



Rapport du Vérificateur général du Québec  
à l'Assemblée nationale pour l'année 2016-2017

Automne 2016

Audit de performance

## **Services correctionnels: réinsertion sociale**

Ministère de la Sécurité publique  
Commission québécoise des libérations conditionnelles

CHAPITRE

5



# Faits saillants

## Objectifs des travaux

Le ministère de la Sécurité publique (MSP) est responsable de l'application de la *Loi sur le système correctionnel du Québec*. Cette loi a pour objet de favoriser la réinsertion sociale des personnes contrevenantes, tout en assurant la protection de la sécurité du public et le respect des décisions des tribunaux.

Nos travaux visaient à :

- déterminer si le ministère, en collaboration avec ses partenaires, prend en charge avec efficacité et efficience les personnes contrevenantes ou prévenues, afin de permettre leur réinsertion sociale ;
- vérifier que le MSP préserve la sécurité du public lorsqu'il réalise des activités visant la réinsertion sociale.

Le rapport entier est disponible au [www.vgq.qc.ca](http://www.vgq.qc.ca).

## Résultats de l'audit

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de l'audit de performance concernant les services correctionnels, volet réinsertion sociale.

---

**Des évaluations de personnes contrevenantes ou prévenues sont absentes des dossiers et un grand nombre sont produites en retard.** En 2014-2015, 45 % des évaluations n'ont pas été menées dans les délais impartis.

---

**La réalisation de plusieurs évaluations et de plans d'intervention manque de rigueur.** Des évaluations et des plans sont incomplets. Certaines évaluations sont incohérentes par rapport à l'information contenue dans le dossier et des plans ne traitent pas des problèmes liés à la délinquance des personnes évaluées.

---

**Les personnes contrevenantes n'ont pas suffisamment accès aux programmes nécessaires pour traiter leurs problèmes.** De plus, le MSP n'effectue pas d'évaluation de programmes, de sorte qu'il ne sait pas dans quelle mesure les programmes offerts contribuent à la réinsertion sociale de ces personnes.

---

**Les efforts du ministère pour suivre le cheminement des personnes contrevenantes ou prévenues sont insuffisants.** Il ne peut donc pas évaluer l'atteinte des objectifs du plan d'intervention et apporter les ajustements, si nécessaire.

---

**Le MSP ne respecte pas la fréquence des contrôles qu'il s'est fixée pour s'assurer du respect des conditions imposées par la cour lors de peines d'emprisonnement avec sursis.** En 2014-2015, il n'a réalisé que 78 % des 23 776 visites à domicile qui auraient dû être faites.

---

**Le ministère ne dispose toujours pas d'un dossier unique pour chaque personne contrevenante ou prévenue, même si le rapport Corbo le recommandait il y a plus de 15 ans.** Il n'a pas toujours l'information nécessaire pour prendre en charge les personnes qui lui sont confiées.

---

**Le MSP a tardé à analyser les données sur la récidive des personnes contrevenantes.** Il ne connaît pas encore le résultat de ses efforts de réinsertion sociale.

---

**À la Commission québécoise des libérations conditionnelles (CQLC), le taux de reports d'audience pour l'obtention d'une libération conditionnelle oscille autour de 30 %.** Malgré les actions entreprises par la Commission, ce taux ne diminue pas. Le processus de constitution d'un dossier est encore une cause importante de reports.

---

## Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MSP et de la CQLC. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités auditées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

### Recommandations au ministère

- 1 S'assurer de produire une évaluation de qualité des personnes prises en charge et de la faire en temps opportun et dans le respect de la loi, afin de favoriser leur réinsertion sociale.**
- 2 Élaborer des plans d'intervention pertinents et cohérents par rapport à l'information contenue dans les évaluations.**
- 3 Intensifier auprès des détenus, en collaboration avec la Commission québécoise des libérations conditionnelles, ses efforts de promotion des mesures de mise en liberté sous condition.**
- 4 Rendre accessibles des programmes qui sont adaptés aux besoins des personnes prises en charge. Pour ce faire, le ministère doit notamment :**
  - recenser les besoins de ces personnes ;
  - arrimer les programmes aux besoins ;
  - évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficacé de ces programmes.
- 5 S'assurer que les établissements de détention utilisent l'outil de classement conformément aux instructions du ministère.**
- 6 Améliorer le suivi du cheminement des personnes prises en charge afin :**
  - d'évaluer l'atteinte des objectifs des plans d'intervention ;
  - d'apporter les ajustements, le cas échéant ;
  - de s'assurer du respect des conditions imposées par la cour.
- 7 Mettre en place un dossier unique pour chaque personne contrevenante ou prévenue dans le but d'augmenter l'efficacité et l'efficé de ses interventions.**
- 8 Mesurer sa performance à l'égard des interventions de réinsertion sociale et en rendre compte.**

---

### Recommandation à la Commission

- 9 Poursuivre, de concert avec le ministère, ses efforts pour réduire les reports d'audience visant l'obtention d'une libération conditionnelle.**
-

## Table des matières

<b>1 Mise en contexte</b>	<b>6</b>
<b>2 Résultats de l'audit</b>	<b>11</b>
2.1 Processus de réinsertion sociale	11
Évaluation et plan d'intervention	
Mise en œuvre du plan	
Suivi du cheminement des personnes contrevenantes ou prévenues	
Dossier des personnes contrevenantes ou prévenues	
Recommandations	
2.2 Mesure de la performance	30
Récidive	
Mise en liberté sous condition	
Recommandations	
Commentaires des entités auditées	35
Annexes et sigles	41

## Équipe

Marcel Couture  
Vérificateur général adjoint

Alain Fortin  
Directeur principal

Janique Lambert  
Directrice de vérification

Olivier-Aimé Étienne  
Catherine Labbé

Guy Marcotte  
Prudence Mayo Tsoumtsas  
Daniel Otis

Joëlle Paquet  
Philippe Turcot

Une personne contrevenante purge une peine après avoir été reconnue coupable d'une infraction à une loi ou à un règlement en vigueur.

Une personne prévenue est incarcérée dans un établissement de détention en attendant sa comparution, son procès ou le résultat de celui-ci.

# 1 Mise en contexte

1 Le ministre de la Sécurité publique est responsable de l'application de la *Loi sur le système correctionnel du Québec*, laquelle a été adoptée en 2002 et est entrée en vigueur en 2007.

2 Selon cette loi, les services correctionnels du ministère de la Sécurité publique (MSP), la Commission québécoise des libérations conditionnelles (CQLC) ainsi que leurs partenaires (ministères et organismes communautaires) doivent favoriser la réinsertion sociale des **personnes contrevenantes**. L'objectif de la réinsertion sociale est d'aider ces personnes à devenir des citoyens respectueux des lois. La réinsertion doit être faite dans le respect des droits fondamentaux de ces personnes, mais elle doit permettre d'exercer sur elles un contrôle raisonnable, sécuritaire et humain. La loi mentionne également que les mesures restrictives de liberté adaptées à la personne contribuent à assurer la protection de la société et le respect des décisions des tribunaux.

3 La loi est directement inspirée du rapport Corbo, déposé en 2001, intitulé *Pour rendre plus sécuritaire un risque nécessaire*. Ce rapport fait suite à un événement survenu en 2000 : un garçon a été tué par une personne qui bénéficiait d'une mesure de libération anticipée. Parmi les recommandations du rapport, notons celles-ci : modifier la loi pour obliger l'évaluation des personnes contrevenantes, créer des dossiers informatisés uniques pour chacune d'elles et élaborer des programmes pour la réinsertion sociale.

4 Comme le montre l'organigramme simplifié présenté à l'annexe 2, la Direction générale des services correctionnels (DGSC) mène les activités du ministère en la matière ; elle prend donc en charge les personnes contrevenantes ou **prévenues**.

5 Pour s'acquitter de ses responsabilités, la DGSC comptait 4 110 employés au 19 janvier 2016. Le tableau 1 présente la répartition de l'effectif selon les principales catégories de personnel.

**Tableau 1** Effectif de la Direction générale des services correctionnels

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Cadres	305	326	358	344
Professionnels	505	488	499	494
Agents des services correctionnels	2 534	2 550	2 816	2 703
Autres	540	544	579	569
<b>Total</b>	<b>3 884</b>	<b>3 908</b>	<b>4 252</b>	<b>4 110</b>

Source : MSP.

6 Quant aux dépenses de la DGSC, elles représentaient 333 millions de dollars en 2015-2016. Le tableau 2 présente l'évolution de ses dépenses au cours des quatre dernières années.

**Tableau 2** Dépenses de la Direction générale des services correctionnels  
(en millions de dollars)

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Rémunération	224	233	247	256
Fonctionnement	73	76	80	77
<b>Total</b>	<b>297</b>	<b>309</b>	<b>327</b>	<b>333</b>

Source : MSP.

## Sentences

7 Le droit criminel est sous l'autorité législative exclusive du gouvernement fédéral. En vertu du *Code criminel*, une personne condamnée à une peine d'emprisonnement d'au plus deux ans moins un jour purge celle-ci dans un établissement de détention provincial. Pour sa part, le gouvernement du Québec peut déterminer une peine par rapport aux lois provinciales et établit la façon dont elle s'applique (amende, pénalité ou emprisonnement).

8 Un juge peut prononcer deux types de sentences, soit une peine à purger dans un établissement de détention, soit une peine à purger dans la communauté. Dans ce dernier cas, la personne fait l'objet de mesures de contrôle qui permettent de s'assurer du respect des conditions imposées par les tribunaux. L'annexe 3 présente les peines purgées dans la communauté.

9 Lorsque le risque pour la sécurité de la société le justifie, un juge peut également ordonner la détention préventive de la personne suspectée. Dans ce cas, le ministère la prend en charge à titre de personne prévenue. L'annexe 4 décrit le cheminement d'une personne contrevenante ou prévenue, de son arrestation jusqu'à sa prise en charge par le MSP.

10 Comme le montre le tableau 3, le nombre d'admissions en détention et de demandes de suivi dans la communauté a augmenté de 2010 à 2016. Compte tenu des admissions, des places disponibles dans chaque établissement et des endroits de comparution, le MSP doit effectuer au-delà de 30 000 transferts interétablissements annuellement.

**Tableau 3 Admissions en détention et demandes de suivi**

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Nombre d'admissions <sup>1</sup>	40 777	41 749	42 720	43 561	43 843	43 165
Nombre de demandes de suivi dans la communauté <sup>2</sup>	20 916	21 857	22 511	23 381	23 361	22 697

1. Ce nombre comprend les personnes prévenues et les personnes contrevenantes.
2. Ce nombre inclut les demandes faites à la suite d'ordonnances de la cour ainsi que celles liées aux libérations conditionnelles et aux permissions de sortir accordées aux personnes incarcérées par les directeurs des établissements de détention et la CQLC.

Source : MSP.

## Réinsertion sociale

11 Bien que la réinsertion sociale soit au cœur de la *Loi sur le système correctionnel du Québec*, entrée en vigueur il y a neuf ans, la préoccupation relative à la réinsertion existe depuis plus longtemps. D'ailleurs, notre rapport de 1996-1997, lequel porte sur l'administration des sentences et la réinsertion sociale des délinquants, mentionne que le MSP a confié à la DGSC la mission d'administrer les décisions des tribunaux et de favoriser la réinsertion sociale des contrevenants.

12 La réinsertion sociale se définit comme un ensemble d'interventions, qu'elles aient lieu dans un établissement de détention ou dans la communauté, visant à ce que la personne contrevenante vive de façon socialement acceptable dans le respect des lois. La mise en œuvre de ces interventions se traduit par des **programmes** dont le but est de soutenir le cheminement de la personne. La réinsertion sociale est un excellent moyen de réduire les risques de récidive et, en conséquence, les coûts financiers et sociaux liés à un retour en prison.

13 Compte tenu de la durée des peines à purger dans les établissements de détention du Québec et des différentes mesures de mise en liberté existantes (annexe 5), les efforts de réinsertion sont fournis sur une période relativement courte. Le tableau 4 donne la durée moyenne des séjours des personnes incarcérées au cours des quatre dernières années.

Les programmes regroupent l'ensemble des activités visant à modifier le comportement d'une personne contrevenante ou prévenue par la reconnaissance des conséquences de ses actes, la détermination de certains facteurs en lien avec sa délinquance et la prise en considération de moyens socialement acceptables pour répondre à ses besoins.

**Tableau 4 Durée moyenne des séjours dans les établissements de détention (en jours)**

Statut	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Personnes condamnées – peine continue	74,1	73,8	74,8	75,2
Personnes condamnées – peine intermittente	11,3	11,4	11,6	12,0
Personnes prévenues	23,4	25,1	25,8	27,2

Source : MSP.



## Cadre légal

14 Pour l’incarcération et la réinsertion sociale des personnes contrevenantes, on s’appuie principalement sur la *Loi sur le ministère de la Sécurité publique* et sur la *Loi sur le système correctionnel du Québec*. Le tout doit être fait dans le respect de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Voici les principales dispositions de chacune d’elles à cet égard.

---

### *Loi sur le ministère de la Sécurité publique*

Cette loi définit l’organisation et le fonctionnement du ministère de la Sécurité publique. Elle précise les fonctions du ministre, lesquelles consistent notamment à :

- administrer les établissements de détention ;
- administrer, à titre de fiduciaire, le Fonds central de soutien à la réinsertion sociale et conseiller le gouvernement à l’égard des programmes établis par les fonds constitués dans les établissements de détention ;
- assurer la disponibilité des services d’agents de probation et d’agents de surveillance et surveiller l’exécution des ordonnances de probation et de sursis.

---

### *Loi sur le système correctionnel du Québec*

La loi définit le mandat des services correctionnels et institue la CQLC.

