

Bureau de l'enquêteur correctionnel



Surmonter les obstacles à la réintégration :

Enquête sur les centres correctionnels communautaires fédéraux



**SURMONTER LES OBSTACLES À LA
RÉINTÉGRATION :
ENQUÊTE SUR LES CENTRES CORRECTIONNELS
COMMUNAUTAIRES FÉDÉRAUX**

Rapport définitif

Bureau de l'enquêteur correctionnel

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	3
MÉTHODOLOGIE.....	4
RÔLES DES CENTRES CORRECTIONNELS COMMUNAUTAIRES	5
Le rôle des CCC a changé au fil des ans	6
PROFIL DES DÉLINQUANTS RÉSIDANT DANS LES CCC	7
Une population de plus en plus complexe et difficile.....	10
Séjours plus longs dans un CCC.....	11
DISCUSSION ET CONSTATATIONS.....	12
Obstacles à une réinsertion sécuritaire, opportune et efficace ...	12
Préparation en vue du transfert vers un CCC	13
Combler les besoins des populations vulnérables	15
Manque de cohérence	17
Mesures disciplinaires.....	17
Sensibilisation communautaire.....	18
Budgets et financement.....	21
Surveillance et rapport.....	23
Pratiques exemplaires.....	24
CONCLUSION	24
BIBLIOGRAPHIE.....	26

ENQUÊTE SUR LES CENTRES CORRECTIONNELS COMMUNAUTAIRES FÉDÉRAUX

INTRODUCTION

Le rapport annuel de 2013-2014 du Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) présente une section particulière sur la réintégration des délinquants dans la collectivité au moment opportun et en toute sécurité. Le Bureau s'est inquiété du fait que les indicateurs relatifs aux centres correctionnels communautaires glissent dans la mauvaise direction ces dernières années. Les taux d'octroi de la libération conditionnelle diminuent (20 % au cours des cinq dernières années), les délinquants purgent une plus grande partie de leur peine derrière les barreaux avant leur première libération¹, la majorité des libérations d'un pénitencier fédéral sont maintenant, de par la loi, des libérations d'office plutôt que des semi-libertés ou des libertés conditionnelles et de plus en plus de détenus choisissent de renoncer à leur audience de libération conditionnelle ou de la reporter². Le Bureau continue de recevoir des plaintes quant à la qualité des pratiques de gestion des cas dans lesquelles certains détenus prétendent avoir peu de contact, voire pas du tout, avec leur agent de libération conditionnelle en établissement. Enfin, les budgets opérationnels destinés à préparer les délinquants à la réinsertion et à les maintenir dans la collectivité de façon sécuritaire n'ont pas été augmentés et doivent, concrètement, diminuer à partir de 2014-2015.

Ces tendances suggèrent la présence d'obstacles systémiques quant à la façon dont est géré le retour des délinquants dans la collectivité, sous supervision, et le moment de celui-ci. Même si le Service correctionnel du Canada (SCC) n'est pas l'organisme responsable de l'octroi des libertés conditionnelles, le taux d'octroi en diminution et le nombre élevé d'audiences annulées ou reportées par les délinquants en particulier nous en apprend beaucoup sur sa capacité à préparer adéquatement et efficacement les délinquants en vue de la libération dans la collectivité. Compte tenu de ces inquiétudes, le Bureau a réalisé une enquête sur l'un des aspects importants des opérations communautaires du SCC : le rôle et la fonction des centres correctionnels communautaires (CCC). Ces établissements sont gérés et opérés par le SCC et n'acceptent que des délinquants purgeant une peine de ressort fédéral.

Une enquête a été réalisée sur une période de trois mois (janvier à mars 2014) et visait les objectifs suivants :

¹ Sécurité publique Canada. *Aperçu statistique : Le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, 2013.

² Ces trois dernières années, le nombre d'audiences de libération conditionnelle annulées à la demande du délinquant a augmenté de 23 %, et le nombre d'audiences reportées, de 46 % (Commission des libérations conditionnelles du Canada, *Rapport de surveillance du rendement*, 2012-2013).

- dresser un profil global des délinquants résidant dans les établissements communautaires;
- obtenir de l'information sur l'expérience vécue par les délinquants résidant dans les CCC et sur les défis auxquels ils sont confrontés;
- examiner et évaluer les politiques, procédures, programmes, décisions et mesures du SCC qui régissent les CCC et leur incidence sur la façon de répondre aux besoins des délinquants qui résident dans de tels établissements;
- évaluer les obstacles à une réinsertion sécuritaire, opportune et efficace.

MÉTHODOLOGIE

L'enquête a tenu compte d'un examen de la littérature, d'analyses de données et d'entrevues qualitatives avec des délinquants et du personnel du SCC travaillant dans un CCC. Des visites sur place ont été réalisées dans chacune des cinq régions (Atlantique : Carlton et Carlton Annex; Québec : Sherbrooke; Ontario : Portsmouth, Keele et Hamilton; Prairies : Oskana; et Pacifique : Chilliwack) pour assurer un point de vue national et régional. Les CCC ont principalement été choisis en fonction du nombre de plaintes déposées au Bureau ainsi que pour leur taille relative (c'est-à-dire qu'on a préféré les CCC plus grands afin d'offrir à plus de délinquants l'occasion de participer), sauf dans la région du Pacifique, qui ne compte qu'un seul centre correctionnel communautaire.

Des avis ont été envoyés et affichés dans chacun des CCC avant la visite du BEC pour informer le personnel du SCC et les délinquants de l'objectif de la visite et leur offrir la possibilité de participer volontairement à l'enquête. Au total, 25 délinquants ont été interviewés; certains résidaient dans un CCC depuis cinq ans alors que d'autres venaient tout juste d'arriver. Des entrevues individuelles et de groupes ont également été réalisées avec 29 membres du personnel du SCC, occupant divers postes (gestionnaire de CCC, responsable des agents de libération conditionnelle, agent de libération conditionnelle, agent des programmes correctionnels, agent de liaison autochtone dans la collectivité, coordonnateur des bénévoles, agent de liaison avec les services de police, coordonnateur des services d'emploi et agent de réinsertion).³

³ Depuis le 1^{er} avril 2014, tous les postes de responsable des agents de libération conditionnelle dans les CCC ont changé pour des gestionnaires des CCC. De plus, les agents de liaison avec les services policiers sont dorénavant des agents de liaison avec les services correctionnels communautaires et les coordonnateurs des services d'emploi sont des coordonnateurs des services d'emploi en communauté.

RÔLES DES CENTRES CORRECTIONNELS COMMUNAUTAIRES

Les CCC sont des établissements résidentiels communautaires exploités exclusivement par le SCC qui accueillent des délinquants sous responsabilité fédérale libérés dans la collectivité. Ces libérations comprennent les éléments suivants : permission de sortir sans escorte, semi-liberté, libération conditionnelle totale, placement à l'extérieur, libération d'office. Des délinquants visés par une ordonnance de surveillance longue durée résident aussi dans un CCC. Même si les centres sont situés dans la collectivité, ils sont désignés dans les politiques⁴ comme des établissements à sécurité minimale, même s'ils ne doivent pas respecter toutes les normes d'établissement. Ces établissements communautaires fournissent un environnement de vie très structuré et sécuritaire qui intègre les activités suivantes :

- Surveillance en tout temps
- Surveillance exercée par des agents de libération conditionnelle sur place
- Couvre-feux et privilèges de sortie⁵
- Procédures de signature à l'entrée et à la sortie.



Certains CCC offrent également des programmes et des ressources de traitement supplémentaires, comme des programmes correctionnels communautaires, de l'aide à l'emploi et des possibilités de faire du bénévolat ainsi que du soutien et des services communautaires (participation aux Alcooliques Anonymes ou à des groupes religieux). Les CCC permettent une importante période de transition structurée entre une détention complète et un environnement communautaire plus indépendant. Les résidents doivent contribuer et participer à la collectivité, acheter leur nourriture, faire le ménage, cuisiner, travailler et faire du bénévolat.⁶

⁴ Directives du commissaire no 714 (normes régissant les centres correctionnels communautaires) et 706 (classification des établissements).

⁵ Les couvre-feux et les privilèges de sortie sont souvent fondés sur des conditions établies par la Commission des libérations conditionnelles du Canada lorsqu'un délinquant est envoyé dans un CCC.

