

3.08—Programme de services communautaires

CONTEXTE

Le Programme de services communautaires du ministère (le Programme) vise à assurer la surveillance de l'ensemble des contrevenants adultes (18 ans et plus) et des jeunes contrevenants (16 et 17 ans) qui bénéficient d'une mise en liberté sous condition, à savoir, qui sont en probation, qui purgent une peine avec sursis ou qui sont en libération conditionnelle.

Types de mise en liberté sous condition et pourcentages relatifs

Type de mise en liberté sous condition	Description	Pourcentage de contrevenants sous surveillance dans la collectivité
Ordonnance de probation	Il s'agit d'une sentence imposée par les tribunaux qui permet aux contrevenants de purger leur peine sous surveillance dans la collectivité. En général, la probation est axée sur la réadaptation.	95
Condamnation avec sursis	Cette sentence imposée par les tribunaux permet aux contrevenants de purger leur peine sous surveillance dans la collectivité. Cette option est offerte depuis 1996. En général, les condamnations avec sursis visent à la fois à punir (par l'imposition de conditions comme la détention à domicile et des heures de rentrée) et à faciliter la réadaptation.	4
Certificat de libération conditionnelle	La libération conditionnelle est la mise en liberté anticipée d'un détenu d'un établissement correctionnel, sous surveillance dans la collectivité. Ces libérations peuvent être autorisées uniquement par la Commission ontarienne des libérations conditionnelles et des mises en liberté méritées et s'appliquent aux détenus admissibles après qu'ils ont purgé le tiers de leur peine dans un établissement correctionnel.	<1

*Préparé par le Bureau du vérificateur provincial de l'Ontario
Source des données : Ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique*

Les objectifs du Programme consistent à protéger le public en assurant la surveillance des contrevenants dans la collectivité et à faciliter la réadaptation des contrevenants en leur fournissant de la formation, des traitements et des services qui favorisent leur adaptation personnelle et sociale dans la collectivité. Le mandat du ministère à cet égard ainsi que les

dispositions en matière de probation et de libération conditionnelle sont définis dans la *Loi sur le ministère des Services correctionnels*

Le ministère assure en moyenne la surveillance quotidienne de 65 000 contrevenants dans la collectivité, ce qui correspond à près de 90 % de la population carcérale totale de l'Ontario. L'autre tranche de 10 % se compose de contrevenants qui purgent leur sentence ou sont en détention préventive dans un établissement de correction.

Au moment de notre vérification, le ministère employait environ 770 agents de probation et de libération conditionnelle travaillant dans 41 bureaux régionaux et 86 sous-bureaux à l'échelle de la province. Par ailleurs, dans le cadre du Programme de services communautaires, le ministère passe des contrats avec certains organismes communautaires pour assurer la prestation de divers services externes, comme le traitement des toxicomanies, la psychothérapie et d'autres programmes de counseling et de traitement.

En 2001-2002, les dépenses totales du Programme s'élevaient à 82 millions de dollars, dont 63 millions ont été consacrés aux salaires et avantages sociaux.

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification visait à déterminer si des procédures avaient été instaurées pour garantir que :

- les contrevenants qui purgent leur peine dans la collectivité se conforment aux conditions qui leur sont imposées dans le cadre de la probation, des condamnations avec sursis et des libérations conditionnelles;
- le ministère évalue l'efficacité de ses services et de ses programmes et en rend compte;
- le ministère gère ses ressources humaines et financières en tenant compte des principes d'économie et d'efficacité.

Avant d'entreprendre la vérification, nous avons établi les critères à appliquer pour formuler les conclusions de notre travail. La haute direction du ministère a examiné et accepté ces critères. Nous avons mené notre vérification dans le respect des normes relatives aux missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Par conséquent, nous avons eu recours à des contrôles et à d'autres procédés de vérification jugés nécessaires dans les circonstances.

Notre vérification, qui était terminée pour l'essentiel en mars 2002, comprenait des visites dans cinq bureaux régionaux, des entrevues avec des responsables du ministère, des examens des contrats passés avec les organismes de services communautaires et des

examens des dossiers des contrevenants. Nous n'avons pu compter sur le travail des vérificateurs internes du ministère pour réduire l'étendue de nos travaux, car ils ne s'étaient pas penchés récemment sur les domaines faisant l'objet de notre vérification.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Tout en reconnaissant que le ministère met en œuvre un nouveau modèle de gestion des contrevenants en fonction du risque, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il subsistait un certain nombre de lacunes dans ses procédures, qui nuisaient à l'efficacité de la surveillance des contrevenants dans la collectivité. Plus précisément :

