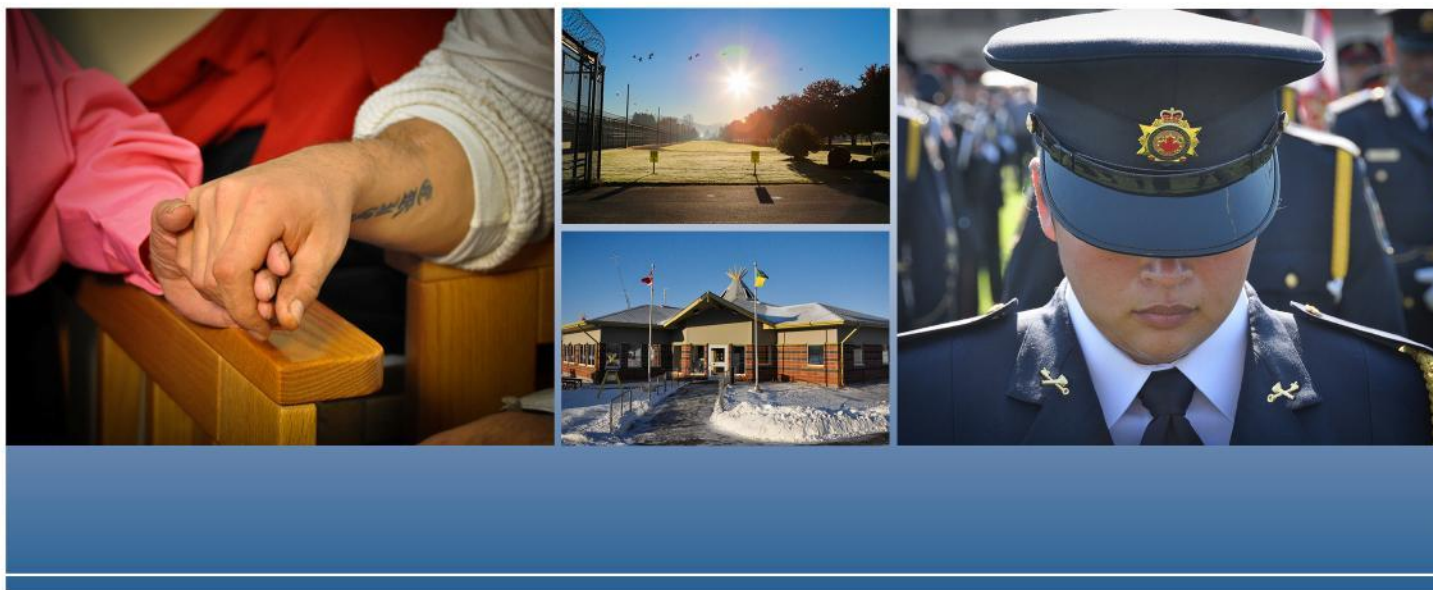




SERVICE CORRECTIONNEL CANADA

TRANSFORMONS DES VIES. PROTÉGEONS LES CANADIENS.



