001-2002, le Service a dépensé 492 millions de dollars à des activités associées à la réinsertion sociale, ce qui représente environ 33 p. 100 de ses dépenses totales, soit à peu près le même pourcentage qu’en 1997-1998.

4.7 Selon la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, l’objectif du régime de mise en liberté sous condition est de contribuer à la sécurité du public en libérant les délinquants à un moment opportun et d’une manière qui augmente leurs chances de réinsertion sociale réussie. La *Loi* donne à la Commission nationale des libérations conditionnelles le pouvoir d’accorder aux délinquants une libération conditionnelle totale lorsqu’ils ont purgé le tiers de leur peine. Les délinquants sont admissibles à une semi-liberté six mois avant leur date d’admissibilité à la libération conditionnelle totale (voir la pièce 4.1). Dans le cadre de la procédure d’examen expéditif, les délinquants qui purgent une première peine de ressort fédéral et qui n’ont pas été trouvés coupables d’un crime violent ou d’une infraction grave en matière de drogue peuvent bénéficier d’une semi-liberté après avoir purgé le sixième de leur peine, sauf s’il y a des motifs raisonnables de croire qu’ils commettront une infraction avec violence avant la fin de leur peine.

4.8 En vertu de la loi, la plupart des délinquants qui n’ont pas été libérés conditionnellement ont le droit, après avoir purgé les deux tiers de leur peine, d’être mis en liberté dans la collectivité (libération d’office), où ils seront surveillés jusqu’à l’expiration de leur peine. Un petit nombre de délinquants seront maintenus en incarcération jusqu’à la fin de leur peine sur recommandation du Service correctionnel à la Commission nationale des libérations conditionnelles. La Commission ordonne le maintien en incarcération de certains délinquants qui commettraient vraisemblablement

Pièce 4.1 Étapes d’une peine d’une durée déterminée de six ans



Source : *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*

une infraction causant la mort ou un préjudice grave, une infraction sexuelle à l'endroit d'un enfant ou une infraction grave en matière de drogue s'ils étaient mis en liberté avant l'expiration de leur peine.

4.9 La plupart des délinquants sous surveillance dans la collectivité sont soumis à des conditions, telles que l'interdiction de consommer de l'alcool ou de fréquenter des criminels. La Commission peut révoquer la libération conditionnelle du délinquant et ordonner son retour en prison si celui-ci enfreint une des conditions de sa mise en liberté et si l'agent de libération conditionnelle responsable de sa surveillance estime que le risque pour la collectivité est devenu inacceptable.

Le processus de réinsertion sociale des délinquants de sexe masculin

4.10 Le Service correctionnel applique un processus de gestion des cas pour administrer la réinsertion sociale des délinquants. Le processus comprend un certain nombre d'étapes. Il faut notamment :

- obtenir les documents officiels requis pour évaluer les risques en matière de sécurité et les besoins de chaque délinquant;
- évaluer le délinquant pour cerner les facteurs à l'origine de son comportement criminel et élaborer un plan correctionnel visant à y remédier;
- affecter et inscrire le délinquant à des programmes de réinsertion sociale et à d'autres activités pour le préparer à comparaître devant la Commission nationale des libérations conditionnelles;
- déterminer si la participation aux programmes ou à d'autres activités a contribué à réduire le risque qu'un délinquant commette une autre infraction après sa mise en liberté;
- faire des recommandations à la Commission nationale des libérations conditionnelles sur le bien-fondé de la mise en liberté conditionnelle d'un délinquant dans la collectivité;
- libérer le délinquant sous condition, sur décision de la Commission nationale des libérations conditionnelles ou en vertu de la loi, après qu'il a purgé les deux tiers de sa peine (libération d'office) ou à l'expiration de sa peine (expiration du mandat);
- assurer la surveillance, offrir d'autres programmes et mener des évaluations dans la collectivité jusqu'à l'expiration de la peine;
- signaler à la Commission nationale des libérations conditionnelles les cas de délinquants dans la collectivité qui présentent un risque élevé justifiant un nouvel examen par la Commission.

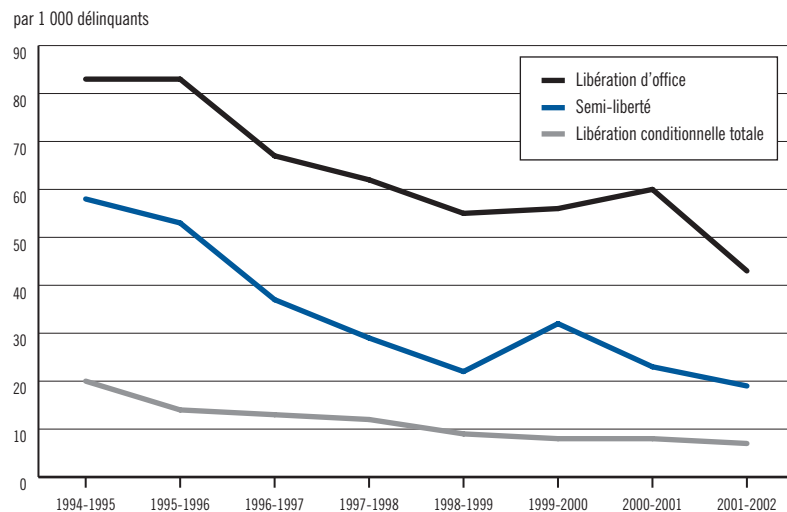
Tendances relatives à la population de délinquants

4.11 Le nombre de délinquants de sexe masculin dans les établissements correctionnels fédéraux et sous surveillance dans la collectivité a baissé au cours des dernières années, mais la répartition entre les deux groupes est demeurée relativement constante, soit 60 p. 100 et 40 p. 100 respectivement (voir l'annexe). De 1997-1998 à 2001-2002, le nombre d'admissions dans les

pénitenciers fédéraux a baissé d'environ 500 dans l'ensemble, et le nombre total de mises en liberté a diminué d'environ 1 000 au cours de la même période. Tel que nous l'avons signalé en 1999, les délinquants continuent d'être mis en liberté plus tard au cours de leur peine, comme l'illustre la proportion croissante des libérations d'office.

4.12 Selon des données de la Commission nationale des libérations conditionnelles portant sur la période allant de 1994-1995 à 2001-2002, le taux de condamnation pour des infractions avec violence par des délinquants sous surveillance dans la collectivité semble avoir diminué. La pièce 4.2 illustre cette baisse chez les délinquants en semi-liberté, en liberté conditionnelle totale et en libération d'office.

Pièce 4.2 Taux de condamnation pour des infractions avec violence par des délinquants surveillés*



*Les délinquants surveillés comprennent ceux qui sont en libération conditionnelle ou en libération d'office, ceux qui sont temporairement détenus dans un pénitencier fédéral ou illégalement en liberté.

Source : Commission nationale des libérations conditionnelles, *Rapport de surveillance du rendement 2001-2002*, juillet 2002

Objet du suivi

4.13 Cette vérification de suivi visait à évaluer dans quelle mesure le Service correctionnel du Canada avait donné suite aux recommandations formulées dans le chapitre 1 de notre rapport de 1999. En 1994 et en 1996, nous avons examiné tous les aspects du processus de réinsertion sociale, depuis l'admission des délinquants dans les établissements fédéraux jusqu'à leur surveillance dans la collectivité après leur mise en liberté.

4.14 En 1999, nous avons indiqué que le Service avait fait des efforts concertés pour donner suite à nos observations antérieures. En dépit de cela, il devait toujours apporter les améliorations suivantes :

- acquérir plus rapidement les documents officiels requis pour l'évaluation initiale des délinquants;

- préparer plus rapidement les cas en vue de respecter la première date de mise en liberté conditionnelle du délinquant;
- adopter une stratégie opérationnelle claire en matière de programmes d'emploi à l'intention des délinquants;
- améliorer la qualité des rapports présentés à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour décider de la mise en liberté conditionnelle des délinquants dans la collectivité;
- respecter davantage les normes nationales régissant la fréquence des contacts avec les délinquants dans la collectivité.

4.15 Une partie de l'information de nature quantitative du présent chapitre repose sur des données fournies par le Service correctionnel. Nous avons tenté d'évaluer ces données en effectuant des analyses et des comparaisons et en tenant des discussions. À moins d'indications contraires dans ce chapitre, il faut considérer ces données comme étant non vérifiées.

4.16 On trouvera d'autres renseignements sur notre objectif et nos critères de vérification à la fin du présent chapitre, à la section A propos du suivi. Comme ce fut le cas lors de nos vérifications antérieures, cette vérification n'a pas porté sur les questions visant les délinquants autochtones.

