

Services en établissement pour adultes

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.02 du *Rapport annuel 2008*

Contexte

La division des Services en établissement pour adultes (SEA) du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère) gère 31 établissements correctionnels pour adultes incarcérés en Ontario, dont des contrevenants reconnus coupables purgeant une peine de moins de deux ans et des accusés en détention provisoire dans l'attente de leur mise en liberté sous caution ou de leur procès. (Les contrevenants purgeant des peines de plus de deux ans sont incarcérés dans des établissements fédéraux.) En 2009-2010, les SEA ont engagé des dépenses de fonctionnement de 612 millions de dollars (575 millions en 2007-2008), dont la plus grande partie a servi à payer le salaire de 5 600 employés (5 500 en 2007-2008), pour incarcérer environ 8 800 détenus (8 800 en 2007-2008).

Au moment de notre vérification de 2008, nous avons constaté que le Ministère avait dû faire face à une augmentation de 11 % du nombre total de détenus au cours de la dernière décennie. Plus important encore peut-être, le nombre de détenus en détention provisoire devant être placés dans des établissements à sécurité maximale avait doublé

et représentait presque 70 % de l'ensemble des détenus. C'est une des raisons pour lesquelles, malgré un investissement de plus de 400 millions de dollars dans le renouvellement de l'infrastructure au cours des dix dernières années, les SEA avaient été incapables de respecter leur engagement de réduire considérablement la moyenne des coûts d'incarcération.

Nous avons notamment formulé les constatations suivantes dans notre *Rapport annuel 2008* :

- Le Ministère s'était donné pour objectif de réduire les coûts de fonctionnement de ses établissements correctionnels pour qu'ils soient parmi les plus bas au Canada, mais les coûts en Ontario étaient toujours les plus élevés par rapport à ceux des cinq autres principales provinces.
- La stratégie de transformation du Ministère, lancée en 2004-2005 dans le but d'éliminer 2 000 lits avant 2007-2008 et d'économiser 60 millions de dollars par année, n'avait pas donné les résultats espérés. Les SEA comptaient presque 1 000 détenus de plus qu'au moment du lancement de la stratégie. Les établissements correctionnels de l'Ontario fonctionnaient à 100 % de leur capacité, et leur surpeuplement faisait augmenter le risque de troubles occasionnés par les détenus, les

problèmes de relations de travail et les problèmes de santé et de sécurité pour les membres du personnel et les détenus. Le Ministère entrevoyait à ce moment la possibilité d'une pénurie de 2 000 lits en 2010-2011.

- Depuis 2003, le Ministère souhaitait faire en sorte que jusqu'à 1 300 contrevenants purgent leur peine dans la collectivité en utilisant des dispositifs électroniques pour surveiller leurs déplacements. Cependant, moins du tiers de l'objectif de 1 300 contrevenants a été atteint à ce jour.
- Le Ministère avait 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.
- Les SEA n'avaient pas de données adéquates ni de pratiques de détection rigoureuses, comme les tests de dépistage aléatoires, pour déterminer la portée et l'incidence de la consommation d'alcool et de drogues illicites dans ses établissements.
- Les SEA continuaient de faire face à un grave problème d'absentéisme chez les agents correctionnels, qui avaient tendance à faire une utilisation abusive des dispositions relatives aux congés de maladie et aux heures supplémentaires. Sur la base d'une journée de huit heures, les agents correctionnels avaient pris en moyenne 32,5 jours de maladie au cours de l'année, ce qui avait coûté quelque 20 millions de dollars aux SEA pour le remplacement des agents absents et la rémunération des heures supplémentaires. Les heures supplémentaires avaient même permis à certains agents correctionnels de gagner plus de 140 000 \$ au cours de l'année, soit plus du double de leur salaire de base annuel.

Le Ministère jouait un rôle déterminant au sein d'un groupe de travail interprovincial et territorial chargé 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 estimions qu'il s'agissait là d'une bonne initiative pouvant aider à régler certains des problèmes susmentionnés.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures pour répondre à nos préoccupations. En outre, le Comité permanent sur les comptes publics a tenu une audience au sujet de notre vérification en mars 2009.

État des recommandations

Le Ministère a pris des mesures pour chacune des recommandations que nous avons formulées en 2008, mais la mise en oeuvre complète de beaucoup d'entre elles – telles que celles portant sur les coûts de fonctionnement des établissements, la participation à des programmes dans la collectivité, l'absentéisme des agents correctionnels, et la surveillance et la mesure du rendement – pourrait prendre encore plusieurs années. L'état des mesures prises à l'égard de chacune des vérifications est exposé ci-après.