Mission de préparation à l'audit des UIS

30 novembre 2022





INTRODUCTION

- La mission de préparation à l'audit des unités d'intervention structurée (UIS) a été réalisée dans le cadre du Plan d'audit axé sur les risques (PAAR) 2020-2022, un document évolutif du Service correctionnel du Canada (SCC). Elle a été entreprise par le Secteur de l'audit interne et de l'évaluation (SAIE) pour aider le Service à se préparer à l'audit des UIS qui aura lieu au cours de l'exercice 2022-2023 afin de positionner l'organisme en vue de l'examen complet qui doit être entrepris par le comité du Sénat, le comité de la Chambre des communes ou les deux comités parlementaires (art. 40.1, Projet de loi C-83 : *Loi modifiant la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition et une autre loi*).
- Les UIS ont été créées dans le cadre du projet de loi C-83, qui a aboli l'isolement préventif et introduit le concept des UIS. Ce projet de loi a reçu la sanction royale le 21 juin 2019 et est entré en vigueur le 30 novembre 2019.
- Les détenus peuvent être transférés vers une UIS si leur comportement a mis ou est susceptible de mettre en danger la sécurité d'un détenu ou d'une autre personne, y compris leur propre sécurité, ou celle de l'établissement, ou s'ils pourraient nuire au déroulement d'une enquête. Il s'agit d'aider les détenus et de leur donner continuellement l'occasion de participer à des interventions et à des programmes visant à favoriser leur retour en toute sécurité dans la population carcérale régulière. Pendant qu'ils sont dans une UIS, les détenus ont accès aux mêmes types de programmes, de services et d'activités que les détenus d'une population carcérale régulière. Les détenus de l'UIS doivent avoir la possibilité de sortir de leur cellule pendant au moins quatre heures par jour, et d'avoir des contacts humains réels pendant deux heures.
- La mission de préparation à l'audit a été menée à bien afin de déterminer les points forts et les points à améliorer dans les UIS avant d'effectuer l'ensemble de la mission d'assurance procurée par un audit. La période à l'étude pour la mission de préparation à l'audit s'étendait de novembre 2019 à octobre 2021.
- La pandémie mondiale de COVID-19 a eu des répercussions importantes sur les activités du SCC. Il est entendu que certains aspects de la mise en œuvre et du fonctionnement de l'UIS ont été touchés et pourraient donc expliquer certaines des observations notées dans la présente mission de préparation à l'audit.



CADRE LÉGISLATIF ET STRATÉGIQUE

Dispositions législatives

Les exigences législatives relatives aux UIS sont énoncées aux articles 31 à 37 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC) et aux articles 20 à 23.07 du *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (RSCMLC). Le paragraphe 32(1) de la LSCMLC stipule que « les unités d'intervention structurée ont pour objet :

- a) de fournir un milieu de vie qui convient à tout détenu dont le transfèrement dans l'unité a été autorisé et qui ne peut demeurer au sein de la population carcérale régulière notamment pour des raisons de sécurité;
- b) de fournir à un tel détenu la possibilité d'avoir des contacts humains réels, de participer à des programmes et de bénéficier de services qui répondent à ses besoins particuliers et aux risques qu'il représente. »

Cadre stratégique

Une directive du commissaire (DC) et deux lignes directrices (LD) ont été élaborées pour les UIS. La Directive du commissaire 711 – Unités d'intervention structurée, a pour but de veiller à ce que le transfèrement d'un détenu vers une UIS constitue la mesure la moins restrictive nécessaire, appliquée pendant la plus courte période possible et contribuant à la protection de la société, du personnel et des détenus, lorsqu'aucune solution de rechange raisonnable ne permettrait de gérer le risque que présente le détenu, et de veiller à ce qu'un processus de planification correctionnelle efficace soit en place pour répondre aux besoins du détenu et gérer les risques qu'il présente. Les LD 711-1 et 711-2 (inclure les noms) ont pour but de donner au personnel des directives et des renseignements à l'appui au sujet du processus d'autorisation et de transfèrement vers une UIS, du processus de réexamen des cas et de prise de décision, et du processus de planification correctionnelle.



OBJECTIF ET MÉTHODOLOGIE

Travaux antérieurs terminés

En novembre 2019, le SAIE a entrepris un examen de la mise en œuvre liée à l'UIS. Le but de cet examen initial était de fournir une rétroaction en temps opportun sur le cadre stratégique avant l'entrée en vigueur de l'ensemble de politiques. Cet examen visait à s'assurer que l'ensemble des politiques et la législation étaient cohérentes, en cernant les incohérences entre l'ensemble des politiques proposées et les politiques existantes et la détermination des domaines où l'ensemble des politiques n'était pas clair. L'examen a permis de cerner 22 domaines à prendre en considération et l'équipe de mise en œuvre de l'UIS a convenu d'examiner ces domaines afin de les inclure dans la prochaine mise à jour de l'ensemble de politiques. En novembre 2021, un bulletin de politique provisoire a été publié et a clarifié plusieurs des domaines mentionnés.