- Le ministère avait omis d'effectuer les évaluations du risque et des besoins à l'endroit d'un grand nombre de contrevenants sous sa surveillance, lesquelles sont exigées pour réduire le risque de récidive de ces personnes dans la collectivité et définir leurs besoins en matière de réadaptation. Dans les bureaux qui ont reçu notre visite, nous avons constaté l'absence d'une telle évaluation et/ou d'un plan de gestion dans plus de 40 % des dossiers de contrevenants qui avaient commis de nouvelles infractions de « niveau I » pendant qu'ils étaient sous la surveillance du ministère. (Les infractions de niveau I comprennent les agressions sexuelles, les agressions causant des blessures, les menaces de mort et d'autres crimes violents.)
- Le ministère omettait souvent de prendre des mesures correctives en temps voulu lorsque des contrevenants ne respectaient pas les conditions de leur surveillance. Dans les cinq bureaux qui ont reçu notre visite, nous avons constaté que, parmi les cas ayant trait à des contrevenants de niveau I qui avaient commis de nouvelles infractions pendant qu'ils étaient sous la surveillance du ministère, plus de 30 % n'avaient pas fait l'objet d'un suivi en temps voulu lorsque le contrevenant n'avait pas respecté les conditions de la surveillance.
- Selon nos estimations, il y avait environ 10 000 mandats d'arrêt émis à l'endroit de contrevenants dans la collectivité et certains remontaient à dix ans. (Des mandats d'arrêt sont émis lorsque les contrevenants omettent de se présenter à leur agent de probation et de libération conditionnelle et qu'on ne parvient pas à les retracer.) Un grand nombre de ces contrevenants posaient un risque élevé et avaient commis des infractions de niveau I. Le ministère ignorait le nombre de contrevenants qui étaient toujours en liberté alors que des mandats d'arrêt étaient émis à leur endroit.

Nous sommes conscients que l'arrestation des contrevenants, à la suite de l'émission d'un mandat, relève de la police et non du personnel du ministère; toutefois, il est nécessaire que le ministère et la police collaborent davantage pour capturer ces contrevenants à risque élevé de façon à ne pas exposer la collectivité à un risque indu.

-
- Le ministère n'avait pas répondu de façon adéquate aux besoins en matière de programmes correctionnels des contrevenants dans la collectivité. Selon des rapports internes du ministère, il arrivait souvent que les programmes correctionnels destinés aux contrevenants éprouvant des problèmes de toxicomanie, de comportement antisocial, de troubles de la personnalité et de déviance sexuelle n'étaient pas offerts dans leur collectivité. Par exemple, sur plus de 3 000 délinquants sexuels assujettis à la surveillance du ministère dans la collectivité, moins de 600 bénéficiaient de programmes de réadaptation.
 - Des agents de probation et de libération conditionnelle nous ont mentionné que la quantité actuelle de cas qui leur étaient confiés restreignait leur capacité d'assurer une surveillance efficace des contrevenants dans les collectivités et de leur fournir des services. Au printemps 2001, le ministère a reçu l'autorisation d'embaucher 165 nouveaux agents de probation et de libération conditionnelle (il y en avait alors 690) pour remédier aux préoccupations concernant la charge de travail. Alors que le ministère nous avait avisés antérieurement qu'il adopterait avant 1996 des normes de charge de travail pour déterminer le nombre optimal d'agents nécessaires pour assurer une prestation efficiente et efficace des services, ces normes n'étaient toujours pas élaborées.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

LE NOUVEAU MODÈLE DE GESTION DES CONTREVENANTS

Pendant de nombreuses années, les agents de probation et de libération conditionnelle ont utilisé le processus d'évaluation des risques fondé sur la pratique, que le ministère avait adopté pour évaluer le risque de récidive des contrevenants dont il assurait la surveillance dans la collectivité. Il n'y avait toutefois aucun processus pour redéployer le personnel en fonction des résultats de ces évaluations.

Nous étions heureux de constater que le ministère, depuis notre vérification du Programme en 1995, a adopté en 1999 un nouveau modèle de gestion des contrevenants, à savoir le Modèle de prestation des services de probation et de libération conditionnelle, qui met en lumière les besoins des contrevenants en matière de programmes correctionnels que l'on se doit de combler si l'on veut réduire véritablement le risque de récidive de leur part. Le nouveau modèle n'est pas complètement instauré, mais il est censé axer les ressources sur les contrevenants qui présentent un risque élevé de récidive. Dans le cadre de ce modèle, les méthodes d'évaluation et de surveillance des contrevenants fondées sur l'expérience, ainsi que les programmes de réadaptation qui ont

contribué à réduire les taux de récidive, sont intégrées aux pratiques courantes des agents de probation et de libération conditionnelle.

Suivant les résultats de l'évaluation du risque et des besoins, le nouveau modèle place les contrevenants dans l'un des quatre groupes de services d'intervention prévus pour répondre à leurs besoins en matière de programmes correctionnels. Le niveau de surveillance le plus intensif est réservé aux contrevenants qui posent le plus grand risque de récidive. D'après le ministère, plus de 20 % des contrevenants de l'Ontario font partie de la catégorie à risque élevé tandis qu'une autre tranche de 30 % pose un risque moyen. La mise en œuvre efficace du nouveau modèle devrait favoriser un déploiement plus efficient des ressources limitées et une réduction des taux de récidive.

Au moment de notre vérification, nous avons noté que sur les 127 agents de probation et de libération conditionnelle, environ 110 (plus de 80 %) s'affairaient à implanter le nouveau modèle. Parmi eux, 39 l'avaient intégralement mis en œuvre. La direction du ministère a laissé entendre que la mise en œuvre complète d'un changement aussi important dans la prestation de services prendrait de trois à cinq ans.

Nous avons remarqué que le ministère avait déjà commencé à évaluer si les bureaux qui avaient adopté le nouveau modèle s'y conformaient. Dans deux ans, nous ferons un suivi des progrès de la mise en œuvre du modèle.