Observations et recommandations

Évaluation initiale des délinquants

4.17 L'évaluation initiale est la première étape de la gestion du cas d'un délinquant et sert à déterminer le niveau de sécurité approprié pour le délinquant. Un plan correctionnel est également préparé. Celui-ci décrit les facteurs à l'origine du comportement criminel du délinquant et les programmes que celui-ci doit suivre pour le changer. Le Service doit dresser sans tarder le plan correctionnel du délinquant admis dans un établissement correctionnel fédéral. S'il prend trop de temps pour le faire, les délinquants condamnés à une courte peine n'ont pas le temps de participer aux programmes prescrits pour avoir droit à une mise en liberté sous condition.

Le coefficient d'objectivité des instruments d'évaluation doit faire l'objet d'autres tests

4.18 L'Échelle de classement par niveau de sécurité est l'outil d'évaluation qui sert à déterminer la cote de sécurité attribuée à un délinquant qui arrive en établissement. Si un instrument a un coefficient d'objectivité élevé, différents agents de libération conditionnelle évaluant le même délinquant lui accorderont vraisemblablement la même cote de sécurité. Si un instrument a un coefficient relativement bas, les agents de libération conditionnelle attribueront probablement au même délinquant une cote de sécurité différente. Or, les occasions de participer à des programmes de réinsertion sociale sont souvent moindres lorsqu'on attribue à tort une cote de sécurité trop élevée à un délinquant. Cela occasionne aussi des coûts d'incarcération plus élevés.

4.19 En 1999, nous avons constaté que le Service correctionnel du Canada avait vérifié de façon satisfaisante la validité scientifique de l'Échelle de classement par niveau de sécurité, instrument servant à évaluer les délinquants de sexe masculin. Il n'en avait cependant pas contrôlé à fond le coefficient d'objectivité. L'utilisation d'un instrument qui n'est pas fiable pourrait remettre en question sa validité.

4.20 Dans le cadre de ses activités de recherche en cours, le Service a entrepris récemment une étude préliminaire sur le coefficient d'objectivité de l'Échelle de classement par niveau de sécurité auprès d'un petit nombre d'agents de libération conditionnelle. Les résultats initiaux indiquent qu'environ 25 p. 100 des agents attribuent une cote de sécurité plus élevée à un même délinquant. Ces résultats préliminaires sont troublants compte tenu des répercussions que pourrait avoir le manque de fiabilité de cet instrument. Cela souligne la nécessité pour le Service de poursuivre son évaluation.

4.21 Selon notre suivi, le Service correctionnel n'a pas encore vérifié à fond le coefficient d'objectivité de l'Échelle de classement par niveau de sécurité en ce qui concerne le classement des délinquants de sexe masculin. Il est important de vérifier sur une base continue ce coefficient afin d'évaluer la façon dont l'instrument est appliqué, la formation donnée actuellement aux personnes qui l'utilisent et le contrôle de la qualité de ses résultats.

4.22 Recommandation. Le Service correctionnel du Canada devrait vérifier à fond le coefficient d'objectivité des instruments dont il se sert pour évaluer les délinquants de sexe masculin lors de l'évaluation initiale et prendre les mesures nécessaires selon les résultats obtenus.

Réponse du Service correctionnel. La recherche du Service correctionnel du Canada a confirmé la validité prédictive des outils d'évaluation qu'il utilise. Le Service accepte de pousser la recherche plus avant sur le coefficient d'objectivité, comme cela a été proposé, et ce sujet est inclus dans le plan de recherche de 2003-2004.

La préparation en temps opportun des plans correctionnels des délinquants continue de poser un défi

4.23 Par le passé, notre bureau a examiné deux aspects de la préparation des plans correctionnels : l'acquisition en temps opportun des documents nécessaires pour procéder à l'évaluation du délinquant et le temps requis pour analyser cette information et dresser le plan correctionnel.

4.24 Le Service doit recueillir des renseignements sur le délinquant et l'infraction commise en consultant ses propres dossiers et des organismes externes. Selon ses politiques, le Service doit disposer de trois documents pour évaluer les besoins du délinquant et le risque qu'il présente : les antécédents criminels (par exemple, les rapports de police); la version officielle du délit (par exemple, les commentaires du juge); et le rapport de l'enquête communautaire postsentencielle (préparé par les agents de libération conditionnelle dans la collectivité). Tous les documents officiels doivent être reçus suffisamment à l'avance pour préparer le plan correctionnel du délinquant à temps.

4.25 En 1999, nous avons noté que le Service avait réussi à écourter le temps nécessaire pour obtenir ces documents, mais que, dans le quart des cas, il ne respectait pas les délais prévus dans ses propres normes. Nous avons recommandé au Service de trouver des moyens d'obtenir plus rapidement l'information nécessaire sur les délinquants. Selon notre suivi, les données actuelles du Service correctionnel indiquent que le nombre moyen de jours requis pour obtenir des renseignements officiels sur les délinquants a de nouveau diminué (voir la pièce 4.3).

4.26 Depuis avril 2001, les normes du Service correctionnel stipulent que le plan correctionnel doit être dressé dans les 70 jours suivant la date d'admission dans le cas de délinquants purgeant une peine de moins de 4 ans et dans les 90 jours pour tous les autres cas. Le Service éprouve encore certaines difficultés à respecter les délais de préparation des plans correctionnels prévus dans ses normes (voir la pièce 4.4). En 2001-2002, seulement environ 70 p. 100 des plans correctionnels étaient complétés à temps. Le Service a calculé ce pourcentage pour l'année courante jusqu'à ce jour et a constaté une amélioration à l'échelle nationale, le taux s'établissant à 84 p. 100.

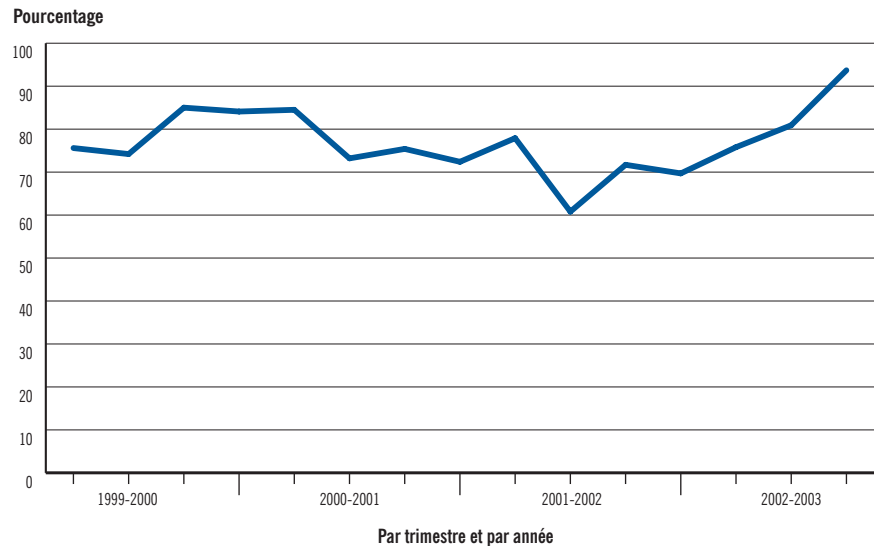
4.27 L'obtention plus rapide des documents officiels nécessaires représente une amélioration d'un seul aspect de la préparation en temps opportun des plans correctionnels. D'après une étude sur le processus d'évaluation initiale menée pour le Service en 2002, il faudrait peut-être aussi améliorer les horaires de travail et l'affectation des ressources pour pouvoir remplir à temps tous les plans correctionnels comme il se doit.

4.28 **Recommandation.** Le Service correctionnel du Canada devrait définir les moyens qui lui permettraient de respecter les délais prévus dans ses normes actuelles pour compléter les plans correctionnels, et prendre les mesures correctives qui s'imposent.

Réponse du Service correctionnel. Nous nous sommes attaqués à cette question et des améliorations ont déjà été constatées. Nous continuerons de surveiller la situation chaque mois et de prendre les mesures nécessaires.

Pièce 4.3 Nombre moyen de jours requis pour recevoir les rapports de police, les commentaires du juge et l'enquête communautaire postsentencielle (1999-2002)

Période	Nombre moyen de jours		
	Rapports de police	Commentaires du juge	Enquête communautaire postsentencielle
1999-2000	34	34	30
2000-2001	25	35	27
2001-2002	21	31	23

Pièce 4.4 Pourcentage des plans correctionnels préparés à temps (avril 1999 à décembre 2002)

Source : Service correctionnel Canada

Gestion des cas**Les délinquants disposent de plus de temps pour achever les programmes avant leur première date d'admissibilité à une libération conditionnelle**

4.29 En 1999, nous avons recommandé au Service correctionnel du Canada d'améliorer davantage son efficacité et sa rapidité en ce qui a trait à la gestion des cas et à la préparation des rapports afin de respecter ses propres normes approuvées.