Objectif de la préparation à l'audit

Cette mission vise, de façon générale, à aider le SCC à cerner stratégiquement les lacunes et les domaines à améliorer pour assurer la mise en œuvre réussie des UIS. Elle servira à préparer l'organisation à une mission d'assurance procurée par un audit interne prévue pour 2022-2023.

Sources de données examinées

Tout au long du processus de préparation à l'audit, les sources de données suivantes ont été examinées et analysées :

- le module Évolution à long terme (ELT) - UIS
- les rapports de situation
- les listes de transfèrement des établissements
- les normes nationales de déploiement
- le Système des horaires de travail et du déploiement
- les rapports d'évaluation des obstacles, des menaces et des risques
- les dossiers de cas et rapports des délinquants du Système de gestion des délinquants



MÉTHODOLOGIE (SUITE)

Méthode d'échantillonnage

À l'aide des sources de données disponibles, l'équipe a effectué un examen approfondi d'un échantillon de dossiers de délinquants afin d'évaluer la conformité globale. Pour l'examen des dossiers, l'équipe a sélectionné un total de 50 dossiers de détenus ayant une date d'admission à une UIS entre août 2020 et février 2021. Pour l'examen des dossiers de mouvement restreint, l'équipe a sélectionné 47 dossiers représentant des détenus dont la date d'admission se situe entre novembre 2019 et mai 2021. Pour chaque dossier examiné, nous avons suivi le détenu tout au long de son séjour à compter de la date d'autorisation jusqu'à la date à laquelle il a été retiré de l'UIS (le cas échéant).

Pour d'autres analyses, comme l'évaluation de la conformité en ce qui touche les évaluations de la menace et du risque, les postes vacants et le roulement du personnel, l'équipe a utilisé les sources de données disponibles remontant à la mise en œuvre des UIS.

Entrevues

Des entrevues régionales ont été menées auprès des sous-commissaires adjoints, Opérations correctionnelles (SCAOC), et des agents principaux de projet des UIS. De plus, dans certains établissements, on a aussi interrogé des gestionnaires correctionnels et des gestionnaires, Évaluation et interventions (GEI).

En outre, l'équipe a communiqué régulièrement avec les membres de l'équipe de mise en œuvre des UIS et de l'équipe des opérations des UIS de l'administration centrale.



OBSERVATIONS

OBSERVATION DES LOIS ET DES POLITIQUES

Ce que nous attendions

Nous nous attendions à constater que le SCC se conformait aux diverses exigences de la législation pertinente sur les UIS et de l'ensemble des politiques du SCC.

Ce qui fonctionne bien

- En général, les délais dans lesquels les décisions doivent être prises sont respectés.
- Les comités de réexamen des cas de l'UIS (CRCUIS), qui examinent le cas du délinquant incarcéré dans une UIS et formulent une recommandation qui peut comprendre le renvoi d'un détenu dans la population régulière ou la modification des conditions de détention, sont généralement présidés par le titulaire du poste approprié.
- La liste de vérification des besoins immédiats, qui est un outil de dépistage conçu pour aider le personnel non clinique du SCC à identifier les délinquants susceptibles de se suicider, était remplie après autorisation.

Domaines à améliorer

La documentation sur les critères de prise de décision est insuffisante

Tout au long du séjour d'un détenu dans une UIS, de nombreux processus d'examen doivent être suivis et plusieurs décisions doivent être prises. Chacune de ces décisions doit être accompagnée d'un document qui inclut la considération de divers critères pour s'assurer que l'UIS est l'option la moins restrictive pour le détenu. Cette documentation doit inclure suffisamment de détails relativement à la décision pour fournir à un lecteur externe l'historique complet et le raisonnement derrière la décision.