CHANGEMENTS AU SEIN DE LA POPULATION CARCÉRALE

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.

État

Le Ministère nous a informés que l'analyse de l'étude nationale effectuée par les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables de la justice au sujet de l'évolution des caractéristiques des services correctionnels était en cours au moment de notre suivi. L'étude devait donner lieu à des recommandations concernant la meilleure façon d'harmoniser les structures des prisons et des services correctionnels dans la collectivité en vue d'optimiser la planification intergouvernementale de l'infrastructure, l'efficacité des programmes, la rentabilité et la sécurité publique, et le moyen de remédier à la croissance du nombre d'accusés en détention provisoire dans les systèmes correctionnels provinciaux et territoriaux.

On nous a dit que l'Unité des programmes pour les contrevenants du Ministère avait procédé à un examen exhaustif en vue de déterminer les besoins en programmes en ce qui concerne plus particulièrement les accusés en détention provisoire et d'évaluer la mesure dans laquelle les programmes existants comblaient efficacement ces besoins, et qu'elle avait ensuite élaboré des stratégies pour répondre aux besoins additionnels qui avaient été repérés.

GESTION DES ÉTABLISSEMENTS

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

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.*

État

Dans le cadre de notre vérification de 2008, nous avons constaté qu'en 2005-2006 (dernière période pour laquelle des comparaisons de coûts étaient disponibles à ce moment), les coûts de fonctionnement en Ontario étaient les plus élevés par rapport à ceux des cinq autres grandes provinces – et ce, même lorsque nous comparions les coûts dans les autres provinces aux coûts de fonctionnement en Ontario uniquement pour les 13 établissements qui avaient été récemment construits ou modernisés (alors que, à l'origine, leur fonctionnement devait être plus économique que celui des établissements plus anciens).

Le Ministère a indiqué qu'il avait procédé à une enquête auprès des administrations canadiennes en 2009 pour recenser les initiatives de réduction des coûts récemment entreprises. Le Ministère a constaté que d'autres administrations étaient aux prises avec des pressions similaires en matière de coûts, particulièrement en ce qui a trait à la dotation, et nous avons été informés que l'information obtenue n'avait pas permis de cibler des mesures exemplaires pouvant atténuer ces pressions en Ontario.

Selon les renseignements que nous a fournis le Ministère, le coût de fonctionnement quotidien

moyen en Ontario était de 163 \$ par détenu en 2009-2010 – une augmentation de 8 % par rapport au coût moyen de 151 \$ par détenu que nous avons constaté lors de notre vérification en 2008. Dans huit établissements ontariens récemment construits ou modernisés, les coûts de fonctionnement ont augmenté de 10 % durant la même période.

Le Ministère a mentionné qu'il avait recueilli des renseignements sur les initiatives de réduction des coûts dans chacun des établissements et qu'il les examinait pour déterminer si elles pouvaient être mises en oeuvre dans d'autres établissements. Au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas encore ciblé les initiatives de réduction des coûts dont la mise en oeuvre était faisable et n'avait pas déterminé le moment où celle-ci pourrait être effectuée. En outre, en avril 2009, les SEA ont entrepris la production de rapports mensuels sur le nombre réel d'employés dans chaque établissement et le nombre de bureaux de soutien, et ils ont commencé à comparer ces nombres avec les niveaux d'effectifs approuvés. On nous a informés qu'on se servait de cette information pour déterminer les possibles excédents de personnel ainsi que les besoins en sécurité à chaque établissement. Nous avons constaté à partir de ces rapports qu'au 30 juin 2010, les SEA avaient déclaré un excédent de 255 employés, dont le coût annuel estimatif pour les SEA est de plus de 15 millions de dollars.

Capacité des établissements

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 oeuvre 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.*

État

Pour aider à remédier au manque de places à court terme, le Ministère nous a informés qu'il y a eu ajout de 203 lits en mars 2009, après que le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse eut retourné des lits désignés à des établissements pour adultes. En outre, le Ministère s'employait à construire deux nouveaux centres de détention, qui devraient être prêts en 2012. Ces installations sont destinées à en remplacer deux autres, soit les prisons de Toronto et de Windsor. On nous a dit que les nouvelles installations fourniront environ 2 000 nouveaux lits et remplaceront 675 vieux lits, pour une augmentation nette de 1 325 lits.

