

Services en établissement pour adultes

Contexte

La division des Services en établissement pour adultes (SEA) du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère) gère les établissements correctionnels pour adultes incarcérés en Ontario. Le Ministère est autorisé à incarcérer des personnes en vertu de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction* (loi fédérale) et de la *Loi sur le ministère des Services correctionnels* (loi provinciale). Les détenus comprennent les contrevenants reconnus coupables et les accusés. Les contrevenants reconnus coupables sont des personnes condamnées à des peines maximales de deux ans moins un jour ou en attente d'un transfèrement vers un pénitencier fédéral, tandis que les accusés sont des personnes en attente d'une mise en liberté sous caution, en détention provisoire dans l'attente de leur procès ou détenues pour des raisons relatives à l'immigration. Les contrevenants condamnés à des peines de deux ans ou plus sont transférés vers les pénitenciers fédéraux. Les SEA assurent la détention et la supervision des détenus jusqu'à leur absolution par un tribunal, à leur transfert vers une autre administration, à leur libération conditionnelle ou à la fin de leur peine d'emprisonnement.

En 2007-2008, on dénombrait en moyenne chaque jour quelque 8 800 détenus dans les établissements de l'Ontario – 8 200 hommes et 600 femmes. De ce nombre, environ 550 contrevenants ont purgé des peines discontinues, généralement les fins de semaine. En moyenne, plus de 70 000 adultes sont admis chaque année dans les prisons, les centres de détention et les centres correctionnels de la province.

Les SEA gèrent 31 établissements correctionnels en Ontario :

- Douze prisons – des établissements généralement plus anciens et plus petits, créés au départ par les comtés ou les municipalités et principalement utilisés pour les accusés en détention provisoire dans l'attente de leur mise en liberté sous caution ou de leur procès;
- Sept centres de détention – des établissements de grande taille qui accueillent les accusés en détention provisoire et certains contrevenants reconnus coupables;
- Neuf centres correctionnels – grandes installations, incluant un centre pour femmes et deux établissements communément appelés des « super-prisons », où sont généralement incarcérés les contrevenants condamnés à des peines de plus de 60 jours et certains accusés en détention provisoire;
- Trois centres de traitement – établissements qui offrent des traitements spécialisés et inten-

sifs aux contrevenants qui ont des problèmes liés à la toxicomanie, à l'inconduite sexuelle, à la maîtrise de la colère ou à un trouble mental grave.

En 2007-2008, les dépenses de fonctionnement des SEA s'élevaient approximativement à 575 millions de dollars, et environ 78 % de ce montant correspondait au coût des salaires des quelque 5 500 employés.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à évaluer si le Ministère avait mis en place des procédés et des systèmes appropriés pour :

- s'assurer que les ressources des établissements étaient gérées en tenant compte des principes d'économie et d'efficacité;
- s'assurer que les services dans les établissements étaient offerts conformément aux exigences de la loi et du Ministère;
- évaluer l'efficacité des services et programmes clés offerts dans le but de renforcer la sécurité publique, de réduire les risques de récidive et de favoriser la réadaptation des contrevenants au sein de la société.

Nous avons mené notre vérification à l'administration centrale des SEA à Toronto, à son bureau de North Bay et dans sept établissements correctionnels. Nous avons interrogé le personnel du Ministère, examiné des dossiers et documents, observé et mis à l'essai les opérations à plusieurs établissements visités et analysé les études, les statistiques et les principaux marchés pertinents. Nous avons également passé en revue les recommandations que nous avons formulées dans le rapport de notre dernière vérification de ce programme en 2000, ainsi que les recommandations formulées par les membres du Comité permanent des comptes publics à l'intention du Ministère en 2001 à la suite de leur examen de notre rapport de 2000.

Nous avons réalisé une recherche sur les services correctionnels offerts dans d'autres administrations, notamment en Alberta et en Colombie-Britannique, où nous avons visité des établissements correctionnels et rencontré les membres de la haute direction, qui nous ont fait part de leurs points de vue sur la prestation des services correctionnels. Nous avons également tenu compte des constatations sur l'arrière des causes que nous avons faites dans le cadre d'une vérification concomitante portant sur le programme des services aux tribunaux du ministère du Procureur général.

Dans les établissements, nous avons discuté avec les membres du personnel des Industries Trilcor, un programme du Ministère qui utilise la main-d'œuvre carcérale pour produire différents biens et services, tels que les plaques d'immatriculation de l'Ontario, des vêtements pour détenus et des services de buanderie, et qui offre aux détenus une formation sur le travail et l'industrie. Toutefois, la portée de notre mandat n'incluait pas la vérification des activités des Industries Trilcor.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes professionnelles d'évaluation de l'optimisation des ressources et de la conformité établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Nous avons déterminé l'objectif de la vérification et élaboré des critères pour vérifier si les principaux systèmes, politiques et procédés ont été mis en place et s'ils fonctionnent de façon efficace. Nous avons discuté et approuvé ces critères avec la haute direction du Ministère. Nous avons élaboré des procédés et mené des essais pour répondre à notre objectif et à nos critères de vérification.

Au cours des dernières années, les vérificateurs internes du Ministère ont mené un certain nombre de vérifications de différents établissements correctionnels, qui incluaient des essais et des évaluations du respect par la direction des politiques et des procédures requises, y compris les exigences en matière de sécurité dans les établissements. Ces vérifications ont été utiles et, compte tenu de leur qualité satisfaisante, nous avons pu réduire la portée de notre travail dans certains domaines.

Résumé

Même si le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère) a investi plus de 400 millions de dollars dans le renouvellement des infrastructures au cours de la dernière décennie, cet investissement ne lui a pas permis de respecter son engagement de réduire considérablement les coûts d'incarcération des détenus. Durant cette période, il a dû faire face à un changement marqué de la composition de la population carcérale. Le nombre global de détenus a augmenté de 11 % mais, plus important encore, le nombre d'accusés en détention provisoire en attendant leur comparution devant le tribunal a doublé et représente aujourd'hui presque 70 % de l'ensemble des détenus. Puisque bon nombre de ces détenus sont accusés d'avoir commis des crimes graves, tels que le meurtre, le trafic de stupéfiants ou la possession d'armes prohibées, les accusés en détention provisoire doivent généralement être placés dans des établissements à sécurité maximale. Par ailleurs, bien qu'il n'ait pas réussi à réduire les coûts, le Ministère a fait de progrès notables en matière de réduction des incidents liés à la sécurité, y compris les évasions, au cours des dernières années.

Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Dans le cadre du Projet de renouvellement de l'infrastructure pour adultes (PRIA) d'une durée de 10 ans, qui a pris fin en 2005-2006, le Ministère a dépensé plus de 400 millions de dollars pour moderniser les établissements correctionnels et accroître l'efficacité. Le Ministère prévoyait que cet investissement dans le PRIA entraînerait une importante réduction des coûts de fonctionnement globaux, mais cela ne s'est pas produit. Même si le Ministère s'est fixé l'objectif de réduire les coûts de fonctionnement de ses établissements correctionnels pour qu'ils soient parmi les plus bas au Canada, les coûts en Ontario sont toujours les plus élevés par rapport à cinq autres grandes provinces. C'est le cas même lorsque l'on compare les coûts uniquement avec ceux des établissements modernisés ou construits dans le cadre du PRIA, qui accueillent plus de 60 % de l'ensemble des détenus de la province. Nous avons constaté que les coûts de fonctionnement des deux nouvelles super-prisons de l'Ontario sont comparables à ceux qui sont obtenus dans les autres provinces.
- En 2004-2005, le Ministère a lancé une stratégie de transformation dans le but d'éliminer 2 000 lits avant 2007-2008 et d'économiser 60 millions de dollars par année. Toutefois, en 2007-2008, il n'avait réalisé aucune économie substantielle, et les SEA comptaient en réalité presque plus de 1 000 détenus de plus qu'au moment du lancement de la stratégie. À l'heure actuelle, les établissements correctionnels fonctionnent globalement à 100 % de leur capacité d'accueil, avec 11 établissements qui fonctionnent au-delà de leur capacité d'accueil, jusqu'à 135 % de celle-ci. Les établissements sont surpeuplés, ce qui augmente le risque de troubles occasionnés par les détenus, les problèmes de relations de travail et les préoccupations pour la santé et la sécurité des membres du personnel et des détenus. Le Ministère entrevoit la possibilité d'une pénurie de 2 000 lits d'ici 2010-2011.
- L'utilisation de programmes communautaires, et la participation à ceux-ci, dans le but de réduire le nombre de contrevenants qui purgent leur peine dans les établissements sont demeurées faibles. Depuis 2003, les initiatives du Ministère visant à laisser jusqu'à 1 300 contrevenants purger leur peine dans la collectivité et à utiliser des dispositifs électroniques pour surveiller leurs déplacements ont permis d'atteindre moins du tiers de cet objectif. Et même si l'objectif du Ministère était de permettre à 800 contrevenants présentant un faible risque de purger leur peine les fins de semaine dans la collectivité, seulement

environ 100 contrevenants le faisaient en août 2008.

- Malgré le changement du type de détenus et les hausses du nombre global, le Ministère a fait des progrès importants en réduisant le nombre et la gravité des incidents liés à la sécurité dans ses établissements correctionnels. Toutefois, il devait recueillir des données sur les agressions entre détenus pour lui permettre de faire de meilleurs rapports sur la question et d'être plus proactif pour réduire le nombre de ces incidents. Le Ministère n'a pas procédé à des évaluations formelles adéquates des différents modèles de supervision des détenus même s'il prévoyait changer son modèle, ce qui pourrait avoir un effet considérable sur ses coûts de fonctionnement et sur la santé et la sécurité du personnel et des détenus.
- Même si le Ministère avait mis en œuvre des processus en vue d'améliorer les programmes de réadaptation offerts aux contrevenants, les établissements ne recensaient pas de façon adéquate les taux de participation et de réussite. Il y avait un manque général de données sur les programmes de travail, de réadaptation et autres offerts dans les établissements ainsi que sur l'efficacité de ces programmes à amener les détenus à adopter les comportements souhaités. Un nouveau système d'information et de suivi mis en place en mars 2008 devrait aider à régler certains de ces problèmes.
- Le Ministère a réussi à établir des programmes de déjudiciarisation des détenus atteints de troubles mentaux et ainsi éviter qu'ils se retrouvent dans les établissements correctionnels. Toutefois, il ne disposait pas de données suffisantes sur l'état de santé mentale des détenus et ne savait pas s'il dispensait les traitements et les soins adéquats et appropriés aux détenus atteints de troubles mentaux et ayant des besoins particuliers. Même si les registres des SEA indiquaient que seul un petit

nombre de détenus étaient sur les listes d'attente pour obtenir un traitement spécialisé, d'autres recherches ont révélé qu'il pourrait y avoir des centaines de détenus atteints de troubles mentaux qui ne sont pas placés dans les établissements appropriés et ne reçoivent pas le traitement approprié pour répondre à leurs besoins.

- Les détenus profitaient généralement d'une réduction d'un tiers de leur peine (réduction méritée de la peine) sans se soumettre à une évaluation formelle – requise par la législation – pour déterminer s'ils avaient respecté les règles de bon comportement de la prison et s'ils avaient participé activement aux programmes de réadaptation. Le Ministère nous a informés plutôt que la réduction méritée de la peine n'était pas accordée uniquement lorsqu'un détenu violait gravement les règles de la prison et que cette pratique était conforme à ce qui se faisait dans les autres provinces.
- Les SEA n'avaient pas de données adéquates ni des pratiques de détection rigoureuses pour déterminer la portée et l'incidence de la consommation d'alcool et de drogues illicites dans ses établissements. Malgré les engagements pris par le Ministère à la suite de notre dernière vérification en 2000 d'introduire des tests de dépistage aléatoires dans le cadre du processus de détermination de l'admissibilité d'un détenu à une libération anticipée, ces tests n'ont pas été mis en place. Alberta Correctional Services et Service correctionnel Canada procèdent tous deux à des tests de dépistage aléatoires de leurs détenus.
- Nous avons constaté que les SEA continuent à être aux prises avec un grave problème d'absentéisme des agents correctionnels, incluant l'utilisation abusive des dispositions relatives aux congés de maladie et aux heures supplémentaires, et qu'ils n'avaient pas réussi à régler le problème. À la fin de 2007, le nombre moyen de journées de maladie par agent cor-

rectionnel, fondé sur une journée de travail de huit heures, était de 32,5 par année. Ainsi, les SEA encourent des coûts additionnels de près de 9 millions de dollars pour remplacer les agents absents et d'autres coûts de 11 millions de dollars pour payer les heures supplémentaires chaque année. Par exemple, en raison du problème d'absentéisme, certains agents correctionnels ont gagné plus de 140 000 \$ une année en raison des heures supplémentaires, ce qui correspond à plus du double de leur salaire annuel.

Nous comprenons que le Ministère a joué un rôle déterminant dans la formation d'un groupe de travail interprovincial et territorial dont le mandat est d'étudier l'évolution des caractéristiques de la population de détenus adultes et de repérer les possibilités de coopération dans la prestation des services correctionnels au Canada. Nous croyons qu'il s'agit d'une bonne initiative qui permettra d'aider à régler un certain nombre des problèmes susmentionnés.

Constatations détaillées de la vérification

CHANGEMENTS AU SEIN DE LA POPULATION CARCÉRALE

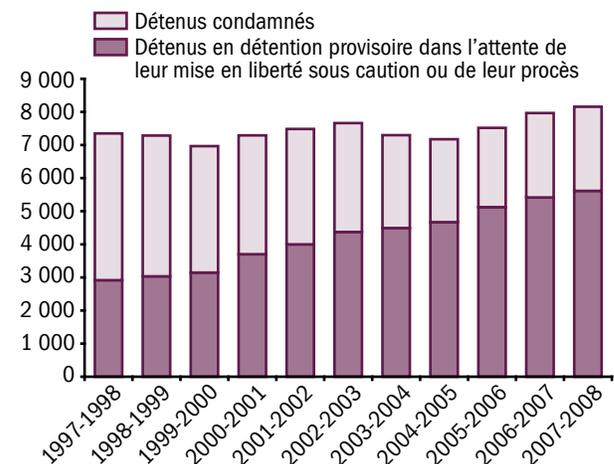
Au Canada, la responsabilité à l'égard des services correctionnels et les coûts connexes sont répartis entre le gouvernement fédéral et les administrations provinciales ou territoriales. Au fédéral, Service correctionnel Canada (SCC) est chargé de l'administration des peines de deux ans et plus. Par ailleurs, les gouvernements des provinces et des territoires sont responsables des accusés en détention provisoire (dans l'attente de leur mise en liberté sous caution ou de leur procès) et des contrevenants condamnés à des peines de moins de deux ans, y compris ceux qui purgent leur peine dans la collectivité. La Commission nationale des libéra-

tions conditionnelles est responsable de la prise de décisions pour tous les contrevenants sous responsabilité fédérale et pour les contrevenants sous responsabilité provinciale habitant dans les provinces qui n'ont pas de commission de libérations conditionnelles. L'Ontario et le Québec ont leur propre commission de libérations conditionnelles.

Comme dans les autres provinces, le nombre et le type de contrevenants incarcérés ont beaucoup changé en Ontario au cours de la dernière décennie. Les niveaux d'incarcération en Ontario ont augmenté de 11 % au cours de cette période, en partie en raison d'une hausse des activités policières et du dépôt d'accusations ainsi que des nouvelles pratiques de détermination des peines adoptées par les tribunaux. Au cours de la même période, la proportion des détenus en détention provisoire par rapport à ceux qui purgent une peine a fortement augmenté. Comme le montre la Figure 1, entre 1997-1998 et 2007-2008, la proportion de l'ensemble des détenus en détention provisoire dans l'attente de leur mise en liberté sous caution ou de leur procès a presque doublé – passant de 40 % à près de 70 %.