Afin d'aider les décideurs, des lignes directrices sur le contenu ont été élaborées afin de fournir des conseils sur ce qui est nécessaire dans les décisions précises prises tout au long du séjour d'un détenu dans une UIS. En utilisant les lignes directrices sur le contenu, le personnel doit fournir les détails requis pour chacun des critères et s'assurer que suffisamment d'information est fournie pour répondre aux exigences législatives.

Bien que les lignes directrices sur le contenu aient été respectées dans la plupart des cas, les documents ne contenaient pas toujours suffisamment de détails pour confirmer que le SCC satisfaisait aux divers critères législatifs dans le cadre de la décision précise.



OBSERVATIONS

OBSERVATION DES LOIS ET DES POLITIQUES

Domaines à améliorer (suite)

La communication verbale des décisions n'est pas documentée de manière appropriée

Tout au long du séjour du détenu dans une UIS, il y a de nombreuses exigences juridiques pour la notification de certaines décisions à venir ainsi que pour la communication des décisions prises dans un certain délai, incluant de fournir verbalement la notification d'une décision à venir, de communiquer verbalement la décision dans un délai d'un jour et de fournir par écrit la notification de la décision dans un délai de deux jours.

Lors de l'examen des données de notification des détenus dans le ELT et des notes entrées dans les dossiers de travail du délinquant dans le Système de gestion des délinquants (SGD), dans la grande majorité des cas, il n'y a eu aucun partage documenté des décisions avec le détenu.

En raison des restrictions des déplacements imposées par la COVID-19, l'équipe d'examen n'a pas effectué de visites sur place et n'a pas eu l'occasion d'examiner la documentation écrite en établissement.

L'évaluation des menaces et des risques de l'UIS aux fins de l'imposition de barrières ne se fait pas toujours de façon uniforme

Les barrières qui entravent les interactions entre les détenus et d'autres personnes dans une UIS doivent être considérées comme la mesure la moins restrictive nécessaire pour gérer le risque que présente le détenu pour la sécurité du personnel et des délinquants ainsi que pour celle de l'établissement.

Une fois l'autorisation de transfèrement vers l'UIS obtenue, une évaluation de la menace et des risques visant l'UIS (EMR-UIS) doit être effectuée pour le détenu afin de déterminer ses fréquentations et déplacements. Lorsque des barrières sont utilisées pour un détenu, une EMR-UIS quotidienne doit être remplie pour confirmer la nécessité d'une utilisation continue, de modifier l'utilisation ou le type de barrière, ou d'interrompre l'utilisation. Ainsi, les délinquants de l'UIS doivent bénéficier des mesures les moins restrictives possibles pour toutes les interactions.

D'après notre examen des dossiers, les EMR-UIS requises n'étaient pas toujours effectuées dans le délai d'une journée suivant le transfèrement vers une UIS et les délinquants à qui des barrières avaient été imposées n'avaient pas toujours fait l'objet d'une EMR-UIS quotidienne.



OBSERVATIONS GOUVERNANCE

Ce que nous attendions

Nous nous attendions à ce que les rôles, les responsabilités et une structure de gouvernance claire soient en place et documentés.

Ce qui fonctionne bien

- Les rôles et les responsabilités de l'établissement sont définis dans la Directive du commissaire et les lignes directrices connexes
- L'administration centrale a créé une structure de gouvernance globale composée de deux équipes principales qui aident à gérer les UIS.

Domaines à améliorer

Le rôle de l'agent de projet principal régional de l'UIS varie considérablement selon les régions.

La Directive du commissaire 711 énonce clairement les principales responsabilités de l'agent principal de projet régional : agira à titre de principale personne-ressource pour le DEI pour obtenir de l'information concernant la gestion de cas, coordonnera la communication des renseignements requis par le DEI, veillera à ce que les établissements comportant une UIS coordonnent la communication des recommandations et des décisions du DEI dans les délais requis, préparera les examens des cas des UIS pour le SCAOC, et fournira des conseils et du soutien aux établissements pour assurer la conformité avec les exigences juridiques, stratégiques et procédurales liées aux UIS.