En 2009-2010, le Ministère a commencé à élaborer des plans relativement à une nouvelle installation de 600 lits pour des femmes en détention provisoire afin d'atténuer les pressions concernant la détention des contrevenantes à l'échelle de la province. Au moment de notre suivi, aucune date d'achèvement n'avait été fixée pour ce projet.

À plus long terme, le Ministère a entrepris une étude interne afin de déterminer le nombre de lits utilisés à l'heure actuelle et les besoins futurs dans les établissements jusqu'en 2022. L'étude englobait notamment ce qui suit : l'élaboration d'un modèle de projection du nombre de détenus dans les établissements pour adultes; une évaluation préliminaire de l'infrastructure actuelle du Ministère; un examen de l'infrastructure ministérielle mise hors service aux fins de capacité future; une analyse des coûts relatifs aux dépenses de fonctionnement

et d'immobilisations; une analyse de l'incidence qu'auront les futures mesures législatives sur les incarcérations d'adultes. L'étude a donné lieu à 35 recommandations devant être mises en oeuvre au cours des 15 prochaines années afin de remédier aux besoins en lits. Nous avons été informés que le Ministère avait classé les questions soulevées dans l'étude par ordre de priorité afin de déterminer les futurs projets de construction d'immobilisations, y compris les travaux d'immobilisations qui doivent être réalisés en vue de prolonger la durée de vie des installations qui ont presque atteint la fin de leur cycle de vie prévu.

Le Ministère nous a informés de modifications aux lois fédérales qui devraient avoir une incidence sur la capacité des établissements correctionnels. Le projet de loi C-25, la *Loi sur l'adéquation de la peine et du crime*, qui a été proclamé en février 2010, a modifié le *Code criminel* de manière à limiter la mesure dans laquelle la cour peut tenir compte du temps passé en détention provisoire avant de prononcer une sentence. Le Ministère a mentionné qu'on ne pourra connaître toutes les répercussions de cette loi que lorsque tous les mandats d'emprisonnement émis avant la proclamation de la loi auront été traités.

Programmes communautaires

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.

État

Dans le cadre de notre vérification de 2008, nous avons constaté que le nombre d'absences temporaires accordées aux détenus avait diminué de plus de 90 % au cours des dix années précédentes et

qu'on n'avait pas atteint les objectifs fixés en 2003 pour le Programme de surveillance électronique (PSE) du Ministère – qui inclut les participants au Programme d'absences temporaires (PAT) et au Programme de travail communautaire discontinu (PTCD), ainsi que les absences autorisées par la Commission ontarienne des libérations conditionnelles – selon lesquels il devait y avoir en tout temps de 1 000 à 1 300 contrevenants qui purgent leur peine dans la collectivité tout en faisant l'objet d'une surveillance électronique.

Après notre vérification de 2008, le Ministère a procédé à un examen approfondi du PSE. Le modèle d'exécution du programme a été remanié, et l'on a mis un plus grand accent sur la surveillance du rendement des fournisseurs de services engagés en fonction d'indicateurs clés de rendement tels que la surveillance efficace de tous les contrevenants participant au PSE, ainsi que sur la transmission d'avis immédiat au Ministère pour les cas de violations des consignes concernant les heures de rentrée. On a également mis sur pied un Comité de la gouvernance du PSE chargé d'assurer une surveillance et une orientation relatives à la gestion efficace du PSE. En outre, le Ministère nous a informés qu'il avait réussi à réduire de 1,2 million de dollars les dépenses annuelles au titre du PSE.

On nous a également dit qu'en ce qui concerne le PAT, le Ministère avait collaboré avec la Commission ontarienne des libérations conditionnelles pour qu'un plus grand nombre de détenus aient accès au programme, et qu'il s'attend à ce que, d'ici la fin de 2010, le PTCD soit offert à 15 des 25 établissements où sont détenus des contrevenants purgeant des peines discontinues, ce qui constituera une augmentation de cinq établissements au cours des deux dernières années.

Cependant, ces initiatives n'ont pas encore eu une incidence considérable. Par exemple, nous avons constaté dans le cadre de notre vérification de 2008 qu'en août 2008, il n'y avait que 327 contrevenants qui participaient au PSE, et que le programme n'avait eu en moyenne que 337 participants en 2009-2010.

Sécurité dans les établissements

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.*

État

Le Ministère nous a informés qu'il n'avait pas modifié ses systèmes d'information expressément en vue de faire le suivi des agressions entre détenus; cependant, on nous a dit que les agressions entre détenus sont consignées dans des rapports d'incidents et les rapports sur les accidents, les blessures et les décès, et que des statistiques sur les agressions entre détenus sont dorénavant incluses dans un rapport hebdomadaire qui est remis au sous-ministre depuis avril 2009. Pour l'année civile 2009, le Ministère a déclaré 2 510 agressions entre détenus (le nombre d'agressions par année n'était pas connu au moment de notre vérification de 2008).