Figure 1 : Changement au sein de la population carcérale adulte moyenne dans les établissements correctionnels provinciaux en Ontario, 1997-1998-2007-2008

Source des données : Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

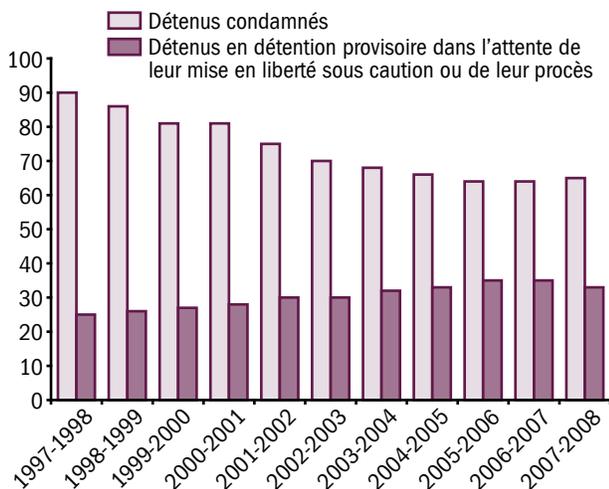


Cette hausse proportionnelle du nombre de détenus en détention provisoire est en grande partie attribuable au temps accru que prennent les tribunaux pour régler les accusations criminelles. Par exemple, les tribunaux prenaient en moyenne 165 jours pour régler une accusation criminelle en 1997; en 2007, ce délai était passé à 205 jours, soit une hausse de 24 %. Au cours des dix dernières années, les détenus en détention provisoire ont passé en moyenne 30 % plus de temps en incarcération, alors que la durée moyenne de l'emprisonnement des détenus reconnus coupables a diminué de 28 % (Figure 2).

Ces dernières années, près de 80 % des détenus ont reçu des peines de trois mois ou moins, et des peines d'un mois et moins ont été imposées à plus de 50 % des détenus. Par ailleurs, les tribunaux en Ontario et à l'échelle du pays accordent un crédit additionnel pour les jours passés en détention provisoire avant le prononcé de la sentence, généralement en soustrayant deux jours – parfois même trois – de la peine totale pour chaque jour de détention présentencielle. Ainsi, en raison de la réduction méritée de peine, qui permet à un détenu

Figure 2 : Durée d'incarcération moyenne des détenus adultes dans les établissements correctionnels provinciaux de l'Ontario, 1997-1998-2007-2008 (en jours)

Source des données : Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels



de réduire d'un tiers la durée de sa peine, une personne condamnée à une peine de prison d'un an qui a déjà passé quatre mois en détention avant le prononcé de sa peine pourrait vraisemblablement être libérée au moment du prononcé de la sentence compte tenu de la durée de la détention provisoire. Les détenus qui s'attendent à un verdict de culpabilité ont tout intérêt à passer un maximum de temps en détention provisoire pour ainsi réduire le temps total d'incarcération. Cette situation explique vraisemblablement la hausse de la proportion d'accusés en détention provisoire et la baisse du nombre de détenus qui purgent une peine.

Ces modifications de la proportion du nombre d'accusés en détention provisoire par rapport au nombre de détenus purgeant une peine ainsi que de la durée d'incarcération ont un effet considérable sur la prestation des services correctionnels des SEA, et ce, à plusieurs égards :

- La charge de travail dans les établissements correctionnels provinciaux a augmenté en raison du nombre accru d'accusés en détention provisoire qui sont admis ou remis en liberté chaque jour. Les tribunaux ont également contribué à cette hausse du nombre d'admissions et de remises en liberté puisque le nombre de comparutions devant un tribunal nécessaires au règlement d'une affaire a augmenté de 50 % (passant à 9,2 comparutions en moyenne) de 1997 à 2007. De plus, puisqu'on retrouve parmi les accusés en détention provisoire ceux qui font face aux accusations les plus graves, telles que le meurtre, le trafic de stupéfiants ou la possession d'armes prohibées, ces accusés doivent être détenus dans des établissements à sécurité maximale.
- Les programmes de réadaptation correctionnelle ont traditionnellement été conçus à l'intention des détenus condamnés. Puisque l'augmentation de la durée de la détention provisoire entraîne une réduction de la peine à purger, les détenus condamnés disposent de moins de temps pour recevoir des traitements

et participer à des programmes de réadaptation. Dans ce contexte, il est nécessaire d'assurer une meilleure coordination et continuation avec les programmes communautaires après la remise en liberté d'un détenu.

- Il y a dix ans, les SEA avaient prévu une baisse graduelle du nombre de détenus. Les hausses du nombre d'accusés en détention provisoire ont plutôt fait en sorte que les SEA n'ont pu fermer les établissements plus vieux et inefficients dont l'exploitation est plus coûteuse, et ce, malgré la construction de nouveaux établissements. Il en a résulté une hausse du coût d'entretien quotidien moyen d'un détenu, soit le contraire de ce qu'avaient prévu les SEA en raison des sommes importantes récemment investies dans les infrastructures.

Les SEA offrent des programmes d'éducation, de counseling, de santé mentale, de réadaptation et d'expérience de travail à l'intention des détenus. Durant nos discussions, les membres du personnel des établissements correctionnels s'inquiétaient des conséquences que ces changements au sein de la population carcérale pourraient avoir sur la capacité des SEA à offrir les programmes de réadaptation comme par le passé. Par exemple, l'imposition de peines plus courtes pourrait nuire à la capacité des SEA à intervenir en vue d'amener les contrevenants à modifier leurs attitudes de façon positive. Dans le cas des accusés en détention provisoire, les efforts du Ministère visaient principalement à les « entreposer », sans réellement prévoir de programmes à leur intention.

En outre, les renseignements que nous avons reçus du Ministère indiquent que, de nos jours, les détenus sont plus susceptibles d'être violents que ceux qui ont été incarcérés dix ans plus tôt : en 1997-1998, les SEA estimaient que 21 % des nouveaux détenus présentaient un risque « très faible » ou « faible » et que, dans 40 % des cas, le risque était « élevé » ou « très élevé »; en 2006-2007, selon les estimations des SEA, ces proportions sont respectivement passées à 7 % et à 69 %, soit une

hausse de 75 % du nombre de détenus présentant un risque plus élevé. Les détenus d'aujourd'hui sont également plus susceptibles d'être atteints de maladies transmissibles et infectieuses.

Par ailleurs, certains employés ont suggéré que les rôles des gouvernements fédéral et provinciaux ou territoriaux dans les services correctionnels pourraient être désuets, particulièrement la répartition de la responsabilité selon la durée de la peine (plus ou moins de deux ans). Cette démarcation a été particulièrement remise en question depuis le dépôt récent de rapports de SCC qui faisaient état d'une hausse de la proportion des peines fédérales de plus courte durée. En 2006, plus de 50 % des nouveaux contrevenants masculins admis dans des pénitenciers fédéraux avaient été condamnés à des peines de moins de trois ans – une hausse de 62 % par rapport à 1996-1997.

À leur réunion de novembre 2007, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux (FPT) responsables de la justice et de la sécurité publique ont commandé une étude de l'évolution des caractéristiques de la population correctionnelle adulte dans le but de comprendre la nature de ces changements et d'évaluer la pertinence d'améliorer conjointement l'efficacité de la prestation des services correctionnels. Toutefois, le gouvernement fédéral a décidé de ne pas participer à l'étude. Le groupe de travail interprovincial créé pour mener l'étude a pour mandat de recommander des façons de mieux harmoniser et offrir les services correctionnels à l'échelle du Canada en vue d'optimiser la planification intergouvernementale des infrastructures, l'efficacité des programmes, la rationalisation des coûts financiers et la sécurité des collectivités. Le Ministère nous a informés que l'Ontario a joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre de cette étude et qu'il continue de fournir des ressources pour aider le groupe de travail. Au moment de notre vérification, le groupe de travail était toujours à l'œuvre; il prévoyait présenter un rapport provisoire aux ministres FPT de la Justice en septembre 2008.

RECOMMANDATION 1

Compte tenu des changements observés au cours des dix dernières années au chapitre du type et du nombre de contrevenants incarcérés dans les établissements correctionnels de l'Ontario, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit examiner les répercussions de ces changements sur la prestation traditionnelle des programmes correctionnels et revoir son mandat et ses activités existantes pour évaluer la pertinence de modifier la prestation des programmes correctionnels et les rôles et responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux. La participation de l'Ontario à une étude nationale sur l'évolution des caractéristiques de la population correctionnelle adulte est un bon premier pas à cet égard.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est heureux de constater que le vérificateur général reconnaît l'importance et la portée des changements qui ont eu et continuent d'avoir des répercussions considérables sur la prestation des services correctionnels en Ontario et dans les autres provinces. Pour le Ministère, ces modifications ont représenté des défis de taille pendant un certain temps et nous ont poussés à faire preuve de leadership et à donner le ton dans la mise en œuvre de l'initiative des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux sur le « visage changeant des services correctionnels ». Dans le cadre de cette initiative, on procédera à une recherche exhaustive et on recommandera des modifications susceptibles de réformer en profondeur la gestion des administrations correctionnelles à travers le pays comme cela n'a jamais été fait depuis la Confédération.

GESTION DES ÉTABLISSEMENTS

Coûts de fonctionnement et l'ancien Projet de renouvellement de l'infrastructure pour adultes

Au cours de notre vérification de 2000, nous avons constaté que le Ministère avait mis en œuvre son Projet de renouvellement de l'infrastructure pour adultes (PRIA). Le PRIA prévoyait des projets d'immobilisations visant à moderniser les établissements correctionnels pour adultes, à réduire leurs coûts de fonctionnement et à accroître l'efficacité. Il comprenait l'agrandissement et/ou la rénovation des établissements existants, la construction de nouveaux établissements et la fermeture des établissements plus vieux, plus petits et moins efficaces. Lorsque le PRIA a été annoncé en 1996, le système correctionnel du Ministère comptait 45 établissements. À la fin du PRIA en 2006, plus de 400 millions de dollars avaient été dépensés; 31 établissements pour adultes étaient voués à la fermeture, et de ce nombre 18 avaient été fermés; deux nouvelles super-prisons et un nouveau centre de traitement avaient été construits; trois établissements avaient fait l'objet d'un important projet d'agrandissement ou de rénovation; et trois établissements avaient été modernisés pour améliorer la sécurité.

Dans son plan d'activités de 1998-1999, le Ministère indiquait que le coût d'incarcération d'un adulte en Ontario était le plus élevé au pays. Il s'était fixé l'objectif de renverser la situation et de réduire ce coût pour qu'il figure parmi les plus bas au Canada, soit de passer de 120 \$ par détenu par jour en 1996 à 75 \$ par détenu par jour avant 2003. Par conséquent, les SEA ont fait preuve d'une discipline « stricte, structurée et sans superflu » au cours de la dernière décennie.

Durant la présente vérification, nous avons évalué si le PRIA avait permis de réduire les coûts de fonctionnement et avons constaté que les objectifs ambitieux fixés en 1998-1999 n'avaient pas été atteints. Au moment de notre vérification,

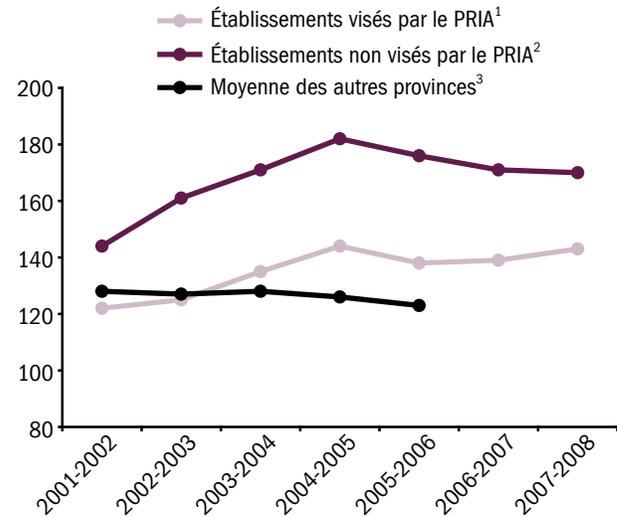
le Ministère nous a informés qu'il n'avait pas pu fermer les 13 établissements voués à la fermeture principalement en raison de la croissance anticipée de la population carcérale, notamment de la population d'accusés en détention provisoire, comme on le montre à la Figure 1. Toutefois, ces 13 établissements n'accueillaient qu'environ 18 % de l'ensemble des détenus de la province. En tenant compte uniquement des établissements construits ou modernisés dans le cadre du PRIA, nous avons observé que les cibles d'économies fixées par le Ministère étaient loin d'avoir été atteintes.

Dans le cadre de notre évaluation, nous avons comparé les coûts de fonctionnement en Ontario à ceux déclarés dans cinq autres provinces, comptant chacune plus de 1 000 détenus : Alberta, Colombie-Britannique, Manitoba, Québec et Saskatchewan. Nous avons comparé le coût de fonctionnement quotidien moyen par détenu dans l'ensemble des établissements correctionnels de l'Ontario et la moyenne des cinq autres provinces. Nous nous sommes penchés plus particulièrement sur le coût de fonctionnement moyen de huit établissements nouvellement construits, agrandis et/ou modernisés dans le cadre du PRIA. Ces huit établissements visés par le PRIA accueillait plus de 60 % de tous les détenus provinciaux. Notre évaluation n'a pas porté sur les trois établissements de traitement pour les détenus ayant des troubles mentaux ou des besoins particuliers puisque les autres programmes correctionnels des autres provinces ne comportaient pas de tels établissements spécialisés. La Figure 3 montre les coûts de fonctionnement quotidiens des établissements visés par le PRIA et de tous les autres établissements correctionnels en Ontario, de 2001-2002 à 2007-2008, ainsi que la moyenne des cinq autres provinces, de 2001-2002 à 2005-2006, soit le dernier exercice pour lequel ces renseignements étaient disponibles.

Comme on l'illustre à la Figure 3, depuis 2004-2005, le Ministère a réussi à freiner la montée en flèche de ses coûts de fonctionnement. Toutefois, les importantes réductions des coûts de fonction-

Figure 3 : Comparaison des tendances en matière de coûts de fonctionnement quotidiens moyens par détenu (en dollars)

Source des données : Statistique Canada et ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels



1. Coûts de fonctionnement moyens des huit établissements nouvellement construits, agrandis et/ou rénovés dans le cadre du Projet de renouvellement de l'infrastructure pour adultes

2. Tous les autres établissements correctionnels en Ontario

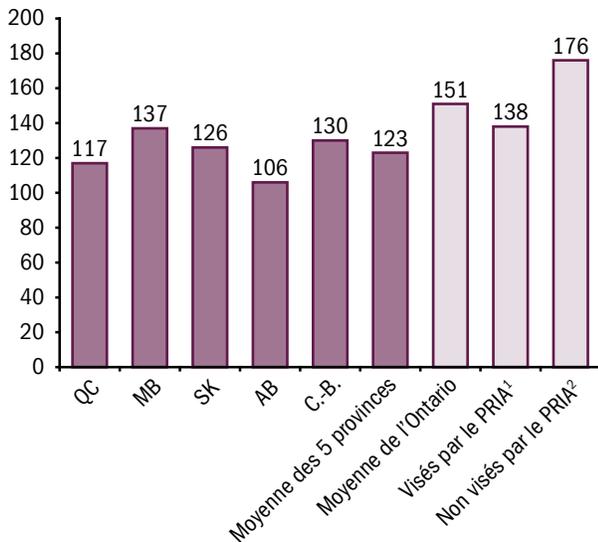
3. Autres provinces : Alberta, Colombie-Britannique, Manitoba, Québec, Saskatchewan (pour lesquelles aucune donnée n'était disponible après 2005-2006)

nement globaux qui auraient dû découler des investissements dans le cadre du PRIA ne se sont pas matérialisés. En comparaison, au cours de la période de quatre ans ayant pris fin en 2005-2006, les autres provinces, contrairement à l'Ontario, ont réussi en moyenne à réduire un peu leurs coûts de fonctionnement.