SURVEILLER LES CONTREVENANTS DANS LA COLLECTIVITÉ

Évaluations du risque et des besoins et plans de gestion

Quel que soit le modèle de gestion des contrevenants mis en application, il est d'une importance cruciale d'assurer une surveillance efficace des contrevenants pour prévenir la récidive. À cet égard, les agents de probation et de libération conditionnelle sont tenus d'effectuer une évaluation complète du risque et des besoins et de préparer un plan de gestion individualisé pour tenir compte des besoins de tous les contrevenants qui relèvent d'eux et des risques qu'ils posent. D'après la politique du ministère, les agents de probation et de libération conditionnelle doivent effectuer l'évaluation et établir le plan de gestion dans les six semaines de leur première rencontre avec le contrevenant.

Nous avons constaté qu'on n'avait pas satisfait à ces exigences clés de la surveillance, à savoir évaluer le risque et les besoins en matière de programmes correctionnels et établir un plan de gestion dans la majorité des dossiers de contrevenants que nous avons examinés. Nous avons relevé ces lacunes même dans les dossiers de contrevenants qui avaient commis des infractions de niveau I, notamment des agressions sexuelles, des agressions armées et d'autres crimes violents. Dans les bureaux qui ont reçu notre visite, nous avons constaté l'absence d'une évaluation du risque et des besoins et/ou d'un plan de

gestion dans plus de 40 % des dossiers de contrevenants qui avaient commis de nouvelles infractions de niveau I pendant qu'ils étaient sous la surveillance du ministère.

Compte tenu de l'importance des évaluations du risque et des plans de gestion pour assurer une surveillance et une réadaptation véritables des contrevenants, le fait de ne pas satisfaire à ces exigences clés menace indûment la sécurité de la collectivité et nuit à l'adaptation effective des contrevenants dans la collectivité.

Recommandation

Afin de réduire le risque de récidive des contrevenants qui sont sous la surveillance du ministère et de renforcer leur réadaptation, le ministère doit rédiger en temps voulu l'évaluation du risque et des besoins et les plans de gestion exigés pour ces contrevenants.

Réponse du ministère

Tant dans la politique que dans la pratique, le ministère prône et exige la rédaction en temps voulu des évaluations et des plans de gestion pour les contrevenants dont il assure la surveillance.

Le ministère veille au respect de cette politique de plusieurs façons. L'embauchage de 165 nouveaux agents de probation et de libération conditionnelle facilitera la répartition de la charge de travail et améliorera le délai de rédaction des évaluations et des plans de gestion des contrevenants. Par ailleurs, le ministère révisé la politique actuelle dans le but de rationaliser les exigences en matière d'évaluation pour faire en sorte que les ressources soient axées en priorité sur les contrevenants posant un plus grand risque. Le ministère achève aussi de modifier les procédures de vérification du volume de cas de probation et de libération conditionnelle pour améliorer la reddition de comptes, l'assurance de la qualité et la gestion du rendement.

L'apprentissage d'une nouvelle technologie, à savoir le Système informatique de suivi des contrevenants (SISC), a retardé les délais d'entrée des évaluations et des plans de gestion dans le système électronique. La mise en œuvre intégrale de ce nouveau processus opérationnel est censée améliorer au bout du compte l'accès aux renseignements sur les contrevenants, tant du point de vue de l'exactitude que de la rapidité.

Dans le cadre du processus d'évaluation en collaboration du Modèle de prestation des services de probation et de libération conditionnelle, le ministère évalue la congruence avec la politique et les pratiques en matière de prestation de services. Se fondant sur les résultats de l'évaluation, les bureaux de libération conditionnelle doivent établir des plans pour remédier aux lacunes relevées.

Surveillance et application de la conformité aux conditions de la surveillance

L'un des principaux rôles qui incombent aux agents de probation et de libération conditionnelle pour assurer la sécurité du public est de veiller à ce que les contrevenants respectent les conditions énoncées dans les documents relatifs à la surveillance (ordonnances de probation, condamnations avec sursis et certificats de libération conditionnelle). Les contrevenants doivent notamment se présenter à un agent de probation et de libération conditionnelle, effectuer des travaux communautaires, s'abstenir de fréquenter des personnes engagées dans une activité criminelle et participer à des programmes de traitement ou de counseling. En ce qui concerne la surveillance du respect des conditions exercée par les agents de probation et de libération conditionnelle, nous avons relevé des lacunes dans le suivi des contrevenants qui omettent de respecter les conditions de la surveillance, même lorsqu'il s'agit de contrevenants qui posent un risque élevé. Par exemple, dans les cinq bureaux qui ont reçu notre visite nous avons constaté que, parmi les cas impliquant des contrevenants de niveau I qui avaient commis de nouvelles infractions pendant qu'ils étaient sous la surveillance du ministère, plus de 30 % n'avaient pas fait l'objet d'un suivi en temps voulu lorsque le contrevenant n'avait pas respecté les conditions de la surveillance.

Les agents de probation et de libération conditionnelle sont tenus de prendre une décision en matière d'application dans tous les cas de non-conformité. Ils peuvent décider de ne prendre aucune mesure, d'exiger des cautions verbales ou écrites, de renforcer la surveillance, de demander au tribunal de modifier les conditions de la surveillance ou d'accuser le contrevenant d'avoir enfreint les conditions de sa mise en liberté surveillée. Dans les cas de probation et de condamnation avec sursis, la décision de porter une accusation d'infraction aux conditions imposées est à la discrétion de l'agent. Dans le cas d'une libération conditionnelle, il faut rapporter toutes les infractions à la Commission ontarienne des libérations conditionnelles et des mises en liberté méritées. Dans tous les cas, les agents de probation et de libération conditionnelle sont tenus de documenter la nature de l'infraction, la décision prise en matière d'application et les raisons à l'appui.