Le Ministère a également mentionné qu'il s'employait à mener à terme un examen exhaustif

afin de normaliser le processus de détermination des tendances et des pratiques exemplaires à l'échelle de la province concernant les agressions entre détenus. L'examen devait être achevé en septembre 2010. Le Ministère a recensé trois établissements où l'on constate un nombre réduit d'agressions entre détenus, et il a résumé les pratiques exemplaires potentielles à ces établissements.

Le Ministère nous a dit que l'examen annuel par les pairs de la conformité de chaque établissement aux politiques de sécurité a été réalisé pour chacun des 31 établissements correctionnels en 2009. On a fait appel aux vérificateurs internes du Ministère pour qu'ils fournissent un aperçu des résultats et qu'ils déterminent les problèmes systémiques durant l'examen actuel et celui de l'année précédente. Dans leur rapport de février 2010, les vérificateurs internes ont constaté qu'un travail additionnel était requis pour améliorer les résultats par rapport à l'examen de l'année précédente et que la plupart des problèmes existaient depuis plusieurs années. Les vérificateurs internes ont indiqué que, pour qu'il y ait conformité, il fallait procéder à un examen, à une surveillance et à une comparaison accrus des plans d'action d'une année à l'autre et selon les régions. Le Ministère nous a informés que des évaluations annuelles de la conformité aux politiques et procédures de sécurité à l'échelle des établissements avaient également été entreprises depuis.

En juin 2009, le Ministère a procédé à une analyse documentaire du modèle de surveillance directe, et notamment à des comparaisons avec d'autres modèles de services correctionnels (tels que la surveillance linéaire ou à partir d'un poste de contrôle). Le Ministère nous a dit qu'il tenait compte des possibles économies et des autres avantages de chacune des options pour déterminer le modèle qui sera utilisé dans les nouveaux établissements en Ontario, et qu'une décision sera prise un an avant l'ouverture des deux centres de détention nouvellement construits, en 2012.

Repas

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.*

État

On nous a informés que le Ministère avait engagé un consultant externe pour qu'il procède à un examen opérationnel et financier du programme de préparation alimentaire de type cuisson-refroidissement; il est ressorti de l'examen que le programme était viable, et le consultant a déterminé des stratégies d'amélioration du rapport coût-avantage dans des domaines tels que la conception des menus, l'efficacité de la préparation et l'élargissement du programme.

En août 2009, on a lancé une demande de propositions publiques pour obtenir les services d'un exploitant de centre de préparation alimentaire de type cuisson-refroidissement. Le Ministère a eu recours au même consultant externe pour qu'il supervise le processus d'acquisition. Le Ministère nous a dit que l'actuel fournisseur de services était le seul entrepreneur à avoir soumis une proposition à la date limite d'octobre 2009. En janvier 2010, le Ministère a adjugé au fournisseur un nouveau marché d'une durée de sept ans, assorti de deux options d'une année. Le nouveau marché a été modifié par rapport aux ententes précédentes afin d'améliorer les relations de travail avec le fournisseur de services et d'assurer l'atteinte des objectifs particuliers et le respect des priorités du programme.

En juin 2009, le Ministère a mis sur pied un comité provincial des services alimentaires (CPSA) chargé d'examiner la question du nombre excessif de repas servis dans les établissements et de déterminer des mesures de réduction des coûts pour les services alimentaires dans leur ensemble. Le CPSA a présenté en octobre 2009 un rapport qui a confirmé ce que nous avons constaté en 2008, à savoir qu'un nombre excessif de repas étaient servis dans certains établissements, et il a formulé 10 recommandations concernant la prise de mesures correctives, y compris l'identification des établissements qui affichent un écart important entre le nombre de repas et le nombre de détenus, et la nécessité de suivre et d'approuver au préalable les repas du personnel servis aux employés qui y ont droit. Le Ministère a demandé aux diverses régions de mettre ces mesures correctives en oeuvre en 2010-2011, afin que tous les établissements finissent par afficher un taux d'écart acceptable.

GESTION DES DÉTENUÉS

Programmes correctionnels

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.