Comparativement aux autres grandes provinces, les coûts de fonctionnement en Ontario demeurent parmi les plus élevés. Comme le montre la Figure 4, les coûts demeurent parmi les plus élevés même lorsque nous comparons uniquement les établissements visés par le PRIA et ceux des autres provinces. Les établissements du Ministère les plus économiques à gérer sont les deux super-prisons construites en 2001 et en 2003. Les coûts de fonctionnement quotidiens par détenu de ces établissements étaient respectivement de 110 \$ et de 120 \$

Figure 4 : Coûts de fonctionnement quotidiens par détenu dans six provinces, 2005-2006 (en dollars)

Source des données : Statistique Canada et ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels



1. Établissements visés par le PRIA : coûts de fonctionnement moyens des huit établissements ontariens nouvellement construits, agrandis et/ou rénovés dans le cadre du Projet de renouvellement de l'infrastructure pour adultes

2. Tous les autres établissements correctionnels en Ontario

en 2007-2008, soit environ 30 % inférieurs à ceux des autres établissements visés par le PRIA. Les coûts de fonctionnement de ces super-prisons sont comparables à ceux des établissements des autres provinces.

Les frais de personnel représentaient 78 % des dépenses des établissements en 2007-2008. Les super-prisons de l'Ontario comptent environ un tiers de moins d'employés par détenu que l'ensemble des autres établissements. Le Ministère nous a toutefois informés que les ratios employés-détenus ne peuvent pas être appliqués uniformément à tous les établissements en Ontario. Chaque établissement a ses propres exigences de dotation, et les différences clés observées à chaque établissement influent sur les besoins en matière de dotation. Ces différences comprennent le degré d'automatisation, l'organisation matérielle, le niveau de sécurité et la proportion d'accusés en détention provisoire.

RECOMMANDATION 2

Afin de s'assurer que les établissements correctionnels de l'Ontario sont gérés de façon économique et efficiente, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- faire une recherche sur les services correctionnels dispensés dans les autres provinces et repérer les pratiques économiques et efficaces, telles que les modèles de dotation moins coûteux;
- mener une étude des coûts de fonctionnement des établissements correctionnels de l'Ontario pour cerner les possibilités de réduction des coûts, y compris là où les économies prévues en raison des récents investissements dans les infrastructures n'ont pas été réalisées;
- utiliser ces renseignements pour fixer des objectifs réalistes de réduction de coûts pour chacun des établissements et l'ensemble du système correctionnel, pour que les coûts globaux se comparent plus favorablement à ceux observés dans les autres provinces.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Même si de nombreux établissements correctionnels ont réussi à réduire leurs coûts de fonctionnement de façon importante, le Ministère reconnaît que les initiatives du PRIA n'ont pas permis de réaliser les économies globales escomptées. Nous reconnaissons également que les coûts de fonctionnement de chaque établissement varient beaucoup en raison de l'âge, de la taille et de l'aménagement ou du type de construction. Même si les coûts quotidiens des établissements servent couramment de mesure de comparaison entre les établissements et entre les administrations, ces autres facteurs doivent être pris en considération pour faire des comparaisons directes. De plus, étant donné la taille, la portée et la complexité des services correctionnels en Ontario, le Ministère se compare

favorablement à Service correctionnel Canada, malgré les différences de fonctionnement.

Le Ministère continue de participer au groupe de travail des responsables des services correctionnels et à d'autres partenariats fédéraux-provinciaux-territoriaux qui sont des lieux d'échange, d'examen et de recherche sur les activités des services correctionnels. Le Ministère continuera de tirer profit de l'expérience de collègues des services correctionnels dans d'autres administrations au chapitre des modèles de dotation et d'autres secteurs de l'administration correctionnelle dans le but d'apporter des modifications qui permettront de réduire les coûts de fonctionnement globaux.

Le Ministère a réussi à réduire les coûts de fonctionnement globaux et continuera de rechercher des façons efficaces de poursuivre cet objectif. Nous sommes d'accord avec le fait d'entreprendre une étude des coûts de fonctionnement dans les établissements correctionnels et un examen des pratiques de réduction des coûts en vigueur dans d'autres administrations correctionnelles pour repérer toute possibilité de réduction additionnelle des coûts.

Le Ministère convient de la nécessité de fixer des objectifs appropriés de réduction des coûts de fonctionnement et de prendre des mesures pour pouvoir se comparer plus favorablement aux autres administrations à ce chapitre.

Capacité des établissements

En vertu de la *Loi sur le ministère des Services correctionnels*, le Ministère est tenu d'assurer la garde des personnes en attente de procès ou condamnées à une peine. Il n'exerce aucun contrôle sur le nombre d'accusés en détention provisoire ou de contrevenants condamnés qu'il reçoit et il exerce un contrôle symbolique sur le temps que les contrevenants condamnés demeurent dans ses établissements, notamment parce qu'il a le droit d'accorder une libération anticipée pour cause de réduction méritée de peine.

Comme il a été mentionné précédemment, le Ministère n'a pas prévu les changements dramatiques qui se sont produits au cours des dix dernières années et qui influent sur la capacité de ses établissements. Puisque le nombre moyen de détenus avait diminué de 6 % de 1996-1997 à 1999-2000, le Ministère avait prévu faire des économies en raison d'une réduction continue du nombre de détenus. Plutôt que de baisser, le nombre global de détenus a augmenté de 11 % entre 1997-1998 et 2007-2008. Le nombre d'accusés en détention provisoire a augmenté de 93 %, ce qui s'est traduit par des pressions additionnelles sur les établissements puisque les accusés en détention provisoire sont tous incarcérés dans des établissements à sécurité maximale et font l'objet d'admissions et de remises en liberté plus fréquentes, pour les comparutions devant le tribunal par exemple. Les nouveaux établissements agrandis et modernisés financés dans le cadre du PRIA devaient remplacer les établissements plus petits et non augmenter la capacité. Toutefois, le Ministère ne pouvait pas du même coup augmenter le nombre de détenus dont il a la garde et fermer des établissements. Comme il a été mentionné précédemment, 13 établissements qu'on avait prévu fermer étaient toujours ouverts au 31 mars 2008.

En 2004-2005, le Ministère a adopté une stratégie de transformation. Cette stratégie visait à éliminer 2 000 lits dans les établissements correctionnels avant 2007-2008 et ainsi économiser plus de 60 millions de dollars par année. Le plan prévoyait de diriger les contrevenants incarcérés dans les établissements correctionnels vers des services de supervision communautaire en misant sur des programmes de déjudiciarisation avant et après la mise en accusation et après le prononcé de la sentence. Parmi ces programmes, certains visaient notamment à :

- diriger les contrevenants atteints de troubles mentaux vers les établissements et programmes gérés par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée avant leur prise en charge par le système de justice criminelle;

- travailler avec le ministère du Procureur général par l'entremise de ses tribunaux pour réduire la population croissante d'accusés en détention provisoire et la durée de leur détention;
- diriger les contrevenants qui purgent des peines discontinues dans des établissements correctionnels les fins de semaine vers des programmes de travaux communautaires supervisés par les SEA et les partenaires communautaires;
- réorienter les contrevenants admissibles qui purgent des peines de moins de 90 jours ou à qui il reste moins de 30 jours de peine à purger vers un nouveau programme de réinsertion communautaire offrant des programmes de supervision, d'intervention, de réintégration du marché du travail et de réadaptation.

L'orientation des contrevenants vers des programmes communautaires plutôt que vers des établissements exigeait des investissements dans l'infrastructure communautaire et le soutien des autres ministères et intervenants des secteurs de la justice et de la santé. Comme on en discute dans les sections suivantes, ces initiatives n'ont pas permis au Ministère de réaliser les importantes économies escomptées ni d'éliminer des lits dans les établissements. Entre 2004-2005 et 2007-2008, plutôt que de diminuer de 2 000 comme prévu, le nombre quotidien de détenus a augmenté de près de 1 000.

Au moment de notre vérification, les établissements pour adultes de l'Ontario fonctionnaient à 100 % de leur capacité générale. Dans six établissements, le nombre de détenus correspondait à entre 95 % et 100 % de la capacité d'accueil alors que dans 11 autres établissements, leur nombre dépassait la capacité d'accueil (entre 101 % et 135 %). La plupart de ces 17 établissements sont situés dans le corridor Ottawa-Windsor et comptent 80 % de l'ensemble des lits correctionnels dans les établissements de l'Ontario.

Le dépassement de la capacité d'accueil des établissements pose de nombreux problèmes au Ministère, notamment les suivants :

- le nombre inadéquat de cellules d'isolement et le surpeuplement, qui réduisent la marge de manœuvre nécessaire pour bien gérer les détenus durant des circonstances atténuantes, par exemple, à l'occasion d'arrestations massives par les services de police ou de troubles occasionnés par les détenus ou d'émeutes dans les établissements;
- une augmentation du risque de troubles occasionnés par les détenus ou d'émeutes en raison du surpeuplement;
- des problèmes accrus en matière de relations de travail et des risques pour la santé et la sécurité du personnel et des détenus;
- l'occupation triple et quadruple des cellules conçues pour accueillir un ou deux détenus;
- une hausse des coûts de transport des contrevenants et des besoins en personnel correctionnel, puisque de nombreux contrevenants sont transférés en dehors de leur région vers des établissements où des lits sont libres.

Au moment de notre vérification, deux nouveaux établissements avaient été approuvés pour remplacer des établissements désuets et surpeuplés accueillant des accusés en détention provisoire et pour augmenter la capacité d'accueil dans les régions de Toronto et de Windsor. Le Ministère préparait également un plan de renforcement de la capacité d'accueil pour les prochains cinq à quinze ans, mais ce plan n'était pas terminé. Selon les nouvelles estimations du Ministère, la capacité d'accueil fonctionnelle des SEA sera de 9 040 lits d'ici 2010-2011 lorsque les deux nouveaux établissements seront construits. Cependant, il prévoit que la demande provinciale dépassera 11 000 lits à ce moment si toutes les initiatives de justice fédérales et provinciales en cours, telles que le Centre des opérations contre les bandes criminalisées et les armes à feu, l'embauche par les gouvernements fédéral et provincial de jusqu'à 3 500 nouveaux agents de police et les modifications des dispositions du *Code criminel* fédéral concernant les pratiques de détermination de la peine par les tribunaux, produisent les résultats escomptés.

RECOMMANDATION 3

Afin de s'assurer d'être en mesure de satisfaire aux exigences législatives relatives à l'incarcération sûre et économique du nombre actuel et projeté de contrevenants, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- établir des plans pour prévoir les demandes à court et à long terme auxquelles les établissements correctionnels devront répondre, avec la participation appropriée des intervenants du secteur de la justice;
- élaborer et mettre en œuvre des stratégies efficaces pour répondre à la demande prévue en libérant des lits grâce à des mesures de déjudiciarisation – telles que des programmes appropriés à l'intention des contrevenants atteints de troubles mentaux et des programmes de travail et de supervision communautaires – et, si nécessaire, en prévoyant un nombre suffisant de lits, en demandant notamment les approbations nécessaires d'un programme de construction d'immobilisations pour remédier aux pénuries prévues.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère fait face aux répercussions des changements au sein de la population carcérale qui influent à la fois sur les activités courantes et sur les besoins prévus en matière de capacité. Par exemple, deux grands projets prévoient la construction d'établissements et l'ajout net d'environ 1 000 nouveaux lits au système. Le Ministère a également terminé une étude des besoins en matière de capacité pour les prochains 15 ans et est en voie d'obtenir les approbations.

Le Ministère continuera de travailler avec les intervenants et les autres partenaires pour trouver des façons nouvelles et novatrices d'atténuer les pressions sur la capacité des établissements accueillant des contrevenants atteints de troubles mentaux, notamment en ayant recours à

des solutions de rechange communautaires, tout en respectant les exigences nécessaires au maintien de la sécurité dans les collectivités.

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de concert avec le Ministère, a entrepris l'élaboration d'un programme de soins et de déjudiciarisation avant et après l'incarcération à l'intention des contrevenants atteints de troubles mentaux. Même si le programme n'en est qu'aux premières étapes d'élaboration, les deux ministères espèrent que cette initiative de plusieurs millions de dollars permettra de réduire le nombre de personnes atteintes de troubles mentaux dans nos établissements et d'offrir de meilleurs soins et liens communautaires aux détenus atteints de troubles mentaux au moment de leur remise en liberté, s'ils ont été incarcérés.

Programmes communautaires

En vertu de la *Loi sur le ministère des Services correctionnels*, un détenu peut se voir accorder une absence temporaire pour participer à un programme de travail ou de réadaptation ou pour des raisons médicales ou humanitaires. Les chefs d'établissement ont le pouvoir d'accorder des absences d'une durée maximale de 72 heures, et la Commission des libérations conditionnelles et des mises en liberté méritées a le pouvoir d'accorder de plus longues absences. Les absences temporaires sont accordées aux détenus qui ont commis des crimes moins graves et sont généralement assorties de conditions strictes. Des dispositifs électroniques sont très souvent utilisés pour déterminer si les détenus à qui l'on a accordé une absence se trouvent précisément aux endroits approuvés à des heures précises.

Au cours de notre vérification de 2000, nous avons constaté que le nombre d'absences temporaires avait diminué de 25 000 en 1991-1992 à 4 000 en 1998-1999, alors que les absences temporaires pour cause d'emploi avaient diminué de 3 500 par

année à environ 300 et les absences pour cause d'études universitaires ou de formation professionnelle étaient passées de 360 à 13. Notre examen à ce moment avait montré qu'en huit ans, le taux de succès du programme était demeuré constant à 97 %, avec seulement quelques violations mineures signalées, telles que le non-respect d'un couvre-feu. Le personnel du Ministère n'avait signalé aucun crime grave commis par un contrevenant pendant une absence temporaire. En conséquence, nous avons recommandé que le Ministère fasse une meilleure utilisation de son programme d'absence temporaire puisqu'il pourrait lui permettre de réduire ses coûts de fonctionnement de 50 millions de dollars par année.

Au cours de notre présente vérification, nous avons remarqué que le nombre d'absences temporaires pour cause d'emploi avait diminué de 300 en 1998-1999 à environ 100 en 2007-2008 et que celui des absences pour cause d'études universitaires ou de formation professionnelle demeurait également faible. Le Ministère a indiqué qu'au lieu de promouvoir le programme d'absence temporaire, il avait plutôt mis en œuvre deux programmes communautaires visant à réduire le nombre de détenus dans ses établissements : le Programme de supervision électronique et le Programme de travail communautaire discontinu.

Programme de supervision électronique

Depuis 1996, le Ministère gère un programme de surveillance électronique à l'intention des détenus temporairement remis en liberté. En moyenne, quelque 60 contrevenants participent au programme en tout temps. En 2003, le Ministère a mis en œuvre le Programme de supervision électronique (PSE), dans le but de permettre à entre 1 000 et 1 300 contrevenants à la fois de purger leurs peines dans la collectivité tout en étant surveillés au moyen d'un dispositif électronique. Le Ministère avait prévu que la supervision électronique permettrait aux tribunaux de prononcer davantage de sentences conditionnelles et à la Commission des libérations conditionnelles et des mises en liberté

méritées d'accorder une libération conditionnelle à un plus grand nombre de contrevenants. On prévoyait également que le PSE permettrait de surveiller les détenus qui ont été autorisés à s'absenter temporairement d'un établissement correctionnel de même que les détenus qui participent au nouveau Programme de travail communautaire discontinu du Ministère. En janvier 2003, le Ministère a conclu un marché avec une entreprise du secteur privé pour assurer la surveillance électronique d'un minimum garanti de 650 contrevenants, à un coût d'environ 1,4 million de dollars par année.