⁶ Le SCC fait aussi affaire (contrats) avec plus de 200 établissements résidentiels communautaires (ERC) au Canada. Les ERC, ou « foyers de transition », comme on les appelle souvent, sont détenus et exploités par des organisations non gouvernementales. Ils offrent un hébergement résidentiel, des services de counseling, une surveillance et un suivi des délinquants sous responsabilité fédérale en liberté conditionnelle. Nombre de ceux-ci offrent également des programmes aux résidents, notamment sur les compétences personnelles, la toxicomanie, l'emploi, etc. ainsi que des services de counseling en cas de crise.

Le rôle des CCC a changé au fil des ans

Les premiers CCC fédéraux ont été créés dans les années 1960 pour recevoir les délinquants à la fin de leur peine, en semi-libertés ou ceux qui ont été suspendus⁷. Au fil du temps, la population des délinquants résidant dans les CCC a grandement changé, passant de personnes en semi-liberté à des délinquants en liberté conditionnelle totale assortie d'une condition de résidence jusqu'à la situation actuelle, alors que la population des CCC est largement composée de délinquants en libération d'office⁸ ou qui font l'objet d'une ordonnance de surveillance de longue durée⁹ assortie d'une condition de résidence imposée par la Commission des libérations conditionnelles du Canada (CLCC)¹⁰. À l'heure actuelle, plus de la moitié (55 %) des délinquants résidant dans un CCC sont en libération d'office, alors que 26 % font l'objet d'une ordonnance de surveillance de longue durée (OSLD). Seuls 17 % de la population est en semi-liberté et seulement 2 % est en libération conditionnelle totale.¹¹

Les recherches du SCC confirment que l'utilisation des conditions de résidence est de plus en plus utilisée pour gérer le risque des délinquants en libération d'office¹² et ceux assujettis à une ordonnance de surveillance de longue durée¹³. Sur une période de cinq ans (2008-2009 à 2012-2013), le nombre de conditions de résidence imposées ou prolongées par la CLCC pour les délinquants en libération d'office a augmenté du tiers. En 2012-2013, la CLCC a imposé ou prolongé une condition de résidence dans 42 % des libérations d'office, une augmentation par rapport à 2008-2009 (30 %)¹⁴.

Même si une condition de résidence peut être utile pour réduire le risque à la sécurité publique dans certains cas, elle ne peut constituer le principal moyen de gestion du risque. Les recherches suggèrent que d'assortir une condition de résidence aux ordonnances de supervision de longue durée ne contribue pas de façon importante à la

⁷ SCC. *La voie à suivre : une revue des centres correctionnels communautaires*. Direction de la réinsertion sociale dans la collectivité, régions du Québec et de l'Ontario, 2011.

⁸ En 1995, les changements à la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* ont permis à la Commission des libérations conditionnelles du Canada d'ajouter des conditions de résidence à la libération d'office dans le cas des délinquants qui sont jugés comme présentant un haut risque de commettre une infraction grave avec violence.

⁹ Certains délinquants sont déclarés « délinquants à contrôler » s'il est déterminé qu'une peine régulière sera insuffisante pour assurer la sécurité publique. La période de supervision est appelée *ordonnance de surveillance de longue durée* et est décrétée par le tribunal qui détermine la peine et comprend des conditions, supervisées par le SCC, imposées par la CLCC.

¹⁰ Voir également SCC. *Changement dans le profil des délinquants résidant dans les établissements communautaires : 1998 et 2008*. 2011.

¹¹ Services d'entrepôt de données du SCC et de la CLCC : 2014-02-10

¹² SCC. *Libération d'office avec assignation à résidence - Analyse descriptive* (2000).

¹³ SCC. *Délinquants visés par une ordonnance de surveillance de longue durée assortie d'une assignation à résidence à leur mise en liberté*, 2012.

¹⁴ Commission des libérations conditionnelles du Canada, Rapport de surveillance du rendement 2012-2013.

gestion du risque posé par ces délinquants¹⁵. En outre, une supervision intensive (p. ex. l'imposition d'une condition de résidence) n'est pas suffisante, en elle-même, pour prévenir la récidive¹⁶. La supervision intensive peut accroître le taux de réincarcération principalement à cause des bris des conditions imposées et non à cause d'une nouvelle infraction.

La présente enquête a montré que le soutien et l'orientation fournis par le personnel des CCC, les programmes correctionnels et les possibilités de travailler, de faire du bénévolat et d'apporter une contribution utile à la collectivité étaient cruciaux pour aider les délinquants à retourner dans la collectivité sans récidiver. Ces éléments habilitants sont possibles sans condition de résidence. D'autres recherches sont nécessaires pour déterminer les cas où une condition de résidence est l'outil le plus indiqué pour gérer le risque de façon nécessaire et proportionnelle (c.-à-d. la façon la moins restrictive possible) aux termes de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC).

PROFIL DES DÉLINQUANTS RÉSIDANT DANS LES CCC

Les délinquants résidant dans un CCC représentent une petite portion (6 %) des délinquants dans la collectivité, car le nombre de places dans les CCC est limité (474). Un peu plus du tiers des résidents sont situés dans la région du Québec¹⁷; la deuxième population en importance se trouve en Ontario (26 %). Seulement trois délinquantes sous responsabilité fédérale sont actuellement dans un CCC.¹⁸

¹⁵ SCC. *Délinquants visés par une ordonnance de surveillance de longue durée assortie d'une assignation à résidence à leur mise en liberté*, 2012.

¹⁶ Petersilia, J. et Turner, S. *Intensive Probation and Parole*. dans M. Tonry (ed.) *Crime and Justice, A Review of the Research*, volume 17, Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

¹⁷ Six des seize CCC et 184 des 474 lits sont dans la province de Québec.

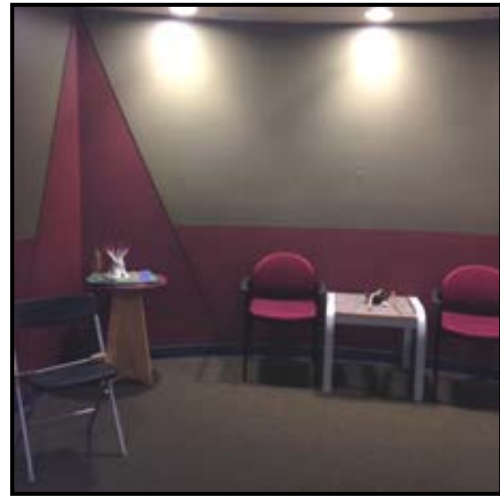
¹⁸ Le CCC Martineau (Québec) est le seul établissement qui réserve des lits (4) pour les femmes souffrant de problèmes de santé mentale.

Les délinquants autochtones sont représentés de façon disproportionnée dans les CCC.



En 2013-2014, les délinquants autochtones représentaient 17 % de la population sous supervision dans la collectivité, mais 19,4 % de celle résidant dans un CCC¹⁹. Au cours des cinq dernières années, les délinquants autochtones en libération d'office (après avoir purgé les deux tiers de leur peine) sont surreprésentés parmi les délinquants assujettis à une condition de résidence par la CLCC²⁰. Dans l'environnement d'un CCC, où la supervision et le suivi

sont particulièrement étroits, ces résultats sont plutôt préoccupants, puisque les délinquants autochtones sont beaucoup plus susceptibles de retourner en prison à la suite d'un bris de leurs conditions de libération que les délinquants non autochtones.²¹



¹⁹ Système intégré de rapports : 2014-06-08

²⁰ Services d'entrepôt de données du SCC et de la CLCC : 2014-04-25. Voir également le document suivant : SCC. *À risque d'assignation à résidence : profil des délinquants mis en libération d'office avec assignation à résidence*, 2012.