Notre vérification nous a permis de constater que dans les cas où des contrevenants n'avaient pas respecté les ordonnances de surveillance et que des mesures d'application n'avaient pas été prises pour y remédier, près des deux tiers des dossiers examinés ne contenaient aucune explication des raisons pour lesquelles aucune mesure n'avait été prise.

Par ailleurs, pour ce qui est des condamnations avec sursis comportant la détention à domicile ou l'imposition d'heures de rentrée, les agents de probation et de libération conditionnelle nous ont informés qu'ils étaient incapables de garantir que ces contrevenants respectaient les conditions qui leur avaient été imposées, car ils ne disposaient d'aucun outil pour surveiller la conformité à ces conditions. Le ministère a indiqué qu'il publiait une demande de propositions dans le cadre de son programme de

surveillance électronique pour déterminer la meilleure technologie et les meilleurs dispositifs qu'il pourrait utiliser pour assurer la surveillance du respect de la détention à domicile et des heures de rentrée.

Recommandation

Afin de mieux assurer la sécurité du public, le ministère doit :

- **prendre des mesures correctives appropriées en temps voulu lorsque des contrevenants dont il assure la surveillance n'en respectent pas les conditions, en particulier dans le cas des contrevenants posant un risque élevé;**
- **veiller à ce que les agents de probation et de libération conditionnelle documentent leurs décisions et qu'ils expliquent, notamment, les raisons pour lesquelles ils décident de ne pas prendre de mesures d'application dans les cas de non-conformité.**

Réponse du ministère

Le ministère est déterminé à assurer la réalisation de son mandat de surveillance et d'application des conditions.

La politique du ministère souligne l'importance de prendre en temps voulu les décisions en matière d'application dans les cas de non-conformité et de les documenter. Dans tous les cas de non-conformité où l'on décide de ne pas prendre de mesures d'application, il faut fournir des explications détaillées, car il s'agit d'une décision en matière d'application. Le ministère rappellera aux agents de probation et de libération conditionnelle qu'ils doivent documenter toutes leurs décisions en matière d'application.

On a noté que les problèmes liés à la charge de travail empêchent les agents de probation et de libération conditionnelle de remplir toutes leurs fonctions en temps voulu. Le ministère continue d'étudier des façons de réduire leur charge de travail. Il a par ailleurs embauché 165 nouveaux agents de probation et de libération conditionnelle pour intensifier la surveillance et le suivi des contrevenants qui posent un risque élevé, assurant ainsi la sécurité du public.

Mandats d'arrêt en vigueur

Les tribunaux émettent des mandats d'arrêt à la demande des agents de probation et de libération conditionnelle lorsque des contrevenants omettent de se présenter à leur agent de probation et de libération conditionnelle et qu'on ne parvient pas à les retracer. Ces contrevenants constituent un risque pour la collectivité, car le ministère n'est pas en mesure de les surveiller et ils sont susceptibles de récidiver.

Dans les cinq bureaux régionaux qui ont reçu notre visite, nous avons constaté qu'il y avait plus de 1 500 contrevenants à l'endroit desquels il existait des mandats d'arrêt, dont certains remontaient à dix ans. Plus de 30 % de ces mandats avaient été émis à l'endroit de contrevenants qui posaient un risque élevé et qui avaient commis des infractions de niveau I (notamment des agressions sexuelles, des agressions ayant causé des blessures, des menaces de mort et d'autres crimes violents). D'après nos estimations, il pourrait y avoir plus de 10 000 mandats d'arrêt en vigueur dans l'ensemble de la province. Le ministère ne disposait d'aucun registre indiquant le nombre de contrevenants à l'endroit desquels des mandats d'arrêt étaient émis et qui étaient toujours en liberté.

Nous reconnaissons que l'arrestation des contrevenants à la suite de l'émission d'un mandat d'arrêt relève de la police et non du personnel du ministère. Toutefois, il est nécessaire que le ministère et la police collaborent davantage pour capturer ces contrevenants à risque élevé afin de ne pas exposer la collectivité à un risque indu.

Recommandation

Afin de mieux protéger la collectivité et de renforcer la crédibilité du système judiciaire, le ministère doit collaborer davantage avec les services de police pour assurer une arrestation rapide des contrevenants à risque élevé à l'endroit desquels des mandats d'arrêt sont émis.

Réponse du ministère

Comme l'a souligné le vérificateur provincial, la police est responsable de l'arrestation des contrevenants à l'endroit desquels sont émis des mandats d'arrêt. Le ministère reconnaît qu'il est important de capturer les contrevenants à risque élevé qui font l'objet d'un mandat d'arrêt; les Services correctionnels collaborent avec la Division des services internes de la police du ministère de la Sûreté et de la Sécurité publique pour régler ce problème.