Elle établit les principes généraux qui doivent guider les services correctionnels du MSP, la CQLC ainsi que leurs partenaires parmi les organismes communautaires et tous les autres intervenants du système correctionnel, dans l’exercice de leur mandat respectif.

Elle permet de reconnaître comme partenaires du ministère des organismes communautaires qui proposent des activités ou des services complémentaires à ceux que le MSP offre. Ces organismes participent également au suivi des personnes dans la communauté dans la mesure et selon les conditions prévues par le ministère.

La loi établit aussi les responsabilités des directeurs des établissements de détention et de la CQLC, et détermine les motifs admissibles et les critères à considérer pour accorder les permissions de sortir ainsi que les libérations conditionnelles.

Elle constitue un fonds de soutien à la réinsertion sociale dans chaque établissement de détention et définit ses fonctions.

Deux organismes de concertation sont créés, soit le Comité de concertation des Services correctionnels et de la Commission québécoise des libérations conditionnelles et le Conseil des pratiques correctionnelles du Québec.

La loi définit leur composition et leur mandat.

---

### *Charte des droits et libertés de la personne*

La Charte détermine certains droits judiciaires, notamment le fait que toute personne détenue dans un établissement de détention qui attend l’issue de son procès a le droit d’être séparée des prisonniers qui purgent une peine.

---

## Rôles et responsabilités

15 Le présent audit a été effectué auprès du MSP et de la CQLC. Il porte principalement sur la prise en charge par les services correctionnels du ministère des personnes contrevenantes ou prévenues, et ce, dans le but de permettre leur réinsertion sociale. Voici les rôles et responsabilités des principaux acteurs à cet égard.

---

MSP	<p>Afin d'assurer à la population un milieu de vie sécuritaire, la DGSC, en collaboration avec les entités et les organismes avec lesquels elle partage son mandat, contribue à éclairer les tribunaux. Elle assume aussi la prise en charge, dans la communauté ou dans les établissements de détention, des personnes qui lui sont confiées en favorisant leur réinsertion sociale tout en préservant la sécurité du public.</p> <p>Son mandat consiste notamment à :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ fournir aux tribunaux des rapports présentenciels ou tout autre renseignement qui lui est demandé ;</li><li>▪ évaluer les personnes qui lui sont confiées, en assurer la garde et le suivi dans la communauté jusqu'à la fin de leur peine ;</li><li>▪ élaborer et offrir des programmes et des services de soutien à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes et favoriser leur accès à des programmes et à des services spécialisés offerts par des ressources de la communauté ;</li><li>▪ faire de la recherche en matière correctionnelle.</li></ul>
CQLC	<p>Un amendement apporté à la législation fédérale en 1977 a fait en sorte que la compétence en matière de libération conditionnelle pour les peines de moins de deux ans a été déléguée aux provinces qui le désiraient. Ainsi, la CQLC décide des permissions de sortir préparatoires à la libération conditionnelle, des permissions de sortir pour visite à la famille et de la libération conditionnelle des personnes incarcérées dans un établissement de détention pour une peine de six mois et plus. Plus particulièrement, la Commission :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ prend ses décisions en tenant compte de tout renseignement nécessaire et disponible au sujet des personnes contrevenantes ;</li><li>▪ établit ses orientations en tenant compte de celles établies par le ministre, les lui transmet et en fait la diffusion.</li></ul>

---

Les directions des services professionnels correctionnels sont notamment responsables des activités d'encadrement, d'accompagnement et de contrôle des personnes purgeant leur peine dans la communauté.

16 Pour nos travaux, nous avons visité 3 établissements de détention et 3 **directions des services professionnels correctionnels** (DSPC). Dans ces 6 entités, nous avons sélectionné et examiné 45 dossiers de personnes contrevenantes.

17 Les objectifs de l'audit, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

## 2 Résultats de l'audit

18 Les travaux se sont articulés autour de deux axes, soit le processus de réinsertion sociale et la mesure de la performance.

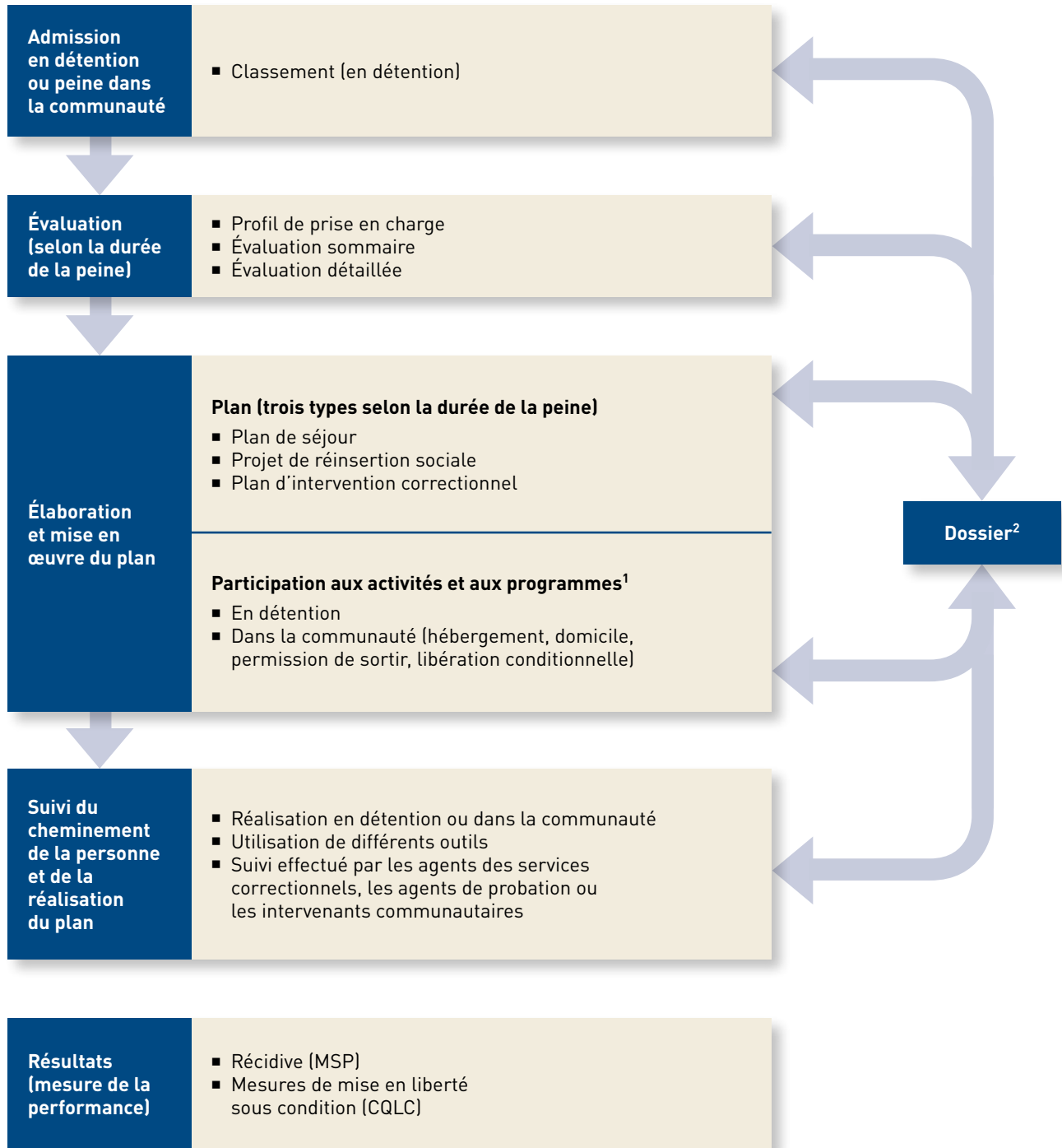
19 Malgré le rapport du Vérificateur général publié en 1997, le rapport Corbo de 2001, l'adoption d'une nouvelle loi en 2002 et le Plan d'action gouvernemental 2010-2013, intitulé *La réinsertion sociale des personnes contrevenantes : une sécurité durable*, plusieurs lacunes persistent quant au processus de réinsertion sociale du MSP. Ainsi, le ministère n'assure pas toujours le meilleur cheminement des personnes contrevenantes ou prévenues, ce qui risque de freiner leurs progrès en termes de réinsertion sociale. De plus, il ne mesure pas le résultat de ses efforts de réinsertion.

### 2.1 Processus de réinsertion sociale

20 Afin de soutenir les personnes contrevenantes dans leur cheminement vers un mode de vie socialement acceptable dans le respect des lois, le MSP doit effectuer diverses interventions. Ce dernier doit ainsi procéder à des évaluations rigoureuses des personnes contrevenantes ou prévenues pour tenter de cerner les problèmes liés à leur délinquance, élaborer des plans d'intervention pertinents, fournir des programmes en lien avec les problèmes relevés et effectuer un suivi efficace du cheminement de ces personnes.

21 La figure 1 décrit les principales étapes du processus de réinsertion sociale.

**Figure 1 Processus de réinsertion sociale**



1. L'offre de programmes est élaborée par le MSP directement, le fonds de réinsertion, les partenaires en éducation, en emploi et en santé ainsi que les organismes communautaires (achats de programmes).

2. Lorsqu'une personne est confiée aux services correctionnels, un dossier est constitué. Il est consulté et mis à jour à chaque étape du processus afin de rassembler l'information nécessaire à la prise en charge de la personne contrevenante ou prévenue et au suivi de son cheminement.

## Évaluation et plan d'intervention

22 Selon la *Loi sur le système correctionnel du Québec*, le MSP doit évaluer les personnes qui lui sont confiées, et ce, dès qu'il les prend en charge. Cette activité, qui constitue la première étape de la démarche de réinsertion sociale, a pour but d'établir le risque de récidive et le potentiel de réinsertion sociale associés à une personne. Elle vise également à préciser les « **besoins criminogènes** » sur lesquels porteront les interventions, à déterminer les ressources nécessaires en matière d'encadrement et d'accompagnement et à établir un plan d'intervention.

Un besoin criminogène constitue un facteur de risque de récidive lié aux problèmes de délinquance d'une personne contrevenante. Il s'agit par exemple d'un problème de dépendance aux drogues ou à l'alcool, problème qu'il est possible de corriger par des interventions.

23 Le MSP utilise trois types d'évaluation, soit le profil de prise en charge, l'évaluation sommaire et l'évaluation détaillée. Le choix du type d'évaluation le plus approprié est fonction de la durée de la peine, du statut de la personne (contrevenante ou prévenue) et de la nature du délit. Voici les principales caractéristiques selon les types d'évaluation.

Type d'évaluation	Responsable	Plan	Clientèle	Délai de production
<b>Profil de prise en charge</b> Formulaire papier : Profil de prise en charge	Agent des services correctionnels	s.o.	Peine d'incarcération de 30 jours et moins	3 jours ouvrables à partir de l'admission
<b>Évaluation sommaire</b> Formulaire papier : Évaluation sommaire d'une personne prévenue ou contrevenante	Agent des services correctionnels	Plan de séjour  Projet de réinsertion sociale	Détention provisoire consécutive de 21 jours et plus (personne prévenue)  ■ Peine d'incarcération de plus de 30 jours et de moins de 6 mois  ■ Mesure dans la communauté de moins de 6 mois	5 jours ouvrables après 21 jours de détention  5 jours ouvrables ou au plus tard avant la fin du 1/6 de la peine  5 jours ouvrables à partir du prononcé de la sentence
<b>Évaluation détaillée</b> Outils actuariels : ■ <i>Level of Service/ Case Management Inventory</i> (LS/CMI) ■ Outils spécialisés en délinquance sexuelle	Agent de probation ou conseiller en milieu carcéral	Plan d'intervention correctionnel (lorsque le niveau de risque le requiert)	■ Peine d'incarcération de 6 mois et plus  ■ Sentence de 6 mois et plus ; peine d'incarcération inférieure à 6 mois  ■ Mesure dans la communauté de 6 mois et plus	7 jours avant la fin du 1/6 de la peine ou au plus tard 45 jours après le prononcé de la sentence  62 jours après le début de la mesure dans la communauté  62 jours après le début de la mesure dans la communauté

## Réalisation des évaluations et des plans d'intervention

24 Pour certains dossiers, plus d'une évaluation doit être réalisée concernant une même sentence. C'est le cas notamment lorsqu'une sentence inclut à la fois une peine d'incarcération et une mesure à purger dans la communauté. Le tableau 5 présente la situation liée aux 55 évaluations devant être produites pour les 45 dossiers de personnes contrevenantes sélectionnés.

**Tableau 5** Situation liée aux évaluations

	Évaluation absente		Évaluation examinée		Total
	Personnes en détention	Personnes dans la communauté	Personnes en détention	Personnes dans la communauté	
Profil de prise en charge	1	-	-	-	1
Évaluation sommaire	4	-	15	-	19
Évaluation détaillée	-	1	15	19	35
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>30</b>	<b>19</b>	<b>55</b>
	<b>6</b>		<b>49</b>		

25 Des évaluations sont absentes des dossiers et un grand nombre sont produites en retard. De plus, la réalisation de plusieurs évaluations et de certains plans d'intervention manque de rigueur. Pourtant, ces éléments sont primordiaux pour la réinsertion sociale des personnes contrevenantes.

### Délais de production

26 L'évaluation des personnes contrevenantes ou prévenues constitue la pierre angulaire du processus de réinsertion. L'absence d'évaluation ou tout retard dans leur production se répercute sur les étapes suivantes, notamment l'examen des demandes de permission de sortir et la libération conditionnelle. Conscient de l'importance d'intervenir le plus tôt possible, le MSP a établi des délais de production à respecter pour chacun des types d'évaluation. Il voulait ainsi encadrer la réalisation des évaluations. Or, en 2014-2015, 45 % des évaluations n'ont pas été menées dans les délais impartis. Le tableau 6 en donne le détail.