²¹ SCC. *Cadre de responsabilisation des services correctionnels pour Autochtones : Rapport de mi-année 2013-2014*

PROFIL DES CENTRES CORRECTIONNELS COMMUNAUTAIRES

- Le SCC exploite 16 centres correctionnels communautaires (CCC) au Canada, soit quatre dans la région de l'Atlantique, six au Québec, trois en Ontario*, deux dans les Prairies et un dans la région du Pacifique), ce qui représente 474 lits (Atlantique : 84; Québec : 184; Ontario : 105; Prairies : 70 et Pacifique : 31).
- En 2012-2013, environ 7 750 délinquants sous responsabilité fédérale étaient supervisés dans la collectivité, dont 439 (6 %) résidaient dans un CCC.
- Au cours des 10 dernières années, les CCC ont généralement été sous-exploités, sauf en Ontario, où la demande dépasse la capacité depuis quatre ans.
- Certains CCC reçoivent des délinquants ayant des besoins particuliers. Par exemple, le CCC Martineau, au Québec, héberge des délinquants avec des problèmes de santé mentale; le CCC Chilliwack (Pacifique) possède trois lits pour les délinquants âgés, y compris ceux souffrant de maladie chronique ou qui ont besoin de soins palliatifs. Des 474 lits dans un CCC au Canada, 76 sont libres (16 %).

Coûts

- En 2012-2013, le budget annuel des 16 CCC s'élevait à 30 M\$, ou 12,1 % du budget total des services correctionnels communautaires (247 M\$ en 2012-2013) et 1.1 % du budget du SCC (2,7 milliards de dollars en 2011-2012**).
- En 2012-2013, le coût annuel moyen d'hébergement d'un délinquant dans un CCC était de 72,333 \$, comparativement à 31 534 \$ pour la supervision d'un délinquant dans la collectivité (ce qui comprend les frais liés à la supervision de la liberté conditionnelle et les lits dans des établissements résidentiels communautaires). En 2011-2012, le coût moyen d'incarcération d'un détenu était de 117 788 \$ par année****.

* Le CCC Hamilton (Ontario) fermera ses portes le 31 décembre 2014; aucun plan n'est prévu pour le remplacer.

** Sécurité publique Canada. *Aperçu statistique : Le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, 2013.

*** Le SCC a fourni des renseignements financiers révisés (le 15 août 2014) après que le rapport annuel du BEC de 2013-2014 ait été imprimé. Par conséquent, certaines des données financières comprises dans le présent rapport ne correspondent pas à celles inscrites dans le Rapport annuel. Par exemple, selon le Rapport annuel, le budget annuel des CCC est de 17 M\$. Toutefois, ce montant ne comprend que le volet de la surveillance dans la collectivité, alors que les 30 M\$ indiqués dans le présent rapport comprennent ces coûts en plus des coûts relatifs aux locaux, au chauffage, à la nourriture et à l'entretien. Les données financières fournies dans le présent rapport devraient être considérées comme étant les données les plus récentes dont nous disposons.

**** Sécurité publique Canada. *Aperçu statistique : Le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, 2013.

Une population de plus en plus complexe et difficile

La population actuelle des CCC est plus complexe, diverse et difficile que celle des détenus en semi-liberté, et ce pour le risque général et le profil des besoins. Selon les données du SCC :

- 77 % des détenus résidant dans un CCC étaient incarcérés pour une infraction énumérée dans l'annexe I²² (infractions violentes), dont beaucoup ont commis une infraction de nature sexuelle (37 %).
- 8 % ont commis un meurtre au premier ou au deuxième degré.
- Près de trois détenus sur quatre transférés directement à un CCC provenaient d'un établissement à sécurité maximale ou moyenne, ce qui signifie qu'ils n'ont pas réussi à être transférés dans un établissement à sécurité minimale.
- Nombre de ces délinquants se sont vus refuser des demandes de semi-liberté et de liberté conditionnelle totale.
- Les trois quarts des délinquants des CCC sont considérés comme présentant un risque élevé de récidive.
- 70 % ont des besoins élevés (emploi, éducation, toxicomanie, statut familial ou civil, fonctionnement dans la collectivité).
- Un cinquième est considéré comme ayant une faible motivation.
- Un peu plus de la moitié des délinquants en CCC sont évalués comme ayant de faibles possibilités de réinsertion.²³

Le personnel du SCC a également mentionné pendant les entrevues que les CCC accueilleraient davantage de délinquants souffrant de problèmes de santé mentale²⁴, de personnes âgées et de délinquants ayant besoin de soins palliatifs. Il y a aussi plus de délinquants ayant besoin de médicaments offerts sous ordonnance. De plus en plus de membres de gangs et de délinquants autochtones résident également dans les CCC, tout comme un nombre croissant de délinquants ayant besoin d'aide dans plusieurs domaines (p. ex. toxicomanie et santé mentale).

Malgré ces défis, les recherches du SCC suggèrent que les besoins mineurs ou importants des délinquants résidant dans un CCC dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, du statut familial ou civil et du fonctionnement en collectivité avaient

²² Les infractions de l'annexe I comprennent les infractions sexuelles et les autres crimes violents, à l'exception des meurtres au premier ou au deuxième degré (voir la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*).

²³ Système intégré de rapports du SCC : 2014-03-16 et Entrepôt de données du SCC et de la CLCC : 2014-02-10

²⁴ Voir également SCC. Changement dans le profil des délinquants résidant dans les établissements communautaires : 1998 et 2008. 2011.

diminué de façon importante entre 1998 et 2008²⁵. Ainsi, même si ces délinquants présentent un risque et des besoins plus élevés dans certains domaines, il semble qu'ils réussissent mieux dans les facteurs liés à une réinsertion réussie²⁶. Ce point a été confirmé dans les entrevues avec le personnel du SCC et les délinquants, alors qu'au moins la moitié des délinquants (ce taux atteignait même 75 % dans un CCC) occupaient un emploi; certains participaient à une formation professionnelle et la plupart avaient complété les programmes institutionnels et communautaires. Quelques-uns poursuivaient leurs études, et nombre d'entre eux participaient activement à des groupes de soutien ou faisaient du bénévolat dans la collectivité²⁷. Au cours des dix dernières années, près de 60 % des délinquants résidant dans un CCC ont terminé avec succès leur période de liberté surveillée²⁸. Les délinquants en semi-liberté résidant dans un CCC sont les plus susceptibles de terminer avec succès leur séjour (84 %), alors qu'environ la moitié des délinquants en libération d'office et près de 60 % des délinquants faisant l'objet d'une ordonnance de surveillance de longue durée ont réussi leur période dans la collectivité.²⁹

Séjours plus longs dans un CCC

Le changement de population dans la collectivité a entraîné une augmentation de la durée moyenne du séjour des délinquants. Selon le SCC, en 2012-2013, les délinquants qui ne faisaient pas l'objet d'une ordonnance de surveillance de longue durée résidaient dans un CCC en moyenne 150,2 jours (environ cinq mois); le nombre de jours variait entre 1 et 1 220 (un peu plus de trois ans). Les délinquants faisant l'objet d'une ordonnance de



²⁵ *Ibid*

²⁶ Voir : Congressional Research Service, *Offender Reentry: Correctional Statistics, Reintegration into the Community and Recidivism*, février 2014.

²⁷ Les CCC de la région de l'Atlantique que nous avons visités ne s'inscrivent pas dans cette tendance. En effet, très peu de délinquants travaillent, poursuivent leurs études ou font du bénévolat. Cette situation s'explique en partie par les délinquants qui résident dans ces établissements (nombre d'entre eux souffrent de troubles de santé mentale ou sont âgés et handicapés; certains ont un fonctionnement intellectuel lent) ainsi que par le taux de chômage plus élevé en Nouvelle-Écosse. (Selon Statistique Canada, le taux de chômage dans la province était de 8,6 % en janvier 2014, comparativement à 7 % au Canada.)

²⁸ Les succès comprennent : satisfaction relative à la semi-liberté, passage d'une semi-liberté à une libération conditionnelle complète, passage d'une libération conditionnelle complète à une libération d'office, passage d'une libération d'office à une ordonnance de surveillance de longue durée, déportation, fin de la supervision et supervision en cours.

²⁹ Services d'entrepôt de données du SCC et de la CLCC : 2014-02-10

surveillance de longue durée³⁰ peuvent résider dans un CCC pour une période beaucoup plus longue, ce qui a été confirmé pendant les entrevues, alors que des délinquants faisant l'objet d'une telle ordonnance ont mentionné vivre dans un CCC depuis cinq ans. En 2012-2013, les délinquants faisant l'objet d'une ordonnance résidaient dans un CCC depuis en moyenne 517,7 jours (soit environ un an et demi). Le nombre de jours variait entre 7 et 2 663 (un peu plus de sept ans). Le changement vers des séjours plus longs a bien évidemment créé des pénuries de lits, ce qui fait que les délinquants en semi-liberté finissent souvent dans un établissement en attendant qu'un lit se libère.