État

Comme nous l'avons mentionné dans une section précédente, on nous a informés que l'Unité des programmes pour les contrevenants du Ministère avait examiné les programmes de réadaptation qui sont actuellement offerts aux détenus et qu'elle avait ensuite élaboré un plan stratégique pour la période 2009-2013 visant à garantir que les programmes permettent de répondre de façon appropriée aux besoins des détenus condamnés et des accusés en détention provisoire. Le plan stratégique comporte également une analyse détaillée des questions pertinentes qui continuent d'influer sur la mise en oeuvre des programmes de base dans les établissements. On a élaboré un ensemble de programmes de réadaptation qui renferment un plus grand nombre d'options pour les accusés en détention provisoire, comme des programmes d'éducation et de préparation à la vie active, ainsi que des programmes concernant la gestion de la colère et la toxicomanie. On a élaboré un modèle visant à aider chaque établissement à planifier de façon stratégique les programmes qu'il offrira, en fonction des caractéristiques démographiques de sa population carcérale.

Au moment de notre vérification de 2008, un module de suivi des programmes pour les contrevenants – une amélioration qui permet d'enregistrer et de suivre les offres de programmes et la participation des détenus – avait été ajouté au Système informatique de suivi des contrevenants, mais le Ministère nous a fait savoir que de nombreux établissements n'avaient pas encore commencé à l'utiliser. Par conséquent, au moment de notre suivi, on ne disposait pas de renseignements complets sur la disponibilité des programmes et les taux d'utilisation. Le Ministère a amélioré le module en janvier 2010, et son utilisation est devenue obligatoire aux fins du suivi efficace des programmes. Le Ministère a commencé à produire des rapports trimestriels sur la quantité et le genre de programmes

offerts en 2010. Cependant, l'information était incomplète parce que certains établissements ne communiquaient pas encore les renseignements à ce sujet. Le Ministère nous a également dit qu'il réviserait son processus et sa politique d'accréditation interne en 2010 et en 2011 afin de tenir compte de l'accent plus grand mis sur les accusés en détention provisoire, et qu'il veillerait à l'offre de programmes de préparation à la vie active et d'une orientation, au lieu des programmes intensifs pour lesquels le processus d'accréditation a été conçu à l'origine.

Le Ministère prévoyait que l'inventaire complet des programmes serait achevé à l'automne 2010, et qu'il disposerait d'information sur la disponibilité des programmes, les taux de participation et la portée des programmes. Il entendait utiliser les renseignements tirés de l'inventaire des programmes, les résultats de l'évaluation des programmes et les données sur le récidivisme pour évaluer la qualité des programmes et la mesure dans laquelle ils permettent d'atteindre les objectifs escomptés.

Le Ministère a procédé à une analyse des programmes offerts aux accusés en détention provisoire et aux détenus purgeant une peine dans toutes les administrations canadiennes et il a constaté que l'approche actuelle de l'Ontario à l'égard des programmes correspond à celles d'autres administrations.

Détenus ayant des troubles mentaux et des besoins particuliers

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 ses 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.*

État

Nous avons été informés que les procédures d'admission du Ministère avaient été examinées et mises à jour en octobre 2009 afin d'identifier plus efficacement les détenus atteints d'un problème de santé mentale ou ayant des besoins particuliers au moment de leur admission dans un établissement correctionnel. Le Ministère dispose de cliniques sur place, à six établissements, qui procèdent à des évaluations de santé mentale ordonnées par la cour. Le Ministère a également reçu du financement en avril 2010 pour l'exécution d'un projet pilote concernant l'utilisation de la technologie vidéo à cinq établissements correctionnels en vue d'améliorer la qualité et la rapidité des évaluations des personnes accusées possiblement atteintes de problèmes de santé mentale. Cette technologie permet de réduire les délais et les coûts (car les cliniciens et les détenus n'ont pas à se déplacer aux fins des évaluations). Le Ministère a indiqué qu'il s'employait également à examiner les outils disponibles de dépistage des troubles mentaux, l'objectif étant d'aider plus efficacement les établissements à identifier les détenus ayant des symptômes associés à des troubles mentaux pour qu'ils soient ensuite soumis à une évaluation complète de leur état. Le Ministère prévoit qu'un outil sera sélectionné et développé aux fins de mise en oeuvre en 2010-2011.

Nous avons été informés que dans le cadre d'un examen pluridisciplinaire, on avait commencé à recenser les méthodes pouvant aider à déterminer

les besoins particuliers avec plus de précision. En établissant une distinction entre les détenus ayant des problèmes de santé mentale et la population carcérale générale ayant des besoins particuliers, le Ministère espère recueillir des données statistiques à l'appui de la création de nouvelles unités de traitement. On nous a informés que, dans le cadre de l'examen, le Ministère avait mis au point un sondage intergouvernemental qui sera distribué à la fin de 2010 et visera à passer en revue les pratiques de travail relatives aux détenus ayant des besoins particuliers, notamment en ce qui concerne le dépistage, les mesures d'adaptation, les effectifs requis et la formation.