Durant notre présente vérification, nous avons été informés que les cibles d'utilisation du PSE n'avaient pas été atteintes. Comme l'indique la Figure 5, en août 2008, seulement 327 contrevenants participaient au PSE.

Le Ministère a procédé à une enquête des programmes similaires exécutés dans les autres provinces canadiennes et a constaté que de faibles taux de supervision électronique étaient également signalés en dehors de l'Ontario. Au cours de nos visites en Alberta et en Colombie-Britannique, nous avons constaté que seulement 20 et 130 détenus, respectivement, participaient à ce type de programme dans ces provinces. De fait, les membres de la haute direction dans les deux provinces que nous avons visitées nous ont informés que la supervision électronique s'appliquait uniquement à des circonstances limitées et très strictes.

Figure 5 : Contrevenants participant au Programme de supervision électronique (PSE) au 22 août 2008

Source des données : Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

Source du placement dans le PSE	Nombre de participants
Peines d'emprisonnement avec sursis imposées par le tribunal	215
Commission des libérations conditionnelles de l'Ontario	4
Absences temporaires accordées par les SEA	4
Programme de travail communautaire discontinu des SEA	104
Total	327

Programme de travail communautaire discontinu

En vertu du *Code criminel* du Canada, un tribunal peut ordonner qu'une peine d'au plus 90 jours soit purgée de façon discontinuée. Les contrevenants purgent généralement leur peine discontinuée les fins de semaine, ce qui leur permet de conserver leur emploi. Les peines discontinuées représentent un défi de taille pour les SEA en matière de gestion efficace de leurs établissements puisqu'ils doivent s'assurer de libérer environ 550 lits les fins de semaine. Il en résulte donc qu'environ 6 % des lits demeurent vacants presque tous les jours de semaine. De plus, les SEA engagent d'importantes dépenses pour assurer le transport d'un grand nombre de ces contrevenants entre les établissements correctionnels en régions éloignées et les centres urbains, ainsi que pour payer le personnel correctionnel nécessaire à la gestion des nombreuses admissions et remises en liberté les fins de semaine. Dans un établissement que nous avons visité, 192 lits sur une capacité d'accueil totale de 1 130 détenus étaient réservés aux détenus purgeant des peines discontinuées. Pour réduire le risque de contrebande à l'intérieur de l'établissement, les SEA ne permettent pas aux contrevenants purgeant des peines discontinuées d'interagir avec les autres détenus, ce qui limite encore plus les options d'hébergement pour ces contrevenants. Les SEA estiment que ces contrevenants coûtent environ 16 millions de dollars par année, excluant le coût de la sous-utilisation des établissements les jours de semaine. Les membres de la haute direction en Alberta nous ont également informés que leur programme comparable fait face aux mêmes types de complications.

En juillet 2005, le Ministère a lancé le Programme de travail communautaire discontinu (PTCD), qui donne aux contrevenants présentant un faible risque la possibilité de purger la majorité de leur peine discontinuée en participant à des programmes de travail communautaire et à des programmes pour toxicomanes, et d'être assignés à résidence le reste du temps. Les contrevenants doivent s'inscrire au PTCD, respecter des conditions

strictes et participer efficacement aux programmes. Les déplacements de la plupart d'entre eux doivent faire l'objet d'une surveillance pour assurer le respect des conditions en vertu du Programme de supervision électronique. Le Ministère a conclu des ententes avec deux groupes communautaires sans but lucratif pour offrir des programmes, incluant des projets de travail axés sur le nettoyage de l'environnement, l'entretien et la réparation des installations de groupes communautaires sans but lucratif et l'aide aux aînés et aux personnes handicapées, ainsi qu'un programme pour toxicomanes. Selon les estimations, le coût quotidien moyen variait entre 27 \$ et 35 \$, comparativement à environ 150 \$ pour une incarcération dans un établissement correctionnel. Le programme a été mis en œuvre en trois phases, avec comme objectif la participation de 800 contrevenants chaque semaine avant la fin de 2006.

En août 2008, nous avons constaté que seulement environ 100 contrevenants participaient au PTCD à ce moment. Les membres du personnel de plusieurs établissements visités nous ont dit qu'à leur avis, les contrevenants qui travaillent la semaine préfèrent généralement profiter de la fin de semaine pour se reposer dans les établissements correctionnels plutôt que de se porter volontaires pour participer à des programmes de travail communautaire. Au moment de notre vérification, le Ministère avait déterminé plusieurs mesures incitatives pour favoriser une plus grande participation au PTCD; il prévoyait les mettre en œuvre à l'automne 2008.

RECOMMANDATION 4

Afin d'obtenir des gains d'efficacité opérationnelle et de réduire les coûts de gestion de ses établissements correctionnels, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit réévaluer la conception de ses programmes communautaires ainsi que le soutien des intervenants dans le but de trouver des façons plus efficaces d'obtenir les taux souhaités de participation des contrevenants aux différents programmes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a déjà pris des mesures pour favoriser une plus grande participation au Programme de travail communautaire discontinu (PTCD) et continuera à solliciter le soutien des intervenants et à évaluer la conception des programmes communautaires pour qu'ils répondent aux besoins des contrevenants, à nos objectifs de fonctionnement, aux besoins des intervenants du secteur de la justice et aux exigences en matière de sécurité dans les collectivités.

Le Ministère prévoit mener une recherche et, s'il y a lieu, recourir davantage à la supervision électronique dans le cadre du PTCD et d'autres programmes.

Sécurité dans les établissements

Pour protéger les détenus, le personnel et le public, le Ministère a mis en place une gamme exhaustive de politiques et de procédés pour réduire le nombre d'évasions, de suicides et d'autres incidents graves dans ses établissements correctionnels. Dans notre vérification de 2000, nous avons constaté que 30 évasions et neuf suicides avaient été signalés en 1998-1999 – le nombre le plus élevé de cas au cours de la dernière décennie. Dans notre présente vérification, nous avons observé que malgré une

hausse du nombre moyen quotidien de détenus, le Ministère a réussi à réduire considérablement le nombre d'incidents de sécurité (Figure 6).

Agressions entre détenus

Même si les SEA font le suivi du nombre d'agressions d'un membre du personnel par un détenu, ils ne demandent pas aux responsables des établissements de faire de même dans le cas des agressions entre détenus. Certains établissements que nous avons visités consignaient des renseignements au sujet des agressions entre détenus, mais ces données n'étaient pas évaluées. Pour cette raison, ils ne pouvaient pas évaluer la pertinence d'adopter des pratiques d'intervention et de gestion additionnelles.

Même dans les cas où ces renseignements étaient consignés, l'exactitude et l'intégralité des dossiers sont difficiles à évaluer. Par exemple, l'agresseur n'est pas toujours connu ou dénoncé, les victimes ne signalent pas toujours les agressions et les blessures signalées peuvent être faussement attribuées à d'autres causes. Parmi les 180 rapports d'agressions déclarées dans un établissement en 2007, 119 faisaient état d'un « agresseur inconnu », 36 mentionnaient un « agresseur inconnu ou non signalé » et 25 indiquaient que « la victime a été transportée à l'hôpital ».

Figure 6 : Incidents liés à la sécurité dans les établissements correctionnels en Ontario, 2001-2007

Source des données : Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

Type d'incident	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Évasions pendant la détention provisoire	13	17	1	5	2	1	2
Suicide	3	3	3	4	6	6	5
Tentative de suicide	86	75	79	66	45	66	50
Mise en liberté incorrecte	49	29	39	19	14	25	13
Agression d'un membre du personnel par un détenu	nd ¹	nd ¹	157	159	135 ²	127 ²	107 ²
Journées d'activation des EIU et EEC ³	nd ¹	nd ¹	nd ¹	79	41	39	65

1. nd - données non disponibles au Ministère

2. En 2005, le Ministère a commencé à recenser les cas de violence verbale, les menaces et les tentatives de blessures. Nous n'en avons pas tenu compte pour permettre la comparaison avec les données des années précédentes.

3. Le Ministère recense le nombre de troubles occasionnés par les détenus découlant du déploiement des équipes d'intervention d'urgence (EIU) ou des équipes d'extraction de cellule (EEC), qui sont composées d'agents correctionnels spécialement formés à chaque établissement.

La surveillance et le signalement des agressions entre détenus par l'ensemble des établissements permettraient de fournir une autre mesure pour évaluer à quel point les établissements gèrent bien leur population carcérale et la sécurité de leurs détenus. Ces renseignements aideraient les établissements à déterminer, par exemple, si les efforts déployés pour jumeler des détenus compatibles pour cohabiter dans un bloc de cellules sont efficaces et si les programmes de maîtrise de la colère ont un effet positif et immédiat. La préparation de ces types de rapports aiderait également à déterminer les pratiques exemplaires en matière de supervision des détenus en vue de leur mise en commun avec les autres établissements. Nous avons constaté que Service correctionnel Canada (SCC), certains États américains et la Nouvelle-Zélande publient des rapports sur les agressions entre détenus.

Conformité aux exigences en matière de sécurité

Dans le cadre de ses efforts en vue d'améliorer la sécurité dans ses établissements, les SEA mènent des examens internes annuels de la conformité de chaque établissement aux politiques et procédures de sécurité et résume les résultats à des fins de gestion. Le chef de chaque établissement est responsable de la mise en œuvre des plans d'action résultant de ces examens. Les examens menés en 2006-2007 ont révélé que plus de 50 % de tous les établissements ne respectaient pas plusieurs politiques de sécurité et procédures requises. Les manquements incluaient l'omission de tenir à jour les registres d'établissement et de produire des rapports d'inspection quotidiens, de documenter les vérifications périodiques requises auprès des détenus suicidaires, de satisfaire aux exigences en matière de fouille des véhicules d'établissement correctionnel, de procéder à des fouilles quotidiennes minimales et de documenter les essais quotidiens des systèmes de communication radio et des portes et barrières d'urgence. Même si certains de ces manquements peuvent être considérés comme des écarts mineurs dans les circonstances, on réalise trop souvent l'im-

portance de respecter les exigences de sécurité uniquement après qu'un incident grave s'est produit.

Quatre problèmes révélés par les examens menés en 2006-2007 ont exigé une attention particulière puisqu'ils étaient des violations répétées déjà signalées dans les rapports d'examen des trois années précédentes. Un des problèmes les plus importants était le non-respect des exigences relatives aux fouilles quotidiennes minimales des salles d'entraînement et des zones d'isolement. Même si les résultats des examens de 2007-2008 n'avaient pas été compilés au moment de notre vérification, nous avons observé que plusieurs établissements ne respectaient toujours pas les exigences dans les quatre domaines.

Modèle de supervision des détenus

Plus de 60 % de tous les détenus sont maintenant incarcérés dans des établissements modernes, y compris les super-prisons, qui ont été récemment construits ou modernisés dans le cadre du Projet de renouvellement de l'infrastructure pour adultes. Certaines modifications de l'aménagement inhérentes à ces plus récents établissements contribuent également à améliorer la sécurité. Ces modifications comprennent l'aménagement des zones de loisir dans l'enceinte des murs intérieurs plutôt qu'à l'intérieur des clôtures du périmètre extérieur, des règles plus strictes régissant les déplacements des détenus à l'intérieur des établissements, une meilleure surveillance à l'intérieur des établissements, des systèmes de verrouillage automatique et un renforcement de la sécurité dans les zones d'admission et de mise en liberté; toutes ces modifications aident à limiter les possibilités d'évasion et à améliorer la supervision des détenus.

En Ontario, les établissements correctionnels nouveaux, agrandis ou modernisés utilisent un modèle de supervision indirecte, ce qui signifie que les agents correctionnels demeurent à l'extérieur des unités de cellules dans des postes d'observation centralisés. Ils communiquent avec les détenus à travers des barrières physiques ou par interphone et

surveillent le comportement des détenus à travers des parois de verre ou par vidéosurveillance. Pour assurer les niveaux de sécurité souhaités dans ces établissements très automatisés, il faut moins d'agents correctionnels que dans les établissements plus vieux et moins efficaces de l'Ontario (au moins un tiers de moins d'agents).

De nombreuses autres administrations, incluant l'Alberta et la Colombie-Britannique, utilisent un modèle de supervision directe qui exige que les agents correctionnels soient en poste à l'intérieur des zones de cellules, sans barrière physique entre l'agent correctionnel et les détenus. Les agents interagissent avec les détenus et les observent pendant tout leur quart de travail, ce qui leur permet non seulement de surveiller le comportement des détenus, mais également de le gérer. Il est possible de concevoir de nouveaux établissements ayant de faibles coûts de fonctionnement en utilisant ce modèle de supervision directe. L'Alberta et la Colombie-Britannique, par exemple, ont signalé des coûts de fonctionnement quotidiens plus faibles qu'en Ontario et présentent un bon dossier de sécurité, mais une analyse plus approfondie serait nécessaire avant de pouvoir faire une comparaison définitive avec l'Ontario.

La haute direction des SEA nous a informés que tous les nouveaux établissements correctionnels en Ontario utiliseront le modèle de supervision directe : au moment de notre vérification, on prévoyait que la construction de nouveaux grands centres de détention serait terminée d'ici les trois prochaines années. Puisque l'Ontario a récemment réussi à réduire le nombre d'incidents de sécurité en utilisant des établissements plus modernes et la méthode indirecte de supervision dans les super-prisons, nous nous attendions à ce que le Ministère ait procédé à une étude formelle des avantages et inconvénients des différents modèles de supervision avant de décider d'adopter le modèle de supervision directe. Ces études devraient porter, entre autres, sur les aspects financiers, le fonctionnement, la santé et sécurité et les questions de sécurité. Par exemple, comme on l'a

mentionné précédemment, puisqu'on a évalué que les détenus récemment incarcérés sont plus violents et présentent un risque plus élevé d'être atteints de maladies transmissibles et infectieuses que les détenus incarcérés il y a dix ans, il pourrait être plus souhaitable de continuer à limiter les interactions entre le personnel et les détenus pour des raisons de santé et de sécurité.

Quoi qu'il en soit, le Ministère n'a pas effectué de telles études pour appuyer la décision de la direction ou la justifier. Même s'il existe peut-être des raisons solides justifiant l'adoption d'un modèle de supervision directe, nous croyons qu'une telle décision pourrait avoir d'importantes répercussions sur les plans financier et opérationnel et qu'elle devrait donc être appuyée par des analyses approfondies des coûts et des avantages des différentes options.

RECOMMANDATION 5

Afin de s'assurer que les établissements correctionnels de l'Ontario sont gérés de façon sûre et rentable, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- assurer le suivi des agressions entre détenus et faire rapport à ce sujet, et utiliser ces données pour repérer les pratiques exemplaires dans les établissements qui obtiennent de meilleurs résultats à ce chapitre en vue de les faire connaître aux autres établissements;
- analyser les raisons du non-respect des politiques et procédures de sécurité dans les établissements et déterminer les mesures qui devraient être prises à l'endroit des établissements où ces problèmes sont récurrents;
- procéder à une analyse formelle des différents modèles de supervision des détenus portant, entre autres, sur les aspects financiers, le fonctionnement, la santé et sécurité et les questions de sécurité, et utiliser ces données pour appuyer ses décisions concernant le type ou les types appropriés de modèles de supervision à utiliser dans les établissements existants et dans tous les nouveaux établissements en Ontario.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Comme le fait remarquer le vérificateur général, les efforts du Ministère visant à améliorer la sécurité et à réduire le nombre d'incidents dans les établissements correctionnels ont porté fruit, et le Ministère accueille favorablement les suggestions visant à apporter d'autres améliorations.