DISCUSSION ET CONSTATATIONS

Obstacles à une réinsertion sécuritaire, opportune et efficace

En 2011, le SCC a réalisé un examen des CCC portant sur la sécurité du personnel dans le cadre du modèle de dotation actuel. Cet examen a entraîné une « nouvelle vision » pour les CCC, y compris des principes directeurs, une recommandation relative à un modèle amélioré de dotation et plusieurs autres recommandations (p. ex. des modifications stratégiques, des améliorations de sécurité, une amélioration des services partagés, etc.)³¹. Ce travail a entraîné des changements importants, y compris la mise à jour des politiques afin de préciser les répercussions des CCC, la rédaction d'un manuel national à l'intention des délinquants précisant les règles à suivre et la création du poste de travailleur en réinsertion sociale ayant une description de tâches particulière aux CCC. Malgré tout, la présente enquête a relevé un certain nombre de secteurs où des obstacles sont toujours présents en ce qui a trait à une réinsertion sécuritaire, opportune et efficace. Nombre de ces enjeux ont été abordés dans les examens, les évaluations et les consultations menés par le SCC.³²

³⁰ La désignation de délinquant à contrôler est entrée en vigueur en 1997 et permet aux juges d'ajouter une période de supervision dans la collectivité pouvant atteindre 10 ans à la fin de la première peine du délinquant. Une fois dans la collectivité, de nombreux délinquants faisant l'objet d'une ordonnance sont tenus par la CLCC d'habiter dans un établissement communautaire.

³¹ SCC. *La voie à suivre : une revue des centres correctionnels communautaires*. Direction de la réinsertion sociale dans la collectivité, régions du Québec et de l'Ontario, 2011.

³² IBID, SCC. *Development of a Community Corrections Strategy: What We Have Heard*, juillet 2010. SCC. *Rapport d'évaluation des services correctionnels communautaires du SCC, Chapitre 1 : Interventions correctionnelles* (2011); *Chapitre 2 : Stratégies de surveillance dans la collectivité et sécurité du personnel travaillant dans la collectivité*, 2012; *Chapitre 3 : Engagement de la collectivité*, 2013.

Préparation en vue du transfert vers un CCC

Même si quelques délinquants interviewés pour l'enquête se sentaient prêts à leur transfert dans un CCC, la plupart ont affirmé qu'ils ne se sentaient pas préparés avant d'arriver dans un CCC. Par exemple, beaucoup ont affirmé qu'ils ne possédaient pas ce qui semble être des ressources simples, comme un acte de naissance ou une carte d'assurance-maladie, malgré les politiques du SCC qui précisent que ces documents doivent être inclus dans le processus de libération d'un établissement³³. De même, la majorité des délinquants a signalé qu'ils n'avaient pas discuté de leur plan de libération vers un CCC avec leur agent de libération conditionnelle en établissement ou dans la collectivité³⁴; certains n'étaient même pas sûrs d'avoir un tel plan dans leur dossier³⁵ alors que d'autres

n'avaient pas terminé les programmes en établissement³⁶. La plupart ont dit se sentir vulnérables et désorientés pendant leurs premiers jours au CCC, ce qui a été confirmé par les employés du SCC, qui ont mentionné qu'il manque à la majorité

Provision de médicaments à l'arrivée dans un CCC

Un agent de libération conditionnelle a signalé le cas d'un délinquant qui, à son arrivée au CCC, ne possédait ses doses de médicaments que pour trois jours, après quoi on s'attendait qu'il renouvelle son ordonnance à une clinique. Ce cas était particulièrement difficile, car le délinquant devait prendre des narcotiques, médicaments qui ne sont pas prescrits dans les cliniques sans rendez-vous. En conséquence, on lui a dit de se présenter aux urgences d'un hôpital. Toutefois, il n'a pu y aller, car le temps d'attente à l'hôpital était très long, et il n'aurait vraisemblablement pu respecter le couvre-feu. Il a fini par attendre, dans la douleur, d'avoir accès à un médecin de famille.

des délinquants qui arrivent dans un CCC au moins une pièce d'identité (acte de naissance, numéro d'assurance sociale ou carte d'assurance-maladie).

Le personnel a également mentionné que le manque de services et de soutien prélibératoires plaçait de nombreux délinquants dans des situations de vulnérabilité potentielle. Par exemple, il arrive souvent que des délinquants se présentent sans carte

³³ Directive du commissaire 712-4 : Processus de mise en liberté

³⁴ Voir également SCC. Rapport d'évaluation des services correctionnels communautaires du SCC, chapitre 3 : Engagement de la collectivité, 2013, qui a montré la nécessité d'une meilleure communication entre les agents de libération correctionnelle dans la collectivité et ceux en établissement afin d'assurer une plus grande continuité des soins, d'améliorer la planification avant la libération, ainsi qu'une distribution et une utilisation plus efficaces des ressources.

³⁵ Le personnel du SCC a confirmé que, même si de nombreux délinquants ne le savent pas, tous les dossiers des délinquants en CCC contiennent un plan de libération dans la collectivité.

³⁶ Des entrevues avec les délinquants et le personnel du SCC ont montré qu'il était très fréquent qu'un délinquant arrive dans un CCC sans avoir terminé son programme en établissement. Toutefois, en Colombie-Britannique, la majorité des délinquants a maintenant terminé son programme avant l'arrivée en CCC. Cette situation semble découler de la mise en place de la formation sur le modèle intégré de programme correctionnel dans la région du Pacifique.

d'assurance-maladie provinciale et une provision de médicaments pour seulement deux semaines, après quoi ils doivent consulter une clinique ou un médecin de famille pour renouveler leur ordonnance; par contre, l'obtention d'une carte d'assurance-maladie peut prendre entre quatre et six semaines. De façon générale, l'enquête a permis de relever des lacunes importantes en matière de transition des délinquants de l'établissement vers la collectivité. Le SCC doit s'assurer qu'un processus rigoureux est en place pour assurer une transition douce des délinquants entre l'établissement et la collectivité. Ces mesures peuvent comprendre l'augmentation du recours aux permissions de sortir sans escorte et aux placements à l'extérieur vers les CCC afin que le délinquant s'habitue à l'établissement et à la collectivité³⁷. Il serait encore plus avantageux de fournir également aux délinquants un manuel complet³⁸ qui inclut, en plus des règles à respecter, les services communautaires offerts près du lieu de leur libération ainsi qu'une stratégie de planification prélibératoire exhaustive.

Plusieurs délinquants ont discuté de la difficulté de subvenir à leurs besoins dès leur arrivée dans un CCC, particulièrement ceux qui n'ont pas trouvé tout de suite un emploi ou qui ne pouvaient travailler pour des raisons de santé. Même si les résidents des CCC en semi-liberté, en libération

d'office ou faisant l'objet d'une OSLD assignés à résidence n'ont pas accès à une source de revenus, ils peuvent recevoir une allocation de subsistance pour leur permettre de répondre à leurs besoins fondamentaux. Ce montant est toutefois peu élevé, particulièrement quand on tient compte du nombre de choses que le délinquant doit lui-même se procurer

Finances des délinquants

Un délinquant a déclaré qu'il ne déjeunait plus, car il ne peut se permettre de manger trois repas par jour, et qu'il est incapable de se trouver un emploi.

Un autre ayant une exigence de résidence a affirmé qu'il voyait rarement sa mère, car elle ne peut payer le déplacement et l'hébergement pour venir le voir et il ne possède pas les ressources supplémentaires pour l'aider à payer son voyage.

Plusieurs délinquants ont fait part de difficultés à payer un laissez-passer de transport, essentiel pour conserver son emploi, car de nombreux délinquants travaillent à une certaine distance du CCC et ne possèdent aucun autre moyen de transport pour se rendre au travail.

(nourriture, produits d'hygiène personnelle, médicaments vendus sans ordonnance, laissez-passer d'autobus ou autres frais de transport). Selon les changements proposés à l'allocation pourraient, les délinquants résidant dans un CCC où les repas sont fournis recevraient 5 \$ par jour, et ceux résidant dans un CCC où les repas ne sont pas fournis

³⁷ Un délinquant a mentionné avoir terminé un placement à l'extérieur dans un CCC avant d'y emménager. Selon lui, cette façon de faire a été très utile, et il s'est senti plus à l'aise lorsqu'il a résidé dans le CCC.