4.30 En 1996, nous avons estimé que 3 programmes de réadaptation étaient prescrits en moyenne aux délinquants à faible risque et à besoins minimes, et que le plus court laps de temps possible pour terminer ces programmes était de 105 jours. Nous avons calculé que les délinquants purgeant une peine de 2 à 3 ans ne disposaient que de 19 jours pour suivre les programmes avant leur toute première date d'admissibilité à une libération conditionnelle. La situation s'est améliorée : en 1998, ce chiffre était passé à 60 jours, et en 2001-2002, à 79 jours.

4.31 Ces résultats suggèrent qu'il est maintenant plus probable que la plupart des délinquants nécessitant des programmes de réadaptation les complètent à temps. Par ailleurs, certains délinquants commencent à suivre des programmes essentiels à l'unité d'évaluation initiale pendant qu'ils attendent leur placement dans un établissement. Si les plans correctionnels étaient préparés plus rapidement, les délinquants disposeraient de plus de temps pour suivre des programmes de réinsertion sociale, ce qui leur permettrait d'être prêts aux dates d'admissibilité à une libération conditionnelle.

Certains délinquants demeurent incarcérés au-delà de leur date d'admissibilité à une libération conditionnelle

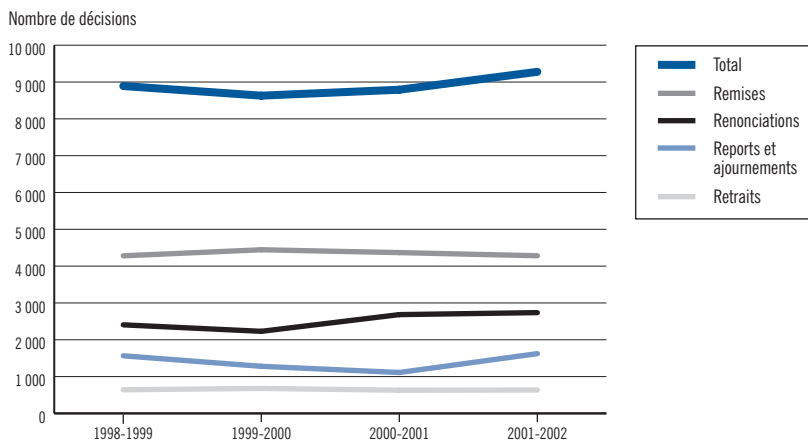
4.32 Les audiences de libération conditionnelle peuvent être reportées pour diverses raisons, par exemple si un délinquant estime qu'il est peu probable que la Commission nationale des libérations conditionnelles lui accorde une mise en liberté, s'il a un procès ou un appel en instance, ou encore si le Service correctionnel est incapable de lui offrir à temps les programmes destinés à le préparer pour sa libération. La Commission nationale des libérations conditionnelles peut également ajourner une audience si elle n'a pas reçu les documents requis à temps pour que ses membres puissent se préparer pour l'audience.

4.33 La pièce 4.5 indique qu'entre 1998 et 2002, le nombre annuel de demandes retirées ainsi que le nombre d'audiences remises et d'ajournements administratifs (en combinaison avec les audiences reportées) sont demeurés assez stables. Par contre, le nombre de renoncations (lorsqu'un délinquant renonce à son droit à une audience) a augmenté quelque peu. En 2001-2002, environ 9 300 des 36 400 décisions possibles relatives à la libération des délinquants ont été différées.

4.34 En 1999, nous avons recommandé que le Service correctionnel du Canada analyse régulièrement les motifs expliquant le nombre de délinquants maintenus en incarcération au-delà de leur première date d'admissibilité à une libération conditionnelle. La même année, le Service avait mené une étude nationale portant sur 1 300 délinquants maintenus en incarcération après leur date d'admissibilité à une libération conditionnelle totale, afin qu'on puisse déterminer la validité des renoncations, des remises et des retraits relatifs aux audiences de libération conditionnelle.

4.35 L'étude a révélé que, dans la plupart des cas, les retards étaient indépendants de la volonté du Service correctionnel — par exemple, la mise en liberté n'était pas recommandée; le délinquant refusait de suivre les programmes; ou encore un délinquant purgeant une courte peine n'avait pas

Pièce 4.5 Nombre de renoncations, de retraits, de remises et d'ajournements (1998-2002)



Source : Commission nationale des libérations conditionnelles

eu le temps de compléter les programmes prescrits dans son plan correctionnel. Le Service correctionnel a toutefois déterminé qu'il pouvait agir dans 7 p. 100 des cas, lorsque les retards étaient attribuables à des facteurs tels que l'insuffisance des places au sein des programmes et les problèmes d'horaire. Le Service a conclu de cette étude qu'un faible nombre de bons candidats à une libération conditionnelle étaient inutilement détenus. La surveillance à l'échelle nationale et régionale se poursuivra avec un échantillonnage périodique de délinquants dont la date d'admissibilité à une libération conditionnelle totale est échue.

4.36 Malgré les progrès démontrés par l'étude, une centaine de délinquants n'étaient pas prêts à être mis en liberté au moment de leur date d'admissibilité à une libération conditionnelle. La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* exige que le Service place les délinquants au niveau d'incarcération le moins restrictif possible, ce qui comprend aussi la surveillance dans la collectivité. Les mises en liberté retardées ont une incidence financière, puisque l'incarcération est plus coûteuse que la surveillance dans la collectivité. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que la protection de la société demeure le critère prépondérant.

4.37 Recommandation. En ce qui a trait à la préparation en temps opportun des délinquants pour leur première date d'admissibilité à une libération conditionnelle, le Service correctionnel du Canada devrait éliminer tous les retards qui relèvent de son contrôle.

Réponse du Service correctionnel. Tel qu'affirmé dans le chapitre, très peu de délinquants qui sont de bons candidats à une mise en liberté voient l'examen de leur cas retardé pour des raisons qui relèvent de notre contrôle. Il importe aussi de reconnaître que le principe dérogatoire contenu dans les dispositions législatives concernant les services correctionnels fédéraux vise la protection du public et que la préparation des délinquants en vue de l'examen de leur demande de libération conditionnelle repose sur ce principe. Le Service reconnaît l'importance de la préparation en temps opportun des délinquants; il continuera d'examiner les raisons des retards qui relèvent de son contrôle et prendra les mesures qui s'imposent.

Les agents de correction supérieurs ne s'acquittent pas toujours de leurs responsabilités en matière de gestion des cas

4.38 Les agents de correction supérieurs (qui exercent également des fonctions de sécurité) et les agents de libération conditionnelle doivent travailler en équipe pour assurer la gestion des cas. Il est essentiel que ces agents collaborent et se communiquent l'information disponible pour bien comprendre les changements de comportement des délinquants. Les agents de libération conditionnelle se servent de ces renseignements pour préparer les rapports en vue des audiences de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

4.39 En 1996 et en 1999, nous avons constaté que les agents de correction supérieurs ne remplissaient pas de façon constante les fonctions de gestion des cas qui leur incombent en vertu de la politique du Service correctionnel.

On s'attendait, entre autres, à ce que ces agents produisent des rapports clairs et concis pour la gestion des cas, qu'ils informent leurs collègues des incidents importants survenus en milieu carcéral et des changements de comportement des délinquants, et qu'ils participent à l'évaluation des cas. Nous avons recommandé que ces agents s'acquittent des tâches de gestion des cas dont ils sont responsables, conformément à la politique.

4.40 Récemment, le Service correctionnel a modifié la répartition des responsabilités de gestion des cas. Nombre des responsabilités liées aux rapports de gestion des cas relevant des agents de correction supérieurs ont été dévolues aux agents de libération conditionnelle en établissement. Bien que le Service ait pris cette décision opérationnelle il y a plus d'un an, il vient tout juste d'entreprendre le processus de réécriture et de réévaluation de la description de travail des agents de correction supérieurs.

4.41 Selon la nouvelle répartition des tâches, les agents de correction supérieurs demeurent tenus d'observer les changements de comportement des délinquants. Leurs responsabilités principales sur le plan de la gestion des cas sont maintenant les suivantes : tenir un registre mensuel du comportement des délinquants et des progrès réalisés par rapport aux objectifs de leur plan correctionnel; après la libération temporaire réussie d'un délinquant dans la collectivité, soumettre des rapports en vue de mises en liberté subséquentes; et formuler des recommandations en ce qui concerne les visites familiales privées.