Par ailleurs, le ministère a montré qu'il était déterminé à travailler en étroite collaboration avec la police et renforcera les initiatives suivantes pour assurer une arrestation rapide des contrevenants à risque élevé à l'endroit desquels sont émis des mandats d'arrêt :

- Dans le cadre du Modèle de prestation des services de probation et de libération conditionnelle, des liens étroits ont été établis entre les services de probation et de police afin d'intensifier la surveillance des contrevenants qui posent un risque élevé de récidive. Tous les bureaux de probation et de libération conditionnelle ont l'instruction de collaborer avec les organismes de police locaux à l'élaboration de protocoles visant à améliorer la gestion des contrevenants qui posent un risque élevé de récidive. Ces protocoles seront révisés à la lumière de cette recommandation.***

- ***En août 2001, le gouvernement a approuvé l'implantation d'une unité d'application provinciale, à savoir l'Unité provinciale de la brigade de recherche des fugitifs, qui se concentre sur l'arrestation des contrevenants aux conditions de la libération conditionnelle/fugitifs ainsi que des personnes qui sont illégalement en liberté dans la province. De concert avec cette unité et avec les autres corps de police régionaux et municipaux, les Services correctionnels étudieront des solutions pour assurer l'arrestation des contrevenants à risque élevé à l'endroit desquels sont émis des mandats d'arrêt.***

De même, le Projet d'intégration du système judiciaire, après sa mise en oeuvre intégrale, permettra l'échange de renseignements sur les contrevenants et sur les infractions entre les secteurs du système judiciaire, y compris le Centre d'information de la police canadienne. L'intégration des différentes sources d'information accélérera l'accès à l'information et se traduira par un système judiciaire plus accessible, plus efficace et plus efficace.

PROGRAMMES DE RÉADAPTATION

Alors que les évaluations du risque servent à déterminer les possibilités de récidive, les programmes de réadaptation visent à répondre aux besoins en matière de programmes correctionnels des contrevenants dans la collectivité et à réduire ainsi le risque de récidive. D'après les recherches effectuées par le ministère, les sanctions et la surveillance ne contribuent pas à réduire les taux de récidive. Ce qui est efficace dans ce domaine, c'est plutôt le fait de répondre aux besoins des contrevenants en matière de programmes correctionnels en leur offrant des programmes de réadaptation, comme une thérapie pour maîtriser la colère et le traitement des toxicomanies.

En moyenne, les contrevenants passent plus d'une année sous surveillance dans la collectivité et 70 % sont assujettis à une surveillance de plus de six mois. Ces longues périodes de surveillance permettent au ministère d'offrir aux contrevenants des programmes de réadaptation qui visent à réduire le risque qu'ils posent dans la collectivité en répondant à leurs besoins en matière de programmes correctionnels.

Le ministère a reconnu le besoin d'offrir des traitements et des programmes de réadaptation aux contrevenants dans la collectivité. En fait, lors de notre vérification, nous avons remarqué que le ministère avait élaboré trois programmes de réadaptation de base pour remédier aux problèmes correctionnels les plus courants, d'après la pratique, parmi les contrevenants et qu'il les avait mis en œuvre dans 39 des 127 bureaux de probation et de libération conditionnelle. Ces programmes portent sur la maîtrise de la colère, le traitement des toxicomanies et la réflexion anticriminelle.

Néanmoins, le Programme de services communautaires actuel du ministère met davantage l'accent sur les conditions de la surveillance que sur les services de réadaptation.

Les conditions de la surveillance comprennent des mesures telles que les ordonnances de services communautaires, qui sont des sanctions imposées par le tribunal suivant lesquelles les contrevenants doivent effectuer une quantité déterminée de travaux non payés dans la collectivité sous la surveillance d'un agent de probation et de libération conditionnelle ou d'un organisme avec lequel le ministère a passé un contrat. En 2000-2001, sur le montant de 8 millions de dollars que le ministère a affecté aux contrats de services communautaires, environ 2 millions ont été consacrés aux programmes de réadaptation et quelque 6 millions, aux conditions de la surveillance.

D'après un rapport interne du ministère, les programmes correctionnels visant à répondre aux besoins des contrevenants aux prises avec des problèmes de toxicomanie, de comportement antisocial, de troubles de la personnalité et de déviance sexuelle n'étaient pas disponibles en général. Par exemple, sur plus de 3 000 délinquants sexuels assujettis à la surveillance du ministère dans la collectivité, moins de 600 bénéficiaient de programmes appropriés, selon le rapport. L'absence de programmes de réadaptation visant à répondre aux besoins des contrevenants en matière de programmes correctionnels diminue l'efficacité de la surveillance communautaire.

Recommandation

Afin de favoriser l'adaptation personnelle et sociale dans la collectivité des contrevenants dont il assure la surveillance, le ministère doit veiller à ce que les contrevenants aient accès aux programmes de réadaptation dont ils ont besoin.

Réponse du ministère

Le ministère s'est engagé à préconiser un accès accru aux programmes de base dans l'ensemble du système correctionnel au moyen de la combinaison des efforts du conseiller en programmes de base (un tout nouveau poste à temps plein), de l'Unité de l'efficacité des programmes et du personnel oeuvrant dans le cadre du Modèle de prestation des services de probation et de libération conditionnelle.

Suivant le Modèle de prestation des services de probation et de libération conditionnelle, les programmes de base portent sur la toxicomanie, la maîtrise de la colère et la réflexion anticriminelle. De même, des programmes spécialisés sont offerts aux délinquants sexuels et aux contrevenants inculpés de violence conjugale. Les programmes de réadaptation de base comprennent deux niveaux : un groupe de réadaptation générale et un groupe de réadaptation intensive. Les composantes importantes des programmes de réadaptation de base sont l'uniformisation de l'approche dans l'ensemble du ministère et la continuité des programmes entre les établissements du ministère et les services de probation et de libération conditionnelle. L'évaluation est une composante

clé pour déterminer l'efficacité de l'intervention dans la réduction du taux de récidive.

Un effort concerté est en cours pour élargir la disponibilité des programmes de base à tous les bureaux de probation et de libération conditionnelle.