³⁸ Bien que certains CCC offrent un manuel, celui-ci ne contient souvent que de l'information sur les règles à suivre et très peu d'information sur la collectivité ou les services communautaires offerts.

recevraient 10 \$ par jour. Les défis auxquels sont confrontées ces personnes sont exacerbés par le fait que les délinquants résidant dans un CCC n'ont pas accès aux services sociaux offerts à la population (aide sociale, banque alimentaire, programmes de rabais des laissez-passer de transport en commun, etc.). Bien que les délinquants résidant en CCC qui détenaient un emploi soient plus à même de gérer leurs dépenses, ils ont tout de même signalé des difficultés à se procurer des vêtements ou de l'équipement de travail (p. ex. casques, bottes à embout d'acier et outils pour les emplois dans le domaine de la construction ou tabliers et ustensiles pour les emplois en cuisine). Peu importe leur revenu, les délinquants versent une contribution hebdomadaire maximale de 57 \$ pour la nourriture et l'hébergement dans les CCC qui fournissent la nourriture. Dans les CCC qui ne fournissent pas les repas, la contribution hebdomadaire maximale pour l'hébergement s'élève à 21 \$ par semaine.³⁹

Comblent les besoins des populations vulnérables

Les besoins de certaines des populations les plus vulnérables (délinquants souffrant de troubles de santé mentale, âgés ou nécessitant des soins palliatifs) ne sont pas comblés

Conflits de rôles des agents de libération conditionnelle

Une agente de libération conditionnelle a raconté comment elle avait tenté de prendre soin d'un délinquant en phase terminale dans un CCC, en s'assurant que son dispositif de dérivation ne s'infecte pas et était purgé régulièrement et qu'il n'était pas nécessaire de l'hospitaliser. Elle a mentionné qu'elle ne croyait pas avoir reçu une formation adéquate et qu'elle ne possédait pas l'expérience nécessaire à cet égard.

Un autre agent de libération conditionnelle a mentionné appeler la pharmacie pour mettre de l'ordre dans les médicaments d'un délinquant et tenter de comprendre les interactions entre ceux-ci et les différents effets indésirables, car le délinquant souffrait de troubles de santé mentale graves et ne pouvait le faire lui-même. Il ne se sentait pas prêt à gérer ces enjeux, mais ne souhaitait pas la suspension ou le retour en prison du délinquant uniquement parce qu'il ne prenait pas ses médicaments.

de façon adéquate dans les CCC du pays. Parmi les établissements visités pour les besoins de la présente enquête, environ la moitié seulement disposait d'un infirmier ou d'un travailleur social sur place à temps plein, alors que les autres établissements devaient partager leur ressource avec un autre CCC ou avec le bureau de libération conditionnelle local. Les agents de libération conditionnelle ont souvent mentionné se sentir responsables d'aider les délinquants, et ce, dans tous les domaines de leur vie : s'assurer qu'ils prennent leurs médicaments, consulter des pharmaciens ou des médecins pour les interactions entre les médicaments, aider les

délinquants aux prises avec de graves troubles de santé mentale ou fournir des soins aux délinquants âgés et à ceux nécessitant des soins palliatifs ou en phase terminale. Le

³⁹ Ces frais ne s'appliquent pas aux délinquants faisant l'objet d'une ordonnance de surveillance de longue durée qui détiennent un emploi dans la collectivité.

tout, malgré une politique qui stipule que le personnel n'œuvrant pas dans le domaine de la santé n'est pas responsable de la détermination des exigences particulières concernant des médicaments vendus sous ordonnance⁴⁰.

Les entrevues avec le personnel et les délinquants ont clairement montré que la présence d'un infirmier ou d'un travailleur social dans un CCC constituait une pratique exemplaire. Certains délinquants ont signalé que l'infirmier jouait un rôle central pour les aider à apprendre à gérer eux-mêmes leurs médicaments et qu'ils se sentaient plus à même de pouvoir par la suite le faire de façon autonome dans la collectivité. Le personnel du SCC a également parlé de l'importance d'avoir accès à des connaissances et à une expérience médicales. Ils ont été nombreux à mentionner qu'ils ne croyaient pas posséder une formation ou une préparation leur permettant de gérer les cas les plus complexes. Même si l'objectif des CCC demeure l'autonomie des délinquants, il est clair que la population actuelle qui y réside a des besoins individuels complexes et qu'elle ne reçoit pas les soins ni l'aide dont elle a besoin. Le SCC doit s'assurer que le personnel est correctement formé afin d'être suffisamment outillé pour fournir une orientation et de l'aide en matière de gestion de ces cas. À ce sujet, le SCC doit également assurer un accès suffisant à une expertise professionnelle, de sorte que le personnel des CCC sera capable de bien gérer les cas difficiles. Même s'il peut s'avérer nécessaire de partager ces ressources avec bureau local de libération conditionnelle, les employés occupant ces postes devraient être tenus de passer du temps chaque semaine dans le CCC.



Répondre aux besoins des plus vulnérables

Dans un des CCC visités, le personnel du SCC a souvent mentionné le manque de ressources et de connaissances adéquates en santé mentale dans le CCC, ce qui entraîne régulièrement la suspension d'un délinquant et son retour en incarcération, non parce qu'il n'avait pas respecté ses conditions ou qu'il avait commis un nouveau crime, mais bien parce que les agents de libération conditionnelle ne pouvaient gérer ses besoins en matière de santé mentale dans le CCC. Ils croyaient que le délinquant recevrait de meilleurs soins dans un établissement. Même si cette action a été perçue comme bénéfique pour le délinquant, elle va à l'encontre des pratiques de réinsertion efficaces et, plus important encore, elle ne respecte pas la loi ni les cadres politiques.

⁴⁰ SCC. *Lignes directrices relatives à la distribution et à l'administration des médicaments*

Manque de cohérence

Les auteurs de la présente enquête sont conscients que chaque CCC doit s'ajuster à la collectivité environnante et à la population qui y réside, mais ils ont trouvé d'importantes différences entre les CCC. Même si tous les CCC offraient des programmes au sein de l'établissement ou par l'entremise du bureau local de libération conditionnelle, les programmes n'étaient pas toujours offerts aux délinquants pendant la soirée. Cette situation est inquiétante, compte tenu de l'importance de dénicher et de conserver un emploi tout en poursuivant les programmes correctionnels. Dans un CCC, certains des délinquants interviewés ont affirmé qu'ils n'ont pas complété leur programme, car ils travaillent et ne peuvent donc participer aux activités, offertes seulement pendant la journée. En revanche, le personnel d'un autre CCC semble avoir fait des pieds et des mains pour aider les délinquants qui avaient un emploi en arrivant au travail très tôt ou en restant tard pour permettre la réalisation du programme. Les délinquants qui travaillent doivent disposer d'options qui leur permettent de continuer leur programme correctionnel, car il s'agit là de deux éléments essentiels à la réinsertion.

Les services offerts différaient selon les CCC visités. Par exemple, certains CCC disposaient d'un coordonnateur des services d'emploi, d'un coordonnateur du bénévolat et d'un agent de liaison avec les Autochtones ou avec les services de police, alors que d'autres avaient accès à ces ressources par l'entremise du bureau local de libération conditionnelle. L'accès à ces services et le soutien connexe au sein du CCC constitue une pratique exemplaire. Par exemple, le CCC où travaillait un coordonnateur des services d'emploi sur place voyait, dans une large proportion, les délinquants travailler, tandis que le CCC où travaillait un coordonnateur du bénévolat avait 40 délinquants bénévoles (la plupart des CCC ne comptaient que moins de cinq bénévoles). Dans les CCC où un coordonnateur des services d'emploi n'était pas sur place, les délinquants rencontrés ont mentionné qu'ils n'étaient pas au courant qu'ils pouvaient faire appel à ce service.