4.42 En 2001, le Service a mené une vérification interne de la gestion des cas afin d'examiner, entre autres, une tâche dont les agents de correction supérieurs sont encore responsables, soit celle de préparer chaque mois, en temps opportun et dans le respect des normes de qualité établies, des rapports décrivant les progrès et le comportement des délinquants. Le contenu de la plupart des rapports examinés par les vérificateurs internes ne répondait pas aux exigences du Service.

4.43 **Recommandation.** Le Service correctionnel du Canada devrait compléter la réécriture et la réévaluation de la description de travail des agents de correction supérieurs et veiller à ce que ces derniers s'acquittent des fonctions de gestion des cas qui leur incombent, tel que le prescrit la répartition approuvée des responsabilités de gestion des cas.

Réponse du Service correctionnel. Le Service correctionnel s'est engagé à terminer l'examen et la mise à jour de la description de travail des agents de correction supérieurs (CX02) au plus tard en septembre 2003.

La qualité des rapports destinés à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour les décisions de mise en liberté s'est améliorée

4.44 Lorsqu'elle décide d'accorder ou de refuser la libération conditionnelle d'un délinquant incarcéré, la Commission nationale des libérations conditionnelles examine les renseignements des rapports sur les délinquants et ceux de leur dossier. Elle mise beaucoup, entre autres, sur la qualité de l'analyse effectuée par les agents de libération conditionnelle qui est contenue dans les rapports du Service correctionnel. En 1999, nous avons établi que la

qualité de ces rapports était une source de préoccupations. Nous avons recommandé que le Service correctionnel comble les lacunes connues relatives à la qualité des rapports destinés à la Commission nationale des libérations conditionnelles.

4.45 Au cours de la présente vérification de suivi, nous avons utilisé la même méthodologie pour déterminer dans quelle mesure les rapports du Service correctionnel aident les membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles à prendre des décisions éclairées sur la libération conditionnelle des délinquants. Nous avons choisi au hasard un échantillon de rapports transmis à la Commission entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2002 pour étayer les décisions rendues sur les mises en liberté. Nous avons examiné si les rapports permettaient aux membres de la Commission de rendre une décision fondée exclusivement sur l'information qu'ils contenaient (rapports de bonne qualité); s'ils comportaient certaines lacunes, en matière d'information ou d'analyse, exigeant un examen supplémentaire du dossier du délinquant (rapports adéquats); ou si leur peu de valeur et leur manque de clarté rendaient nécessaire un examen complet du dossier pour la prise de décision (rapports médiocres). Nous avons également sélectionné un échantillon de rapports sur des délinquants présentant un risque élevé et ayant des besoins importants lorsque la Commission avait dû rendre une décision en vue de leur mise en liberté. Cet échantillon a été évalué séparément afin de déterminer s'il y avait une différence quant à la qualité des rapports.

4.46 Nous avons constaté que la qualité des rapports destinés à la Commission nationale des libérations conditionnelles s'était améliorée depuis la vérification de 1999 (voir la pièce 4.6). En 1999, nous estimions que 11 p. 100 de l'ensemble des rapports étaient de qualité médiocre. En 2002, 6 p. 100 des rapports étaient de qualité médiocre. Toutefois, en ce qui concerne les délinquants présentant un risque élevé, un dossier sur huit contenait des rapports qui ne fournissaient pas suffisamment d'information. Nous suggérons que le Service continue de surveiller cette question afin de conserver le niveau actuel d'amélioration, et qu'il s'efforce d'obtenir de meilleurs résultats quant à la qualité de ses rapports.

Pièce 4.6 Amélioration de la qualité des rapports sur les délinquants destinés à la Commission nationale des libérations conditionnelles

Qualité des rapports	Population totale		Délinquants présentant un risque élevé seulement	
	Échantillon de 1999	Échantillon de 2002	Échantillon de 1999	Échantillon de 2002
Bonne	43 %	56 %	42 %	47 %
Adéquate	46 %	38 %	42 %	40 %
Médiocre	11 %	6 %	16 %	13 %

4.47 La vérification interne de 2001 sur le processus de gestion des cas examinait également les rapports envoyés à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour étayer les décisions sur les mises en liberté. La vérification portait notamment sur la conformité aux exigences en matière de politique et de procédure du Service correctionnel concernant la gestion des cas des délinquants purgeant une courte peine. Cet examen a permis de constater que les rapports ne répondaient pas aux exigences du Service en vigueur, selon lesquelles il faut inclure une évaluation des progrès du délinquant par rapport à son plan correctionnel, de l'incidence des programmes suivis, des changements d'attitude du délinquant et de son adaptation à l'incarcération.

4.48 L'un des problèmes que nous avons constatés en 1999 était que le contrôle de la qualité des rapports transmis à la Commission nationale des libérations conditionnelles n'était pas effectué de façon uniforme. Les chefs d'unité (qui supervisent les équipes d'agents de correction et d'agents de libération conditionnelle) étaient responsables du contrôle de la qualité, mais ne pouvaient pas remplir ce rôle, notamment en raison de leur manque d'expérience ou de formation relativement à la gestion des cas.

4.49 Au cours de récentes visites sur les lieux, nous avons remarqué que le niveau de contrôle de la qualité effectué par le Service correctionnel à l'égard des rapports remis à la Commission nationale des libérations conditionnelles n'était toujours pas uniforme. Le Service nous a indiqué qu'il élaborait un cours de formation à l'intention des chefs d'unité qui mettrait l'accent sur le contrôle de la qualité et la rétroaction.

Programmes offerts aux délinquants

4.50 Le Service offre une large gamme de programmes de réadaptation aux délinquants dans le but de réduire le risque de récidive. Ces programmes peuvent être classés en deux grandes catégories : l'intervention et l'emploi. Les programmes d'intervention visent les facteurs à l'origine du comportement criminel. Ils portent sur des problèmes tels que la toxicomanie, la violence familiale et les infractions sexuelles.

4.51 Les programmes d'emploi sont conçus pour améliorer les perspectives d'emploi des délinquants après leur mise en liberté. Ils englobent la formation professionnelle, les ateliers industriels en prison et les services en établissement, tels que les travaux de cuisine, de buanderie et d'entretien.

4.52 En 1996, nous avons conclu que les programmes d'intervention et d'emploi souffraient de l'absence d'un cadre de gestion susceptible d'aider la haute direction à évaluer les programmes et à réaffecter stratégiquement les fonds aux meilleurs programmes.

4.53 En 1999, nous avons signalé que le Service correctionnel avait mis en place un cadre d'évaluation de l'efficacité des programmes d'intervention. Le Service avait commencé à former des groupes d'experts reconnus à l'échelle mondiale pour accréditer quelques programmes nationaux et locaux. Depuis, 35 des 38 programmes de base offerts aux délinquants en établissement ont été accrédités. Le Service a également fait des efforts concertés pour uniformiser la gamme des programmes offerts en remplaçant

les programmes locaux non accrédités par des programmes nationaux accrédités.

La mise en œuvre de la stratégie sur les programmes d'emploi ne fait que commencer

4.54 La recherche indique que le risque de récidive est beaucoup plus élevé chez les délinquants dont les antécédents de travail dénotent un manque de stabilité. Pour aider les délinquants à accroître leur employabilité, le Service offre une série de programmes d'emploi de même que de la formation professionnelle.

4.55 En 1996 et en 1999, nous avons recommandé que le Service correctionnel élabore et mette en œuvre une stratégie cohérente à l'égard des programmes d'emploi. Après six ans, il a formulé une stratégie, mais il ne fait que commencer à la mettre en application.

4.56 En avril 2000, le Service a consolidé tous les programmes d'emploi pour les délinquants et les a confiés à CORCAN, un organisme de service spécial au sein du Service correctionnel. En décembre 2000, CORCAN a officialisé sa stratégie d'emploi en instaurant le Programme d'emploi et d'employabilité. Celui-ci redéfinit la façon dont le Service évalue et attribue le travail à l'extérieur et les placements professionnels. La réussite de cette stratégie d'emploi nécessite la participation des opérations régionales et institutionnelles du Service correctionnel et leur collaboration avec CORCAN.

4.57 Le Programme d'emploi et d'employabilité vise à faire en sorte que les délinquants soient prêts à occuper un emploi au moment de leur mise en liberté dans la collectivité. Il a pour but de donner aux délinquants l'occasion d'améliorer leurs compétences, d'acquérir une expérience de travail reconnue et de comprendre les attentes du secteur privé, par exemple en ce qui concerne le rythme, la qualité et les heures de travail.