AGENTS DE PROBATION ET DE LIBÉRATION CONDITIONNELLE

Nombre de cas et charges de travail

Le nombre de cas surveillés par les agents de probation et de libération conditionnelle a augmenté de près de 8 % en cinq ans, passant de 60 000 contrevenants en 1995-1996 à 65 000 en 2000-2001. Cette augmentation est due principalement à l'entrée en vigueur de l'option des condamnations avec sursis en 1996.

Avant le printemps 2001, le ministère comptait 690 agents de probation et de libération conditionnelle. Compte tenu du besoin d'un plus grand nombre de ressources pour faire face à l'augmentation du nombre de cas, le ministère a été autorisé à embaucher, en deux étapes, 165 nouveaux agents, ce qui correspond à une augmentation de 20 % environ du personnel. Selon les estimations du ministère, cette mesure ramènera à environ 85 le nombre de cas moyen par agent, qui était de 95 au moment de notre vérification. Dans les autres provinces canadiennes, la moyenne était d'environ 70 cas par agent, mais d'après le ministère, il serait injuste de faire une telle comparaison, car il peut y avoir des différences entre les provinces sur le plan des responsabilités des agents, notamment du côté des responsabilités administratives.

Le travail des agents de probation et de libération conditionnelle comprend la surveillance, l'application et la prestation de services de counseling et d'aiguillage aux contrevenants en fonction de l'évaluation du risque qu'ils posent et de leurs besoins. Les agents de probation et de libération conditionnelle sont en outre tenus de préparer des rapports à l'intention des tribunaux, de confirmer les renseignements connexes (tels que l'adresse et l'emploi d'un contrevenant) et d'assurer la liaison avec les organismes de services communautaires. En plus du nombre de cas dont ils s'occupent, un grand nombre d'agents de probation et de libération conditionnelle, dans la foulée de l'instauration du nouveau modèle de prestation des services de probation et de libération conditionnelle, assurent aussi la prestation de programmes de réadaptation, portant notamment sur la réflexion anticriminelle, le traitement des toxicomanies et la maîtrise de la colère.

Par ailleurs, à la suite de l'entrée en vigueur de l'option des condamnations avec sursis en 1996, le profil des contrevenants qui font l'objet d'une surveillance dans la collectivité a évolué. Un grand nombre de contrevenants qui auraient été auparavant incarcérés purgent maintenant leur peine dans la collectivité, notamment des contrevenants aux prises avec des problèmes de santé mentale, de toxicomanie et autres. Cette évolution du profil nécessite que les agents multiplient les efforts de counseling et de réadaptation pour assurer la sécurité de la collectivité.

D'après nos discussions avec les agents de probation et de libération conditionnelle, l'augmentation du nombre de cas et des responsabilités les empêchait de s'acquitter de leurs fonctions de manière efficace. Alors que le modèle de surveillance actuel exige que les agents de probation et de libération conditionnelle côtoient les organismes communautaires et les contrevenants dans la collectivité, les agents décrivent plutôt leurs tâches comme étant des tâches administratives et indiquent que l'augmentation du nombre de cas qui leur sont confiés les empêche d'effectuer des visites à domicile et d'assurer la liaison avec les partenaires communautaires engagés dans des initiatives de prévention ou de collaboration qui visent à répondre aux besoins des contrevenants.

Lors de notre vérification antérieure du programme en 1995, nous avons noté que le ministère reconnaissait que la charge de travail constituait un problème pour les agents de probation et de libération conditionnelle et pour la direction des bureaux régionaux et qu'il en était ainsi depuis 1989. En 1995, nous avons recommandé au ministère d'établir des normes de charge de travail et de s'en servir pour analyser la dotation afin de pouvoir déployer le personnel de manière plus efficace. Le ministère avait laissé entendre à ce moment qu'il instaurerait avant février 1996 un indice de la charge de travail des agents de probation et de libération conditionnelle. Lors de notre suivi en 1997, la mise en oeuvre de l'indice avait été reportée à plus tard en 1997. Au cours de la présente vérification, l'indice de la charge de travail n'était toujours pas instauré.

La direction du ministère a laissé entendre que l'indice de la charge de travail qui était en voie d'élaboration en 1997 n'était plus applicable à la suite de la mise en oeuvre du nouveau modèle de prestation des services de probation et de libération conditionnelle et de l'arrivée du nouveau système informatique de suivi des contrevenants. Par exemple, selon le nouveau modèle de prestation de services, les agents dirigent maintenant des groupes de réadaptation et participent à des activités qui ne faisaient pas partie de celles pouvant leur être assignées au moment de l'élaboration de l'indice de la charge de travail.

En l'absence d'un tel indice, les gestionnaires n'ont pas les outils nécessaires pour équilibrer le nombre de cas à traiter et la charge de travail des agents dans les bureaux régionaux. De même, en l'absence de normes de charge de travail adéquates, le ministère ne peut ni déterminer le nombre optimal d'agents nécessaires ni répartir le travail et déployer le personnel de manière efficace parmi les bureaux régionaux de la province.

Recommandation

Le ministère doit élaborer des normes de charge de travail et s'en servir pour analyser les besoins de dotation de façon à pouvoir déployer le personnel de manière plus efficiente et plus efficace.