Mesures disciplinaires

Bien que les CCC visités dans le cadre de l'enquête offraient un manuel aux délinquants à leur arrivée, plusieurs ont mentionné que les règles n'étaient pas appliquées avec constance et que les conséquences variaient selon les délinquants. Par exemple, un délinquant peut recevoir un avertissement, alors qu'un autre peut perdre certains privilèges et qu'un troisième peut recevoir la conséquence la plus grave : une suspension et un retour en prison. Certains ont mentionné des incidents où un délinquant avait, de façon répétée, brisé les règles, mais n'a jamais été suspendu,

contrairement à d'autres délinquants, suspendus pour des incidents jugés mineurs. Les délinquants ont aussi mentionné à plusieurs reprises avoir l'impression de « marcher sur des œufs », car ils n'étaient pas certains des réactions du personnel si quelque chose devait se produire. Ils ont été nombreux à dire qu'on leur rappelait constamment « à quel point c'est facile d'être suspendu ». Cette situation est exacerbée par le fait que lorsque les délinquants sont suspendus, ils sont renvoyés en prison, souvent dans des conditions semblables à l'isolement, jusqu'à ce qu'une décision soit prise quant à la révocation⁴¹. L'apparence de différences en matière de mesures disciplinaires est inquiétante. En raison des droits et des libertés en jeu dans le cadre d'un retour potentiel en prison, les décisions et mesures disciplinaires doivent faire l'objet d'un processus normalisé et inclure une surveillance interne rigoureuse ainsi que des mécanismes de contrôle de la qualité et de responsabilisation.

Sensibilisation communautaire

Les CCC et les services correctionnels communautaires ont généralement de la difficulté à obtenir le soutien et la confiance des collectivités où ils se trouvent. Malgré une diminution générale de la criminalité au Canada depuis les 20 dernières années⁴², le public continue de nourrir des préjugés à l'égard des crimes, des délinquants et du système de justice pénale.⁴³ De nombreuses collectivités s'opposent à la présence d'établissements correctionnels (CCC ou prisons) ou de foyer de transition dans leur quartier, et ce, pour diverses raisons : craintes liées aux évasions, niveaux de criminalité perçus et diminution de la valeur des propriétés. Ces explications sont connues sous l'expression « Pas dans ma cour ». En conséquence, nombre de CCC et de foyers de transition sont situés dans des zones marginalisées et industrielles, où le revenu est faible et où les résidents locaux sont là de façon transitoire et n'ont pas accès aux ressources nécessaires pour protester contre l'installation de ces établissements. Il est ainsi difficile de construire de nouveaux établissements ou de déménager ceux qui existent déjà malgré leur rôle important en matière de réinsertion.



⁴¹ Lorsqu'un délinquant libéré est suspendu, il est gardé dans une unité de détention temporaire, où les conditions de détention, les déplacements et les associations sont très souvent limités.

⁴² Statistique Canada. *Statistiques sur les crimes déclarés par la police au Canada, 2012, 2013.*

⁴³ Le sixième symposium national sur la justice pénale sur la confiance du public à l'égard du système de justice pénale, « Réinventer la justice pénale: le sixième symposium national », Ottawa, Ontario, janvier 2014.

Comme il a été mentionné, de nombreux CCC hébergent un grand nombre de délinquants sexuels, dont beaucoup font l'objet d'une ordonnance de surveillance de longue durée. Ce type de peine fait qu'il est très difficile pour les CCC et ces délinquants d'obtenir l'acceptation de la collectivité. La plupart des foyers de transition du Canada n'acceptent pas ces délinquants; les CCC constituent donc la seule option communautaire pour héberger ceux-ci lorsqu'ils sont assujettis à une condition de résidence. Les médias soulignent souvent les histoires de délinquants notoires qui retournent dans la collectivité, ce qui complique leur tâche pour se trouver un emploi, faire du bénévolat ou même sortir en public.

La mesure dans laquelle le personnel du CCC participait à la sensibilisation et à l'engagement de la collectivité variait grandement. Certains employés du SCC ont mentionné que les CCC constituaient le « secret le mieux gardé » de la collectivité, alors que d'autres ont dit avoir fait de la sensibilisation de façon quasi continue auprès des entreprises et des groupes communautaires et qu'ils envisageaient même une journée portes ouvertes afin d'éduquer la collectivité, de se présenter et d'expliquer à quoi ils servent. Des consultations et des partenariats à grande échelle avec les groupes communautaires apparaissent comme une pratique exemplaire claire, à la suite de l'enquête. Le CCC qui a travaillé en relation étroite avec la collectivité a vu la plupart des délinquants qui y résidaient travailler, faire du bénévolat et participer aux activités de la collectivité. Même s'il est plus facile et peut-être même préférable de demeurer anonyme au sein de la collectivité, ces partenariats et relations sont essentiels à une réinsertion réussie.

Il est nécessaire d'établir des partenariats stratégiques plus nombreux et plus variés avec les collectivités, les groupes et les fournisseurs de services (p. ex. des groupes culturels, des associations d'affaires, des organisations d'éducation, des groupes de services

Importance des partenariats communautaires

En juin 2010, la *Loi limitant l'admissibilité à la réhabilitation pour des crimes graves* est entrée en vigueur. Elle a porté la période d'inadmissibilité des demandes de suspension du casier à cinq ans dans le cas des infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire et à dix ans dans le cas d'infractions punissables par voie de mise en accusation. Elle a en outre rendues inadmissibles à un pardon les personnes déclarées coupables d'une infraction sexuelle à l'encontre d'un mineur et celles qui ont été reconnues coupables de plus de trois infractions punissables par mise en accusation. De plus, les coûts des demandes de pardon ont augmenté, en mars 2012, passant de 150 \$ à 631 \$.

La presque totalité des délinquants rencontrés a mentionné que la recherche d'emploi constituait le plus gros défi à relever lorsqu'on a un casier judiciaire, surtout que les employeurs vérifient de plus en plus les antécédents judiciaires avant d'embaucher un candidat.

et d'autres niveaux d'administration, y compris des municipalités). Ces partenariats peuvent être utiles pour réduire les préjugés, recruter des bénévoles, déboulonner les mythes et faciliter la réinstallation. Il faut mobiliser les partenaires de la collectivité plus rapidement dans le processus de planification de la libération pour permettre aux fournisseurs communautaires de disposer d'un financement stable et prévisible. Il est également nécessaire que le SCC mette au point une stratégie nationale intégrée de mobilisation publique et de partenariat en ce qui concerne les CCC. Cette stratégie pourrait par exemple comprendre la création d'un inventaire des services et des partenaires communautaires, une stratégie de mobilisation, le recensement des lacunes en matière de partenariat (p. ex. groupes culturels), un plan de sensibilisation publique qui éduque et informe les membres de la collectivité et un calendrier de surveillance et de rapports sur ces activités.

Dans son Rapport sur les plans et priorités de 2013-2014, le SCC a précisé que « des relations productives avec une diversité croissante de partenaires, d'intervenants et d'autres parties intéressées contribuant à la sécurité publique » constituaient une priorité de l'organisation⁴⁴. Cette priorité demande une coordination et une collaboration accrues entre les partenaires du SCC, les intervenants et les Canadiens. Les plans de mise en œuvre de cette priorité sont, par contre, plutôt vagues et en grande partie rudimentaires. La présente enquête a montré qu'il reste beaucoup de travail à faire pour clarifier la manière dont les partenariats avec les groupes et organisations communautaires seront établis, renforcés et maintenus ou la façon dont le Service entend profiter de l'expertise de ces groupes. Par exemple, le Cadre d'action relatif à la Stratégie des services communautaires fédéraux (SSCF) a regroupé trois activités générales sous le thème de la collaboration :

1. Établir des relations avec des partenaires/intervenants du système de justice pénale.
2. Offrir une gamme d'options en matière de logement.
3. Offrir des débouchés et des services en emploi et en employabilité.

Le Plan d'action précise que le rapport annuel contiendra une section sur les pratiques exemplaires en matière de services correctionnels communautaires qui soulignera les approches nouvelles et novatrices à cet égard⁴⁵. Le premier rapport annuel de la SSCF a été développé en 2013 et est présentement en attente d'approbation.

En matière de mobilisation de la collectivité, le SCC a par ailleurs engagé des fonds pour certaines activités de sensibilisation :

⁴⁴ SCC. Rapport sur les plans et les priorités 2013-2014.

⁴⁵ SCC. *Stratégie des services communautaires fédéraux : Cadre d'action*, août 2013.