4.58 Dans le cadre de cette stratégie, l'emploi est perçu comme un programme de réadaptation de base, au même titre que les autres programmes d'intervention. Il faut donc :

- évaluer dans quelle mesure l'absence de compétences en matière d'emploi a contribué directement au comportement criminel du délinquant;
- veiller à ce que les programmes d'emploi soient conçus de façon à combler ces lacunes;
- faire suivre au délinquant un programme d'emploi approprié;
- évaluer les progrès du délinquant;
- effectuer un suivi pour offrir du soutien au délinquant dans la collectivité.

4.59 Évaluer les besoins du délinquant. Traditionnellement, au cours de l'évaluation initiale, le Service correctionnel évalue dans quelle mesure le délinquant a besoin d'un emploi stable pour ne pas récidiver. Le Service dispose maintenant de nouveaux instruments pour déterminer la capacité du

délinquant à améliorer ses compétences en matière d'emploi et l'intérêt que celui-ci manifeste à cet égard. Ces instruments devraient aider le Service à repérer les délinquants les plus aptes à bénéficier d'une participation à des programmes d'emploi.

4.60 Faire suivre au délinquant un programme approprié. L'équipe de gestion des cas de l'établissement se sert des résultats de l'évaluation initiale pour prescrire les programmes d'emploi appropriés durant l'incarcération d'un délinquant. Or, à l'heure actuelle, il y a plus de délinquants ayant des besoins reconnus en matière d'emploi qu'il n'y a de places dans les programmes. Pour faire valoir la formation en matière d'emploi au même titre que les autres programmes de réinsertion sociale, un changement d'attitude profond à l'égard de l'emploi des délinquants doit se faire au sein des établissements. Le Service doit pouvoir assurer la formation en matière d'emploi à tous les délinquants ayant des besoins à cet égard. La participation des autres délinquants qui désirent tout simplement travailler ou qui apportent des compétences particulières reliées à un programme institutionnel pourra alors être envisagée selon le nombre de places disponibles.

4.61 Qualité des programmes. CORCAN a amélioré les programmes d'emploi en établissement par l'introduction de nouvelles normes de travail reflétant celles qui sont en vigueur dans le secteur privé. Il prévoit remanier tous les programmes d'emploi et toute la formation professionnelle du Service correctionnel afin d'accroître l'employabilité des délinquants qui ont des besoins reconnus en cette matière. Par exemple, il donnera la possibilité d'acquérir des compétences générales relatives au travail qui rendront le délinquant plus employable (ponctualité, résolution de problèmes, travail d'équipe) et des compétences pratiques (préparation alimentaire, menuiserie) au moyen d'une formation en cours d'emploi.

4.62 Évaluer les progrès du délinquant. CORCAN a mis au point un instrument standardisé pour évaluer dans quelle mesure la participation d'un délinquant à des programmes d'emploi contribue à accroître son employabilité. On procède actuellement à la mise en œuvre nationale de l'outil d'évaluation du rendement des délinquants. Les progrès des délinquants seront surveillés et feront l'objet de rapports périodiques.

4.63 Effectuer un suivi dans la collectivité. Dans le cadre de l'Initiative sur les services correctionnels communautaires efficaces, CORCAN a reçu 5 millions de dollars afin d'améliorer les services d'emploi offerts aux délinquants dans la collectivité. Le nombre de bureaux de counselling d'emploi est passé de 12 à 25, et l'on en trouve dans la plupart des grands centres urbains. Dans son rapport annuel de 2001-2002, CORCAN a indiqué qu'il avait aidé 1 100 délinquants à trouver des emplois et qu'il avait inscrit 500 délinquants à des études à temps plein. Toutefois, il n'est pas en mesure de préciser dans quelles régions, dans quels établissements et grâce à quels programmes on a réussi à compléter la formation des délinquants, puis à leur trouver un emploi dans la collectivité.

Il faut restructurer la formation professionnelle offerte aux délinquants

4.64 La formation professionnelle est une des composantes des programmes d'emploi. Quoique parallèle aux programmes de CORCAN, elle a traditionnellement été gérée séparément dans les établissements. La formation professionnelle permet aux délinquants d'acquérir des compétences précises, comme la soudure et la menuiserie, et dans certains établissements, les délinquants peuvent obtenir une attestation de compétence externe.

4.65 En avril 2002, le Service correctionnel a confié la responsabilité de la formation professionnelle à CORCAN afin de mieux intégrer celle-ci aux autres composantes du Programme d'emploi et d'employabilité du Service. CORCAN estime que les programmes de formation professionnelle touchent environ 550 délinquants au pays et coûtent de 3 à 4 millions de dollars par année.

4.66 CORCAN a présenté à la haute direction du Service correctionnel un exposé de principes sur la restructuration de la formation professionnelle. Or, on n'a toujours pas approuvé de stratégie concernant la formation professionnelle, ni alloué de fonds à cet égard.

4.67 Recommandation. Le Service correctionnel du Canada devrait entièrement mettre en œuvre la formation en matière d'emploi des délinquants à titre de programme de réadaptation de base et accorder une attention particulière à l'amélioration de la prestation des programmes d'emploi et de la formation professionnelle afin de répondre aux besoins connus des délinquants.

Réponse du Service correctionnel. Des mesures sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2003 afin que les résultats d'une évaluation spécialisée de la préparation à l'emploi, qui a été élaborée en 2002, soient traités dans le plan correctionnel de chaque délinquant. Les délinquants pour lesquels des déficits sur le plan de l'emploi ont été décelés seront orientés vers les programmes d'emploi et de formation professionnelle appropriés.

Il n'y a pas suffisamment de programmes pour les délinquants dans la collectivité

4.68 Nous avons constaté qu'il n'y a pas suffisamment de programmes dans la collectivité pour assurer la continuité des programmes suivis par les délinquants en établissement. La recherche indique que nombre de programmes d'intervention conçus pour contrer les facteurs criminogènes sont beaucoup plus efficaces quand ils sont offerts dans la collectivité plutôt qu'en milieu carcéral.

4.69 Au cours des vérifications de 1996 et de 1999, nous avons noté que le Service n'offrait pas, dans la collectivité, de nombreux programmes prescrits aux délinquants. Par exemple, en 1999, le Service estimait que moins de 20 p. 100 des délinquants mis en liberté, qui étaient aux prises avec des problèmes de toxicomanie, avaient accès aux programmes de traitement dont ils avaient besoin. Nous avons recommandé que le Service veille à ce qu'il y

ait un équilibre entre les programmes d'intervention en établissement et ceux offerts dans la collectivité.

4.70 Le Service a indiqué qu'il avait quelque peu augmenté l'accès aux programmes dans la collectivité, mais le problème persiste. En 2002, en utilisant le même test qu'en 1999, le Service correctionnel a déterminé que seulement un millier (45 p. 100) des 2 200 délinquants dans la collectivité ayant besoin d'un programme pour toxicomanes recevaient un traitement. Les listes d'attente sont une source de préoccupations.

4.71 La pièce 4.7 décrit les dépenses effectuées en 1998-1999 et en 2001-2002 pour les programmes de réinsertion sociale des délinquants qui sont offerts tant dans la collectivité qu'en établissement. À première vue, on constate que les dépenses relatives aux programmes offerts dans la collectivité ont augmenté, passant d'environ 11 millions de dollars à près de 16 millions de dollars entre 1998-1999 et 2001-2002. Malgré cette augmentation, les dépenses pour les programmes d'intervention dans la collectivité représentent encore environ 17 p. 100 des dépenses totales pour tous les programmes d'intervention. Cependant, il convient de noter qu'il y a davantage de délinquants présentant un risque élevé en établissement qui nécessitent des programmes très intenses et plus coûteux.

4.72 La prestation de programmes de suivi dans la collectivité pose de grands défis. Il s'agit de programmes de longue durée offerts à date fixe; ils sont proposés seulement le jour et, de façon générale, seulement dans les grands centres urbains. Il arrive aussi que les délinquants déménagent et il n'y a pas toujours assez de participants pour justifier le lancement d'un programme. Certains de ces obstacles sont directement liés au fait que le Service utilise la même structure et la même approche pour les programmes dans la collectivité que pour les programmes en établissement, où le Service contrôle davantage les conditions.