On nous a dit que, pour répondre aux besoins en matière de programmes des détenus atteints de troubles mentaux, l'Unité des programmes pour les contrevenants du Ministère s'employait à mettre au point un nouveau programme de préparation à la vie active suffisamment court pour qu'il corresponde à la durée moyenne d'incarcération des accusés en détention provisoire et des détenus purgeant une peine. Le Ministère prévoyait que le programme pourrait être mis à l'essai en 2010-2011.

Le Ministère nous a informés qu'il continuait de collaborer avec d'autres ministères pour coordonner les services et effectuer une planification plus efficace en ce qui concerne les personnes qui ont violé la loi. Par exemple, le Ministère a dit qu'il travaillait de concert avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour remédier à la pénurie de travailleurs en santé mentale dans les établissements. Plus généralement, le Ministère a participé aux travaux d'un groupe de travail intergouvernemental qui agit à titre d'organe consultatif auprès des responsables des services correctionnels à l'échelle du Canada afin de favoriser l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie nationale en matière de santé mentale dans les établissements correctionnels.

En septembre 2009, quatre employés des services correctionnels ont participé à un programme de formation des formateurs en santé mentale offert par Service correctionnel Canada. On nous a fait

savoir que le matériel de ce cours sera intégré à la formation de base offerte aux agents correctionnels et qu'on s'en servira pour élaborer un programme de formation destiné au personnel en place.

Réduction méritée de peine

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.*

État

Le Ministère nous a informés qu'il avait pris des mesures afin de préciser sa position concernant la réduction de peine méritée. Aucun changement n'a été apporté aux pratiques du Ministère, mais celui-ci a obtenu des avis juridiques et a modifié son site Web pour rendre compte de sa pratique actuelle concernant la réduction de peine méritée d'office si les détenus respectent les règles de l'établissement et les conditions régissant les absences temporaires. En outre, la mention du mandat concernant la réduction de peine méritée anticipée a été retirée en 2009 des responsabilités incombant à la Commission ontarienne des libérations conditionnelles et des mises en liberté méritées en vertu de la *Loi sur le ministère des Services correctionnels*, car les règlements aux termes desquels la Commission aurait été tenue de mettre cette responsabilité en oeuvre n'ont jamais été établis. Le nom de l'organisme a également été modifié pour devenir la Commission ontarienne des libérations conditionnelles.

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

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 oeuvre 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.*

État

Le Ministère nous a informés que des modifications avaient été apportées au Système informatique de suivi des contrevenants en avril 2010 afin de permettre au personnel des établissements de recueillir de meilleurs renseignements sur les cas de consommation d'alcool et de drogues illicites par des contrevenants au sein du système correctionnel. Grâce à ces améliorations, le Ministère peut dorénavant examiner le nombre d'incidents relatifs à des articles de contrebande particuliers (comme des drogues ou de l'alcool) durant une période donnée. Le Ministère a demandé à son personnel de veiller à ce que ce genre de renseignements soit consigné de façon permanente, et que chaque rapport d'incident contienne des détails précis. En outre, les rapports hebdomadaires présentés au sous-ministre depuis avril 2009 renferment de l'information et des données statistiques sur une variété d'incidents et de problèmes, y compris ceux ayant trait au trafic de drogues.

En mai 2009, le Ministère a analysé les pratiques des établissements correctionnels des autres provinces concernant la détection des drogues et de l'alcool, les tests et la prévention de la contrebande. Le Ministère a constaté que certaines administrations exigent qu'on soumette les détenus à des tests aléatoires de dépistage de la consommation d'alcool et de drogues, mais il nous a dit que, selon lui, la prévention et la détection de la contrebande constituent les meilleurs moyens d'effectuer une gestion proactive des questions de santé et de sécurité liées à la consommation d'alcool et de drogues illicites. Par conséquent, le Ministère n'était pas prêt à ce moment à demander l'adoption de règlements autorisant les tests aléatoires en Ontario. Le Ministère utilise toutes les autres méthodes de détection qu'il a recensées dans son étude, y compris les inspections périodiques au moyen de chiens-détecteurs de drogues, la vidéosurveillance et la fouille des détenus.