Le Ministère accepte d'élaborer et de mettre en œuvre un système plus efficace et précis de suivi des agressions entre détenus à titre de mesure de rendement dans le but d'élaborer des pratiques exemplaires et de les faire connaître aux autres établissements.

Le Ministère examine régulièrement les rapports de vérification en matière de conformité et exige que les chefs d'établissement élaborent des plans d'action pour corriger toute lacune. Le Ministère convient d'examiner les secteurs où l'on signale des problèmes récurrents de non-conformité.

Comme le vérificateur général, le Ministère est d'avis que la décision d'adopter un nouveau modèle de supervision doit reposer sur des recherches approfondies et des justifications exhaustives et doit tenir compte des aspects relatifs aux coûts, au fonctionnement, à la santé et à la sécurité. L'Ontario a mis à l'essai le modèle de supervision directe au cours des 35 dernières années, et cette expérience a permis de montrer les nombreux avantages de ce modèle par rapport au modèle existant de supervision « indirecte » utilisé à l'heure actuelle dans la plupart de nos établissements. Les équipes des projets de construction des deux nouveaux établissements ont examiné, évalué et analysé la documentation exhaustive portant sur le modèle de supervision directe. Une proposition portant sur l'utilisation de la supervision directe dans ces nouveaux établissements sera terminée d'ici peu et présentée aux hauts fonctionnaires du Ministère aux fins d'examen et d'approbation. Il faut également souligner que de nombreuses administrations en Amérique du Nord ont adopté ce modèle de supervision des détenus ou sont en voie de le faire.

Repas

Dans notre vérification de 2000, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas préparé une analyse de rentabilisation appropriée pour évaluer les besoins, les risques et les exigences logistiques d'un nouvel établissement de transformation alimentaire conçu pour centraliser la préparation des repas à distribuer aux détenus d'un certain nombre d'établissements. Le nouvel établissement utilise un système de transformation « cuisson-refroidissement » selon lequel les aliments sont préparés « à point » puis refroidis rapidement. Les repas sont ensuite transportés aux établissements d'accueil qui disposent d'un équipement de cuisine spécialement prévu pour réchauffer les repas.

En janvier 2002, le Ministère a conclu une entente de partenariat public-privé pour l'exploitation et l'entretien du centre de production alimentaire de type cuisson-refroidissement, situé dans le centre correctionnel Maplehurst. En 2007, le marché d'une durée de cinq ans a été prolongé d'une année, et on prévoit que la valeur totale du marché à l'expiration de celui-ci le 31 mars 2009 s'élèvera à 54,8 millions de dollars. À l'heure actuelle, le centre de production de type cuisson-refroidissement sert environ 46 % de tous les menus fournis aux détenus.

Même si le Ministère a terminé un examen d'assurance de la qualité des activités de l'établissement, au moment de notre vérification, il n'avait pas achevé une évaluation visant à déterminer si les économies qu'il prévoyait faire au départ en réduisant les coûts pour la nourriture, le personnel et l'équipement de cuisine ont été réalisées. Il nous a informés qu'un examen avait été entrepris et qu'il élaborerait une nouvelle stratégie à la lumière des résultats.

Parmi les cinq établissements que nous avons visités et qui accueillent au total plus de 4 000 détenus, un prépare les repas sur place alors que les quatre autres commandaient les repas à l'établissement de type cuisson-refroidissement. Tous les établissements conservaient des repas supplémentaires en réserve en cas de pénuries impré-

vues, ce qui leur permettait de commander ou de préparer seulement le nombre de repas nécessaire ce jour-là. Nous avons évalué le nombre de repas servis pendant les périodes de notre vérification et nous avons constaté qu'il était sensiblement plus élevé que le nombre de détenus, un écart que la direction locale n'arrivait pas à expliquer. Un établissement réussissait à servir le nombre de repas correspondant au nombre réel de détenus, alors que les quatre autres servaient chaque jour entre 4 % et 11 % de repas excédentaires. Après avoir quitté les cuisines, les repas excédentaires ne peuvent pas être récupérés pour des raisons de santé et de sécurité. En 2007-2008, les SEA ont dépensé en moyenne environ 11,60 \$ par jour pour nourrir chaque détenu. Selon nos calculs, si ces quatre établissements mettaient en œuvre de meilleurs mécanismes de contrôle du nombre de repas servis, ils feraient des économies annuelles de plus de 700 000 \$.

RECOMMANDATION 6

Afin de réaliser des économies en réduisant les coûts des repas servis aux détenus, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- procéder à une analyse des coûts et des avantages de l'impartition actuelle de son établissement de préparation alimentaire de type cuisson-refroidissement et s'assurer que les procédures appropriées d'appels d'offres concurrentiels sont suivies à l'expiration du marché actuel en mars 2009;
- déterminer pourquoi un nombre excessif de repas est servi dans certains établissements et prendre les mesures correctives qui s'imposent.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Comme l'a constaté le vérificateur général, le Ministère a déjà commandé une évaluation intensive et approfondie de la méthode de préparation et de distribution des repas aux

détenus de type cuisson-refroidissement. Les résultats sont examinés par les hauts fonctionnaires du Ministère. Le Ministère veillera à ce que le processus de sélection d'un fournisseur pour les futurs services de cuisson-refroidissement respecte les exigences établies en matière d'appels d'offres concurrentiels.

Le Ministère reconnaît qu'il puisse y avoir certains jours un écart entre le nombre de repas servis et le nombre de détenus. Le nombre de détenus varie au cours d'une journée et d'une journée à l'autre. La commande de repas, particulièrement auprès de services de préparation alimentaire de type cuisson-refroidissement doit être placée bien avant le jour où les repas sont servis. La possibilité de manquer d'aliments pour un repas donné pourrait créer de l'agitation parmi les détenus; ainsi, le personnel des services alimentaires peut pêcher par excès de prudence et commander davantage de repas qu'ils n'en ont réellement besoin à un moment donné. Malgré ce qui précède, le Ministère accepte d'entreprendre un examen et de prendre les mesures qui s'imposent en cas d'écarts excessifs.

Système informatique de suivi des contrevenants

Le Système informatique de suivi des contrevenants (SISC) rend compte du statut des contrevenants dans les établissements, de leur admission à leur remise en liberté, et également des contrevenants en liberté conditionnelle. Le SISC recense également les détenus qui sont sur le point d'être libérés pour que, le cas échéant, les victimes d'un contrevenant puissent être informées de sa libération imminente. Nous avons examiné les aspects clés du SISC, y compris la planification de la continuité des opérations, les plans de reprise après sinistre et les mécanismes de contrôle d'accès.

Une panne du SISC à l'échelle de la province s'est produite durant notre vérification; elle a duré

du 14 au 17 février 2008. Le personnel du Ministère a déclaré que la défaillance était un « sinistre » le 15 février. Durant la défaillance, les plans de continuité des opérations ont permis aux SEA de poursuivre dans chaque établissement leurs activités d'admission, de remise en liberté et de coordination des convocations des détenus devant les tribunaux. Nous avons observé qu'aucune activité n'avait été interrompue dans les établissements en raison de la défaillance.

Nous avons examiné les permissions d'accès au SISC et avons observé qu'elles étaient adéquates pour s'assurer que seuls les employés actuels ont accès au système à des fins appropriées selon leurs besoins opérationnels.

GESTION DES DÉTENUS

Programmes correctionnels

En vertu de la *Loi sur le ministère des Services correctionnels*, le Ministère a le mandat de créer des programmes pour aider les détenus dans leur réadaptation et favoriser leur adaptation personnelle et sociale dans la collectivité, et d'offrir des programmes de prévention du crime. En vertu d'un règlement d'exécution de la Loi, chaque détenu doit exécuter des travaux dans l'établissement et participer aux programmes de l'établissement auxquels il est affecté à moins qu'il ne bénéficie d'une dispense médicale à cet égard.

Les programmes offerts par les établissements mettent l'accent sur un ou plusieurs facteurs connus sous le nom de « facteurs criminogènes », soit les facteurs qui favorisent ou tendent à favoriser la criminalité. Ces facteurs comprennent la colère, les infractions sexuelles, la violence conjugale et la toxicomanie. Les programmes comprennent des séances d'orientation à l'intention des détenus condamnés et des accusés en détention provisoire, des programmes intensifs de réadaptation adaptés aux besoins des contrevenants condamnés présentant un risque plus élevé, et des programmes spécialisés de réadaptation axée sur le client

offerts dans certains établissements à l'intention des contrevenants condamnés ayant des besoins particuliers ou des problèmes de santé mentale ou qui ont commis des infractions plus graves. D'autres types de programmes sont offerts aux détenus, notamment ceux qui mettent l'accent sur les loisirs, la spiritualité, la culture autochtone, l'éducation formelle et le travail ou la formation industrielle. Des organismes communautaires peuvent également offrir des programmes dispensés par des bénévoles.

Au cours de notre vérification de 2000, nous avons recommandé de bien évaluer les besoins des contrevenants et d'y répondre en offrant les programmes appropriés et d'évaluer l'efficacité des programmes correctionnels en temps opportun. Dans notre présente vérification, nous avons constaté que le Ministère avait mis en place des processus pour améliorer ses programmes, tels que le lancement en 2002 d'un programme d'accréditation interne pour ses programmes de base. Toutefois, les programmes n'étaient pas offerts dans tous les établissements de l'Ontario et le programme d'accréditation n'a pas été complètement établi. De plus, le Ministère ne faisait pas un suivi adéquat des taux de participation et de réussite. Globalement, il manquait généralement d'information sur le travail et les programmes offerts dans les établissements, sur les taux de participation et de réussite des détenus et sur la qualité de ces programmes et la mesure dans laquelle ils permettent d'atteindre les résultats escomptés.

Comparaison des programmes dispensés dans les différents établissements

Nous avons examiné les programmes offerts dans les cinq établissements que nous avons visités et avons constaté que chaque établissement offrait des programmes très différents, avec peu de justifications documentées pour expliquer les écarts. Les cinq établissements offraient différents programmes de travail et de bénévolat dans la collectivité, et trois d'entre eux offraient des programmes de

formation industrielle. Un centre correctionnel n'offrait aucun des programmes de base du Ministère; il avait plutôt créé ses propres programmes. Trois établissements offraient seulement certains programmes de base aux détenus condamnés et aux accusés en détention provisoire. Un cinquième établissement, qui accueillait des accusés en détention provisoire, n'offrait aucun programme de base même si le personnel avait reçu la formation pour le faire.

Participation des détenus aux programmes et taux de réussite

Dans trois établissements, nous avons évalué si les détenus avaient achevé leurs programmes. Les responsables d'un établissement n'étaient pas en mesure de nous fournir cette information; ils ont indiqué que la compilation des données serait une lourde tâche et exigerait l'examen des registres de présence pour chaque détenu et programme. À un autre centre correctionnel, nous avons examiné les dossiers d'un échantillon de 10 détenus et avons constaté qu'ils avaient présenté 26 demandes de participation à des programmes et qu'ils en avaient commencé 15 et achevé 13. Au troisième centre correctionnel, puisque les registres de présence n'étaient pas conservés correctement après la remise en liberté des détenus, nous avons choisi un échantillon de 10 détenus qui étaient toujours incarcérés à l'établissement. Un comité avait recommandé que ces 10 détenus participent à 33 programmes. Au moment de notre vérification, les détenus avaient terminé 12 programmes, et cinq étaient toujours en cours.

Nous avons été informés que les facteurs qui empêchent les détenus de participer aux programmes ou de les terminer comprenaient l'imposition de peines plus courtes et les listes d'attente pour l'acceptation dans les programmes. En moyenne, la durée des peines a diminué d'environ 30 % au cours de la dernière décennie et, ces dernières années, près de 80 % de détenus ont reçu des peines de trois mois ou moins et plus de 50 % ont reçu des

peines d'un mois ou moins. Toutefois, la réussite de nombreux programmes de base à séances multiples offerts par le Ministère exigeait la participation à entre cinq et vingt séances hebdomadaires. En raison des peines plus courtes, ces programmes ne pourraient pas être offerts à la majorité des détenus condamnés – et encore moins aux 70 % des détenus en détention provisoire.

Accréditation des programmes de base

Pour obtenir du Ministère l'accréditation interne d'un programme, les établissements doivent présenter les détails du programme et les manuels de formation à l'administration centrale pour une évaluation technique. Le comité d'accréditation du Ministère peut alors approuver provisoirement le programme, après quoi il est assujéti à une période de probation de deux ans pour permettre la collecte de données et l'évaluation de l'efficacité du programme. Selon les résultats de l'évaluation, l'accréditation complète est accordée, une révision du programme est demandée ou l'accréditation est refusée.

On retrouve sur le site intranet du Ministère une liste de 37 programmes de base offerts dans ses établissements. Cependant, nous avons observé qu'aucun de ces programmes n'avait été complètement accrédité; 27 avaient été déposés aux fins d'examen et 19 d'entre eux avaient reçu une accréditation provisoire. La majorité des programmes accrédités de façon provisoire l'ont été en 2003. Même si cinq années se sont écoulées depuis, rien n'indiquait à quel moment ces programmes de base seraient évalués pour obtenir l'accréditation complète.

Nous avons également remarqué que le Ministère et ses établissements n'avaient fait aucun effort significatif pour collaborer avec leurs homologues des autres provinces et d'autres pays en vue d'élaborer des programmes. Au cours de nos visites en Alberta et en Colombie-Britannique, nous avons remarqué qu'ils avaient élaboré des programmes à l'intention de leurs détenus. Il pourrait être avan-

tageux pour l'Ontario de partager de l'information avec ces provinces, ce qui serait une façon rentable d'améliorer les programmes correctionnels de l'Ontario.

Information sur les programmes

Parmi les cinq établissements que nous avons visités, la plupart n'avaient pas de statistiques et de registres adéquats sur leurs programmes et la participation à ceux-ci, ainsi que sur les programmes de travail et de formation industrielle. Aucun n'était en mesure de nous fournir des renseignements sur l'efficacité de ses programmes. Un seul établissement nous a fourni des rapports sommaires mensuels sur la participation des détenus, la participation moyenne des détenus par type de programme et le nombre de détenus ayant réussi les cours. Les raisons des annulations de programmes, telles que les confinements aux cellules, étaient également consignées. Cet établissement fixe également des objectifs de rendement pour ses détenus, en exigeant qu'ils participent à des programmes à raison d'au moins 20 heures par semaine.

L'administration centrale du Ministère avait également peu de renseignements sur l'offre de programmes dans ces établissements et sur la participation à ceux-ci. Ses tentatives de sondage auprès des établissements en 2005 se sont avérées vaines en raison des ressources humaines inadéquates pour effectuer la tâche et de la non-participation de certains établissements.

Au 30 mars 2008, le Ministère avait mis en œuvre une version améliorée de son Système informatique de suivi des contrevenants (SISC) pour commencer à consigner et rendre compte des programmes offerts et de la participation des détenus à ces programmes. Le système informatique visait à recueillir des renseignements sur les programmes offerts dans chaque établissement ou exécutés par les bureaux de probation et de libération conditionnelle. La mise en œuvre du SISC permet au personnel des établissements et aux agents de libération conditionnelle de savoir à quels programmes les

détenus ont participé et quels programmes sont offerts dans la collectivité, de sorte qu'un contrevenant en probation puisse continuer à participer aux programmes une fois remis en liberté dans la collectivité.