4.73 Dans le cadre de l'Initiative sur les services correctionnels communautaires efficaces, le Service a mis en œuvre un programme de 4 ans, au coût de 1,6 million de dollars, pour éliminer ces obstacles. Il est en train d'élaborer un programme de suivi dans la collectivité qui offre une plus grande souplesse en matière de traitement des délinquants. Les activités financées en vertu de ce programme pourraient contribuer à atténuer certaines des difficultés connues qui sont associées à la prestation de programmes dans la collectivité.

4.74 Le programme en est à sa troisième année d'élaboration. Toutefois, le manque important de places au sein des programmes d'intervention dans la collectivité, qui a été noté il y a sept ans, persiste encore. Nous nous attendions à ce que le Service ait fait beaucoup plus de progrès dans ce domaine.

Pièce 4.7 Dépenses pour les programmes de réinsertion sociale offerts aux délinquants (1998-1999 et 2001-2002)

Programmes de réinsertion sociale	Dépenses (en milliers de dollars)			
	Établissement		Collectivité	
	1998-1999	2001-2002	1998-1999	2001-2002
Programme de psychologie	11 664	16 484	4 065	4 107
Gestion et administration des programmes	7 354	10 369	232	2 516
Perfectionnement personnel des délinquants	11 310	13 387	1 245	690
Programmes pour Autochtones	4 059	5 996	102	808
Compétences psychosociales	6 550	8 505	737	1 440
Programmes de lutte contre la toxicomanie	3 953	5 542	2 176	2 367
Programmes pour les délinquants sexuels	5 617	5 945	1 690	1 848
Prévention de la violence	665	2 827	0	184
Programmes pour les délinquantes	138	557	0	77
Lutte contre la violence familiale	954	1 544	509	573
Programme pour les délinquants ayant des besoins spéciaux	740	783	11	116
Programme Contrepoint	0	0	0	810
Programmes ethnoculturels	0	41	0	1
TOTAL	53 004 \$	71 980 \$	10 767 \$	15 537 \$

Note : Les chiffres comprennent les dépenses pour les programmes de réinsertion sociale offerts aux délinquants de sexe masculin et de sexe féminin. Le programme de psychologie comprend également une évaluation et divers services de santé mentale non directement liés aux programmes de réinsertion sociale offerts aux délinquants.

Source : Service correctionnel Canada

4.75 Recommandation. Le Service correctionnel du Canada devrait se fixer un objectif raisonnable afin d'augmenter davantage le nombre de délinquants qui suivent, dans la collectivité, les programmes d'intervention qui leur sont prescrits; il devrait examiner les progrès réalisés en vue d'atteindre cet objectif d'ici un an.

Réponse du Service correctionnel. Tous les délinquants mis en liberté ont un plan correctionnel établi en fonction de l'évaluation de leurs risques et de leurs besoins. Le Service répond aux besoins des délinquants en offrant une formule mixte composée de ses propres programmes, de programmes communautaires, de services spécialisés et d'autres interventions. Le Service dressera un plan visant à augmenter la participation des délinquants aux programmes élaborés par le Service et offerts dans les collectivités, et en assurera le suivi.

Surveillance dans la collectivité

La surveillance des délinquants dans la collectivité s'améliore

4.76 La surveillance dans la collectivité est la dernière étape du processus de réinsertion sociale du délinquant au cours de laquelle le système peut exercer sur lui une influence ou un contrôle direct. C'est également le moment où le délinquant et le public sont le plus près l'un de l'autre et où les risques sont les plus grands pour la société. Si des problèmes surviennent à cette étape, les conséquences peuvent être graves et sont habituellement très publicisées.

4.77 Le Service a des normes régissant la fréquence minimale des contacts entre les agents de libération conditionnelle dans la collectivité et les délinquants. Il est important d'entretenir un nombre suffisant de contacts avec les délinquants dans la collectivité, et plus particulièrement dans le cas des délinquants nécessitant une surveillance étroite.

4.78 En 1999, nous avons évalué la capacité du Service à respecter ses normes en matière de fréquence de contacts avec de tels délinquants. Nous avons constaté que, selon la région, le Service n'avait pas respecté les normes minimales dans 10 à 20 p. 100 des cas. Nous avons recommandé que le Service veille à ce que les agents de libération conditionnelle observent les normes régissant la fréquence des contacts.

4.79 Au cours de notre suivi, nous avons remarqué une nette amélioration en matière de fréquence des contacts — le fruit d'un effort concerté de la gestion. Le Service correctionnel a mesuré les progrès réalisés dans le cadre d'une série de vérifications internes et, en 2000-2001, il a constaté que, dans l'ensemble des régions, les normes n'étaient pas respectées dans 5 à 12 p. 100 des cas.

4.80 En 2002, le Service a évalué la fréquence des contacts entre mars et juillet en utilisant un échantillon représentatif de dossiers de délinquants dans la collectivité. Les résultats ont révélé une augmentation marquée du respect des normes nationales. Le Service ne répondait pas aux normes minimales dans seulement 1 à 4 p. 100 des cas, par région. Les données recueillies sur le terrain que nous avons examinées montrent un taux de respect des normes semblable à celui obtenu par le Service lors de son dernier examen.

4.81 Lors de son examen de 2002, le Service a également recueilli de l'information sur les types et les niveaux de contacts avec des tiers, soit les contacts entre l'agent de libération conditionnelle et, entre autres, les membres de la famille du délinquant, son employeur, son psychologue, les agents de programmes et la police. Le Service a constaté que les agents étaient souvent entrés en contact avec des tiers au cours de la période examinée. Ces contacts sont utiles parce qu'ils renseignent l'agent sur le délinquant et sur le niveau de risque que celui-ci présente.

Les méthodes varient lorsqu'il s'agit de gérer les cas de délinquants qui doivent être étroitement surveillés

4.82 En 1994 et en 1999, nous avons noté que le Service utilisait différentes méthodes pour gérer les cas de délinquants devant être étroitement surveillés dans la collectivité. Or, le Service n'avait pas évalué l'efficacité des différentes méthodes.

4.83 Nous avons remarqué, lors de la présente vérification de suivi, que les méthodes en matière de gestion des cas de délinquants devant être étroitement surveillés varient encore beaucoup d'un endroit à l'autre. Dans les grands centres urbains, des équipes de surveillance s'occupent de ces cas. À d'autres endroits, on confie un nombre égal de ces cas aux différents agents de libération conditionnelle. Dans certains bureaux régionaux, ces cas sont confiés uniquement au personnel d'expérience.

4.84 Le Service correctionnel a examiné récemment les méthodes utilisées pour gérer les délinquants nécessitant une surveillance étroite dans la collectivité. Il a approuvé des pratiques nationales sur la surveillance des délinquants qui requièrent un encadrement et des contrôles plus serrés. Ces pratiques décrivent, par exemple, les critères à respecter pour reconnaître les délinquants faisant partie de ce groupe cible, la fréquence requise des contacts, les contacts avec des tiers et la méthode de traitement appropriée. Toutefois, elles ne définissent pas l'expérience et les compétences que doivent posséder les agents de libération conditionnelle pour gérer ces cas.

4.85 Nous avons également recommandé précédemment que le Service évalue les méthodes utilisées pour gérer les délinquants ayant besoin de beaucoup de surveillance, en vue de définir et de mettre en œuvre les méthodes les plus rentables selon diverses circonstances précises. Le Service a complété une évaluation préliminaire de ses pratiques régissant la surveillance dans la collectivité en octobre 2002, six mois après avoir mis en œuvre des lignes directrices nationales à cet égard.

Préoccupations en matière de ressources humaines

Le taux de roulement des agents de libération conditionnelle en établissement semble élevé

4.86 Au cours de notre vérification, les gestionnaires et les employés des régions ont souvent mentionné le taux de roulement élevé des agents de libération conditionnelle, ainsi que leur rotation fréquente entre les institutions et les bureaux communautaires, et au sein de ceux-ci. Ils attribuent l'instabilité de la main-d'œuvre à des facteurs tels que la rotation fréquente du personnel au sein des établissements et des bureaux

communautaires et entre ceux-ci, le nombre de postes vacants et le nombre de nominations intérimaires. Divers facteurs ont une incidence sur le taux de roulement du personnel. Les gestionnaires des opérations peuvent contrôler certains de ces facteurs, par exemple, en réaffectant les agents de libération conditionnelle en fonction des changements dans la charge de travail. D'autres facteurs dépendent directement des employés, comme les départs ou les congés pour raisons familiales.

4.87 Chaque mouvement de personnel entraîne une réaction en chaîne : réaffectation des tâches, remplacements temporaires, début du long processus de dotation permanente et formation de la personne nommée par intérim et du candidat retenu. Comme on le mentionne dans le présent chapitre, la formation des agents de libération conditionnelle et le contrôle de la qualité doivent être améliorés; ces lacunes accroissent les répercussions du taux de roulement élevé du personnel sur la stabilité opérationnelle et la gestion des cas.