L'équipe d'examen a constaté que, même si les responsabilités étaient énoncées dans la DC, il y avait des incohérences quant à la façon dont les agents principaux de projet régionaux considéraient leur rôle, ce qui créait des différences dans la façon dont ces personnes géraient leurs tâches quotidiennes et appuyaient les UIS. En raison de l'absence d'une description de travail officielle, leur interprétation de leurs fonctions quotidiennes variait considérablement d'une région à l'autre. Cela mène à un soutien et à des attentes incohérents de la part des UIS et de la direction régionale.



OBSERVATIONS GOUVERNANCE

Domaines à améliorer (suite)

Il faut davantage d'orientation pour aider les établissements à relever les défis.

Le rôle de l'AC est de fournir du soutien et des conseils sur la façon de gérer les UIS dans tout le pays. Les établissements ont déterminé certains domaines où des orientations et des directives supplémentaires sont nécessaires. Deux exemples qui ont systématiquement été présentés à l'équipe d'examen étaient la gestion des cas de santé mentale et des personnes qui refusent de réintégrer la population régulière.

Les détenus dont le transfèrement vers une UIS est autorisé seront soumis à une évaluation de la santé, y compris de la santé mentale. L'évaluation portera sur l'état de santé du détenu et un aiguillage vers des services de santé sera envisagé. Certains délinquants transférés dans une UIS ont des problèmes de santé mentale et il est difficile de trouver une solution de rechange pour ces détenus.

Tout au long d'un séjour dans une UIS, des décisions sont prises régulièrement pour déterminer si le détenu continue de répondre aux critères pour demeurer dans l'UIS. S'il est décidé que le détenu ne satisfait plus aux exigences de l'UIS, le détenu doit être transféré vers un autre lieu approprié. Dans certains cas, les détenus refusent de quitter l'UIS même si une solution de rechange raisonnable a été trouvée et qu'une décision de transfèrement a été prise.

Pour les deux exemples ci-dessus, il y a un manque d'orientation claire concernant les problèmes soulevés par les établissements, ce qui fait que les établissements ont du mal à transférer les détenus d'une UIS après avoir trouvé une solution de rechange appropriée.



OBSERVATIONS RESSOURCES

Ce que nous attendions

Nous nous attendions à constater que les besoins en ressources humaines ont été relevés et qu'il y a suffisamment de personnel disponible pour répondre aux besoins opérationnels des UIS.

Ce qui fonctionne bien

- Il existe des normes en matière de ressources qui précisent le nombre d'employés (agents correctionnels et agents non correctionnels) qui travaillent dans chaque UIS.
- Des progrès ont été réalisés dans la détermination de diverses options pour aider les UIS à planifier les horaires des APS.

Domaines à améliorer

Il y a eu un roulement important du personnel de l'UIS, tant pour les agents correctionnels que pour d'autres postes.

Le roulement du personnel se produit lorsqu'un membre du personnel quitte un poste pour une raison quelconque. Depuis la mise en œuvre des UIS en novembre 2019, un nombre important d'employés correctionnels et non correctionnels ont quitté leur poste.

En analysant les données sur les ressources humaines disponibles et le Système des horaires de travail et du déploiement, l'équipe d'examen a constaté qu'un grand nombre de membres du personnel des UIS n'y travaillent plus. Pour la période allant de juin 2020 à mai 2021, le poste de gestionnaire correctionnel a été le plus stable, car seulement 20% des employés de ce poste ont été mutés. Cependant, il y a eu beaucoup moins de stabilité dans les postes d'agent correctionnel (CX-1 et CX-2). Pour le personnel d'intervention, un examen semblable a été effectué entre juin 2020 et mai 2021. Le roulement de ces employés a fait en sorte que 29 % des employés des établissements pour hommes sont nouveaux au poste de l'UIS.