RECOMMANDATION 7

Afin de s'assurer que les programmes de réadaptation correctionnelle sont exécutés de façon uniforme, qu'ils maintiennent une qualité suffisante et qu'ils sont efficaces, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- recueillir des renseignements nécessaires sur tous ses programmes offerts aux détenus pour permettre l'évaluation à l'échelle des établissements et de la province de leur accessibilité, des taux de participation, de la qualité et du niveau de réussite à atteindre les résultats escomptés;
- effectuer une recherche sur les programmes offerts dans d'autres administrations en vue de déterminer de façon rentable les pratiques exemplaires de programmation compte tenu de la tendance à imposer des peines plus courtes et de la grande proportion de la population carcérale composée de personnes mises en détention provisoire dans l'attente de leur mise en liberté sous caution ou de leur procès.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Au cours des dernières années, le Ministère a adopté un paradigme de « programme de base » fondé sur des preuves qui cible des facteurs criminogènes précis et tente d'y remédier. Le Ministère est en voie d'élaborer et de mettre au point un inventaire de programmes et a déjà mis en œuvre un nouveau module dans le SISC, qui fournira les données nécessaires pour évaluer les éléments mentionnés dans la recommandation. Le Ministère procédera à l'examen de son processus d'accréditation des programmes de

base et de l'utilisation des programmes de base par les établissements pour s'assurer que les mêmes programmes, notamment les programmes de réadaptation, sont offerts dans tous les établissements pour adultes, qu'ils respectent les normes de qualité et qu'ils donnent les résultats escomptés.

Le Ministère continuera d'examiner, de mettre à jour et de réviser ses systèmes de prestation de programme en se fondant sur les résultats de recherches documentaires et d'examens des pratiques adoptées par d'autres administrations et apportera les modifications nécessaires pour refléter les principes et les pratiques exemplaires.

Détenus ayant des troubles mentaux et des besoins particuliers

Au cours de nos vérifications de 1993 et de 2000, nous avons remarqué que, selon les estimations du Ministère, entre 15 % et 20 % des détenus ont besoin d'une certaine forme d'intervention clinique pour traiter des troubles mentaux et que de nombreux détenus devraient être orientés vers des établissements de soins spécialisés plutôt que vers des établissements correctionnels, qui ne disposaient pas du personnel approprié pour s'occuper des détenus atteints de troubles mentaux. En 2000, nous avons recommandé que le Ministère accélère ses efforts visant l'établissement de centres de traitement et la prise de mesures de déjudiciarisation à l'intention de ces détenus.

Au cours de notre présente vérification, nous avons constaté que le Ministère avait fait certains progrès en ce qui concerne la gestion des détenus atteints de troubles mentaux graves. La construction d'une nouvelle unité de traitement en milieu fermé (UTMF) de 100 lits a été terminée en 2003 dans l'Est de l'Ontario. Chaque année, l'UTMF accueille environ 250 contrevenants masculins atteints de problèmes de santé mentale grave, tels que la schizophrénie, le trouble bipolaire, la

démence et d'autres troubles graves de la personnalité. Tous les établissements correctionnels de la province orientent les contrevenants condamnés atteints de graves problèmes de santé mentale vers l'UTMF.

De plus, les efforts du Ministère en vue de déjudiciariser les détenus atteints de troubles mentaux ont porté fruit dans une certaine mesure. En 2005, le Ministère a entrepris une initiative visant à trouver des moyens d'éviter que les personnes atteintes de troubles mentaux soient prises en charge par le système de justice pénale et de répondre aux besoins de ces personnes après leur libération d'un établissement correctionnel. Le Ministère collabore avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (MSSLD) et d'autres ministères à l'élaboration de programmes de déjudiciarisation et d'assistance après le prononcé de la sentence, tels que la planification de la remise en liberté pour les contrevenants atteints de troubles mentaux qui n'ont pas commis de crimes graves. De 2005 à 2007, le MSSLD a versé 50 millions de dollars à des groupes communautaires et à des groupes d'aide judiciaire pour mener des activités de sensibilisation ou d'intervention auprès des personnes atteintes de troubles mentaux qui risquent de commettre ou qui ont commis une infraction.

Malgré les progrès réalisés par le Ministère, nous sommes toujours préoccupés par le fait que de nombreux détenus ayant des problèmes de santé mentale ne reçoivent pas le traitement approprié et que le nombre de détenus ayant besoin de soins est nettement supérieur à la capacité existante des SEA. Le Ministère disposait de peu de renseignements sur le nombre de détenus atteints de troubles mentaux et sur les mesures à prendre pour répondre à leurs besoins. Le MSSLD a financé une étude pour déterminer la prévalence et la nature des besoins des adultes détenus dans les établissements correctionnels en matière de soins psychiatriques. Dans le cadre de l'étude, on a examiné les dossiers des détenus dans le SISC et environ 1 200 dossiers de détenus conservés sur place, et on a interrogé

plus de 500 détenus et membres du personnel infirmier et correctionnel entre juin 2005 et août 2007.

Les principales constatations sont les suivantes :

- Les dossiers correctionnels fournissaient très peu de renseignements qui pourraient servir à déterminer l'état de santé mentale des détenus.
- Trente-six pour cent des détenus étaient atteints ou avaient été atteints d'un trouble psychiatrique diagnostiqué.
- Trente-deux pour cent des détenus avaient déjà été hospitalisés dans un établissement psychiatrique, dont 14,5 % au cours des deux dernières années. Dans ce dernier groupe, on avait diagnostiqué un trouble mental grave chez près de 60 % des détenus.

Les chercheurs estimaient que parmi les 8 500 détenus de l'époque, entre 485 et 1 200 étaient susceptibles d'être atteints d'une maladie mentale grave.

Nous avons observé qu'il n'y avait qu'un nombre limité de lits de traitement spécialisé dans la province pour prendre en charge les détenus ayant des problèmes de santé mentale, tels que la psychose, les troubles anxieux, la dépression, les tendances suicidaires et les troubles du développement. En 2005, le Ministère a annulé le projet de construction d'une unité de traitement correctionnel de 300 lits au site de l'UTMF dans l'Est de l'Ontario et d'un autre établissement de traitement de 50 lits dans le Nord de la province. Un centre de traitement existant de 190 lits situé dans la région du Grand Toronto et spécialisé dans le traitement des contrevenants violents et des délinquants sexuels, qui devait initialement être fermé, demeurera ouvert. On ne prévoyait pas apporter de modifications à l'établissement existant de 56 lits situé dans le Nord de l'Ontario qui offrait des programmes de traitement spécialisé.

Les SEA ne comptent pas séparément le nombre de détenus atteints d'une maladie mentale, mais les classent plutôt parmi les détenus ayant des besoins particuliers. Cette catégorie peut comprendre autant les détenus atteints d'une maladie mentale

que ceux qui présentent un handicap physique ou un trouble de santé.

Même si les registres des SEA indiquent qu'il n'y avait que 365 détenus ayant des besoins particuliers dans l'ensemble de ses établissements correctionnels, les responsables de plusieurs établissements que nous avons visités ont souligné la nécessité d'avoir une unité vouée aux détenus ayant des besoins particuliers, mais ce type d'unité n'existait pas. Ces établissements correctionnels n'étaient pas conçus pour accueillir un grand nombre de détenus atteints de troubles mentaux ou ayant des besoins particuliers ou n'avaient pas le personnel nécessaire. Par exemple, durant notre vérification, la direction d'un grand établissement que nous avons visité, qui comptait environ 1 100 détenus, demandait à l'administration centrale d'approuver la construction dans son établissement d'une unité de 190 lits pour détenus ayant des besoins particuliers. Les responsables de l'établissement faisaient remarquer qu'environ 270 détenus étaient candidats pour occuper une place dans l'unité proposée. Un autre grand établissement a dû abandonner son projet d'aménagement d'une unité d'isolement pour détenus ayant des besoins particuliers parce qu'il fallait utiliser l'espace prévu à cette fin pour faire face au problème de surpopulation.

Les unités pour détenus ayant des besoins particuliers adoptent des plans et des programmes plus structurés et axés sur le client, et leur fonctionnement est assuré par des agents correctionnels et des professionnels spécialement formés. Dans ces unités, le progrès des détenus est mesuré avec plus de précision et, pendant le traitement, les détenus sont davantage en mesure de s'adapter à leur environnement correctionnel et sont moins susceptibles d'avoir un comportement perturbateur et de présenter un risque pour la sécurité du personnel et des autres détenus. Nous avons été informés que des soins psychiatriques étaient offerts dans presque tous les établissements, mais que les établissements qui n'hébergent pas d'unités pour détenus ayant des besoins particuliers offraient généralement un plus faible niveau de

soins infirmiers, médicaux et psychologiques comparativement à ce qui serait offert dans une unité spécialisée. Dans ces établissements, les détenus ayant des besoins spéciaux qui ne peuvent pas être intégrés à la population carcérale générale étaient habituellement placés dans des unités d'isolement, qui sont généralement occupées par les détenus qui doivent être isolés des autres détenus et des membres du personnel pour des problèmes de comportement et non pour répondre à des besoins particuliers. Même si les cellules des unités d'isolement sont conçues pour recevoir un seul détenu, dans certains cas, deux détenus doivent partager la même cellule en raison du surpeuplement. Les registres des SEA indiquent qu'environ 500 détenus se trouvaient dans des unités d'isolement; selon les observations que nous avons faites durant nos visites et les discussions que nous avons eues avec les membres du personnel, bon nombre des détenus étaient isolés dans ces cellules en raison de leurs besoins particuliers.

Nous avons demandé aux SEA de consulter les listes de détenus en attente d'un traitement à l'UTMF et aux autres centres de traitement. Puisque les estimations du nombre de détenus ayant besoin de traitement fondées sur les résultats de l'étude du MSSLD étaient nettement supérieures au nombre de lits disponibles dans les unités de traitement, nous étions surpris d'être informés par la direction des SEA qu'il y avait une liste d'attente de seulement 20 personnes pour l'UTMF et que les autres établissements n'avaient aucune liste d'attente. Toutefois, les membres du personnel médical et correctionnel à qui nous avons parlé durant nos visites ont souligné que l'UTMF était conçue pour recevoir les cas très graves et que les critères d'admission étaient très stricts, ce qui aide à expliquer l'hésitation des SEA à inscrire un plus grand nombre de détenus sur la liste d'attente de l'UTMF.

RECOMMANDATION 8

Afin de s'assurer que les détenus atteints d'une maladie mentale ou ayant des besoins particuliers et qui ne reçoivent pas de traitement en dehors de l'établissement correctionnel obtiennent les niveaux appropriés de soutien et de traitement, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- recenser les processus et les ressources nécessaires pour permettre l'évaluation et la désignation appropriées des détenus ayant des problèmes de santé mentale et des besoins particuliers;
- établir les besoins en matière d'unités de traitement spécialisé dans chaque établissement et à l'échelle de la province pour accueillir le nombre estimé de détenus nécessitant de tels traitements et déterminer les options à court et à long terme pour répondre à ces besoins;
- surveiller les besoins cernés des détenus ayant des problèmes de santé mentale ou des besoins particuliers et déterminer dans quelle mesure les installations et les programmes des SEA destinés à cette catégorie de détenus répondent à leurs besoins, et faire rapport à ce sujet.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère utilise un processus normalisé d'évaluation des détenus condamnés. De plus, au moment de l'admission, chaque détenu (condamné ou en détention provisoire) est évalué par les membres du personnel de soins médicaux et du personnel des admissions. Selon leurs observations et les données historiques ou autres disponibles au moment de la nouvelle admission, les détenus qui sont ou pourraient être atteints de troubles mentaux, qui ont des problèmes potentiels de santé mentale ou qui pourraient avoir des besoins particuliers sont rapidement identifiés. Les détenus ont accès à des interventions psychiatriques offertes par

les services de soins de santé dans presque tous les établissements de la province. Le Ministère souligne que le niveau de soins à dispenser aux détenus ayant des problèmes de santé mentale ou atteints d'une maladie mentale varie considérablement entre les détenus qui doivent simplement prendre régulièrement des médicaments et ceux qui doivent recevoir des traitements cliniques spécialisés. Le Ministère a commandé une étude de recherche dirigée par un professeur de l'Université Nipissing, sur le point d'être achevée, qui évaluera la proportion de détenus ayant des problèmes de santé mentale ou atteints d'une maladie mentale et fournira au Ministère des données empiriques fiables qui serviront de fondement à l'élaboration de stratégies et, au besoin, au renforcement de la capacité à gérer les besoins de ce groupe et à y répondre efficacement.

Le Ministère reconnaît les besoins uniques des contrevenants ayant des besoins particuliers et continuera à élaborer et mettre en œuvre des stratégies pour gérer efficacement ce segment de la population carcérale. À l'heure actuelle, nous élaborons et envisageons des plans d'aménagement d'unités additionnelles.

Réduction méritée de peine

En vertu de la *Loi sur les prisons et les maisons de correction* du gouvernement fédéral et de la *Loi sur le ministère des Services correctionnels* du gouvernement provincial, les détenus peuvent voir leur peine réduite d'une demi-journée pour chaque jour passé en prison. Ainsi, un détenu purgeant une peine de 90 jours peut être libéré après 60 jours, ayant mérité une réduction de peine de quinze jours pour chacun de deux premiers mois passés en prison. La loi provinciale stipule que, pour mériter une réduction de peine, les détenus doivent respecter les règles de la prison et les conditions régissant les absences temporaires et participer activement aux programmes conçus pour favoriser leur réa-

daptation et leur réinsertion. Sur le site Web public du Ministère, on peut lire que pour mériter leur libération anticipée, les détenus doivent participer activement à des programmes de travail, d'acquisition de nouvelles compétences, de formation à un métier, d'éducation, de service communautaire, de réadaptation ou de traitement, et respecter les règlements et normes de bonne conduite, y compris la politique de tolérance zéro à l'égard des actes de violence. S'ils ne respectent pas ces conditions, les détenus ne mériteront pas de réduction de peine et perdront toute réduction de peine déjà méritée.

Le site Web indique également qu'un comité de réduction méritée des peines doit être créé dans chaque établissement correctionnel pour examiner, vérifier et autoriser les réductions méritées de peines. Cependant, nous avons été informés qu'un tel comité a été créé et s'acquitte de ses fonctions dans un établissement seulement. La direction d'un grand établissement que nous avons visité et où aucun comité de réduction méritée des peines n'avait été créé nous a dit que tous les détenus profitent d'une réduction méritée de leur peine par défaut – y compris les 24 détenus de l'établissement qui ont refusé de participer aux différents programmes de travail ou de réadaptation – et que la réduction méritée de la peine serait diminuée uniquement en cas de violation grave des règles de la prison. Les deux provinces que nous avons visitées offraient aux détenus une réduction méritée de leur peine par défaut et, comme en Ontario, examinaient et diminuaient la réduction méritée des peines uniquement en cas de violations graves des règles de la prison. La haute direction du Ministère nous a informés que le processus actuel d'examen de la réduction méritée des peines mis en œuvre uniquement dans le cas des détenus qui causent des problèmes était conforme aux pratiques de réduction méritée des peines en vigueur dans d'autres administrations.

RECOMMANDATION 9

Afin de respecter les exigences prévues par la loi relativement à la réduction méritée des peines des détenus, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- établir des processus dans tous les établissements en vue d'évaluer la conduite des détenus et leur participation aux programmes de travail et de réadaptation dans le but de déterminer s'ils sont admissibles à une réduction de peine; ou
- demander et obtenir des modifications à la *Loi sur le ministère des Services correctionnels* concernant les exigences relatives à la réduction méritée des peines et mettre à jour le site Web du Ministère pour rendre compte des pratiques actuelles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Comme le souligne le vérificateur général, le Ministère utilise un modèle de gestion de la réduction méritée des peines « par défaut ». Les détenus qui respectent les règles et les attentes des établissements, ne font pas d'écarts de conduite, participent comme prévu à l'entretien de leur environnement et contribuent à la stabilité du milieu correctionnel, y compris en travaillant et en participant à des programmes le cas échéant, sont admissibles à une réduction de peine, conformément à l'esprit de la disposition de la Loi. Nous continuons à utiliser des processus d'examen des cas de mauvaise conduite pour révoquer, si nécessaire, la réduction méritée de la peine d'un détenu.