**Tableau 6 Évaluations en retard en 2014-2015 selon les statistiques du MSP (en pourcentage)<sup>1</sup>**

	Personnes en détention	Personnes dans la communauté	Total
Évaluation sommaire	30,3	85,8	34,7
Évaluation détaillée	48,8	48,7	48,7
<b>Total</b>	<b>39,2</b>	<b>50,1</b>	<b>45,1</b>

1. Le pourcentage est déterminé par rapport au total des évaluations qui devaient être produites en 2014-2015. Il est à noter que le MSP ne calcule pas les retards relatifs aux profils de prise en charge.

Source : MSP.

27 Comme le tableau 5 l'indique, 6 évaluations sont absentes des dossiers sélectionnés. Parmi les 49 évaluations que nous avons examinées, 23 ont été faites en retard (tableau 7).

**Tableau 7 Évaluations en retard pour les dossiers examinés**

	Personnes en détention		Personnes dans la communauté	
	Nombre	Retard moyen (en jours)	Nombre	Retard moyen (en jours)
Évaluation sommaire	6	26,2	–	s.o.
Évaluation détaillée	9	24,6	8	42,4
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>25,2</b>	<b>8</b>	<b>42,4</b>

23

28 Les causes du retard dans la production des évaluations sont multiples. Dans certains cas, l'accès à certains renseignements judiciaires ou policiers, par exemple les antécédents judiciaires de la personne ou les circonstances entourant le délit, n'est pas obtenu en temps opportun. D'autre part, les personnes purgeant leur peine dans la communauté sont parfois difficiles à rencontrer rapidement, ce qui peut ralentir le processus.

29 Bien que notre examen de dossiers n'ait pas fait ressortir cet élément, plusieurs des intervenants rencontrés ont mentionné que les nombreux transferts entre les établissements de détention étaient également une cause de retard dans la production des évaluations. Les statistiques du MSP révèlent que les retards durent depuis plusieurs années. D'ailleurs, notre rapport de 1996-1997 faisait déjà état de retards importants.

## Qualité des évaluations

30 Parmi les 49 évaluations examinées, plusieurs montrent qu'il y a un manque de rigueur. Le tableau 8 donne les résultats de notre examen.

**Tableau 8** Qualité des évaluations examinées

	Évaluation non rigoureuse	Évaluation adéquate	Total
Évaluation sommaire	10	5	15
Évaluation détaillée	2	32	34
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>37</b>	<b>49</b>

Produit par les services de police, le **précis des faits** est un document qui fait état de tous les détails concernant le délit à l'origine de la peine et en décrit toutes les circonstances.

31 Des évaluations présentent des données qui sont incohérentes par rapport à des renseignements figurant dans le dossier. D'autres évaluations sont incomplètes ou ne tiennent pas compte de toute l'information contenue dans le dossier ou des besoins qui ont été soulignés dans d'autres documents, notamment dans les évaluations antérieures, les **précis des faits** et les antécédents judiciaires.

32 Les évaluations détaillées examinées comportent peu de lacunes. Le manque de rigueur est nettement plus criant dans les évaluations sommaires, ce qui est le cas pour les courtes peines, lesquelles sont le plus souvent purgées dans les établissements de détention. Les formulaires d'évaluation sommaire décrivent peu ou pas les besoins et la problématique de la personne contrevenante ou prévenue.

33 Par exemple, pour un dossier examiné, l'évaluation sommaire effectuée quand la personne était en détention comporte de multiples erreurs et des incohérences, en particulier à propos du motif de l'incarcération et de la détermination des problèmes à l'origine de la délinquance. Dans ce cas, la personne contrevenante avait d'abord fait l'objet d'une évaluation détaillée lorsqu'elle était dans la communauté lors d'une peine d'emprisonnement avec sursis. L'évaluation mentionnait la consommation de drogues comme principal besoin criminogène. À la suite de l'arrestation de la personne pour possession de cannabis et d'amphétamines, la cour a transformé une partie de la période de sursis en peine de détention, ce qui a donné lieu à une évaluation sommaire. Or, aucun problème de drogue ne figure dans l'évaluation et, selon celle-ci, le délit à l'origine de l'incarcération était une fraude. Une permission de sortir a été accordée à la personne contrevenante, notamment sur la base de cette évaluation erronée. En raison de problèmes de comportement pendant la permission, celle-ci a dû être révoquée.

34 Depuis 2013, soit sept ans après l'entrée en vigueur de la *Loi sur le système correctionnel du Québec*, le ministère a mis en place un système ministériel de contrôle de la qualité des évaluations détaillées réalisées à l'aide de l'outil actuariel d'évaluation LS/CMI. Toutefois, il ne dispose pas encore d'un tel système pour les autres types d'évaluation, notamment les évaluations sommaires. Étant donné que plus de lacunes sont présentes pour ce type d'évaluation, effectuer un contrôle de la qualité de ces dernières revêt toute son importance.



## Préparation des plans d'intervention

35 Les évaluations effectuées par le ministère permettent d'élaborer des plans d'intervention adaptés à la situation particulière de chacune des personnes prises en charge. Pour les peines de plus de six mois, le MSP élabore généralement des plans d'intervention correctionnels détaillés, lesquels sont guidés par la détermination des besoins criminogènes. Pour les courtes peines, il établit des projets de réinsertion sociale moins élaborés, basés sur les faits observés et la problématique soulevée lors de l'évaluation. Dans tous les cas, les plans d'intervention visent à réduire le risque de récidive et à soutenir la réinsertion sociale des personnes prises en charge.

36 Davantage de lacunes ont été observées dans les plans découlant des évaluations sommaires. En effet, plus des trois quarts des plans d'intervention liés aux évaluations sommaires analysées sont incomplets. Plusieurs d'entre eux ne constituent pas des projets de réinsertion sociale, car ils ne comportent pas d'activité et ne proposent aucun programme. Dans d'autres cas, des problèmes liés à la délinquance ne sont pas traités dans le plan, bien qu'ils aient été relevés lors de l'évaluation.

37 Le tableau 9 donne les résultats à l'égard des évaluations sommaires portant sur des personnes prévenues depuis plus de 21 jours. Dans les 2 cas pour lesquels le plan est présent, celui-ci se limite à décrire l'intérêt de la personne prévenue à participer à des activités, comme des rencontres d'alcooliques anonymes, ou à nommer des activités de loisir que la personne prévoit faire.

**Tableau 9 Évaluations sommaires des personnes prévenues**

Évaluation absente	Évaluation examinée		Total
	Aucun plan de séjour	Plan non rigoureux	
3	3	2	8

38 Les causes des lacunes relevées dans les plans d'intervention sont multiples. Nommons entre autres :

- le manque de rigueur dans l'élaboration des plans ;
- un accès limité aux programmes pour les personnes incarcérées dans certains secteurs des établissements de détention ;
- une offre de programmes quasi inexistante pour les personnes qui purgent des peines intermittentes.

39 Par ailleurs, une directive du ministère précise que les évaluations détaillées et les plans y afférents doivent être révisés après un an, entre autres afin d'adapter le plan en fonction du cheminement de la personne. Or, ces révisions n'ont pas été effectuées pour les dossiers examinés.

40 Le passage de la personne contrevenante de la détention à la communauté constitue une étape importante dans le processus de réinsertion sociale. La libération conditionnelle est l'une des principales mesures de mise en liberté. Si elle est accordée, la personne contrevenante doit respecter les conditions d'encadrement et de surveillance qui lui sont imposées, et ce, jusqu'à la fin

de sa peine. Toutefois, si la personne y renonce, elle est libérée quand elle a purgé les deux tiers de sa peine, mais il n’y a ni encadrement, ni surveillance, ni projet de réinsertion sociale.

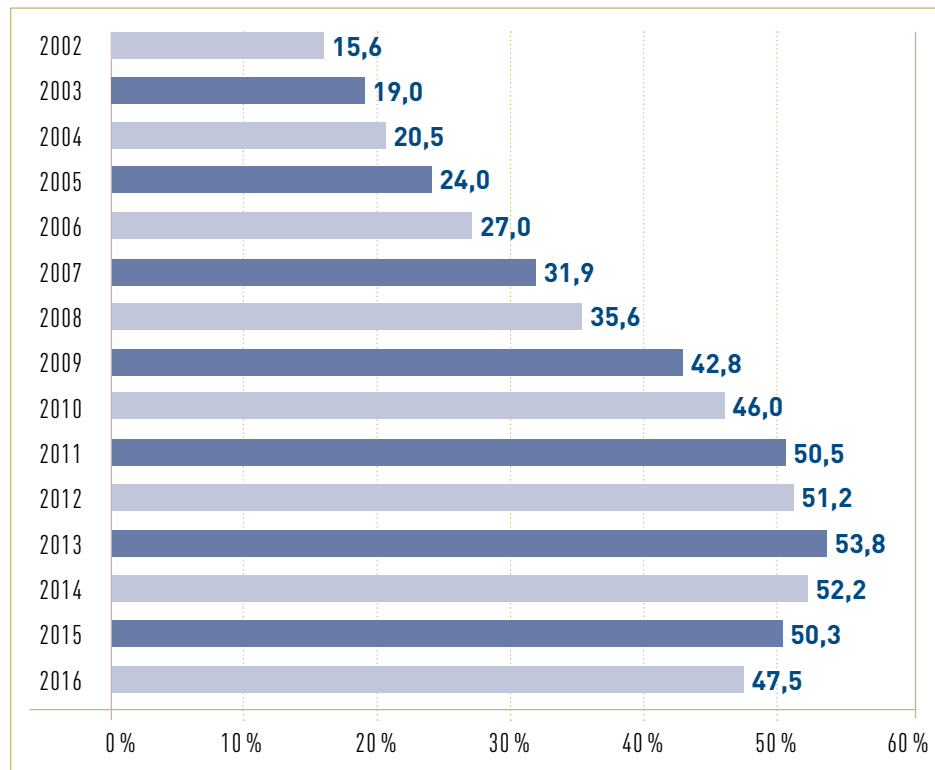
Le projet de sortie correspond à ce que la personne contrevenante se propose de réaliser pour favoriser sa réinsertion sociale. Les activités doivent être en lien avec le plan d’intervention. Par exemple, la personne peut être hébergée dans une ressource communautaire et participer aux programmes d’aide de cette ressource, suivre une thérapie, obtenir un emploi ou retourner aux études.

41 La préparation des personnes détenues à l’obtention d’une libération conditionnelle, notamment par la participation à des programmes ou par l’établissement d’un **projet de sortie**, peut constituer une partie intégrante du plan d’intervention.

42 Or, comme le montre la figure 2, environ 50 % des personnes admissibles renoncent à leur audition pour l’obtention d’une telle libération, et ce, depuis plus de cinq ans. D’autre part, le taux de renonciation était de l’ordre de 16 % lors de l’adoption de la *Loi sur le système correctionnel du Québec* en 2002 et de 32 % lors de son entrée en vigueur en 2007. Quoique le MSP, en collaboration avec la CQLC, ait mis en œuvre différentes mesures pour réduire le nombre de renoncations, il n’y a pas encore de résultats significatifs. Voici quelques exemples de mesures prises :

- mise en œuvre d’un projet pilote dans un établissement de détention pour déterminer les motifs de renonciation ;
- abolition du formulaire de renonciation joint à l’avis de convocation ;
- transmission de l’information sur les mesures de mise en liberté sous condition lors des sessions d’accueil des personnes contrevenantes.

**Figure 2 Renonciation à la libération conditionnelle (en pourcentage)**



Source : CQLC.

## Élaboration d'un nouvel outil d'évaluation


43 Lors de l'entrée en vigueur de la loi en 2007, le ministère a porté son choix sur un outil actuariel d'évaluation basé sur les principes du risque, des besoins et de la réceptivité, le LS/CMI. Cet outil, largement utilisé au Canada, aux États-Unis et ailleurs dans le monde, entre autres en Australie, en Suède, en Irlande et en Écosse, soutient l'évaluation clinique du professionnel et aide à déterminer le risque de récidive et les besoins à cibler dans le plan d'intervention correctionnel.

44 Le MSP a fait traduire l'outil et a développé en 2008 un système informatique pour l'intégrer. Ce système comprend non seulement la grille de cotation actuarielle, mais aussi des sections permettant d'effectuer l'analyse écrite et d'élaborer un plan d'intervention correctionnel qui cible les principaux besoins criminogènes. Le système inclut également un registre d'avancement.

45 En 2013, le personnel du ministère a commencé à élaborer à l'interne un outil destiné à remplacer le LS/CMI.

---

46 L'élaboration d'un nouvel outil d'évaluation a été amorcée sans qu'une analyse des risques et des besoins soit produite. Par ailleurs, le projet pilote mis en œuvre pour l'implantation du nouvel outil comporte plusieurs lacunes, dont le fait qu'il ne permet pas de valider les résultats obtenus.



---

47 Bien qu'il s'agisse d'un projet qui aura un impact important sur l'évaluation, laquelle est au cœur du mandat de réinsertion sociale du ministère, nous n'avons pas trouvé d'analyses des besoins, des risques ou encore de l'impact du projet, analyses qui sont généralement effectuées pour un tel projet.

48 La façon dont le projet pilote a été mis en œuvre de février 2015 à janvier 2016 comporte également des lacunes. Un groupe de travail composé de 5 professionnels du ministère a d'abord élaboré un outil d'évaluation. Comme cela était prévu, les 23 agents de probation qui ont expérimenté le nouvel outil n'ont pas procédé à un traitement en parallèle avec l'outil LS/CMI pour les 860 évaluations qu'ils ont réalisées au cours de cette période. Cet exercice leur aurait pourtant permis de comparer les résultats obtenus par chacun des deux outils d'évaluation et d'en informer les autorités.