Réponse du ministère

En 1997, le ministère a élaboré et mis à l'essai un indice de charge de travail pour faciliter l'évaluation de la charge de travail des agents de probation et de libération conditionnelle. Toutefois, cet outil n'a pas été souvent utilisé à cause des problèmes associés à la pondération de différents aspects de la charge de travail (y compris les disparités géographiques). Il importe de noter que la complexité inhérente à l'élaboration d'un indice de charge de travail a également causé des problèmes dans d'autres territoires de compétence. Par ailleurs, l'indice élaboré en 1997 est dépassé, car il ne tient pas compte des changements découlant du Modèle de prestation des services de probation et de libération conditionnelle et du Système informatique de suivi des contrevenants.

Même si certains aspects de la charge de travail demeurent très difficiles à évaluer (par exemple, la prestation de programmes dans un groupe), le ministère est déterminé à élaborer un cadre d'évaluation de la charge de travail dans le contexte du nouveau modèle de prestation de services afin d'affecter le personnel et de répartir la charge de travail de manière efficace.

SYSTÈME INFORMATIQUE DE SUIVI DES CONTREVENANTS

Dans le cadre d'un projet de modernisation plus vaste du système d'information judiciaire, à savoir le Projet d'intégration du système judiciaire, le ministère a remplacé l'ancien système de gestion des contrevenants par un nouveau système électronique, à savoir le Système informatique de suivi des contrevenants (SISC). Il s'agit d'un système basé sur Internet qui permet l'échange de renseignements sur les contrevenants entre les partenaires du système judiciaire, notamment les services de police, les procureurs de la Couronne et les tribunaux. D'après notre examen et nos discussions avec le personnel du ministère, le SISC permet l'échange de renseignements avec les autres partenaires, mais il ne facilite pas la gestion de cas pour les agents de probation et de libération conditionnelle. Plus précisément :

- Le mode de conception du nouveau système ne permet pas aux agents d'accéder rapidement aux antécédents d'un contrevenant ni au genre d'infractions commises (parce que l'information est stockée et répartie entre plusieurs écrans au lieu d'être

saisie et affichée sur un seul écran). Cette situation augmente donc le risque que les agents passent à côté d'un renseignement crucial lorsqu'ils examinent l'information sur les contrevenants dont ils assurent la surveillance.

- Le système basé sur Internet est à la merci de plantages fréquents. On peut ainsi perdre sans avertissement les notes de gestion de cas.

Par ailleurs, dans tous les bureaux qui ont reçu notre visite, les agents de probation et de libération conditionnelle se sont plaints de la quantité énorme de temps qu'il fallait consacrer à la composante de gestion de cas du système. Auparavant, ils entraient les notes de gestion de cas à l'aide d'un simple traitement de texte, ce qui leur permettait de consigner et d'échanger facilement les notes sur les contrevenants à l'interne. Les agents ont en outre indiqué que les notes de gestion de cas contiennent des renseignements confidentiels qui ne doivent pas être communiqués aux autres partenaires et qu'il n'était donc pas nécessaire de les incorporer dans le système basé sur Internet.

Dans notre Rapport annuel 2001, nous avons également souligné qu'il n'y avait pas de contrôles suffisants pour prévenir l'accès non autorisé aux dossiers des contrevenants. La haute direction du ministère a indiqué qu'elle apportait des améliorations au système. À titre de mesure provisoire, les bureaux peuvent utiliser l'ancien traitement de texte pour la gestion des cas.

Nous reconnaissons que le système est nouveau et que le ministère prend des mesures pour corriger les problèmes relevés. Dans deux ans, nous effectuerons un suivi des progrès réalisés par le ministère dans la correction des problèmes éprouvés avec le système d'information.

FINANCEMENT ET SURVEILLANCE DES ORGANISMES DE SERVICES COMMUNAUTAIRES

Le ministère passe des contrats avec certains organismes communautaires pour assurer la prestation de divers programmes et services externes, notamment des programmes de lutte contre la toxicomanie, de psychothérapie, de counseling et de traitement ainsi que la surveillance des ordonnances de services communautaires (sanctions imposées par les tribunaux suivant lesquelles les contrevenants doivent effectuer des travaux non payés dans la collectivité). Dans certains cas, ces programmes sont prescrits sur une base individuelle par les tribunaux ou par la Commission ontarienne des libérations conditionnelles et des mises en liberté méritées. Dans d'autres cas, ce sont les agents de probation et de libération conditionnelle qui aiguillent les contrevenants vers ces programmes après avoir fait une évaluation complète de leurs besoins en matière de programmes correctionnels.

En 2001-2002, le financement des organismes de services communautaires s'est élevé à 8 millions de dollars. Le financement repose sur les budgets annuels soumis par les organismes.

Le ministère ne s'occupe pas des opérations courantes de ces organismes, mais la politique ministérielle exige que les organismes avec lesquels il a passé des contrats respectent les normes et les lignes directrices qu'il a émises en matière de surveillance, de sécurité et de services. Au moment de la négociation du contrat, le ministère précise ses attentes en matière de rendement et de documentation auprès de chaque organisme; ceci comprend l'examen des statistiques sur le nombre de cas à traiter, des rapports sur les progrès des contrevenants et des états financiers, afin de s'assurer que les dépenses sont comptabilisées comme il se doit et effectuées conformément aux politiques du ministère.