Le Ministère prend des mesures pour s'assurer que nos procédures sont conformes aux exigences prévues par la loi et pour apporter des modifications en cas de non-conformité.

Détection et signalement de la consommation d'alcool et de drogues illicites dans les établissements correctionnels

La consommation et le trafic d'alcool et de drogues illicites sont des facteurs importants qui influent sur la capacité de la direction des établissements correctionnels à maintenir un environnement sûr pour le personnel et les contrevenants. La consommation de drogues illicites dans les établissements favorise une hausse de la violence entre les détenus, contribue à la mise en place d'un commerce organisé de la drogue, nuit à la santé des détenus et compromet l'efficacité des programmes de réadaptation et de réinsertion dans la collectivité. En outre, environ 80 % des contrevenants avaient consommé de l'alcool ou des narcotiques le jour où ils ont commis leur infraction et, même si ces contrevenants ne présentent pas tous un grave problème de toxicomanie, le Ministère juge que l'abus de substances est un facteur déterminant dans de nombreux cas de récidive. Même si le personnel correctionnel tente de détecter et de prévenir l'entrée de drogues illicites dans les établissements, la consommation de drogues dans les établissements correctionnels est une réalité.

Certaines remarques isolées des membres du personnel correctionnel à qui nous avons parlé laissent généralement entendre qu'à leur avis, les drogues illicites ne constituent pas un problème grave dans leurs établissements. Toutefois, nous n'avons pas pu vérifier la véracité de cette affirmation puisque les systèmes d'information du Ministère ne permettaient pas de préparer des rapports sur la consommation de drogues illicites, et les SEA n'effectuent pas régulièrement des tests aléatoires de dépistage de la consommation d'alcool et de drogues illicites, comme cela se fait dans d'autres administrations.

Le SISC ne permettait pas de faire rapport adéquatement sur la détection de drogues illicites dans les établissements. Par exemple, les établissements que nous avons visités ne pouvaient pas nous

fournir de rapports résumant le nombre d'incidents liés au trafic ou à la consommation de drogues illicites découlant de leurs efforts de détection ou de dépistage. Ceci s'explique par le fait que le SISC traite chaque cas de contrebande détectée, quel que soit le type, comme un incident. Les SEA définissent la contrebande comme étant la possession de tout article non autorisé, ce qui peut comprendre les cigarettes, les armes et les cellulaires, en plus de l'alcool et des drogues illicites.

La *Loi sur le ministère des Services correctionnels* permet de procéder à un test de dépistage d'alcool ou d'autres drogues lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'un détenu en a consommé, dans le cadre d'un programme de dépistage de substances effectué au hasard, ou à titre d'exigence en vue de la participation à un programme, tel qu'un programme de prévention de la toxicomanie. Cependant, nous avons constaté que les efforts des SEA pour détecter la consommation de drogues illicites ne comprenaient pas des tests de dépistage menés sur un échantillon aléatoire de détenus. En 2001, le Ministère a informé le Comité permanent des comptes publics qu'il prévoyait soumettre les détenus à des tests aléatoires de dépistage de la consommation d'alcool et de drogues illicites. Les résultats de ces tests serviraient dans le cadre de ses plans de mise en œuvre d'un programme de réduction méritée des peines fondé sur la responsabilisation des détenus. Ainsi, pour être admissible à une libération anticipée, chaque détenu devrait participer activement aux programmes de travail et de réadaptation et respecter les règles des établissements. Comme nous l'avons fait remarquer précédemment, les SEA n'ont pas mis en place un programme efficace de réduction méritée des peines.

En outre, le Ministère a indiqué dans ses plans de 2002 qu'un nouveau cadre de rapport sur le rendement à l'intention des établissements correctionnels pour adultes inclurait l'incidence des résultats positifs des tests aléatoires de dépistage de la consommation d'alcool et de drogues à titre d'indicateur clé du rendement. Toutefois, à la fin

de notre présente vérification, le Ministère n'avait toujours pas de plans à cet égard.

Nous avons observé qu'Alberta Correctional Services et Service correctionnel Canada (SCC) utilisaient des tests aléatoires de dépistage de la consommation d'alcool et de drogues illicites. En Alberta, environ 2 % des détenus sont testés au hasard chaque semaine, alors que dans les établissements de SCC, cette proportion est de 5 % chaque mois. SCC a publié plusieurs rapports sur la consommation de drogues illicites dans ses pénitenciers et les résultats des tests aléatoires de dépistage de drogues chez les détenus, notamment les suivants :

- En 1993, lorsque SCC a commencé à utiliser des tests aléatoires, 30 % de l'échantillon de détenus ont obtenu des résultats positifs. Toutefois, la proportion de résultats positifs a par la suite diminué à environ 12 % ou moins au cours des années subséquentes.
- Une enquête menée auprès des détenus dans ses établissements au Québec a montré que 38 % des répondants ont reconnu avoir consommé des narcotiques dans les 30 jours précédant l'enquête.
- Tous les tests aléatoires menés dans les établissements à sécurité maximale en Ontario entre 2002 et 2004 ont révélé la présence d'opiacés dans 44 % des échantillons en moyenne, par rapport à 12 % entre 1996 et 2001.

De plus, Alberta Correctional Services et SCC avaient recours aux services de chiens-détecteurs de drogues, ce qui favorisait une surveillance systématique et une plus forte dissuasion. En Ontario, les SEA font appel à des agents et à des chiens de l'OPP pour effectuer des fouilles au besoin. Toutefois, nous avons été informés que l'on faisait appel à l'OPP uniquement lorsque les agents correctionnels soupçonnent fortement la présence de drogues.

L'Ontario ne dispose pas d'études comme celles de SCC sur le problème de la consommation de drogues illicites dans les établissements correctionnels provinciaux. Ainsi, à deux établissements que

nous avons visités, nous avons examiné environ 2 200 rapports d'incidents survenus en 2007 et avons constaté que les agents correctionnels avaient signalé seulement 56 incidents liés à la consommation d'alcool et de drogues illicites. Sans moyen clinique de détecter la consommation d'alcool et de drogues par les détenus, les agents correctionnels pouvaient uniquement recenser les incidents où ils ont réellement trouvé des drogues sur des détenus ou des visiteurs ou dans les établissements.

RECOMMANDATION 10

Afin de détecter et de signaler plus efficacement la consommation d'alcool et de drogues illicites dans les établissements correctionnels de l'Ontario et de réduire l'impact négatif de celle-ci sur la sécurité au sein des établissements, la santé des détenus et les programmes de réadaptation, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- améliorer ses systèmes d'information pour mieux recenser les détails et les tendances liés aux incidents détectés dans ses établissements et faire rapport sur ceux-ci;
- mettre en œuvre des pratiques de détection plus rigoureuses, telles que les tests aléatoires des détenus effectués dans certaines autres administrations canadiennes, pour détecter la consommation d'alcool et de drogues illicites et dissuader les détenus d'en consommer.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient de perfectionner ses systèmes de saisie de données et de rapport pour mieux recenser les incidents liés à la consommation et à la détection de substances illicites et d'utiliser ces données pour aider à repérer les tendances et à établir des pratiques exemplaires pour mieux faire face à la situation.

Le Ministère reconnaît que l'abus de substances illicites représente un risque potentiel

pour la sécurité du personnel et des détenus et pour la santé et la réadaptation des détenus. Il prend déjà de multiples mesures pour détecter certaines substances et prévenir leur introduction dans les établissements. Par exemple, en Ontario, les visites non professionnelles « ouvertes » ou en personne ne sont pas permises, puisqu'elles peuvent être un important point d'entrée pour les drogues illicites et d'autres articles de contrebande. Toutefois, la loi encadre de façon très stricte l'utilisation de techniques de fouille invasives pour détecter et éliminer les substances illicites dans les établissements et ainsi prévenir leur consommation. Le Ministère entreprendra un examen et mettra en œuvre des pratiques plus rigoureuses de détection ou de prévention dans les cas où il est raisonnable, légal et pratique de le faire.

GESTION DU PERSONNEL

Absentéisme chez les agents correctionnels et paiement des heures supplémentaires

En 1993 et en 2000, nous avons signalé que le Ministère devait renforcer ses efforts de surveillance des congés de maladie pris par les agents correctionnels et, si nécessaire, prendre les mesures correctives appropriées. Dans le cadre de notre vérification, nous avons remarqué que les SEA sont aux prises avec un gros problème d'absentéisme chez les agents correctionnels et que les efforts déployés pour tenter de régler le problème ont eu peu de succès. Ainsi, les SEA assument des coûts importants pour remplacer les travailleurs et payer les heures supplémentaires des agents correctionnels qui prennent la relève des agents absents. De plus, lorsqu'un nombre excessif d'agents sont absents, les établissements correctionnels imposent le confinement aux cellules pour restreindre davantage les déplacements des détenus, ce qui entraîne l'annulation des programmes de santé et de réadaptation pour les détenus.

Les SEA emploient environ 3 400 agents correctionnels pour gérer leurs 31 établissements correctionnels et y assurer la sécurité, 24 heures sur 24. Pour des raisons de sécurité, les agents correctionnels qui s'absentent pour cause de maladie ou d'autres raisons doivent être remplacés immédiatement. Dans de nombreux cas, ceci exige de payer des heures supplémentaires aux agents suppléants à un taux horaire correspondant à une fois et demie leur taux horaire normal, en plus de payer les agents absents pour la journée de leur congé de maladie. En outre, puisque plus de 85 % des agents correctionnels font des quarts de travail de 12 heures au lieu de huit heures, chaque jour de congé de maladie recensé par le Ministère équivaut à un jour et demi pour les membres du personnel qui font des quarts de huit heures.

En 2000, nous avons constaté que le nombre moyen de journées de maladie dans l'ensemble des établissements avait augmenté de 38 %, passant de 11,7 journées en 1995 à 16,1 journées en 1998. À l'époque, les chefs nous avaient indiqué que le faible moral du personnel contribuait au problème d'assiduité et que le personnel abuse du système. Le Ministère a pris plusieurs initiatives pour contrer l'absentéisme : les antécédents d'assiduité individuels ont été examinés, une unité de gestion de cas a été établie dans chaque établissement pour superviser l'assiduité, de nouvelles exigences de suivi et de rapport sur l'absentéisme ont été établies, et le Ministère et le syndicat représentant les agents correctionnels se sont entendus pour travailler ensemble à régler les problèmes de moral et d'assiduité du personnel. En 1999, le Ministère a lancé le Programme de soutien à l'assiduité, un programme pangouvernemental du Secrétariat du Conseil de gestion visant tous les employés qui présentent un taux élevé d'absentéisme. Le programme, d'une durée minimale de 15 mois, met l'accent sur les mesures d'adaptation au travail et d'aide à l'emploi et exige que la direction établisse des objectifs d'assiduité et surveille les membres du personnel qui s'absentent 11,5 jours ou plus par année. Dans notre examen de suivi en 2002, nous avons constaté

que le Ministère avait réussi à améliorer modestement l'assiduité du personnel : le nombre moyen de journées de congé de maladie par agent correctionnel avait diminué à 14 jours en 2001.

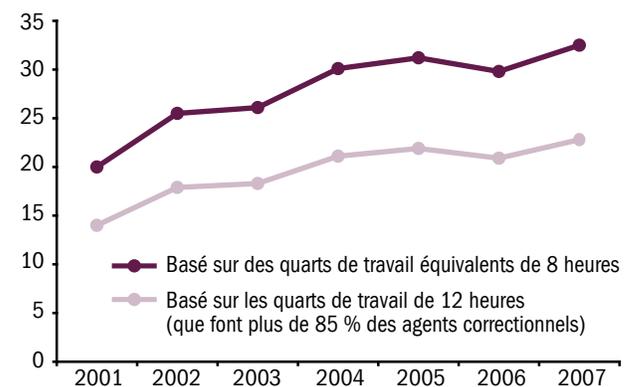
Dans notre présente vérification, nous avons observé que le problème de l'absentéisme chez les agents correctionnels s'était considérablement aggravé depuis 2001. Comme le montre la Figure 7, les registres du Ministère indiquent qu'à la fin de 2007, en tenant compte du fait que plus de 85 % des agents correctionnels font des quarts de travail de 12 heures, le nombre moyen de journées de maladie par agent correctionnel était de 22,8 par année sur la base d'une journée de travail de 12 heures ou de 32,5 jours sur la base d'une journée équivalente de huit heures. Il s'agit d'une hausse de 63 % depuis 2001.

Le taux d'absentéisme variait considérablement d'un établissement à l'autre, soit de 8,7 jours à 34,9 jours sur la base d'un quart de travail de 12 heures. Dans le cas de l'établissement présentant le taux d'absentéisme le plus élevé, en 2007 environ 82 % de ses agents correctionnels avaient pris plus de 11,5 journées de congé de maladie.

Selon le manuel du Programme de soutien à l'assiduité, le programme vise à gérer les cas d'« absentéisme involontaire », soit les journées de congé de maladie prises en raison d'une blessure

Figure 7 : Nombre annuel moyen de journées de maladie par agent correctionnel, 2001-2007

Source des données : Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels



ou d'une maladie. Dans le cas de l'« absentéisme volontaire » – abus des dispositions relatives aux congés de maladie fondé sur une fausse interprétation ou une utilisation abusive délibérée du congé de maladie –, des mesures disciplinaires sont requises. Le personnel des SEA à l'administration centrale et dans les établissements nous a dit qu'il y a un problème chronique d'absentéisme volontaire dans leurs établissements et que les programmes existants n'étaient pas efficaces pour corriger la situation.

Lorsqu'un trop grand nombre de membres du personnel sont absents pour cause de maladie, les établissements ne peuvent pas fonctionner normalement en raison des risques de sécurité. Dans ces cas, les responsables décrètent le confinement aux cellules dans l'ensemble ou des parties de l'établissement pour limiter les déplacements des détenus et annulent les programmes de travail et de réadaptation. En 2007, les pénuries de personnel se sont traduites par 235 confinements aux cellules pendant des journées entières ou des parties de journée, et les programmes seulement ont été annulés pendant 62 jours additionnels. Plus de 80 % de ces confinements aux cellules ont été décrétés les fins de semaine ou les jours précédant ou suivant les longues fins de semaine. Le Ministère a recensé les absences suspectes durant la longue fin de semaine en octobre 2007. Comme l'indique la Figure 8, dans trois établissements, de nombreux membres du personnel se sont déclarés malades le vendredi, le samedi et le dimanche; cependant, le taux d'absentéisme a baissé radicalement le lundi de l'Action de grâce, un jour pour lequel les agents

sont payés le double de leur taux horaire en vertu de leur convention collective.