49 De plus, les chefs d'équipe n'ont pas été formés à l'utilisation du nouvel outil, de sorte qu'ils n'ont pas été en mesure de réviser les évaluations produites par les professionnels participant au projet pilote ni d'exercer un contrôle de la qualité a posteriori. Depuis la fin du projet pilote en février 2016, les 23 agents de probation emploient toujours cet outil sans être supervisés, et ce, même si le ministère n'a pas encore modifié l'outil pour corriger les lacunes recensées lors du bilan lié à ce projet.

50 Par ailleurs, le nouvel outil ne constitue pas un outil actuariel d'évaluation permettant de prédire le risque de récidive d'une personne condamnée ; il s'agit plutôt d'un outil d'évaluation standardisé et structuré, qui guide le professionnel dans la détermination du niveau d'encadrement requis. En ce sens, il n'est pas clair que son utilisation respecte l'article 13 de la *Loi sur le système correctionnel du Québec*, lequel stipule notamment que « l'évaluation a pour but d'établir le risque de récidive et le potentiel de réinsertion sociale que présente une personne ».

51 À terme, l'outil doit être intégré dans un nouveau système informatique destiné à remplacer celui mis en place en 2008. Le MSP développe, depuis peu, ce système.

## Mise en œuvre du plan

52 La mise en œuvre du plan d'intervention, élaboré à la suite de l'évaluation de la personne contrevenante ou prévenue, requiert que celle-ci ait accès aux programmes pouvant traiter les problèmes décelés. Les responsabilités relatives à l'offre de programmes sont partagées entre le MSP et ses partenaires gouvernementaux et communautaires.

## Programmes

53 Les personnes contrevenantes n'ont pas suffisamment accès aux programmes nécessaires pour traiter leurs problèmes. De plus, le ministère n'effectue pas d'évaluation de programmes, ce qui rend difficile la prise de décisions éclairées en fonction de leur valeur, notamment leur pertinence, leur efficacité et leur impact.

## Offre de programmes

54 Le succès des interventions de réinsertion sociale est notamment tributaire d'une offre de programmes adaptés aux besoins des personnes contrevenantes ou prévenues.

55 La *Loi sur le système correctionnel du Québec* exige que le MSP élabore et offre des programmes afin d'aider les personnes contrevenantes à prendre conscience des conséquences de leur comportement et à développer leur sens des responsabilités. Ainsi, en 2007, à la demande du ministère, le Centre international de criminologie comparée a élaboré le programme **Parcours**, lequel vise la prise de conscience et la responsabilisation des personnes contrevenantes.

56 Bien que **Parcours** soit un programme clé unique qu'offre le ministère pour réaliser des interventions en la matière, il n'est pas donné dans tous les établissements ni dans la communauté pour certaines régions. Dans les 3 établissements visités, ce programme est donné, mais sa fréquence est souvent peu élevée, malgré les grands besoins de la clientèle cible de **Parcours**. De

Le programme **Parcours** vise à préparer les participants à apporter du changement dans leur vie, à les conscientiser aux raisonnements moraux ou aux autojustifications associés à leurs délits et à les responsabiliser par rapport aux situations à risque élevé qui les attendent et aux façons de s'en sortir.

plus, une seule des trois DSPC visitées donne le programme Parcours. Selon le MSP, seulement 8 des 16 établissements de détention l'ont offert en 2014-2015. Il est important d'intervenir auprès de cette clientèle, d'autant plus que la documentation consultée suggère une intervention prioritaire auprès des personnes contrevenantes présentant un risque élevé de récidive.

57 De plus, le MSP a conclu avec le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur (MEES) des ententes concernant l'accès aux services éducatifs pour les personnes incarcérées adultes. La plus récente entente couvre la période 2013-2018 et permet d'offrir des cours liés à la formation générale des adultes, tels que des cours du premier et du second cycle du secondaire. Des cours d'intégration socioprofessionnelle visant l'acquisition des compétences pour faciliter l'accès au marché du travail et des cours d'intégration sociale pour les personnes qui ont des difficultés d'apprentissage et d'adaptation sociale peuvent aussi être offerts.

58 Cette entente prévoit que l'établissement de détention prépare un diagnostic des besoins en matière de services éducatifs et, ensuite, qu'il en discute localement avec la commission scolaire. C'est donc cette dernière qui, ultimement, décide de l'offre des services éducatifs. Or, cette offre est souvent limitée par des contraintes, par exemple la disponibilité des locaux dans les établissements de détention ou le nombre d'inscriptions minimum requises par la commission scolaire pour donner la formation.

59 Une entente existe également entre le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) et le MSP concernant les interventions des services publics d'emploi offertes aux personnes sous la responsabilité de ce dernier. Cela permet notamment aux établissements de détention d'offrir, par des organismes en employabilité, des services (par exemple counseling d'emploi, formation sur les techniques de recherche d'emploi). Cependant, selon l'évaluation de l'entente menée en 2013 par le MSP et le MTESS, les établissements de détention n'avaient pas tous accès aux services offerts par un organisme spécialisé dans le développement de l'employabilité des personnes contrevenantes ou prévenues. De plus, un autre volet de l'entente permettait d'élaborer des projets dont le but est d'améliorer les compétences des personnes incarcérées pour les aider à intégrer le marché du travail et à conserver leur emploi. Or, peu de ces projets ont été réalisés.

60 Par ailleurs, le MSP doit également favoriser l'accès des personnes contrevenantes à des programmes et à des services spécialisés offerts par des ressources de la communauté en vue de leur réinsertion sociale. Ces programmes et ces services peuvent concerner des problèmes liés notamment à la violence conjugale, à la déviance sexuelle, à l'alcoolisme et à la toxicomanie. Ainsi, le ministère accorde une aide financière à des organismes communautaires, particulièrement pour l'élaboration et la mise en place de tels programmes. À cet égard, certains programmes ne sont pas toujours disponibles, notamment ceux concernant des problèmes de dépendance, et ce, tant dans les établissements de détention visités que dans la communauté.

61 Depuis 2002, le ministère publie des études sur le profil général de la clientèle, en plus de différentes études pour des clientèles particulières, comme les femmes et les personnes prévenues. Une connaissance rigoureuse des caractéristiques des personnes contrevenantes devrait favoriser un arrimage plus efficace des besoins et des ressources disponibles et permettre d'élaborer des programmes pertinents. Le MSP dresse aussi, une fois l'an, un inventaire de l'offre de programmes dans l'ensemble des établissements de détention. Or, cet inventaire est utilisé seulement pour faciliter le partage des bonnes pratiques entre les établissements et informer les différents partenaires. Le ministère n'emploie pas cet inventaire pour s'assurer que l'offre de programmes est arrimée aux besoins mis en évidence dans les études. De plus, le MSP n'effectue pas un tel recensement pour les programmes offerts dans la communauté.

### Évaluation de programmes

62 L'évaluation de programmes est une démarche rigoureuse et systématique de collecte et d'analyse de données probantes sur les programmes. Elle permet d'apprécier la pertinence d'un programme et d'en mesurer l'impact réel par rapport à ce qui était souhaité. Le ministère ne procède pas à des évaluations de ce type, de sorte qu'il ne sait pas dans quelle mesure les programmes offerts contribuent à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes.

63 Ainsi, le programme Parcours, le seul sous la responsabilité directe du ministère, n'a jamais fait l'objet d'une évaluation, même s'il est offert depuis 2007.

64 D'autre part, l'entente entre le MSP et le MEES prévoit la mise en place d'un comité pour le suivi de l'entente. Un bilan annuel est produit. Cependant, ce bilan ne présente que des données statistiques sur le nombre d'inscriptions et les équivalents temps plein. Il n'y a pas d'information sur le taux de réussite ou sur le nombre d'abandons. De plus, en 2013-2014, l'information sur la diplomation, qui constitue un élément recherché, n'a pas été présentée, contrairement aux années précédentes.

65 Dans les établissements de détention, l'approche pour évaluer les programmes non liés à des ententes avec d'autres ministères, comme des programmes sur la désintoxication et la dépendance, la gestion de la colère, l'estime de soi et le soutien psychologique, est plus du type essai-erreur. La reconduction de ces programmes est de plus presque automatique. Les analyses sont centrées sur le nombre d'inscriptions, la satisfaction des personnes participantes ou des intervenants et la disponibilité des formateurs plutôt que sur la pertinence des programmes ou l'atteinte des objectifs liés à ces derniers.

66 Pour les accords de partenariat en matière d'hébergement et la politique de financement de programmes, le MSP demande que les organismes communautaires disposent d'un mécanisme d'évaluation des programmes. Toutefois, le ministère ne s'assure pas que les évaluations sont effectuées et qu'elles sont utilisées pour améliorer les programmes, le cas échéant.

67 Par exemple, pour obtenir une aide financière dans le cadre de la politique de financement, l'organisme doit fournir de l'information sur les éléments suivants : la raison d'être du programme, les objectifs qui y sont rattachés, la clientèle visée, les résultats annuels escomptés, les ressources nécessaires, les mécanismes d'évaluation. L'organisme qui a reçu une aide financière doit produire un rapport annuel dans lequel il fait part des résultats obtenus, ce qui devrait permettre de guider le ministère sur les suites à donner au projet. Il doit également préciser, le cas échéant, les raisons pour lesquelles il n'a pu atteindre tous les résultats prévus. Toutefois, 11 des 12 rapports annuels que nous avons analysés ne répondent pas aux exigences du ministère. Les rapports se limitent principalement à indiquer le nombre de personnes qui prennent part au programme ou le taux de réussite lié à la participation à celui-ci ou à présenter de l'information sur l'atteinte des objectifs associés au programme, information qui est basée uniquement sur l'appréciation des intervenants.

68 Dans un cas, l'organisme communautaire a donné des résultats sur le taux de récidive des personnes ayant participé au programme. C'est ce genre d'information, qui permet de porter un jugement sur l'efficacité d'un programme, que le MSP devrait obtenir dans la mesure du possible.

## Classement

69 Lorsque la personne est en détention, le secteur de l'établissement dans lequel elle vit conditionne l'accès aux programmes visant la réinsertion sociale, ce qui a un impact sur les moyens qui pourraient être inscrits dans le plan d'intervention.

70 Le classement, qui constitue une étape clé de la gestion globale de l'incarcération, consiste à déterminer quel est le besoin d'encadrement sécuritaire de la personne et à lui attribuer une place dans le secteur de l'établissement approprié à sa condition et à sa situation. Si le besoin d'encadrement est minimal, la personne a accès à toutes les occupations disponibles au sein de l'établissement, notamment aux activités éducatives et aux ateliers de travail. Par contre, un classement élevé ou restrictif a pour effet de limiter fortement l'accès à ces occupations.

71 À l'automne 2014, le ministère a élaboré un nouvel outil de classement standardisé. Après quelques ajustements, le formulaire uniformisé, lequel est déposé dans un répertoire provincial accessible à tous les établissements, a été utilisé de façon progressive au cours de l'année 2015.

72 La mise en œuvre du nouvel outil de classement centralisé ne permet pas encore d'atteindre les objectifs, à savoir uniformiser le classement et favoriser son efficacité et son efficacité.

73 Avant l'automne 2014, il n'existait pas d'outil de classement standardisé et les établissements de détention disposaient d'une large marge de manœuvre dans l'interprétation des instructions sur le classement. Cette situation entraînait des inefficiences et des incohérences, notamment dans le cas de transferts des personnes incarcérées. En effet, elles ne faisaient pas nécessairement l'objet du même classement d'un établissement à l'autre.

74 Bien que le nouvel outil permette d'uniformiser le classement, il est mal utilisé par certains établissements de détention. Par exemple, dans un cas, les manquements disciplinaires ont été comptabilisés à deux reprises, ce qui a augmenté indûment le résultat et qui a justifié un classement plus restrictif.

75 Pour d'autres dossiers examinés, il y a des lacunes quant à l'utilisation du nouveau formulaire, notamment des incohérences par rapport aux données et l'absence de mise à jour lors d'un changement important, par exemple une nouvelle condamnation.

76 Par ailleurs, un établissement visité refait presque systématiquement le classement de toutes les personnes qui ont été transférées, plutôt que de simplement réviser le formulaire disponible dans le répertoire, comme le prévoit la directive du ministère.

## Suivi du cheminement des personnes contrevenantes ou prévenues

77 En plus de l'évaluation ainsi que de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan d'intervention, le suivi du cheminement des personnes contrevenantes ou prévenues constitue un élément important de leur prise en charge. Il s'effectue au moyen d'interventions de contrôle qui permettent au ministère de s'assurer du respect des conditions imposées à la personne et d'interventions liées à la réinsertion sociale. Ces dernières comprennent des activités d'encadrement et d'accompagnement par lesquelles on veille entre autres à ce que les objectifs du plan d'intervention soient atteints et que des ajustements soient apportés, le cas échéant.

78 Les efforts du ministère pour suivre le cheminement des personnes contrevenantes ou prévenues sont insuffisants. Il ne peut donc pas évaluer l'atteinte des objectifs du plan d'intervention et, si nécessaire, apporter des ajustements. De plus, le MSP ne respecte pas la fréquence des contrôles qu'il s'est fixée pour s'assurer du respect des conditions imposées par la cour lors des peines d'emprisonnement avec sursis.



## Outils utilisés

79 Pour suivre le cheminement des personnes contrevenantes ou prévenues, le ministère a élaboré différents outils, dont les notes chronologiques, le registre d'avancement et le sommaire de fermeture. Les notes chronologiques, généralement manuscrites, constituent le principal outil de suivi. Elles servent à consigner dans le dossier de la personne de l'information factuelle à son sujet, comme les programmes auxquels elle a participé et toutes les interventions qui ont été faites à son égard.