L'examen des contrats passés avec les organismes de services communautaires dans les cinq bureaux régionaux qui ont reçu notre visite nous a permis de constater ce qui suit :

- Le ministère finance les programmes des organismes en se fondant sur les coûts historiques plutôt que sur une évaluation appropriée des niveaux de service requis pour répondre aux besoins des contrevenants. La direction a laissé entendre que l'utilisation de la méthode de financement fondée sur les coûts historiques découlait du manque de ressources affectées aux programmes.
- En général, les contrats n'étaient pas signés en temps voulu. Dans certains cas, ils étaient signés près de 11 mois après que l'organisme avait commencé à assurer les services. En fait, pour 6 des 12 contrats que nous avons examinés, un montant d'environ 220 000 \$ avait été versé aux organismes avant la signature des contrats. Qui plus est, dans le cadre de deux de ces six contrats, les organismes avaient reçu le financement intégral avant la signature du contrat.
- Parmi les mécanismes de surveillance et de rétroaction instaurés par le ministère pour assurer la responsabilisation des organismes, les statistiques sur les contrevenants, les rapports sur les progrès des contrevenants et les états financiers n'avaient pas été reçus dans la majorité des cas que nous avons examinés.

Puisque le ministère ne faisait pas d'évaluation appropriée des niveaux de service requis et qu'il n'assurait pas une surveillance adéquate des services fournis par les organismes, il n'était pas en mesure de déterminer si les niveaux de financement étaient adéquats ni si les programmes offerts par les organismes répondaient aux besoins des contrevenants.

Recommandation

Afin d'assurer une prestation de services économique, efficace et responsable, le ministère doit veiller à ce que :

- **le financement octroyé aux organismes de services communautaires qui assurent la prestation de programmes aux contrevenants repose sur une évaluation appropriée des niveaux de service requis;**
- **les montants versés aux organismes de services communautaires soient appuyés comme il se doit par des contrats signés;**

- les services fournis par ces organismes fassent l'objet d'une surveillance pour confirmer qu'ils respectent les normes du ministère, qu'ils répondent aux besoins des contrevenants et que les fonds sont dépensés de façon prudente.

Réponse du ministère

Le ministère est déterminé à garantir que les services fournis par les organismes communautaires bénéficient d'un financement approprié, font l'objet d'une surveillance adéquate pour s'assurer qu'ils respectent les normes du ministère et répondent aux besoins des contrevenants. Le ministère a élaboré un modèle de lettre d'intention qu'il utilisera auprès des organismes avec lesquels il passe des contrats afin de pouvoir poursuivre le financement annualisé jusqu'à ce que la négociation des contrats soit terminée.

Des objectifs de rendement préliminaires, à savoir une évaluation de divers indicateurs connexes qui définissent les attentes en matière de rendement des normes d'exploitation, ont été élaborés dans le cadre de la gestion des établissements de garde en milieu ouvert. À la suite de l'achèvement du processus de consultation auprès des exploitants de cette catégorie d'établissements, le nouveau cadre d'évaluation du rendement sera mis en oeuvre au cours de l'exercice 2002-2003.

L'Unité de l'efficacité des programmes a soumis une proposition de financement au Secrétariat du Conseil de gestion pour mener une évaluation systématique des contrats. Une décision est attendue à ce sujet.

ÉVALUATION ET COMPTE RENDU DE L'EFFICACITÉ DU PROGRAMME

Le taux de récidive est la mesure la plus courante de la performance du système correctionnel. Bien qu'il y ait un fort intérêt du côté du public et du gouvernement à utiliser les taux de récidive pour juger de la performance du système correctionnel, tant sur le plan de l'efficacité que de l'efficience, il n'existe pas de définition généralement reconnue de la récidive, ni au Canada ni au niveau international.

Le ministère a le mérite d'avoir défini la récidive et il a l'intention de mesurer sa performance en se fondant sur cette définition. Il définit la récidive comme étant le retour à la surveillance correctionnelle à la suite d'une condamnation reçue pour une infraction criminelle commise pendant ou après la période de surveillance correctionnelle.

Nous avons toutefois noté que le ministère n'avait pas encore évalué l'efficacité des programmes de surveillance et de réadaptation communautaires sur le plan de la sécurité du public et de la réintégration des contrevenants dans la collectivité. Au moment de

notre vérification, le ministère continuait d'établir les points de référence et les normes pour mesurer le taux de récidive et en rendre compte.

Recommandation

Le ministère doit adopter des mesures du rendement pour évaluer l'efficacité du programme de services communautaires sur le plan de la sécurité publique et de la réadaptation des contrevenants.

Réponse du ministère

Le ministère a instauré un nouveau cadre de rendement qui s'inscrit dans sa stratégie de transformation et qui s'appliquera à tous les établissements correctionnels pour adultes; il appliquera un cadre de rendement semblable à l'échelle de la surveillance correctionnelle communautaire. La réduction des taux de récidive est un élément clé du cadre de rendement. Les travaux entrepris sur le plan des mesures et des indicateurs de rendement des services correctionnels communautaires comprennent des mesures concernant le taux de récidive, l'application, la surveillance intensive, la formation des agents de probation et de libération conditionnelle et le coût quotidien par contrevenant de la surveillance communautaire.

Le ministère a élaboré une définition de la récidive, qui a ensuite mené à l'établissement de taux de référence, en se servant d'exemples représentatifs de mises en liberté de 1992, 1993 et 1997. Depuis l'implantation du Système informatique de suivi des contrevenants, le ministère s'affaire à rassembler les données nécessaires pour évaluer l'efficacité des politiques et des programmes correctionnels reliés à la réadaptation des contrevenants. Le ministère prévoit mettre en œuvre les processus de collecte des données au cours de l'exercice 2002-2003.