Le Ministère mentionne qu'il a augmenté le recours à des techniques de dépistage de la consommation d'alcool et de drogues illicites depuis notre vérification, et qu'il a modernisé ses caméras en circuit fermé et modifié ses procédures concernant la sécurité dans la cour d'exercice des détenus et l'échange de vêtements entre détenus. Un appareil de radiographie a été installé à un établissement pour examiner les vêtements personnels des détenus qui arrivent, et un projet pilote de détecteur ionique sera mis en oeuvre dans une prison dans un proche avenir. Le Ministère a mis sur pied un comité de sécurité et a nommé un coordonnateur chargé d'examiner et de superviser la mise en oeuvre des recommandations visant à améliorer la sécurité, y compris des fouilles périodiques inopinées des effets personnels et des casiers des employés.

En outre, en avril 2010, le Ministère a demandé à la haute direction des établissements de veiller à ce que l'on effectue des inspections dans chaque établissement au moyen de chiens-détecteurs de drogues au moins une fois par mois.

GESTION DU PERSONNEL

Absentéisme chez les agents correctionnels et paiement des heures supplémentaires

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 oeuvre des mesures efficaces pour atteindre des cibles.

État

Dans notre *Rapport annuel 2008*, nous avons mentionné que les SEA continuaient de faire face à un grave problème d'absentéisme chez les agents correctionnels, qui ont tendance à faire une utilisation abusive des dispositions relatives aux congés de maladie et aux heures supplémentaires. Durant l'année civile 2007, les agents correctionnels (qui exécutent pour la plupart des quarts de 12 heures) ont pris en moyenne l'équivalent de 32,5 jours de congé de maladie, en fonction d'une journée de huit heures. Les taux d'absentéisme élevés ont occasionné aux SEA des coûts additionnels d'environ 20 millions de dollars, en 2007-2008, pour le paiement des travailleurs de remplacement et des heures supplémentaires. Après notre vérification,

selon les dossiers du Ministère, la moyenne des jours de congé de maladie (toujours en fonction d'une journée de huit heures) a légèrement augmenté pour passer à 33,2 jours pour l'année civile 2008.

Le Ministère nous a informés que, le 31 mars 2009, le gouvernement de l'Ontario a signé la convention collective 2009-2012 avec l'unité de négociation des agents de correction. Pour remédier à l'absentéisme du personnel, plusieurs changements découlant de cette convention collective, parallèlement à d'autres initiatives, ont été mis en oeuvre :

- À compter d'août 2009, un nouveau Programme pilote de gestion et de soutien de l'assiduité a été mis en oeuvre pour remplacer l'ancien Programme d'encouragement à l'assiduité. Dans le cadre du nouveau programme, la gestion de l'assiduité est accélérée davantage, et le seuil d'absence pour le placement dans le programme est ramené de 11,5 jours à 7 jours sur une période de 12 mois.
- Des objectifs de réduction de l'absentéisme ont été instaurés pour les agents correctionnels, qui peuvent recevoir une prime de rendement s'ils atteignent les objectifs collectivement. Si les agents des services correctionnels classifiés prennent collectivement un nombre d'heures de congé de maladie qui est égal ou inférieur aux objectifs fixés pour l'année, ils deviennent admissibles à une prime forfaitaire allant de 2 % à 5 % de leurs gains de base pour la période visée, selon les objectifs atteints. Les heures cibles de congé de maladie diminuent chaque année jusqu'à l'expiration de la convention collective, en 2012.
- Les employés ne sont plus autorisés à accumuler des heures de congé lorsqu'ils exécutent des heures supplémentaires au lieu d'être payés pour ces heures supplémentaires.
- On a introduit des changements visant à remédier aux habitudes en matière d'absentéisme liées aux jours fériés.

- De nouvelles dispositions relatives aux heures supplémentaires limitent la possibilité que les agents correctionnels effectuent des heures supplémentaires pour recevoir un salaire majoré. Un employé qui a été en congé de maladie durant quatre semaines ne pourra recevoir un salaire majoré pour les heures supplémentaires qu'il effectue jusqu'à ce que le nombre d'heures supplémentaires dépasse le nombre d'heures durant lesquelles il a été en congé de maladie.