80 Or, dans les dossiers examinés, les notes sont peu nombreuses, souvent incomplètes ou carrément inexistantes, surtout pour les personnes dans les établissements de détention.

81 Dans les dossiers provenant de ces établissements, l'information colligée concerne essentiellement les actions liées au niveau de classement de la personne contrevenante ou prévenue et aux démarches entreprises auprès de la CQLC pour l'obtention soit d'une permission de sortir préparatoire à la libération conditionnelle, soit d'une libération conditionnelle. Ainsi, dans la majorité des dossiers analysés, les notes ne permettent pas de connaître les interventions effectuées auprès de la personne ni le cheminement de cette dernière. Ces notes font ressortir qu'il y a peu d'efforts de sensibilisation lorsque la personne ne manifeste pas vraiment d'intérêt à participer aux programmes.

82 Dans le cas des suivis à effectuer pour les personnes dans la communauté, les principaux problèmes liés aux notes chronologiques sont relatifs à la documentation des décisions prises par les intervenants au regard des modalités d'accompagnement et d'encadrement, par exemple la modification de la fréquence des rencontres avec la personne.

83 Pour sa part, le registre d'avancement est un formulaire complémentaire aux notes chronologiques, qui permet de faire état de la progression de la personne suivie à l'égard de chaque besoin recensé. Lors de notre examen des dossiers, nous aurions dû trouver 22 registres ; or, il n'y en avait qu'un seul.

84 Quant au sommaire de fermeture, il s'agit d'un formulaire à produire à la fin d'une peine de plus de six mois. Il permet d'évaluer l'atteinte des objectifs du plan d'intervention correctionnel et d'établir un pronostic à l'égard de la réinsertion sociale de la personne contrevenante. Une telle information est très utile, surtout dans le cas où la personne qui a terminé de purger sa peine s'en voit imposer une nouvelle. Pourtant, la production du sommaire de fermeture n'est pas systématique. Il est absent de certains des dossiers examinés, majoritairement ceux qui proviennent des établissements de détention.

85 Les lacunes liées à l'utilisation des outils que le MSP a mis en place font en sorte qu'il n'a pas toute l'information qui lui permettrait d'apporter les ajustements adéquats quant au suivi des personnes contrevenantes ou prévenues.

## Philosophie d'intervention

86 Dans son document *Philosophie d'intervention en matière de réinsertion sociale aux Services correctionnels du Québec*, le ministère s'est engagé à fournir une intervention soutenue afin de diminuer les risques de récidive, à éviter toute forme de discrimination et à respecter le principe d'équité. Or, certaines façons de faire vont à l'encontre de cette philosophie d'intervention.

87 D'une part, sur le territoire couvert par une direction générale adjointe, une dérogation administrative a été appliquée de février 2014 à juillet 2015 pour faire face à l'absence de personnel. Différents éléments étaient touchés par cette dérogation, notamment la réduction de la fréquence des rencontres de suivi avec les personnes contrevenantes, la non-production du sommaire de fermeture et la réduction du temps consacré aux interventions de conscientisation et de responsabilisation, un des éléments clés du processus de réinsertion sociale.

88 De façon concrète, cela a mené à des suivis non appropriés. Par exemple, pour un des dossiers examinés, le ministère aurait dû faire des interventions de prise de conscience et de responsabilisation auprès de la personne contrevenante. Dans les faits, le MSP n'a effectué que des interventions de contrôle, mettant de côté son objectif de réinsertion sociale.

89 D'autre part, dans l'un des établissements visités, le ministère accompagne dans leur cheminement seulement les personnes incarcérées qui ont l'intention de se présenter devant la CQLC pour tenter d'obtenir soit une permission de sortir préparatoire à la libération conditionnelle, soit leur libération conditionnelle. Pour les autres personnes, les évaluations et les plans d'intervention sont tout de même réalisés comme prévu dans la loi, mais les agents des services correctionnels n'effectuent aucun suivi.

## Interventions de contrôle

90 En plus des interventions liées à la réinsertion sociale, le MSP est également responsable de s'assurer du respect des conditions imposées par la cour, particulièrement pour les personnes qui se sont vu imposer une peine d'emprisonnement avec sursis. Le ministère a mis en place deux types de contrôle à cet égard, soit les appels téléphoniques et les visites à domicile, pour lesquels il a fixé des normes quant à la fréquence.

91 En 2014-2015, le MSP a effectué 96 % des appels téléphoniques prévus. Pour les visites, il n'a pas atteint l'objectif qu'il s'est fixé. Compte tenu des normes établies et du nombre de cas à suivre, 23 776 visites auraient dû être faites au cours de la même période, et ce, dans l'ensemble des régions. Le ministère n'en a réalisé que 78 %. Dans certaines régions, la situation est d'autant plus problématique que les pourcentages de visites sont bas (pourcentages les plus bas : 52 et 44 %). Il peut donc arriver qu'une personne contrevenante ne reçoive aucune visite à domicile pendant toute la durée de sa peine. Par conséquent, il est difficile de juger si le ministère s'acquitte de sa responsabilité quant au respect des conditions de la cour.

92 Lors de l'examen des dossiers, nous avons aussi observé un nombre de visites à domicile inférieur à la norme fixée par le MSP. À titre d'exemple, pour l'un des dossiers, une personne contrevenante s'est vu imposer une peine d'emprisonnement avec sursis de 16 mois. Selon ses normes, le ministère aurait dû effectuer une visite par mois au cours des 8 premiers mois et une visite tous les 2 mois par la suite. Dans les faits, seulement 4 visites ont eu lieu, et ce, dans les 8 premiers mois. Aucune visite n'a donc été faite durant les 265 derniers jours de sa peine.

## Dossier des personnes contrevenantes ou prévenues

93 Lorsqu'une personne est confiée aux services correctionnels du MSP, un dossier doit être constitué afin de rassembler l'information nécessaire à sa prise en charge et au suivi de son cheminement. Étant donné que plusieurs intervenants sont impliqués dans la prise en charge d'une personne contrevenante ou prévenue, il est d'autant plus important que cette information soit complète, fiable et rapidement accessible.

94 Le MSP ne dispose toujours pas d'un dossier unique pour chaque personne contrevenante ou prévenue, même si le rapport Corbo le recommandait il y a plus de 15 ans. Ce fait, ainsi que les déficiences relevées quant à la documentation des dossiers, fait en sorte que le MSP n'a pas toujours l'information nécessaire pour prendre en charge les personnes qui lui sont confiées.

95 Publié en 2001, le rapport Corbo établit que, étant donné la proportion importante de personnes qui effectuent plus d'un séjour en prison, il est indispensable d'investir dans la constitution de dossiers de qualité sur support informatique. Ces dossiers devraient être accessibles en tout temps et en tout lieu aux personnes autorisées.

### Dossier

96 Les diverses données sur les personnes que le MSP prend en charge se trouvent dans certains systèmes informatiques ainsi que dans plusieurs dossiers sur support papier.

97 Le système informatique principal, DACOR (pour dossiers administratifs correctionnels), a été mis en place en 1987 et contient un dossier pour chaque personne prise en charge par le ministère. On y trouve des renseignements nominatifs, l'historique correctionnel, les antécédents judiciaires ainsi que des modules permettant, dans une certaine limite, de gérer la peine. Le système, qui n'a connu aucune amélioration notable depuis neuf ans, soit au moment de l'entrée en vigueur de la loi, n'est pas convivial et ne comporte pas de dossiers complets. Il ne permet pas, par exemple, d'intégrer des documents, comme l'évaluation, le plan d'intervention ou les notes chronologiques. Des projets destinés à le remplacer par un système plus performant ont été élaborés, puis abandonnés.

Le dossier administratif regroupe les documents nécessaires à l'administration de la peine, comme les ordonnances de la cour. Le dossier social rassemble l'ensemble de l'information qui concerne la personne incarcérée et qui est utile à son suivi, tels les évaluations et les plans d'intervention.

98 Le MSP doit donc gérer des dossiers sur support papier. Dans les établissements de détention, trois dossiers sont constitués, soit le **dossier administratif**, le **dossier social** et le dossier médical. Plusieurs documents se trouvent à la fois dans le dossier social et dans le dossier administratif. Plus volumineux, le dossier social collige de l'information sur les circonstances ayant mené à l'incarcération ainsi que sur les besoins de la personne contrevenante ou prévenue et son cheminement. Étant donné que les dossiers sont utilisés par plusieurs intervenants, notamment les agents des services correctionnels, les agents de probation et les chefs d'unité, ils circulent à l'intérieur des établissements de détention. Lors d'un transfert d'une personne incarcérée dans un autre établissement, le dossier administratif et le dossier social doivent être transmis en même temps.

99 Les agents utilisent le dossier notamment pour faire une évaluation, effectuer un suivi ou documenter un manquement disciplinaire. De plus, ils le mettent à jour lorsqu'un ancien détenu se voit imposer une nouvelle peine d'incarcération.

100 Ces dossiers sont également consultés par les intervenants des ressources communautaires qui viennent dans les établissements de détention pour évaluer les personnes contrevenantes et constituer leurs propres dossiers en photocopiant certains documents. Dans le cas des mises en liberté accordées par la CQLC, cette dernière doit également monter et conserver un dossier à partir de l'information contenue dans le dossier social, laquelle est acheminée par l'établissement de détention.

101 Pour les personnes purgeant une peine dans la communauté et pour les contrevenants bénéficiant d'une permission de sortir ou d'une libération conditionnelle, la DSPC responsable d'assurer le suivi de la personne constitue un autre dossier sur support papier. De plus, lorsque les interventions visant la personne contrevenante sont confiées à un organisme communautaire, d'autres copies des documents produits par les services correctionnels sont acheminées à l'organisme pour qu'il puisse monter son dossier.

102 La manipulation des dossiers par de multiples acteurs, le déplacement de ces dossiers à l'intérieur des établissements et entre ceux-ci, ainsi que la constitution de plusieurs dossiers pour une même personne sont des sources d'inefficience majeures qui nuisent à l'efficacité des interventions visant la réinsertion sociale.

## Documentation

103 En plus de la multiplicité des dossiers portant sur une même personne, les dossiers examinés présentent des problèmes importants de documentation. En fait, des lacunes ont été observées pour 23 des 45 dossiers. L'absence de documents et des incohérences dans les données représentent les deux problèmes les plus récurrents.

104 Par exemple, dans un dossier, il manque l'évaluation, le plan d'intervention, les notes chronologiques et les documents relatifs au processus d'examen d'une demande de permission de sortir.

105 Les autres lacunes ont trait à de l'information incomplète, à des répétitions de données et à des formulaires mal utilisés. La documentation est lacunaire pour presque tous les dossiers examinés provenant des établissements de détention. Il y a aussi quelques problèmes pour les dossiers des personnes suivies dans la communauté.

106 Les responsabilités quant à la prise en charge et au suivi des personnes contrevenantes sont partagées par plusieurs partenaires. Par conséquent, les faiblesses liées à la documentation dans les dossiers et à la communication de l'information, engendrées par l'absence d'un dossier unique et continu, causent des problèmes importants d'efficacité et d'efficacités des interventions.

## Recommandations

107 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère.

- 1** S'assurer de produire une évaluation de qualité des personnes prises en charge et de la faire en temps opportun et dans le respect de la loi, afin de favoriser leur réinsertion sociale.
- 2** Élaborer des plans d'intervention pertinents et cohérents par rapport à l'information contenue dans les évaluations.
- 3** Intensifier auprès des détenus, en collaboration avec la Commission québécoise des libérations conditionnelles, ses efforts de promotion des mesures de mise en liberté sous condition.
- 4** Rendre accessibles des programmes qui sont adaptés aux besoins des personnes prises en charge. Pour ce faire, le ministère doit notamment :
  - recenser les besoins de ces personnes ;
  - arrimer les programmes aux besoins ;
  - évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficacités de ces programmes.
- 5** S'assurer que les établissements de détention utilisent l'outil de classement conformément aux instructions du ministère.
- 6** Améliorer le suivi du cheminement des personnes prises en charge afin :
  - d'évaluer l'atteinte des objectifs des plans d'intervention ;
  - d'apporter les ajustements, le cas échéant ;
  - de s'assurer du respect des conditions imposées par la cour.
- 7** Mettre en place un dossier unique pour chaque personne contrevenante ou prévenue dans le but d'augmenter l'efficacité et l'efficacités de ses interventions.

## 2.2 Mesure de la performance

108 La mesure de la performance renvoie entre autres à l'action d'analyser et d'apprécier la performance d'un processus ou d'une activité. Elle soutient les gestionnaires dans la détermination des éléments de gestion nécessitant des améliorations.

Les mesures de mise en liberté sous condition incluent les permissions de sortir préparatoires à la libération conditionnelle et la libération conditionnelle.

109 Il est primordial que le ministère apprécie sa performance relative aux mesures mises en place pour la réinsertion sociale des personnes contrevenantes. Dans le cas de la CQLC, il est également important qu'elle évalue la performance de ses interventions quant aux **mesures de mise en liberté sous condition**.

### Récidive

110 La récidive est l'action de commettre de nouveau une infraction après avoir purgé une peine, que ce soit dans un établissement de détention ou dans la communauté. Cette notion correspond à l'indicateur de performance le plus couramment utilisé par les services correctionnels, au Canada ou ailleurs.

111 Le ministère a tardé à analyser les données sur la récidive des personnes qu'il prend en charge ; par conséquent, il ne connaît pas encore le résultat de ses efforts de réinsertion sociale.