- Le fonds de liaison (50000 \$), dont les fonds sont octroyés au personnel du SCC pour élaborer et mettre en place des initiatives de diffusion de l'information et de sensibilisation relativement au SCC.
- Le Bureau des conférenciers, base de données en ligne utilisée pour permettre aux Canadiens de communiquer avec des membres du SCC qui pourraient discuter avec les membres de leur collectivité ou de leur organisation.
- Le site Le système correctionnel au Canada : Une perspective chronologique est un site qui donne un aperçu historique des services correctionnels du Canada.

Enfin, même si le SCC emploie près de 9 000 bénévoles dans l'ensemble du pays, des gens qui participent à une vaste gamme d'activités (tutorat, événements sociaux et culturels, services confessionnels), ces liens ne peuvent remplacer des partenariats forts avec des groupes, organisations et services communautaires qui offrent des logements de transition, des soins en consultation externe, des traitements et des services de lutte contre la toxicomanie.

Budgets et financement

Les CCC sont aux prises avec des pressions financières importantes. Comme l'a mentionné un membre du personnel du SCC : « Nous sommes dotés en personnel en fonction d'un modèle de vie indépendante, ce qui ne correspond pas au type de clients qui nous est envoyé ». Les CCC disposent d'un budget annuel 30 millions de dollars (soit 12,1 % du budget des services correctionnels communautaires et 1,1 % du budget total du SCC). De nombreux employés du SCC ont fait part de ressources (financières et humaines) insuffisantes pour assurer des soins en santé mentale, une supervision efficace et une gestion du risque, mais également pour des activités comme la sensibilisation de la collectivité et la gestion des délinquants ayant des besoins spéciaux. Certains ont parlé du financement qui doit être renouvelé chaque année; ils ne savent jamais si les fonds obtenus seront disponibles pendant les années ultérieures. D'autres ont également parlé de « déshabiller Pierre pour habiller Paul », en faisant référence au fait que des montants sont soulevés retirés d'une initiative pour équilibrer le budget dans un autre secteur.

Malgré des ressources limitées, il est clair, d'après les entrevues avec le personnel et les délinquants, qu'une équipe du SCC très dévouée peut accomplir une immense quantité de travail utile et important. Des agents de libération conditionnelle ont parlé de plusieurs occasions où ils ont dépassé leur simple description de tâches pour aider des délinquants à réussir. Par exemple, ils ont été nombreux à citer les éléments suivants :

- aider les délinquants ayant des troubles de santé mentale, particulièrement en matière de gestion des médicaments ou de l'argent;
- aller chercher des délinquants à leur travail parce qu'ils n'avaient pu trouver une façon de rentrer au CCC à temps pour le couvre-feu;
- organiser des événements voyant la participation des principaux membres ou groupes de la collectivité, à l'extérieur des heures de travail et payer de leur poche les grignotines pour l'événement;
- tenter d'apprendre l'inuktitut afin de mieux communiquer avec les délinquants d'origine inuit.

De même, pratiquement tous les délinquants rencontrés ont loué le travail du personnel communautaire et ont fourni de nombreux exemples de leur dévouement, de leur enthousiasme et de leur détermination.

Les CCC ont récemment connu une nouvelle baisse de financement à la suite de la contribution du SCC au Plan d'action de réduction du déficit (PARD) du gouvernement du Canada. Le 1^{er} avril 2014, le SCC augmentera le rapport d'un agent de libération conditionnelle pour huit délinquants à un ratio de 1 pour 13 et diminuera de huit à quatre le nombre minimum de fois qu'un agent est tenu de rencontrer un délinquant chaque mois (délinquants présentant un risque élevé) et de 4 à 2 fois par mois (délinquant présentant un risque faible). Dans tous les centres visités, ces changements ont signifié la perte d'au moins un employé, le plus souvent un agent de libération conditionnelle, même si certains ont en plus perdu un membre du personnel de soutien, car le nombre d'employés de soutien est lié au nombre d'agents de libération conditionnelle. Même si chaque CCC a obtenu un nouveau poste (agent de réinsertion), il ne s'agit pas d'un poste équivalent temps plein. Somme toute, à l'échelle nationale, l'incidence financière de la mise en œuvre des mesures du PARD a entraîné la réduction de 14,9 postes équivalents temps plein, soit une réduction de 1,1 million de dollars en salaires et de 20 000 \$ en fonctionnement et entretien (F et E).

Certains agents de libération conditionnelle se sont montrés inquiets des quatre rencontres « officielles » par mois, nombre qu'ils jugent insuffisant pour gérer les risques posés par nombre de leurs clients présentant un risque élevé. La quasi-totalité des agents de libération conditionnelle interviewés ont affirmé qu'ils continueraient à rencontrer les délinquants au moins huit fois par mois, ce qui est possible uniquement parce qu'ils travaillent au sein d'un CCC. Le personnel communautaire tentera une fois de plus de faire ce qu'il croit nécessaire (c'est-à-dire continuer à gérer au même niveau le risque posé par les délinquants) avec moins de ressources. En outre, les agents de libération conditionnelle devront gérer plus de délinquants, à la suite de l'augmentation des ratios. Ils estiment que la sécurité du public pourrait être compromise par ces nouveaux niveaux de dotation et de financement.

L'incidence sur les délinquants devrait être importante, car ils recevront moins de soutien et d'orientation que maintenant. Nombre de délinquants interviewés ont parlé de l'importance de rencontrer leur agent de libération conditionnelle et de l'aide qu'il apportait au quotidien. De plus, les agents de libération conditionnelle ont fait part d'inquiétudes pour les délinquants, qu'ils doivent directement accompagner dans la collectivité, car ils disposeront de moins de temps pour ce type de supervision étroite.

Le pourcentage des ressources attribuées aux services correctionnels communautaires est en diminution (et représente déjà une part infime des dépenses relatives aux établissements correctionnels). Il est possible d'offrir des programmes efficaces dans la collectivité, et ce, à moindre coût que le maintien d'un délinquant en incarcération. Le SCC doit assurer un financement suffisant et soutenu des services correctionnels communautaires (y compris les CCC) et veiller à ce qu'il s'agisse d'une priorité. « Les investissements dans les prisons, auxquels s'ajoutent des investissements dans des programmes de réhabilitation et de réinsertion, ne contribuent pas à réduire la récidive de façon significative. Ils peuvent compliquer fortement le problème »⁴⁶.

Surveillance et rapport

Le SCC a récemment réalisé une évaluation exhaustive des services correctionnels communautaires, fondées sur cinq thèmes principaux : 1) continuum de soins, 2) évaluation des risques et préparation du cas, 3) supervision des délinquants dans la collectivité, 4) sécurité du personnel communautaire et 5) mobilisation communautaire et collaboration⁴⁷. Dans le cadre de son plan de vérification 2014-2017, le SCC a entamé une évaluation de la gestion des logements communautaires pour les détenus qui inclut également les CCC.⁴⁸ Par ailleurs, la présente enquête a trouvé peu de faits pour suggérer que des mesures de rendement propres aux CCC faisaient l'objet d'une surveillance ou de rapports⁴⁹. La surveillance continue et la production de rapports sont à la base d'un processus décisionnel éclairé, notamment quand il s'agit de modifier des budgets et des ressources, mais également pour déceler les obstacles, évaluer les succès et relever les points à améliorer.

⁴⁶ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime. *Manuel d'introduction pour la prévention de la récidive et la réinsertion sociale des délinquants*, 2012.

⁴⁷ SCC. Rapport d'évaluation des services correctionnels communautaires du SCC, Chapitre 1 : Interventions correctionnelles (2011); Chapitre 2 : Stratégies de surveillance dans la collectivité et sécurité du personnel travaillant dans la collectivité, 2012; Chapitre 3 : Engagement de la collectivité, 2013.

⁴⁸ En 2011, un examen des CCC a été réalisé (voir SCC, *La voie à suivre : Une revue des centres correctionnels communautaires*, 2011).

⁴⁹ En 2012-2013, le SCC a commencé à surveiller 30 indicateurs de rendement, annuellement, pour évaluer le rendement des diverses activités des CCC, mais aucun indicateur ne semble être propre au rendement des CCC.