Le Ministère nous a informés que le nombre moyen de jours de congé de maladie pour la période de neuf mois ayant pris fin le 31 décembre 2009 (après la signature de la convention collective) a diminué pour passer à 25,4 jours sur une base proportionnelle annualisée, en fonction de quarts de huit heures. Compte tenu de cette diminution, et étant donné que les agents correctionnels ont atteint les objectifs en matière d'absentéisme pour les neuf premiers mois suivant la signature de la convention collective, le Ministère a versé une prime forfaitaire de 2 % à chacun des agents des services correctionnels classifiés (pour un montant totalisant 2,2 millions de dollars). Le Ministère a mentionné que la réduction de l'absentéisme a permis de réduire les coûts de 3,6 millions de dollars (pour la rémunération des travailleurs de remplacement et le paiement des heures supplémentaires), ce qui a donné lieu à une économie nette de 1,4 million durant la période de neuf mois. En 2010, les agents correctionnels doivent réduire leur absentéisme à un maximum de 22 jours par année pour recevoir une prime au rendement.

Il apparaît clairement que des progrès sont réalisés, mais l'absentéisme demeure élevé à bon nombre des 31 établissements, et pour environ le tiers des agents correctionnels, le nombre moyen de jours de congé de maladie par année est supérieur à 25. Le Ministère a continué d'être aux prises avec des pénuries importantes de personnel, ce qui, pour des raisons de sécurité, s'est traduit par une limitation des déplacements des détenus et l'annulation de travaux et de programmes de réadaptation. On

nous a fait savoir que durant l'année civile 2009, les pénuries de personnel ont entraîné 258 confinements aux cellules pendant des journées entières ou des parties de journées (235 en 2007), et les programmes seulement ont été annulés pendant 84 jours additionnels (62 en 2007).

En 2008, le Ministère a également communiqué avec plusieurs administrations canadiennes au sujet de l'absentéisme des agents correctionnels et des horaires de quarts de travail. Des réponses ont été reçues de quatre provinces et d'un territoire, mais le Ministère a indiqué qu'elles ne contenaient aucune pratique exemplaire pouvant être mise en oeuvre en Ontario.

Formation des agents correctionnels

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.*

État

En décembre 2008, le Ministère a demandé au personnel des établissements de commencer à utiliser le système de gestion de la formation qui était en place au Collège de formation correctionnelle de l'Ontario, afin de maintenir des renseignements exacts sur l'état de la formation de chaque agent correctionnel (à savoir, les exigences respectées, les exigences qui n'ont pas encore été respectées et les causes du non-achèvement de la formation). Cependant, un examen subséquent du Ministère a montré que seulement deux établissements avaient entré la totalité de leurs agents correctionnels dans le système, et que, si beaucoup d'établissements progressaient vers une conformité entière, certains avaient entré moins de 50 % de leurs agents dans

le système. En mars 2010, on a émis une note de service de suivi enjoignant les établissements à compléter les dossiers de formation pour tous les agents correctionnels.

Nous avons été informés que le Ministère avait analysé de l'information obtenue du personnel des établissements, telle que le pourcentage des formations achevées et les causes des formations manquées. Il est ressorti de l'analyse initiale effectuée en mai 2010 que les raisons expliquant les formations manquées englobaient les réaffectations d'employés et d'instructeurs, la maladie, les situations d'urgence, les contraintes budgétaires et le vaste programme de formations obligatoires. Le Ministère avait l'intention d'élaborer des stratégies pour remédier aux causes des formations manquées d'ici le printemps 2011.

Surveillance et mesure du rendement

Recommandation 13

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

État

Nous avons été informés que le Ministère avait apporté des changements en janvier 2010 à son module de suivi des programmes pour les contrevenants, qui permet d'enregistrer l'offre des programmes et services correctionnels en établissement et dans la collectivité ainsi que la participation à ceux-ci. L'enregistrement des programmes et de la participation a été rendu obligatoire, l'objectif étant de rendre possibles l'analyse et la communication des mesures de rendement. Le Ministère nous a également dit qu'il s'employait à revoir son processus de suivi en vue de permettre la production d'un plus grand nombre de rapports et d'analyses sur les cas de récidivisme qui expliquent les écarts concernant le temps passé par les contrevenants en détention provisoire, les peines d'incarcération et la

surveillance dans la collectivité. Il faudra du temps pour que le Ministère recueille suffisamment de renseignements sur les cas de récidivisme par des contrevenants ayant participé à des programmes en établissement ou dans la collectivité pour alimenter le module de suivi des programmes pour les contrevenants; par conséquent, le Ministère estime que

ce n'est qu'en 2011-2012 au plus tôt qu'il disposera d'assez de données pour commencer à faire rapport sur les taux de récidivisme de 2008-2009. Le Ministère prévoit également s'assurer que sa définition et sa stratégie concernant le suivi du récidivisme concordent avec celles des autres administrations canadiennes.