4.88 La haute direction de l'administration centrale du Service correctionnel a reconnu être quelque peu inquiète du taux de roulement élevé du personnel et du recours aux nominations intérimaires. Même s'il avait recueilli peu de données pour évaluer l'ampleur et les répercussions du taux de roulement des agents de libération conditionnelle, le Service avait examiné les postes de durée déterminée et les postes intérimaires afin de réduire leur nombre. Pour déterminer si cette inquiétude était fondée, nous avons rassemblé, avec l'aide du Service, des données préliminaires relatives aux agents de libération conditionnelle en établissement tirées de son système de données sur les ressources humaines.

4.89 Nous avons obtenu des renseignements sur les 41 établissements où l'on trouve 6 agents de libération conditionnelle ou plus. Entre 1999 et 2002, le taux de roulement annuel moyen de ceux-ci était d'environ 14 p. 100. Dans 11 de ces établissements, ce taux était de 20 p. 100 ou plus.

4.90 En juin 2002, nous avons aussi examiné les données sur le nombre de nominations intérimaires touchant les postes d'agent de libération conditionnelle. Ces données importent puisque les employés nommés par intérim ne possèdent peut-être pas toutes les connaissances et les compétences requises pour le poste. Dans les 41 établissements étudiés, environ 14 p. 100 des agents de libération conditionnelle étaient nommés par intérim. De plus, dans 12 de ces établissements, les agents de libération conditionnelle intérimaires représentaient au moins 20 p. 100 des cas.

4.91 Notre examen des taux de roulement et des nominations intérimaires chez les agents de libération conditionnelle était limité puisqu'il était fondé sur des données non vérifiées provenant de l'administration centrale. Toutefois, les résultats préliminaires obtenus étayaient certaines des préoccupations soulevées au cours des visites sur le terrain, particulièrement en ce qui concerne les nombreux mouvements des agents de libération conditionnelle dans certains établissements. Le taux de roulement élevé et le recours aux nominations intérimaires ont des incidences réciproques. En réduisant l'un, le Service réduirait l'autre.

4.92 Recommandation. Le Service correctionnel du Canada devrait examiner davantage le taux de roulement des agents de libération conditionnelle, en évaluer les répercussions et la façon dont celles-ci sont gérées, et prendre les mesures nécessaires en fonction des résultats obtenus.

Réponse du Service correctionnel. Le Service correctionnel examinera de plus près le taux de roulement des agents de libération conditionnelle et il prendra les mesures appropriées où cela est nécessaire.

Il y a lieu d'améliorer la formation offerte aux agents de libération conditionnelle

4.93 La réinsertion sociale efficace des délinquants repose sur les connaissances et les compétences des agents de libération conditionnelle. Ces agents veillent à l'évaluation des délinquants, à la préparation de rapports justes et à la surveillance requise dans la collectivité. En 1996, nous avons remarqué que la formation des agents de libération conditionnelle était inadéquate et que bon nombre d'agents n'avaient pas suivi la formation initiale de huit jours avant leur entrée en fonction. En 1999, le Service a indiqué qu'il fournissait maintenant aux agents de libération conditionnelle un programme d'orientation de 10 jours auquel un plus grand nombre d'agents participaient. Il prévoyait également offrir une formation d'appoint aux agents chevronnés.

4.94 Au cours de la présente vérification de suivi, nous avons constaté que la formation initiale des agents de libération conditionnelle dure encore dix jours. Cette formation est essentielle puisqu'elle transmet aux nouveaux agents de libération conditionnelle les connaissances de base liées à leur emploi pour ce qui est du processus de réinsertion sociale — de l'évaluation initiale des délinquants jusqu'à leur surveillance dans la collectivité. Au cours de nos visites sur le terrain, nous avons noté que bon nombre des nouveaux agents de libération conditionnelle ne reçoivent toujours pas leur formation initiale avant leur entrée en fonction. Selon une étude récente du Service, 20 p. 100 des agents de libération conditionnelle nommés l'an dernier n'ont pas suivi le programme d'orientation et 15 p. 100 de plus ne l'ont pas suivi dans les délais prévus. Ces résultats montrent clairement la nécessité d'une amélioration.

4.95 Les agents de libération conditionnelle dans la collectivité nous ont indiqué que la formation initiale de dix jours ne couvrait pas adéquatement tous les aspects de leur travail. Seuls les deux derniers jours du cours traitent de la surveillance dans la collectivité et les agents estiment le contenu superficiel.

4.96 Comme nous l'avons mentionné dans ce chapitre, le coefficient d'objectivité (fiabilité des résultats entre les évaluateurs) des instruments d'évaluation utilisés lors de l'admission des délinquants est essentiel pour déterminer leur cote de sécurité et leurs besoins en vue d'une réinsertion sociale réussie. Une formation adéquate permettant aux agents de libération conditionnelle d'apprendre à appliquer les instruments comme il se doit est un élément clé du coefficient d'objectivité. Nous avons examiné dans quelle mesure la formation initiale actuelle des agents de libération conditionnelle

donnait la possibilité d'acquérir et d'évaluer ces compétences. Nous avons constaté que la formation initiale des agents de libération conditionnelle ne fournissait qu'un aperçu pratique de ces instruments essentiels. Par comparaison, un instrument semblable d'évaluation des délinquants (l'inventaire du niveau de service) utilisé par de nombreux pays dans le monde (États-Unis, Grande-Bretagne et Australie) nécessite une formation et des examens plus approfondis des évaluateurs pour faire en sorte qu'il soit appliqué correctement.

4.97 L'administration centrale du Service correctionnel n'a pas fourni aux régions de lignes directrices détaillées sur la formation structurée en cours d'emploi et nous avons constaté que celle-ci est inégale. On offre une formation structurée dans seulement quelques bureaux. Dans la plupart des cas, la formation en cours d'emploi est donnée par des agents de libération conditionnelle chevronnés.

4.98 Pour faire leur travail de façon efficace, les agents de libération conditionnelle ont besoin d'une formation continue qui leur permet d'améliorer leurs compétences. Il peut s'agir de formation sur l'évaluation du risque, sur la surveillance des délinquants sexuels, sur la gestion des crises, sur le désamorçage de situations hostiles ou sur la négociation. Le Service correctionnel n'a pas désigné les personnes qui devraient suivre ce genre de formation approfondie et à quel moment.

4.99 Certains agents de libération conditionnelle n'ont pas reçu la formation approfondie dont ils ont besoin. La plupart nous ont indiqué qu'il revenait aux agents de libération conditionnelle de la demander au cours de l'évaluation annuelle de leur rendement. Même dans ces cas, il est parfois difficile de trouver les fonds et le temps.

4.100 Afin de pallier certaines des préoccupations au sujet de la formation des agents de libération conditionnelle, la haute direction a récemment approuvé l'ajout de cinq jours de perfectionnement par année à compter de 2003-2004. La formation sera instituée à l'échelle nationale afin d'aider les agents de libération conditionnelle à mieux comprendre et à adopter des pratiques correctionnelles efficaces. Le Service a indiqué qu'il y aurait trois jours de formation en classe et que les deux derniers jours comprendraient à la fois de la formation en ligne, une conférence et des cours externes.

4.101 Le Service a également augmenté les fonds affectés à la formation du personnel et donnera d'autres cours en ligne spécialisés pour renforcer la formation initiale actuelle des agents de libération conditionnelle. De plus, le Service offre aux surveillants des agents de libération conditionnelle un programme de perfectionnement professionnel afin d'améliorer la qualité de la surveillance en collectivité. Il proposera aussi une formation sur la sécurité aux agents de libération conditionnelle œuvrant dans la collectivité.

4.102 Recommandation. Comme suite aux efforts qu'il a déployés récemment, le Service correctionnel du Canada devrait veiller à ce que tous les agents de libération conditionnelle travaillant à différentes étapes du

processus de réinsertion sociale (évaluation initiale du délinquant, établissement et collectivité) reçoivent la formation requise pour remplir leurs fonctions respectives.

Réponse du Service correctionnel. Le Service a déjà reconnu ce besoin et il a mis en œuvre, à cette fin, une norme de formation nationale qui prévoit cinq jours de formation par année pour doter les agents de libération conditionnelle d'une formation spécialisée supplémentaire sur les aspects cliniques de leurs fonctions.

Conclusion

4.103 En 1999, nous avons conclu que le Service correctionnel était en voie de réussir à rendre les pratiques et les résultats plus uniformes dans toutes les régions.