Le personnel du Ministère nous a également informés que les agents correctionnels profitaient de l'absentéisme volontaire pour augmenter leurs chances de faire des heures supplémentaires. Par exemple, les agents qui se déclarent malades ou demandent un congé pour la journée peuvent se mettre en disponibilité pour faire des heures supplémentaires pendant leurs jours de congé. Lorsque les agents correctionnels se déclarent malades ou prennent un congé prévu, les établissements font appel à des agents non classifiés payés à un taux régulier pour remplacer les absents. Lorsqu'il n'y a pas suffisamment de personnel non classifié, les établissements font appel à des agents classifiés payés au taux des heures supplémentaires, conformément à un système d'appels prioritaires approuvé par le syndicat. Ainsi, un agent peut prendre une journée de maladie et utiliser cette journée comme un congé, puis travailler au taux des heures supplémentaires durant ce qui aurait normalement dû être une journée de congé prévue à l'horaire. Outre la somme de près de 9 millions de dollars engagée pour payer les agents suppléants, les SEA ont déboursé 11 millions de dollars en 2007-2008 pour le paiement d'heures supplémentaires à des agents correctionnels en raison des congés de maladie. Selon nos observations, un agent correctionnel payé à un taux régulier peut gagner jusqu'à 60 000 \$ par année. En 2007, plus de 150 agents correctionnels, dont 9 % des agents d'un même établissement, ont gagné plus de 100 000 \$ avec les

Figure 8 : Absentéisme à trois établissements correctionnels durant la fin de semaine de l'Action de grâce, 2007

Source des données : Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

Établissement	Nombre d'agents correctionnels qui se sont déclarés malades					
	Jeu­di 4 oct.	Ven­dredi 5 oct.	Sa­me­di 6 oct.	Di­man­che 7 oct.	Lun­di 8 oct.*	Mar­di 9 oct.
1	16	27	23	21	0	16
2	27	31	27	40	3	14
3	20	30	22	33	1	16

* Action de grâce : un congé férié durant lequel les agents sont rémunérés au tarif double

heures supplémentaires. Plusieurs agents correctionnels ont gagné plus de 140 000 \$.

Au début des années 2000, le Ministère a construit deux établissements correctionnels presque identiques : un était géré en vertu d'un marché conclu avec une société privée (la seule en son genre en Ontario) avec du personnel nouvellement engagé; l'autre était administré par l'État avec l'aide d'agents provenant d'établissements fermés. À la fin du marché de cinq ans conclu avec la société privée, le Ministère a décidé d'administrer lui-même l'établissement à compter de novembre 2006. Dans l'année suivant le transfert à une administration publique, le taux d'absentéisme a augmenté de 55 %. Nous avons été informés que l'administrateur privé accordait 10 journées de maladie par année. Une fois ces journées écoulées, un assureur devait évaluer l'état de santé des employés pour déterminer leur admissibilité à des indemnités d'invalidité à long terme. En 2007, 44 % des employés de cet établissement avaient pris plus de 11,5 journées de maladie, ce qui correspond au seuil de placement dans le Programme d'aide à l'assiduité établi par le Ministère. Dans l'autre établissement presque identique qui était géré par l'État depuis son ouverture, 61 % des employés participaient au Programme d'aide à l'assiduité.

Nous avons également reçu de nombreuses plaintes du personnel de gestion de l'assiduité de différents établissements, incluant les observations suivantes :

- Personne ne perd son emploi par manque d'assiduité.
- Lorsque les lettres sont envoyées aux employés pour les convoquer à une rencontre pour discuter de leur problème d'assiduité, le nombre de journées de maladie prises par les employés augmente parce qu'ils se rendent compte qu'ils vont devoir participer au Programme d'aide à l'assiduité de toute façon.
- Certains employés qui se déclarent fréquemment malades font également beaucoup d'heures supplémentaires.

- Certains employés demandent des congés autorisés plutôt que de se déclarer malades pour éviter de devoir participer au programme d'aide à l'assiduité et ainsi demeurer admissible à faire des heures supplémentaires.

Nous avons demandé aux responsables d'établissements en Alberta et en Colombie-Britannique les taux d'absentéisme du personnel correctionnel et avons constaté que les taux d'absentéisme dans les deux provinces étaient nettement inférieurs à celui de l'Ontario : respectivement 11,3 et 17,1 journées de maladie par année. Dans ces provinces, les agents correctionnels ne pouvaient pas profiter d'une semaine de travail comprimée et faisaient des quarts de travail de moins de huit heures en général. En Ontario, les agents qui prennent des journées de maladie sont payés pour la totalité de leur quart de 12 heures, et chaque quart correspond à une seule journée de maladie pour le Programme d'aide à l'assiduité.

Au cours de notre vérification, les SEA ont fait part de leurs préoccupations concernant le taux élevé d'absentéisme. En décembre 2007, le sous-ministre adjoint a envoyé une lettre à l'ensemble du personnel, qui contenait le passage suivant :

[traduction]

Je vous écris aujourd'hui au sujet d'un problème très grave qui sévit dans certains de nos établissements. Comme nous le savons tous, les absences de membres du personnel peuvent entraîner le confinement aux cellules et la réduction ou l'annulation des programmes offerts aux détenus. Cette situation a des répercussions négatives sur le ministère, son personnel, le public et la population carcérale, notamment les suivantes : incapacité des Services correctionnels à remplir son mandat législatif, risque accru pour la santé et la sécurité de notre personnel et des détenus, remise en question de notre professionnalisme et de notre réputation, et important impact financier pour tous les contribuables.

RECOMMANDATION 11

Afin de s'assurer de doter adéquatement les établissements correctionnels en personnel et de régler de façon satisfaisante le problème d'absentéisme chronique ou volontaire, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- réévaluer son Programme d'aide à l'assiduité pour s'assurer qu'il permet d'identifier et de sanctionner les employés qui abusent des congés de maladie,
- comprendre les raisons qui justifient les importants paiements d'heures supplémentaires à l'échelle du programme et aux différents employés et prendre les mesures nécessaires pour réduire les coûts des heures supplémentaires;
- comprendre les raisons qui expliquent pourquoi d'autres administrations ont de plus faibles taux d'absentéisme, incluant l'effet possible des quarts de travail de 12 heures;
- établir des cibles de réduction de l'absentéisme à des niveaux acceptables et mettre en œuvre des mesures efficaces pour atteindre des cibles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Programme d'aide à l'assiduité (PAA), adopté par la fonction publique de l'Ontario il y a quelques années, est par définition un outil conçu pour aider les gestionnaires et le personnel à gérer l'absentéisme involontaire en misant sur des adaptations et des processus de retour au travail. Dans ce cadre, le PAA est un outil utile et facile à gérer. Le Ministère reconnaît que cet outil n'a pas permis de réduire les taux élevés d'absentéisme chez certains membres du personnel.

Le Ministère a récemment mis en œuvre un ensemble de politiques et procédures conçues pour repérer les tendances en matière d'absentéisme volontaire et autrement chronique ou répétitif. Même si nous en sommes seulement aux premières étapes de mise en œuvre, nous

prévoyons que cette initiative permettra de réduire les taux élevés d'absentéisme et, ce faisant, contribuera de façon significative à la réduction de l'utilisation générale des heures supplémentaires.

Au cours des 18 derniers mois, un programme informatisé d'établissement des horaires a été mis en œuvre dans la majorité des établissements. Ce système oblige les gestionnaires à établir l'horaire des agents correctionnels non classifiés et à approuver les heures supplémentaires des agents correctionnels classifiés conformément à des règles précises établies dans le cadre d'un protocole provincial de gestion des heures supplémentaires conclus récemment. Ce programme permet de recenser les raisons justifiant le recours aux heures supplémentaires et aux services d'agents non classifiés et de s'assurer que les heures supplémentaires sont réparties également et équitablement conformément aux dispositions de la convention collective.

Le Ministère continue de travailler avec ses intervenants clés à l'élaboration de solutions permanentes pour corriger les lacunes structurelles du programme actuel d'assurance-maladie de courte durée.

Le Ministère convient de consulter les responsables d'établissements d'autres administrations et d'examiner leurs données pour évaluer les différences au chapitre des taux d'absentéisme. L'absentéisme est considéré comme un problème dans de nombreuses autres administrations correctionnelles.

Formation des agents correctionnels

Les agents correctionnels suivent leur formation initiale à leurs propres frais avant d'être embauchés par le Ministère. Une fois embauchés, ils suivent un cycle de formation obligatoire dans le but de maintenir et d'actualiser leurs connaissances et de promouvoir une efficacité permanente. Les cours annuels de recyclage sur la formation liée à la sécurité portent notamment sur les dispositifs de

sécurité, les défibrillateurs et la réanimation cardio-respiratoire. Un cours de recyclage sur la sensibilisation au suicide doit être suivi tous les deux ans, et un cours de premiers soins d'urgence, tous les trois ans. Pour faire partie de l'équipe d'extraction de cellule (EEC) ou de l'équipe d'intervention d'urgence (EIU) de leur établissement, qui gère les incidents qui constituent des menaces graves pour les membres du personnel, les détenus ou l'établissement dans son ensemble, les agents correctionnels doivent suivre une formation sur la sécurité.

En 2000, nous avons signalé que les registres de formation du personnel n'étaient pas à jour et que les agents correctionnels ne recevaient pas la formation nécessaire pour actualiser leurs compétences. Depuis, le Ministère a mis en œuvre un système de suivi qui fait état du statut de formation de chaque membre du personnel et nous confirme chaque semaine que les données sur la formation ont été mises à jour.

Nous avons vérifié si les formations obligatoires avaient été données dans les quatre établissements et avons constaté différents niveaux de succès. Dans un établissement, les agents correctionnels avaient suivi toutes les formations prévues en matière de sécurité. Aux trois autres établissements, 63 % des agents correctionnels qui auraient dû suivre des séances de formation sur la sécurité ne l'avaient pas fait. Quarante pour cent des agents dont les dossiers ont été examinés à deux des établissements n'avaient pas assisté au cours de recyclage bisannuel sur la sensibilisation au suicide et étaient en retard de deux ans ou plus. Dans les quatre établissements, deux agents sur 57 n'avaient pas terminé le cours de recyclage sur les premiers soins d'urgence. Nous avons constaté que la formation offerte aux agents des EEC et EIU était à jour dans les établissements que nous avons visités.

Les membres du personnel des différents établissements que nous avons visités nous ont donné différentes raisons pour expliquer pourquoi la formation obligatoire n'était pas à jour :

- Certains membres du personnel se déclarent malades les jours où des formations sont prévues.

- Les agents correctionnels ne peuvent pas assister à une formation prévue lorsqu'ils doivent remplacer d'autres agents absents pour cause de maladie.
- En raison de la participation à la nouvelle formation obligatoire sur la lutte contre le sexisme et le racisme, les agents n'avaient pas suffisamment de temps pour suivre d'autres formations.
- Personne n'avait les compétences nécessaires pour donner la formation sur la sensibilisation au suicide.

De plus, tous les cinq ans, les agents correctionnels sont tenus de suivre des séances de formation sur la santé mentale, le phénomène des gangs, les modes de communication efficace et la gestion du stress. Même si notre vérification n'a pas porté sur ces formations, nous avons constaté que les taux de participation étaient faibles ou encore que les SEA ne maintenaient pas adéquatement un registre de présence à ces cours.

RECOMMANDATION 12

Afin de s'assurer que les agents correctionnels de tous les établissements suivent les formations obligatoires prévues, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- surveiller de façon plus proactive dans quelle mesure les exigences en matière de formation n'ont pas été respectées dans ses établissements;
- déterminer les causes principales des formations manquées et s'y attaquer.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît l'importance d'avoir un effectif bien formé, avec des compétences actualisées. Nous reconnaissons également que nous n'avons pas atteint cet objectif dans tous les cas.

Au cours des deux dernières années, le Ministère a élaboré et a récemment mis en œuvre un nouveau système de suivi complet

de l'ensemble des formations dispensées au Ministère. Le Système de gestion de l'apprentissage, qui remplace les systèmes de suivi locaux désuets, est conçu pour recenser les exigences locales et provinciales en matière de formation et pour favoriser la participation aux formations et une supervision plus générale et complète.

Nos efforts de formation ont été entravés par les taux élevés d'absentéisme, un problème qui sera également corrigé par la mise en œuvre des initiatives mentionnées dans notre réponse à la recommandation 11. Grâce aux données provenant du système, le Ministère pourra déterminer les causes principales des formations manquées et s'y attaquer.

Surveillance et mesure du rendement

Les SEA ont deux fonctions principales : incarcérer les contrevenants et favoriser leur réadaptation. Ils ont établi un certain nombre de mesures du rendement signalé à l'interne et à l'externe pour surveiller leurs activités et résultats en ce qui concerne la fonction d'incarcération, mais pas pour la fonction de réadaptation. Les mesures de rendement en ce qui concerne l'incarcération comprennent : la durée moyenne du séjour en prison par détenu; le nombre d'évasions; les coûts d'administration des programmes exprimés en pourcentage des coûts totaux; l'utilisation de la capacité des établissements; les coûts de certains types de dépenses, telles que la nourriture et les médicaments d'ordonnance; la fréquence de certains types d'incidents liés à la sécurité qui surviennent dans les établissements. Ces mesures sont utiles pour gérer les coûts et les activités quotidiennes et faire rapport sur le mandat du Ministère qui consiste à incarcérer les contrevenants. À l'avenir, le Ministère sera en meilleure position pour faire rapport sur ses programmes de réadaptation en utilisant les données provenant du SISC, où les données ont commencé à être colligées depuis mars 2008 seulement.

Dans notre vérification de 2000, nous avons commenté qu'en l'absence de données fiables sur

le taux de récidive des détenus et d'autres mesures d'efficacité, le Ministère n'était pas en mesure d'évaluer quels programmes ou établissements étaient les plus efficaces pour amener les détenus à changer leur comportement. Le Ministère avait répondu qu'il s'était engagé à établir des mesures de rendement fondées sur les résultats pour évaluer l'efficacité des programmes offerts à tous les détenus condamnés. Toutefois, le Ministère n'a toujours pas de mesures fondées sur les résultats pour évaluer dans quelle mesure il a réussi à amener les contrevenants à faire des changements positifs.

En effet, le Ministère nous a informés de sa décision de fixer des cibles futures en matière de récidive puisque la hausse importante du nombre d'accusés en détention provisoire a entravé ses efforts visant à fournir des services de réadaptation aux détenus. Les peines plus courtes, les crédits pour le temps passé en prison et les délais plus longs entre le dépôt des accusations et la condamnation entraînent une importante réduction du nombre de contrevenants recevant des peines de six mois ou plus auprès desquels le Ministère souhaitait suivre les cas de récidive. À la fin de notre vérification sur le terrain, le Ministère nous a informés qu'il élaborait de nouvelles méthodes de suivi des cas d'infraction, et qu'il travaillait avec les membres du comité interprovincial du Canada à l'élaboration d'une définition commune de récidive.

Dans une province que nous avons visitée, on mesurait et signalait le nombre de récidives, puisque cette mesure était jugée utile pour déterminer les programmes de réadaptation et de travail qui étaient efficaces et ceux qui ne l'étaient pas. Nous reconnaissons qu'il pourrait être difficile pour le Ministère d'avoir un impact sur le taux de récidive étant donné que les détenus condamnés reçoivent maintenant des peines plus courtes, ce qui laisse moins de temps aux SEA pour répondre à leurs besoins en matière de réadaptation. Quoi qu'il en soit, puisque la réadaptation des contrevenants est un objectif clé du Ministère, il est important d'évaluer l'efficacité de ses programmes pour ce qui est de réduire les cas de récidive.

RECOMMANDATION 13

Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit élaborer et mettre en œuvre des mesures de rendement, telles que les taux de récidive, pour évaluer l'efficacité de ses efforts en matière de réadaptation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Comme on l'a déjà mentionné, le Ministère a récemment mis en œuvre un nouveau module dans le SISC pour faire le suivi de l'offre de programmes de réadaptation et de la participation à ceux-ci. Ce module, tout comme le plan

envisagé décrit dans notre réponse à la recommandation 7, fournira les données nécessaires pour faciliter l'évaluation des résultats et des succès des programmes de nos établissements. Le Ministère procède actuellement à l'examen de la méthode de détermination des cas de récidive pour évaluer l'incidence de la population d'accusés en détention provisoire sur le taux de récidive dans les établissements pour adultes. En collaboration avec d'autres administrations canadiennes, le Ministère examinera la méthodologie en 2008-2009 et une nouvelle base de référence sera établie en 2009-2010.