112 Bien que des actions associées à la réinsertion sociale aient été menées avant les années 2000, la première étude concernant la récidive a été effectuée par le MSP en 2015, soit huit ans après l'entrée en vigueur de la loi. Cette première étude a été difficile à réaliser, compte tenu des données absentes, imprécises ou incohérentes du système d'information du ministère. Elle porte sur les personnes contrevenantes ayant terminé de purger leur peine en 2007-2008. Nous présentons dans le tableau 10 le taux de récidive pour chacun des cinq types de peine qui ont été retenus pour cette étude.

**Tableau 10 Taux de récidive selon le type de peine**

Peine d'incarcération ou mesure dans la communauté (fin en 2007-2008)	Récidive <sup>1</sup>
Peine d'incarcération discontinuée <sup>2</sup>	31 %
Peine continue sans libération conditionnelle	55 %
Peine continue avec libération conditionnelle	18 %
Mesure dans la communauté : probation	41 %
Mesure dans la communauté : sursis	28 %

1. Le taux de récidive tient compte du nombre de condamnations pour un nouveau délit commis pendant la période d'observation de deux ans après la fin de la peine. Pour les mesures dans la communauté, le taux comprend les condamnations pour un nouveau délit survenu pendant les mesures et après la fin de celles-ci. Les manquements aux conditions imposées lors de la libération conditionnelle, de la probation ou de la peine d'emprisonnement avec sursis ne sont pas inclus dans le taux de récidive.

2. Pour la peine discontinuée, la cohorte regroupe les personnes qui ont été condamnées en 2007-2008.

Source : MSP.

113 Une nouvelle étude est en cours de réalisation pour les personnes ayant terminé de purger leur peine en 2010-2011. Cette étude permettra de comparer l'évolution du taux de récidive pour les différentes mesures ; ce sera la première fois depuis la mise en œuvre de la *Loi sur le système correctionnel du Québec*.

114 Contrairement au Québec, plusieurs pays ainsi que d'autres provinces canadiennes disposent d'études sur le taux de récidive depuis plusieurs années. Par exemple, l'Ontario publie annuellement des données sur la récidive depuis 2001-2002. Les résultats portent sur les personnes condamnées à une peine de six mois et plus d'emprisonnement et celles qui font l'objet d'une surveillance dans la communauté.

115 Pour sa part, depuis 2001-2002, la Colombie-Britannique détermine plutôt l'absence de récidive au cours d'une période de suivi de deux ans. Cela lui permet de mesurer l'efficacité générale du système de justice et de réinsertion sociale. Outre cet indicateur, le ministère présente également des résultats plus détaillés pour les personnes qui font l'objet d'un suivi dans la communauté et celles qui sont libérées à la fin de leur peine.

116 Par ailleurs, le MSP ne compare pas les taux de récidive observés avec les risques de récidive évalués par le LS/CMI. À cet égard, l'Ontario, qui utilise également le LS/CMI, présente les résultats afférents à la récidive par rapport au niveau de risque évalué à l'origine. Cela permet notamment de mesurer le lien entre le niveau de risque et le taux global de récidive.

117 Le ministère ne mesure pas non plus les récidives qui surviennent lors des permissions de sortir qu'il accorde, contrairement à ce que fait la CQLC.

## Mise en liberté sous condition

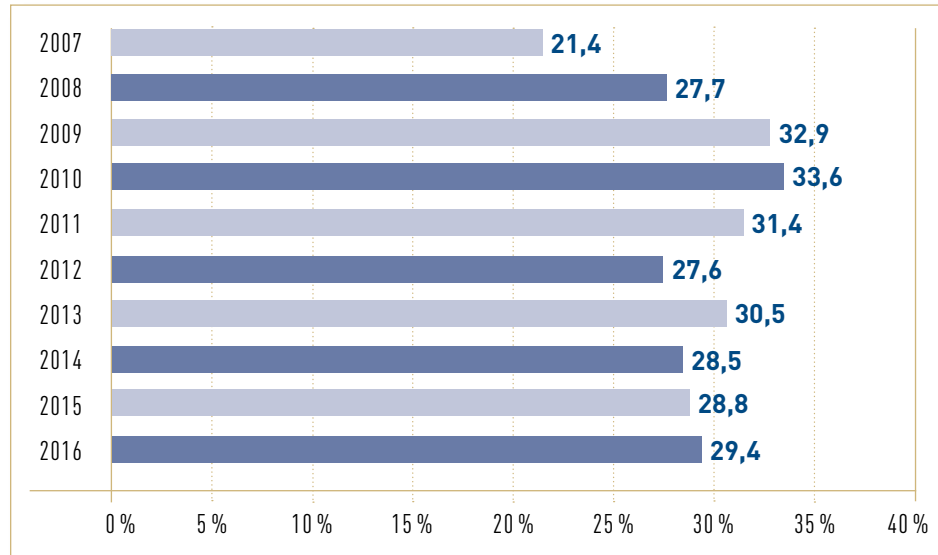
118 La CQLC produit de l'information de gestion à l'égard des mesures de mise en liberté sous condition, laquelle est discutée lors des réunions du comité opérationnel MSP-CQLC. Certaines données ont trait aux résultats obtenus en termes de réinsertion sociale, comme le taux de réussite de ces mesures et l'absence de récidive pendant la période de mise en liberté sous condition.

119 D'autres données concernent davantage la mise en œuvre du processus afin d'assurer une prise de décision éclairée en temps opportun. Il s'agit, par exemple, du taux de renonciation à la libération conditionnelle, dont nous avons parlé précédemment, ainsi que du taux et des motifs de reports d'audience pour l'obtention d'une libération conditionnelle.

120 Malgré les actions entreprises par la CQLC au cours des dernières années, le taux de reports d'audience pour l'obtention d'une libération conditionnelle ne diminue pas.

121 La figure 3 montre qu'au cours des six dernières années, le taux de reports d'audience pour l'obtention d'une libération conditionnelle a oscillé autour de 30 %.

**Figure 3 Reports d'audience (en pourcentage)**



Source : CQLC.

122 En vertu de la loi, le ministère doit transmettre à la CQLC avant une séance l'information exigée concernant la personne convoquée. Pour différentes raisons que la CQLC a répertoriées, les documents ne sont pas toujours tous transmis avant la séance. L'absence de certains documents provoque des reports d'audience. Ces reports risquent de prolonger la période d'incarcération de certaines personnes contrevenantes et de retarder, voire de compromettre, leur participation à des programmes de réinsertion sociale.

123 Malgré les efforts de concertation entre la Commission et le ministère, le processus de constitution d'un dossier est encore, selon les données de la CQLC pour 2015-2016, une cause importante de reports (tableau 11). Ainsi, les documents requis selon l'article 19 de la loi sont souvent manquants (21 % des reports) et les projets de sortie ne sont pas toujours précis ou complets (20 % des reports).



**Tableau 11** Reports d'audience pour la libération conditionnelle (en pourcentage)

Motif	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Document manquant selon l'article 19 de la loi	25	26	26	21
Projet de sortie à préciser ou à compléter	12	13	19	20
Nouveau projet de sortie demandé	4	6	11	10
Absence du représentant	11	9	8	10
Ressource communautaire – personne acceptée mais sur une liste d'attente	3	6	6	9
Ressource communautaire – autres motifs	9	13	1	2
Cause en suspens – manque d'information	8	5	4	3
Autres motifs <sup>1</sup>	28	22	25	25
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

1. Cette catégorie regroupe de 16 à 18 motifs de reports.

Source : CQLC.

124 Une proportion significative des reports liés aux deux premiers motifs est concentrée dans quelques établissements de détention. Ainsi, au cours de la période 2012-2013 à 2015-2016, près des deux tiers des reports en raison d'un document manquant selon l'article 19 de la loi sont relatifs à trois établissements de détention. Pour les projets de sortie à préciser ou à compléter, cette proportion est de plus de la moitié pour ces mêmes établissements.

125 Le plan de gestion 2014-2015 de la Commission a donné lieu à des actions qui ont été entreprises à partir de novembre 2014 pour corriger la situation, notamment la mise en place de listes de documents à obtenir du ministère, l'obtention de ces documents à l'avance et la transmission mensuelle des motifs de reports au MSP. De plus, depuis juin 2016, la CQLC peut autoriser la libération conditionnelle d'une personne lorsque celle-ci est acceptée par une ressource communautaire et qu'une place se libère dans les 28 jours suivant l'audience. Auparavant, la CQLC reportait l'audience si la personne acceptée par l'organisme était sur une liste d'attente.

126 Somme toute, les mesures prises par la CQLC, de concert avec le ministère, n'ont pas encore donné les résultats attendus.

## Recommandations

127 La recommandation suivante s'adresse au ministère.

- 8 Mesurer sa performance à l'égard des interventions de réinsertion sociale et en rendre compte.**

128 La recommandation suivante s'adresse à la Commission.

- 9 Poursuivre, de concert avec le ministère, ses efforts pour réduire les reports d'audience visant l'obtention d'une libération conditionnelle.**

# Commentaires des entités auditées

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

## Commentaires du ministère de la Sécurité publique

« **Évaluation des personnes prises en charge.** Bien que les causes du retard dans la production des évaluations soient multiples, il n'en demeure pas moins que la principale cause est attribuable à la lourdeur de la tâche qui incombe à la DGSC. De par l'augmentation de la clientèle et le volume d'évaluations à produire, l'atteinte des cibles de production demeure un défi. Toutefois, au cours des dernières années, différentes mesures ont été mises en place afin d'améliorer les taux et les délais de production, et ce, à même les effectifs de la DGSC. Il importe de souligner que, malgré l'adoption de l'ensemble de ces mesures, il demeure un écart entre le volume d'activités et les ressources disponibles, et ce, tant en établissement de détention que dans la communauté.

« Concernant le nouvel outil d'évaluation, la DGSC doit compter sur un instrument d'évaluation qui doit conduire à une analyse des besoins criminogènes et d'informations cliniques permettant d'élaborer un plan d'intervention correctionnel adapté aux diverses situations délictuelles. L'information doit produire des indicateurs numériques afin d'estimer le risque de récidive de la personne contrevenante. De plus, l'instrument utilisé se doit de répondre aux préoccupations des collaborateurs externes de la DGSC, notamment la CQLC, tout en respectant ses obligations légales, principalement l'article 13 de la loi. La détermination du risque de récidive à l'aide du nouvel outil découle du niveau d'encadrement qui est obtenu par une accumulation d'évidences basées à la fois sur la détermination des besoins criminogènes et sur le portrait socio-criminologique de la personne évaluée.

« Des analyses psychométriques ont été effectuées sur l'ORAC-PCQ [le nouvel outil], par un chercheur externe au MSP, à l'issue du projet pilote. À la suite de l'implantation provinciale, il est prévu que des analyses supplémentaires seront effectuées en collaboration avec des chercheurs externes.

« **Plans d'intervention.** Dans votre rapport, il est soulevé que le plan de séjour, élaboré pour les personnes prévenues, se limite à décrire l'intérêt des personnes à participer à un programme. L'évaluation et la prise en charge de ces personnes, en raison de leur statut, doivent être considérées de façon particulière. La présomption d'innocence ne nous permet pas de cibler certains facteurs tels que les besoins criminogènes; seul l'aspect occupationnel est alors considéré. De plus, pour l'élaboration d'un plan d'intervention correctionnel, il importe de préciser qu'une priorisation clinique doit être effectuée au regard des besoins criminogènes identifiés à l'évaluation. Cette approche, reprise en intervention sociale, favorise l'adhésion de la personne contrevenante à son plan d'intervention, augmentant ainsi son potentiel de réussite.

« Néanmoins, la DGSC considère comme important que les plans de séjour soient complétés dans tous les dossiers et dans les délais requis.

« **Renonciation aux mesures de mise en liberté sous condition.** Favoriser l'accès à des mesures de mise en liberté sous condition demeure une préoccupation conjointe de la DGSC et de la CQLC. Des travaux importants, initiés dès 2009, ont permis aux deux organisations de mettre en place des mesures concrètes visant à pallier, entre autres, le phénomène de renoncements à la libération conditionnelle, d'ailleurs présent partout au Canada. Déjà, à cette époque, une volonté de travailler en collaboration était partagée par les deux organisations, une vision commune s'est également dessinée. Tant la CQLC que la DGSC croient qu'une approche systémique et conjointe dès le début de la période d'incarcération s'avère la stratégie la plus efficace afin de favoriser l'accès aux mesures de mise en liberté sous condition. À ce titre :

- La CQLC mise sur la sensibilisation et l'information.
- La DGSC rend disponibles aux personnes incarcérées les outils élaborés par la CQLC et se concentre sur des mesures visant une meilleure préparation des dossiers.

« Le comité opérationnel DGSC-CQLC poursuit ses travaux en ce sens. La recherche de solutions probantes et la mise en place de mesures visant l'amélioration des processus de travail font partie de son mandat. Le rapport du Vérificateur général fait mention que les mesures prises jusqu'à maintenant n'ont pas encore donné de résultats significatifs. Il importe de préciser que le contexte de surpopulation carcérale vécue ces dernières années a tout de même permis à la DGSC de mettre en place des pratiques visant à améliorer l'accès aux personnes incarcérées à des mesures de mise en liberté sous condition à même ses effectifs. Par exemple, dans son rapport annuel 2015-2016, la CQLC note une augmentation des demandes de permission de sortir préparatoire à la libération conditionnelle (PSPLC) de l'ordre de 5,7 %, se situant à 22,9 %, alors qu'en 2012-2013 le taux de demandes de PSPLC représentait à peine 14 % des personnes incarcérées admissibles.

« Le volume de dossiers à traiter, les courts délais de traitement induits par de courtes peines ainsi que la nécessité de faire appel à d'autres instances pour obtenir l'ensemble des documents nécessaires à la prise en charge et découlant de l'article 19 de la LSCQ [*Loi sur le système correctionnel du Québec*] représentent des défis constants pour la DGSC. À ce titre, la mise en place du dossier unique informatisé DACOR 2.0 facilitera l'accès à certains documents, ce qui pourra avoir un impact sur le taux de reports de séances pour ce motif.