4.104 À ce jour, le Service a réalisé des progrès importants à l'égard de plusieurs questions que nous avons soulevées précédemment :

- Il lui faut moins de temps pour obtenir les documents essentiels.
- Le Service dispose de plus de temps pour mener à bien le processus de gestion des cas en ce qui concerne les délinquants en établissement.
- La qualité des rapports présentés à la Commission nationale des libérations conditionnelles continue de s'améliorer.
- Le Service respecte beaucoup mieux les normes régissant la fréquence des contacts avec les délinquants dans la collectivité.
- Il a élaboré et évalué des lignes directrices nationales sur la supervision des délinquants qui nécessitent une surveillance étroite dans la collectivité.

4.105 Cependant, le Service doit s'améliorer davantage dans d'autres domaines à l'égard desquels nous avons formulé des recommandations en 1999, notamment :

- offrir suffisamment de programmes pour les délinquants dans la collectivité, au moment où ils en ont besoin;
- mettre en œuvre sa stratégie sur les programmes d'emploi et la formation professionnelle;
- veiller à ce que les agents de correction supérieurs accomplissent les fonctions qui leur incombent en matière de gestion des cas.

4.106 Lors du suivi, nous avons également relevé certains éléments connexes dont il faudrait s'occuper et à l'égard desquels nous n'avons pas formulé de recommandations en 1999. Le Service correctionnel doit notamment :

- analyser en profondeur la fiabilité des instruments dont il se sert lors de l'évaluation initiale des délinquants;
- améliorer la formation donnée aux agents de libération conditionnelle afin que ceux-ci puissent satisfaire aux exigences de leur emploi;

- évaluer le taux de roulement apparemment élevé des agents de libération conditionnelle et prendre des mesures à cet égard;
- préparer les plans correctionnels des délinquants de manière à respecter les normes actuelles.

4.107 Orientation future de la réinsertion sociale des délinquants. Le Service correctionnel a modifié la structure du processus de réinsertion sociale à plusieurs reprises au cours des dix dernières années. En septembre 2002, il a approuvé la toute dernière étape de cette évolution, soit les « régimes correctionnels ». Il s'agit d'une nouvelle approche visant à aider des groupes précis de délinquants à atteindre les objectifs de leur plan correctionnel avec l'appui d'une équipe spécialisée composée de membres du personnel correctionnel. Un élément clé de ce nouveau modèle consiste à faire assumer davantage au délinquant la responsabilité de sa conduite et de sa participation active à la réalisation des objectifs définis dans son plan correctionnel.

4.108 Le Service prévoit mettre en œuvre plusieurs régimes correctionnels, notamment un régime pour les délinquants très perturbateurs dans les établissements à sécurité maximale, un régime de transition pour les délinquants qui préparent leur mise en liberté dans la collectivité et un certain nombre de régimes dans la collectivité fondés sur les besoins des délinquants et sur leur potentiel de réinsertion sociale. Or, les régimes correctionnels ne seront efficaces que si le Service s'appuie sur les progrès déjà réalisés dans ses pratiques de réinsertion sociale et prend des mesures pour améliorer les points que nous avons relevés.

À propos du suivi

Objectif

La présente vérification de suivi avait pour objet d'évaluer dans quelle mesure le Service correctionnel du Canada avait donné suite aux recommandations formulées dans le chapitre 1 de notre rapport de 1999. Plus précisément, nous avons évalué les améliorations apportées dans les domaines suivants liés à la réinsertion sociale des délinquants :

- les documents officiels reçus au moment de l'évaluation initiale;
- la fiabilité des instruments d'évaluation du risque;
- la rapidité de la gestion des cas;
- la qualité des rapports transmis à la Commission nationale des libérations conditionnelles;
- la disponibilité des programmes pour délinquants dans la collectivité;
- la mise en œuvre de la stratégie sur l'emploi;
- la surveillance des délinquants dans la collectivité.

Étendue

Notre vérification portait sur les étapes essentielles du processus de réinsertion sociale des délinquants de sexe masculin qui contribuent au succès de leur réinsertion dans la collectivité en tant que citoyens respectueux des lois. Nous avons également examiné dans quelle mesure les agents de libération conditionnelle qui participent directement au processus de réinsertion sociale des délinquants possèdent les connaissances, les compétences et l'expérience nécessaires pour accomplir leurs fonctions. Cette vérification ne portait pas sur les questions visant les délinquants autochtones de sexe masculin.

Critères

Nos attentes étaient les suivantes :

- Les instruments d'évaluation du risque utilisés pour cerner les facteurs criminogènes et le niveau de sécurité des délinquants tout au long de leur peine sont valides, fiables et appliqués correctement.
- Une information exacte et complète relative au délinquant provenant de sources externes et du Service correctionnel est fournie à temps pour dresser le plan correctionnel du délinquant.
- Des programmes d'intervention et d'emploi de bonne qualité sont offerts par des personnes qualifiées, en temps opportun, aux délinquants durant leur période d'incarcération ou de surveillance dans la collectivité.
- Des renseignements exacts et complets sur les progrès réalisés par les délinquants par rapport à leur plan correctionnel sont recueillis en temps opportun et de façon continue.
- Le Service analyse régulièrement les raisons pour lesquelles les délinquants demeurent incarcérés au-delà de leur première date d'admissibilité à une libération conditionnelle.
- Des rapports complets et exacts sont transmis en temps opportun à la Commission nationale des libérations conditionnelles pour l'aider à décider si les délinquants sont prêts à obtenir leur liberté conditionnelle dès leur première date d'admissibilité ou au cours d'examen subséquents.
- Les agents de libération conditionnelle restent en contact avec les délinquants dans la collectivité et les surveillent d'une façon adéquate et constante.
- Les agents de libération conditionnelle travaillant à différentes étapes du processus de réinsertion sociale (évaluation initiale, établissement et collectivité) possèdent les connaissances, les compétences et l'expérience nécessaires pour remplir les fonctions de leur emploi.

- Le Service correctionnel dispose, en temps opportun, des renseignements exacts dont il a besoin concernant toutes les activités ayant trait au processus de réinsertion sociale, y compris des indicateurs sur les ressources humaines, afin de prendre des décisions de gestion éclairées.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Hugh McRoberts

Directeur principal : Ronald Wolchuk

William Johnson

Dawn-Alee Fowler

Mary Lamberti

Dan Thompson

Stacey Wowchuk

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Population des délinquants et tendances en matière d'admissions et de mises en liberté (de 1997-1998 à 2001-2002)

Population des délinquants	Endroit	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
	Établissement ¹	13 125 (61 %)	12 776 (60 %)	12 474 (59 %)	12 419 (59 %)	12 306 (60 %)
	Collectivité ²	8 235 (39 %)	8 656 (40 %)	8 792 (41 %)	8 579 (41 %)	8 276 (40 %)
	Total	21 360	21 432	21 266	20 998	20 582

Notes : ¹ Les chiffres sur les établissements n'incluent pas les délinquants qui se sont évadés (154 en 2001-2002).

² Les chiffres sur la collectivité n'incluent pas les délinquants expulsés du pays au moment de leur libération, ni les délinquants provinciaux sous surveillance fédérale. Sont compris les délinquants qui sont illégalement en liberté (646 en 2001-2002) et les délinquants jouissant d'une libération conditionnelle qui ont été temporairement maintenus en incarcération (850 en 2001-2002).

Admissions des délinquants	Type d'admission	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
	Mandat d'incarcération	4 224	4 418	4 128	4 057	3 926
	Révocation* sans qu'il y ait eu récidive	2 223	1 852	1 951	1 724	1 704
	Révocation* en raison d'une récidive	1 004	1 105	1 108	1 115	962
	Révocation* par suite d'une accusation en instance	—	—	5	287	370
	Total des admissions	7 451	7 375	7 192	7 183	6 962

Note : *Libération conditionnelle suspendue et délinquant renvoyé dans un établissement fédéral.

Mises en liberté	Type de mise en liberté	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
	Semi-liberté	2 474	2 673	2 659	2 305	2 084
	Libération conditionnelle totale ¹	540	396	290	215	224
	Libération d'office	4 773	4 340	4 429	4 568	4 690
	Expiration du mandat	398	333	266	214	196
	Total	8 185	7 742	7 644	7 302	7 194

Note : ¹ Ces chiffres n'incluent pas les délinquants qui sont passés de la semi-liberté à la libération conditionnelle totale. Ils figurent ci-dessous.

	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
De la semi-liberté à la libération conditionnelle totale	1 034	1 130	1 147	932	837

Source : Service correctionnel Canada