Pratiques exemplaires

Plusieurs approches permettent de faciliter le retour des délinquants dans la collectivité et leur réinsertion sociale. Même s'il existe peu d'évaluations qui recensent des mesures d'interventions propres à la réinsertion pouvant être considérées comme des pratiques exemplaires, il est possible de déterminer les principales caractéristiques des interventions et des approches qui semblent faciliter la réinsertion des délinquants et contribuer à la réduction de la récidive. Les interventions communautaires les plus efficaces sont axées sur les délinquants présentant les risques les plus élevés, sont de nature intensive, débutent pendant le séjour en établissement et sont offertes en grande partie dans la collectivité⁵⁰. Elles parviennent en outre à un équilibre entre la supervision et l'assistance, fournissent un continuum d'aide pendant l'incarcération, la libération et même après, et voient la collaboration étroite des systèmes de justice, de santé (y compris les services de santé mentale ainsi que de prévention et de traitement de la toxicomanie) ainsi que des services d'éducation et sociaux (p. ex. formation professionnelle, aide à l'emploi et foyers de transition) et des organisations communautaires⁵¹. Même si le SCC dispose d'un certain nombre de programmes qui ont eu des résultats positifs en matière de réduction de la récidive, il faut élargir ces efforts et veiller à relever et à utiliser les approches et pratiques exemplaires. Le SCC doit réaliser une analyse complète des pratiques exemplaires internationales en matière de services correctionnels.

CONCLUSION

Selon les constatations du rapport, six recommandations ont été formulées dans le Rapport annuel du BEC 2013-2014 à propos des centres correctionnels communautaires, soit :

- 1. Je recommande que le SCC élabore une stratégie exhaustive prélibératoire qui comprend des rencontres obligatoires entre les délinquants et leur agent de libération conditionnelle en établissement et dans la collectivité, un processus afin de veiller à ce que les documents officiels d'un délinquant (acte de naissance et carte d'assurance-maladie) soient disponibles avant la libération et un manuel qui précise les programmes, services et soutiens disponibles dans la collectivité où il est libéré.**

⁵⁰ Voir Office des Nations Unies contre la drogue et le crime. *Manuel d'introduction pour la prévention de la récidive et la réinsertion sociale des délinquants*, 2012. Sécurité publique Canada. *La réintégration sociale des délinquants et la prévention du crime*, 2007.

⁵¹ Voir Office des Nations Unies contre la drogue et le crime. *Manuel d'introduction pour la prévention de la récidive et la réinsertion sociale des délinquants*, 2012. Sécurité publique Canada. *La réintégration sociale des délinquants et la prévention du crime*, 2007.

- 2. Je recommande que chaque CCC dispose d'un accès permanent aux ressources nécessaires, y compris des infirmiers, des travailleurs sociaux et des psychologues, pour assurer l'accès aux services et aux soins indiqués.**
- 3. Je recommande que le SCC mette au point un plan national de formation propre aux employés travaillant dans un CCC.**
- 4. Je recommande que le SCC élabore une stratégie nationale de partenariats pour les CCC qui comprend la création d'un registre des services et des partenaires disponibles, la détermination des lacunes en matière de partenariats (p. ex. groupes culturels), un plan de communication qui sensibilise et informe les membres de la collectivité et un calendrier de surveillance et de rapports relativement à ces activités.**
- 5. Je recommande que le SCC réalise une vérification opérationnelle des ressources attribuées aux services correctionnels communautaires et aux CCC en particulier. Le résultat de cette évaluation devrait orienter l'élaboration d'une stratégie renouvelée de surveillance et de présentation de rapports pour les CCC.**
- 6. Je recommande que le SCC établisse un comité de travail avec la Commission des libérations conditionnelles du Canada pour examiner les pratiques exemplaires et les lignes directrices relatives à l'utilisation appropriée des conditions de résidence pour les délinquants en libération d'office et ceux faisant l'objet d'une ordonnance de surveillance de longue durée.**

BIBLIOGRAPHIE

Armour, Audrey M. *The Siting of Locally Unwanted Land Uses: Towards a Cooperative Approach*, Progress in Planning no 35(1): 1-74, 1991.

Carlson, K. A. *Understanding community opposition to prison citing: More than fear and finances*, Corrections Today, 50, 84-90, 1988.

Congressional Research Service, Offender Reentry: Correctional Statistics, Reintegration into the Community and Recidivism, février 2014.

SCC. *À risque d'assignation à résidence : profil des délinquants mis en liberté d'office avec assignation à résidence*, 2012.

SCC. *Vérification de la surveillance dans la collectivité*, 2010.

SCC. *Vérification du processus de mise en liberté*, 2012.

SCC. *Cadre d'action relatif à la Stratégie des services communautaires fédéraux*, août 2013.

SCC. *Cadre de responsabilisation des services correctionnels pour Autochtones : Rapport de mi-année 2013-2014*

SCC. *Rapport sur les plans et les priorités*, 2013-2014.

SCC. *Rapport d'évaluation des services correctionnels communautaires du SCC, Chapitre 1 : Interventions correctionnelles*, 2011.

SCC. *Rapport d'évaluation des services correctionnels communautaires du SCC, Chapitre : stratégies de surveillance dans la collectivité et sécurité du personnel travaillant dans la collectivité*, 2012.

SCC. *Rapport d'évaluation des services correctionnels communautaires du SCC, chapitre 3 : Engagement de la collectivité*, 2013.

SCC. *La voie à suivre : une revue des centres correctionnels communautaires*. Direction de la réinsertion sociale dans la collectivité, régions du Québec et de l'Ontario, 2011.

SCC. *Development of a Community Corrections Strategy: What We Have Heard*, juillet 2010.

SCC. *Changement dans le profil des délinquants résidant dans les établissements communautaires : 1998 et 2008*, 2011.

SCC. *Libération d'office avec assignation à résidence - Analyse descriptive*, 2000.

SCC. *Délinquants visés par une ordonnance de surveillance de longue durée assortie d'une assignation à résidence à leur mise en liberté*, 2012.

SCC. *Délinquants visés par une ordonnance de surveillance de longue durée assortie d'une assignation à résidence à leur mise en liberté*, 2012.

SCC. *Délinquants sexuels déclarés délinquants à contrôler dans les centres correctionnels communautaires (CCC) : comparaison avec d'autres groupes dans les CCC*, 2011.

SCC. *Le retour en toute sécurité des délinquants dans la communauté*, 2005.

Griffiths, C.T. et Verdun-Jones, S.N. *Canadian criminal justice (2nd ed.)*, Toronto: Harcourt Brace, 1994.

Ipsos-Reid. *Opinions du public sur l'échange de renseignements dans le système de justice pénale*, rapport final, Ottawa, ministère du Solliciteur général du Canada, 2002.

Lindsay, M.C. *A matter of partnership: Public involvement in residential community corrections*, département de la Justice des États-Unis, National Institute of Corrections, 1990.

Martin, Randy et David L. Myers. *Public Response to Prison Siting: Perceptions of Impact on Crime and Safety*. *Criminal Justice and Behaviour*, 32:143, 2005.

Commission des libérations conditionnelles du Canada, *Rapport de surveillance du rendement 2012-2013*.

Petersilia, J. et Turner, S. *Intensive probation and parole* dans M. Tonry (ed.) *Crime and Justice, A review of the research*, volume 17, Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

Sécurité publique Canada. *La réintégration sociale des délinquants et la prévention du crime*, 2007.

Roberts, Julian V. *Public Confidence in Criminal Justice: A Review of Trends 2004-05*, novembre 2004. Rapporté réalisé pour Sécurité publique Canada.

Roberts, Julian et Mike Hough. *The State of the Prisons: Exploring Public Knowledge and Opinion*, The Howard Journal 44:3, 2005.

Shichor, D. *Myths and realities in prison siting*, Crime & Delinquency 38(1), 70-87, 1992.

Statistique Canada. *Statistiques sur les crimes déclarés par la police au Canada, 2012, 2013*.

Le sixième symposium national sur la justice pénale sur la confiance du public à l'égard du système de justice pénale, «Réinventer la justice pénale : le sixième symposium national », Ottawa, Ontario, janvier 2014.

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime. *Manuel d'introduction pour la prévention de la récidive et la réinsertion sociale des délinquants*, 2012.

Webster, R. et coll. *Building Bridges to Employment for Prisoners*, Home Office Research Study No. 226, Londres, Home Office, Research, Development and Statistics Directorate, 2001.

Young, Michael. *Rethinking community resistance to prison siting: Results from a community impact assessment*, Canadian Journal of Criminology 40:323, 1998.