« Il est intéressant de souligner qu'une recherche intitulée *Accès à la Justice en détention. Pour un meilleur accès à des mesures de libérations anticipées au Québec* est actuellement en cours. Elle porte sur l'accès à la justice en détention, dans le contexte des mises en liberté sous conditions pour les justiciables condamnés à des peines entre six mois et deux ans. L'objectif est de relever quels sont les obstacles à l'atteinte de l'accès à ces libérations graduelles et de proposer des solutions qui permettraient d'augmenter l'accès sans menacer la sécurité du public. La DGSC prendra connaissance des résultats de cette recherche afin d'améliorer ses pratiques.

« **Offre et évaluation de programmes.** L'accessibilité aux programmes en établissement de détention demeure un défi important, compte tenu du grand nombre d'admissions, du séjour relativement court des personnes incarcérées, des contraintes en matière de sécurité, mais également de la motivation des personnes incarcérées à s'impliquer dans une démarche. De plus, la DGSC doit tenir compte des contraintes de ses différents partenaires en fonction des diverses clientèles qu'elle dessert. Il importe de préciser que les personnes prévenues ont également accès, de façon volontaire, aux programmes et aux activités offerts en établissement de détention.

« L'importance d'évaluer les programmes est une préoccupation constante et croissante pour le ministère.

« Il importe de préciser que la DGSC a entrepris l'évaluation du programme des services correctionnels. La description du programme ainsi que l'objectif du mandat de révision ont été soumis au Bureau de la révision permanente des programmes du Secrétariat du Conseil du trésor. L'objectif du mandat de révision se détaille comme suit :

- Repenser les principales interventions des services correctionnels (notamment en réinsertion sociale) pour mieux les adapter aux personnes qui leur sont confiées, en préservant le même niveau de sécurité de la population ;
- Revoir les processus de prestations des services correctionnels (organisations et intervenants impliqués, contributions des partenaires du milieu communautaire, lieux, procédures, niveau de service requis en fonction des clientèles, etc.) pour les principales interventions menées auprès des services, dans une perspective d'amélioration de la qualité des services et d'utilisation optimale des ressources confiées.

« De plus, notons qu'un projet de recherche intitulé *Récidive et désistement du crime de jeunes adultes (18 à 34 ans) québécois soumis à une peine d'emprisonnement* a été confié, en 2015, à trois chercheuses universitaires. Ce projet de recherche prévoit évaluer les programmes qui ont été dispensés à des jeunes de 18 à 35 ans ayant séjourné un minimum de 184 jours dans le même établissement carcéral, parmi lesquels se trouve le programme Parcours.

« La DGSC a déjà amorcé des projets d'évaluation de programmes, dont notamment le programme de l'Établissement de détention de Percé et le programme d'achats de programmes, qui peut intégrer à la fois des services d'hébergement, d'accompagnement ou des activités de sensibilisation de gestion de la colère et de traitement pour les délinquants sexuels et les toxicomanes.

« **Classement.** Le classement constitue certes une étape-clé dans la gestion de l'incarcération et la catégorie de secteur attribué conditionne effectivement le type et la variété des programmes et des activités auxquels une personne incarcérée a accès. Le classement est considéré comme un processus évolutif. Le formulaire doit être mis à jour lors d'un changement important dans la situation de la personne incarcérée. Une demande de révision du classement peut également être présentée en cours d'incarcération ou révisée pour tenir compte notamment du comportement de la personne contrevenante et de son évolution en cours de détention.

« L'uniformisation et la modification des pratiques en matière de classement commandaient un changement de culture au sein de l'organisation et la modification de la vocation de certains secteurs d'hébergement.

« La DGSC a connu des taux d'occupation supérieurs à 100 % dans ses établissements de détention ces dernières années. Dans ce contexte et pour assurer le respect des différents impératifs en matière de classement, la DGSC a instauré le concept de capacité opérationnelle, ceci afin de garantir qu'elle dispose de 12 % de marge de manœuvre pour assurer sa capacité à héberger l'ensemble de la clientèle dans le respect de ses particularités de classement. Afin de répondre au besoin de places nécessaires à la gestion de la population carcérale et pour assurer la mise à niveau de ses infrastructures, la DGSC s'est dotée d'un Cadre de planification des infrastructures carcérales.

« La mise en œuvre du Cadre de planification des infrastructures carcérales, par la mise à niveau des infrastructures et par l'ouverture prochaine des nouveaux établissements de détention d'Amos, de Sept-Îles et de Sorel, augmentera la marge de manœuvre nécessaire aux établissements de détention dans la gestion du processus de classement.

« **Suivi du cheminement des personnes contrevenantes ou prévenues.** La DGSC est consciente des efforts nécessaires à l'amélioration du suivi du cheminement de la personne contrevenante purgeant une peine d'incarcération. La capacité organisationnelle des établissements de détention à effectuer l'ensemble des tâches demeure le plus grand défi à la réalisation de cette activité. En effet, ces dernières années, il n'existe pas de corrélation entre la hausse de la clientèle correctionnelle et celle du personnel, ce qui a généré un contexte peu favorable à l'accomplissement de l'ensemble des activités requises en matière de suivi. Cette hausse a également entraîné un mouvement interétablissements important pouvant interférer sur le suivi de la personne incarcérée.

« Vous indiquez également dans votre rapport qu'il est difficile de juger si le ministère s'acquitte bien de sa responsabilité quant au respect des conditions de la cour, notamment en matière d'emprisonnement avec sursis. Le MSP rappelle que la sécurité du public demeure un enjeu majeur.

« De ce fait, et afin d'augmenter sa performance en matière d'encadrement de la clientèle, le MSP travaille, depuis 2009, à l'implantation d'un projet pilote de vérification biométrique des sursitaires, afin de développer une méthode de surveillance des assignations à domicile et des couvre-feux en utilisant des moyens technologiques fiables, permettant l'atteinte des cibles de vérification.

« **Dossier des personnes contrevenantes ou prévenues.** Le MSP est très conscient des problématiques soulevées au sujet de la gestion des dossiers des personnes contrevenantes. À ce titre, le ministère a mis sur pied le projet DACOR 2.0 – Modernisation des systèmes d'information correctionnelle. Ce projet d'envergure a notamment pour objectif d'implanter un dossier correctionnel unique informatisé pour chaque contrevenant. Conformément aux Règles relatives aux demandes d'autorisation de projets et aux outils de gestion

en ressources informationnelles, le MSP a déposé en août 2016 un dossier de présentation stratégique afin d'obtenir du Conseil du trésor l'autorisation de réaliser la première phase des travaux (Conception/Analyse préliminaire).

« **Mesure de la performance.** La DGSC a pris la décision d'effectuer des travaux de recherche avant de diffuser les données statistiques en lien avec la récidive, dans l'optique d'offrir un portrait complet ainsi qu'une présentation détaillée de sa méthodologie. L'objectif des premiers travaux des études sur la récidive était de bâtir un modèle d'analyse. Cet objectif a été atteint et il servira à l'analyse des futures cohortes. Il est à noter qu'avec l'implantation du système informatique DACOR 2.0, il sera plus facile et plus rapide de produire les résultats sur la récidive. »

## Commentaires de la Commission québécoise des libérations conditionnelles

« **Reports d'audience pour l'obtention d'une libération conditionnelle.** La Commission québécoise des libérations conditionnelles a initié au cours des années une série de projets visant la réduction des taux de reports. En collaboration avec les Services correctionnels du Québec, ces initiatives se poursuivent.

« Récemment, la Commission s'est entendue avec les Services correctionnels du Québec afin que les dossiers lui soient transmis à l'avance de façon à permettre aux membres de procéder à l'étude préalable des cas. Cette mesure, qui est déjà partiellement en place et qui couvre à ce jour entre 30 % et 40 % des dossiers, devrait s'étendre à l'ensemble des dossiers traités par la Commission d'ici avril 2017. Elle permettra entre autres à la Commission de vérifier au préalable la présence de l'ensemble de l'information au dossier et d'identifier, le cas échéant, les documents manquants. Dans de tels cas, l'information manquante au dossier pourra être comblée avant séance, ce qui devrait influencer sur les taux de reports enregistrés actuellement.

« De plus, les membres qui étudieront les dossiers au préalable pourront dans un deuxième temps identifier les informations manquantes aux fins d'évaluation des dossiers, auquel cas ceux-ci pourront être complétés avant séance.

« Cependant, la Commission considère qu'au-delà des mesures mises en place et malgré sa bonne collaboration avec la Direction générale des Services correctionnels du Québec, les taux de reports peuvent s'expliquer, en partie, par le fait que certaines problématiques systémiques demeurent présentes, notamment en ce qui concerne la transmission de l'information requise conformément à l'art. 19 de la *Loi sur le système correctionnel du Québec* par d'autres entités que les Services correctionnels du Québec, notamment Accès justice.

« La Commission reconnaît également le fait que certains reports d'audience demeurent inévitables, compte tenu de son obligation de respecter les principes d'équité procédurale. »





# Annexes et sigles

- Annexe 1** Objectifs de l'audit et portée des travaux
- Annexe 2** Organigramme simplifié au 20 juin 2016
- Annexe 3** Peines purgées dans la communauté
- Annexe 4** Cheminement d'une personne contrevenante ou prévenue
- Annexe 5** Mesures de mise en liberté

## Sigles

<b>CQLC</b>	Commission québécoise des libérations conditionnelles	<b>MEES</b>	Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur
<b>DGSC</b>	Direction générale des services correctionnels	<b>MSP</b>	Ministère de la Sécurité publique
<b>DSPC</b>	Direction des services professionnels correctionnels	<b>MTESS</b>	Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
<b>LS/CMI</b>	Level of Service/Case Management Inventory		

## Annexe 1 Objectifs de l'audit et portée des travaux

### Objectifs de l'audit

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres au présent audit de performance. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement, avec les adaptations requises, des lois, des règlements et des directives qui encadrent les activités des services correctionnels du MSP et celles de la CQLC, ainsi que des saines pratiques de gestion. Ils se fondent également sur nos travaux d'audits de performance antérieurs ainsi que sur ceux réalisés par d'autres vérificateurs législatifs au Canada. Les travaux dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
<p>Déterminer si le ministère, en collaboration avec ses partenaires, prend en charge avec efficacité et efficience les personnes contrevenantes ou prévenues afin de permettre leur réinsertion sociale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Les évaluations des personnes prises en charge, qu'elles soient en détention ou dans la communauté, sont effectuées avec rigueur. Ces évaluations doivent notamment être réalisées :               <ul style="list-style-type: none"> <li>– par du personnel qualifié ;</li> <li>– en temps opportun ;</li> <li>– à partir d'une information complète ;</li> <li>– à l'aide d'outils performants.</li> </ul> </li> <li>■ Le ministère élabore un projet de réinsertion sociale pertinent pour chaque personne évaluée et en assure le suivi.</li> <li>■ Le MSP, de concert avec ses partenaires, rend disponibles au moment opportun des programmes et des services adaptés aux besoins des personnes prises en charge.</li> <li>■ Le ministère évalue l'efficacité des programmes et des services offerts à l'égard de la réinsertion sociale et apporte des corrections, le cas échéant.</li> <li>■ Pour les mesures de mise en liberté sous condition, le MSP et la CQLC :               <ul style="list-style-type: none"> <li>– informent adéquatement et en temps opportun les personnes incarcérées des dispositions relatives à ces mesures ;</li> <li>– accordent les mises en liberté dans le respect des motifs et des critères figurant dans la <i>Loi sur le système correctionnel du Québec</i> ;</li> <li>– travaillent en concertation pour assurer aux personnes admissibles un traitement diligent de leurs demandes.</li> </ul> </li> <li>■ La CQLC mesure sa performance et procède aux ajustements de ses pratiques, le cas échéant.</li> </ul>

Vérifier que le MSP préserve la sécurité du public lorsqu'il réalise des activités visant la réinsertion sociale.

- Le MSP dispose d'outils de classement et de gestion de la peine performants et les utilise de façon appropriée.
- Des mécanismes efficaces sont en place pour assurer :
  - la transmission des renseignements correctionnels concernant les personnes incarcérées aux intervenants du réseau, notamment lors des transferts, et ce, en temps opportun ;
  - l'accès à toute l'information permettant aux intervenants communautaires et aux corps de police de suivre le cheminement des personnes contrevenantes et de protéger la société.
- Le ministère s'assure que des interventions de contrôle visant le respect des conditions auxquelles sont soumises les personnes contrevenantes sont effectuées dans les cas suivants :
  - ordonnance de probation ;
  - emprisonnement avec sursis ;
  - permission de sortir ;
  - libération conditionnelle.

## Portée des travaux

Le présent audit porte sur la prise en charge des personnes contrevenantes ou prévenues, qu'elles soient dans un établissement de détention ou dans la communauté, dans le but de permettre leur réinsertion sociale. Nos travaux ne traitent pas de la surpopulation en milieu carcéral et de ses effets.

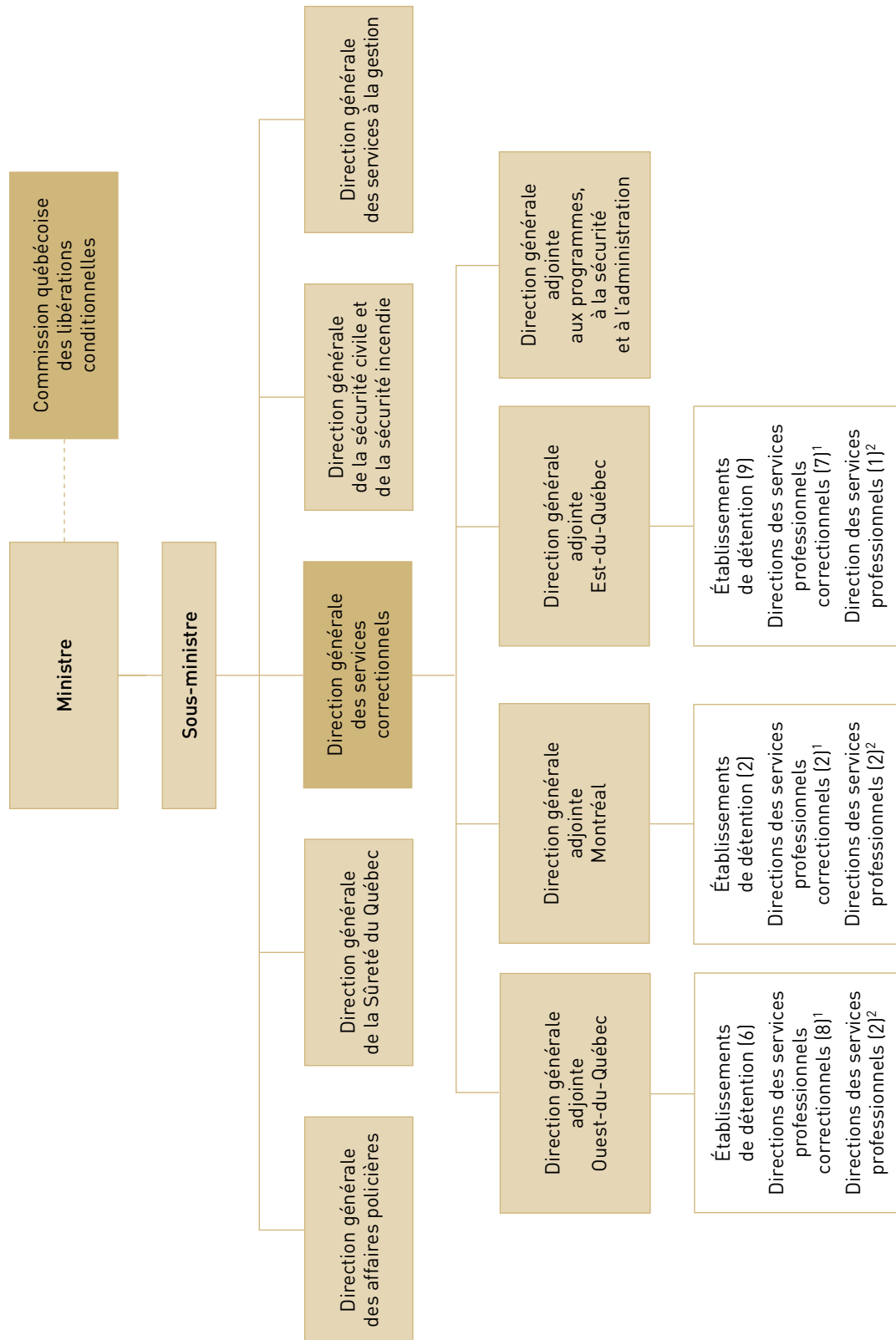
Pour mener à terme nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de représentants du MSP, dans les directions centrales, dans les établissements de détention et dans les directions des services professionnels correctionnels (DSPC) des régions de Québec, de Montréal et de l'Estrie. Nous avons aussi mené des entretiens auprès de représentants de la CQLC et de trois centres résidentiels communautaires.

Nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information du ministère. Dans les établissements de détention et dans les DSPC, nous avons également procédé à un échantillonnage par choix raisonné ; nous avons sélectionné et examiné 45 dossiers de personnes contrevenantes.

Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des établissements de détention et des DSPC du ministère, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que les acteurs doivent prendre en compte.

Les travaux se sont déroulés de novembre 2015 à août 2016 ; nous nous sommes penchés principalement sur les activités des exercices 2012-2013 à 2014-2015. Toutefois, certaines analyses ont trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

## Annexe 2 Organigramme simplifié au 20 juin 2016



1. Les directions des services professionnels correctionnels regroupent les unités administratives qui offrent des services de probation dans la communauté.
2. Les directions des services professionnels regroupent les unités administratives qui offrent des services de probation dans les établissements de détention.

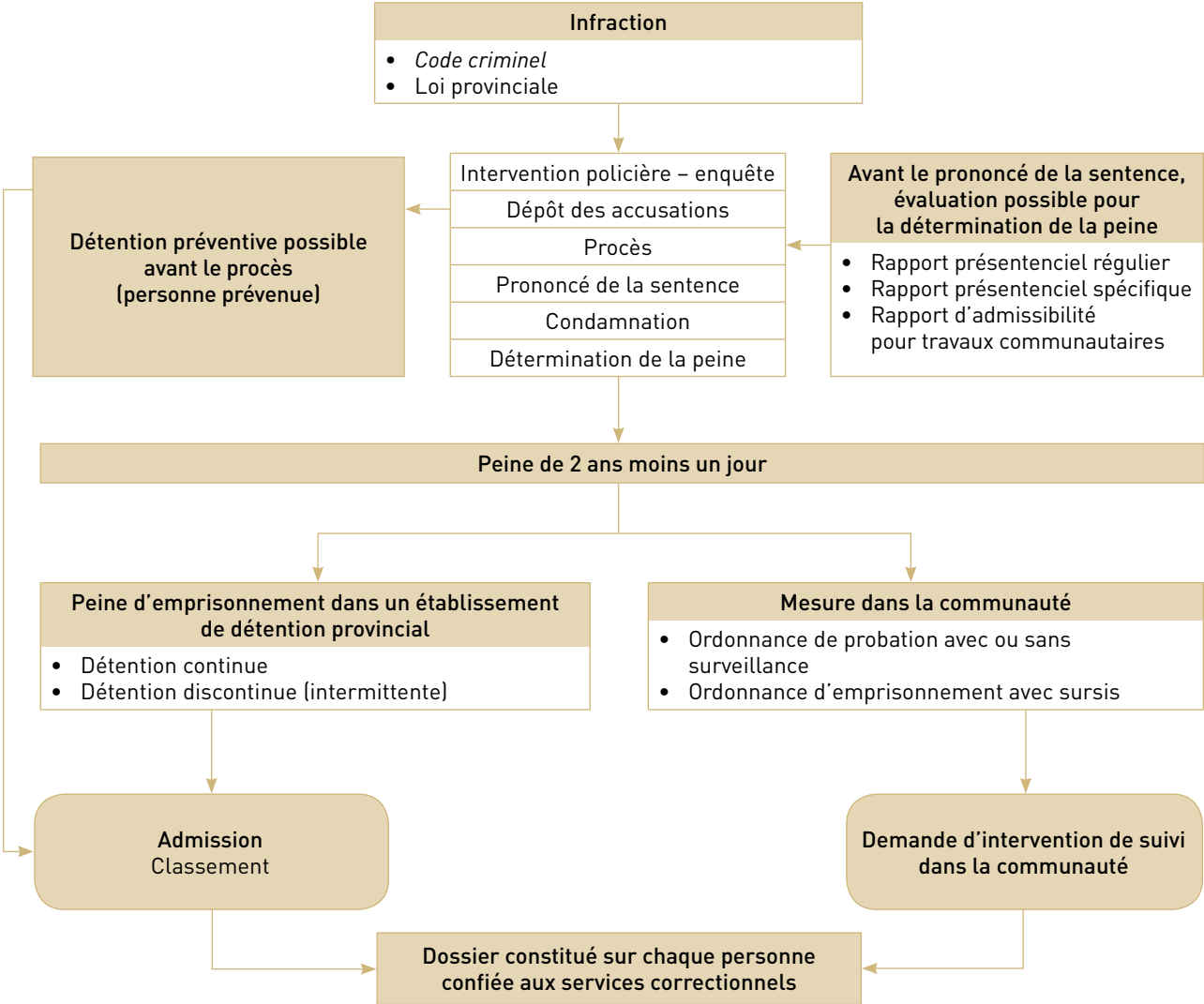
## Annexe 3 Peines purgées dans la communauté

---

Ordonnance d'emprisonnement avec sursis	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Cette peine d'emprisonnement fait en sorte qu'une personne contrevenante condamnée à une peine de moins de deux ans se voit octroyer un sursis, le tribunal étant convaincu que le fait de purger sa peine au sein de la collectivité ne met pas en danger la sécurité de cette dernière.</li><li>▪ L'ordonnance est souvent assortie de conditions punitives restreignant la liberté, telles que la détention à domicile ou les couvre-feux stricts.</li><li>▪ Elle vise également la réinsertion sociale ; elle permet notamment à la personne de poursuivre ses études, de conserver son emploi et de démontrer qu'elle est capable de fonctionner correctement dans la société.</li><li>▪ Cependant, la personne soumise à cette mesure doit faire l'objet de contrôles serrés.</li></ul>
Ordonnance de probation (avec ou sans surveillance)	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Il s'agit d'une peine imposée à une personne contrevenante qui a été reconnue coupable d'une infraction par un tribunal agissant en matière criminelle ou pénale.</li><li>▪ La personne purge sa peine en demeurant dans la société.</li><li>▪ La personne doit respecter un certain nombre d'obligations imposées par le tribunal, dont celle de rencontrer un agent de probation, s'il s'agit d'une ordonnance avec surveillance.</li></ul>
Travaux communautaires	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Les travaux communautaires constituent une condition facultative imposée par le tribunal dans le cas d'une ordonnance de probation ou d'emprisonnement avec sursis.</li><li>▪ La personne contrevenante doit effectuer des travaux communautaires dans un organisme public ou privé sans but lucratif, qui offre des services à la communauté ou à des individus.</li><li>▪ Le nombre maximal d'heures prévu est de 240 ; celles-ci doivent être effectuées dans un délai maximal de 18 mois.</li><li>▪ Les travaux comportent un objectif de réinsertion sociale et un autre de réparation des préjudices à l'égard de la collectivité.</li><li>▪ L'agent des services correctionnels, en collaboration avec le répondant de l'organisme communautaire, assume de façon générale le placement et le suivi de toutes les demandes de service communautaire.</li></ul>

---

# Annexe 4 Cheminement d'une personne contrevenante ou prévenue



## Annexe 5 Mesures de mise en liberté

Sortie à des fins de réinsertion sociale	<p>Elle contribue à la préparation d'une personne contrevenante à une éventuelle libération et se déroule dans le cadre d'un projet de réinsertion sociale.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Permission accordée par le directeur d'un établissement de détention pour une durée maximale de 60 jours et renouvelable après l'examen du dossier</li><li>■ Admissibilité au sixième de la peine de moins de six mois</li><li>■ Permission donnée selon l'un des motifs prévus dans la <i>Loi sur le système correctionnel du Québec</i> à la suite de l'examen des critères aussi prévus dans la loi</li><li>■ Présence de conditions applicables à la personne</li><li>■ Décision écrite dans les plus brefs délais après la réception de la recommandation du comité d'étude des demandes de sortie</li><li>■ Possibilité de suspension ou de révocation de la permission de sortir</li></ul>
Sortie préparatoire à la libération conditionnelle	<p>Elle contribue à la préparation d'une personne contrevenante à une éventuelle libération conditionnelle et se déroule dans le cadre d'un projet de réinsertion sociale.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Permission accordée par la CQLC pour une durée maximale de 60 jours et renouvelable après l'examen du dossier</li><li>■ Admissibilité au sixième de la peine de six mois et plus</li><li>■ Transmission à la CQLC de l'information que le MSP détient sur la personne</li><li>■ Permission donnée selon l'un des motifs prévus dans la <i>Loi sur le système correctionnel du Québec</i> à la suite de l'examen des critères aussi prévus dans la loi</li><li>■ Présence de conditions applicables à la personne</li><li>■ Décision écrite et diligente</li><li>■ Possibilité de suspension ou de révocation de la permission de sortir</li></ul>
Libération conditionnelle	<p>Son objectif est de favoriser la réinsertion sociale d'une personne contrevenante.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Permission accordée par la CQLC pour la durée de la période d'emprisonnement qu'il reste à purger à la personne contrevenante au moment de cette libération</li><li>■ Admissibilité au tiers de la peine de six mois et plus</li><li>■ Renonciation possible</li><li>■ Transmission à la CQLC de l'information que le MSP détient sur la personne</li><li>■ Permission accordée à la suite de l'examen des critères prévus dans la <i>Loi sur le système correctionnel du Québec</i>, à moins qu'il n'y ait un risque sérieux que la personne contrevenante ne se conforme pas aux conditions de sa libération ou qu'il en résulte un préjudice grave pour la société</li><li>■ Présence de conditions applicables à la personne</li><li>■ Décision écrite et diligente</li><li>■ Possibilité de suspension ou de révocation de la libération conditionnelle</li></ul>
Autres permissions de sortir	<p>Le directeur d'un établissement de détention a également le pouvoir d'accorder une permission de sortir à une personne à des fins médicales ou humanitaires ou pour qu'elle participe aux activités du Fonds de soutien à la réinsertion sociale ou à des activités spirituelles.</p> <p>La CQLC peut permettre à une personne contrevenante ayant fait l'objet d'une décision de refus, de révocation ou de cessation de sa libération conditionnelle une sortie pour une visite à sa famille.</p>
Réduction de peine	<p>Une personne contrevenante obtient une réduction maximale d'un tiers de sa peine et se voit ainsi libérée au deux tiers de celle-ci, à condition qu'elle ne bénéficie pas d'une libération conditionnelle, qu'elle se conforme aux règlements et aux directives de l'établissement de détention, qu'elle respecte les conditions des permissions de sortir et qu'elle participe aux programmes et aux activités prévus dans son projet de réinsertion sociale.</p>