Avec un taux de roulement élevé du personnel, les nouveaux employés n'ont pas les connaissances acquises lors de l'orientation d'intégration initiale. Ainsi, cela crée peut-être des défis pour s'assurer que les UIS fonctionnent efficacement.



OBSERVATIONS RESSOURCES

Domaines à améliorer (suite)

Il y a un nombre important de postes vacants dans les UIS.

Les normes nationales pour le déploiement des agents correctionnels établissent le nombre requis de postes de sécurité pour chaque type d'activité en tenant compte des différents types d'établissements. Ces postes ont été comblés en fonction des besoins en personnel prévus pour les UIS. Les postes vacants créent un défi opérationnel, puisque des personnes qui connaissent moins bien les opérations des UIS doivent combler ces postes.

Au moyen d'une analyse effectuée en octobre 2021, l'équipe a constaté que 18 % des postes d'agents correctionnels des UIS étaient vacants. Dans de nombreux établissements, le nombre de postes vacants était sensiblement plus élevé. Par exemple, certains établissements affichaient un taux de postes CX-2 vacants pouvant atteindre 80 %. Le taux de postes vacants dans le domaine des interventions est inférieur à celui du domaine des opérations, soit 16 %.

Compte tenu du taux élevé de postes vacants, il est difficile pour le personnel des UIS de s'assurer que la politique est systématiquement respectée et les attentes de l'unité ne sont pas toujours comprises. Avec les remplacements de personnel, il y a plus de pression sur le personnel actuel qui travaille dans les UIS, car il doit assumer une charge de travail supplémentaire pour s'assurer que les exigences législatives et politiques sont respectées.



OBSERVATIONS ORIENTATION ET FORMATION

Ce que nous attendions

Nous nous attendions à ce que le personnel ait reçu une formation spécifique pour travailler dans les UIS.

Ce qui fonctionne bien

- Une orientation initiale a été offerte aux membres du personnel sélectionnés pour travailler dans les UIS suivant leur mise en œuvre.
- Une formation d'appoint relative au module ELT est actuellement donnée à l'ensemble du personnel et devrait être terminée d'ici la fin de novembre 2021.

Domaines à améliorer

L'orientation et la formation ne sont pas offertes à tous les employés affectés à l'UIS.

Bien que l'orientation initiale d'intégration ait été offerte au personnel travaillant dans l'UIS à la date de mise en œuvre, il n'y a pas eu d'orientation ou de formation continue à l'échelle nationale pour les nouveaux employés qui entrent dans l'UIS. L'équipe d'examen n'a trouvé aucune formation particulière requise dans le cadre des Normes nationales de formation du SCC.

Il a été constaté que le Programme de formation correctionnelle (PFC) pour les nouveaux agents correctionnels comprenait un module relatif aux UIS. On a également constaté qu'une formation semblable était offerte aux gestionnaires correctionnels, aux directeurs adjoints et aux directeurs dans le cadre de leur orientation et de leur formation pour leur nouveau rôle. Cependant, il n'y a actuellement aucune formation de l'UIS pour le personnel existant qui est transféré à l'UIS à partir d'une autre unité.

Même si le SCC a mis en œuvre des processus visant à améliorer la formation, le personnel transféré à une UIS ne reçoit pas de formation officielle, il se peut donc qu'il n'ait pas toute la formation nécessaire pour travailler à l'UIS.



INFRASTRUCTURE ET ÉQUIPEMENTS

Nous nous attendions à ce que l'infrastructure et l'équipement en place appuient la réalisation des objectifs de l'UIS. Toutefois, en raison de la pandémie de COVID-19 et des restrictions de voyage, l'équipe d'examen n'a pas été en mesure d'évaluer complètement cette situation.

L'équipe d'examen a constaté que toutes les personnes n'utilisaient pas systématiquement l'équipement fourni. Des appareils mobiles ont été fournis à tous les sites de l'UIS afin de faciliter les interactions entre les agents et les détenus de l'UIS. Ces dispositifs devraient être utilisés tout au long de la journée pour suivre les activités que les agents offrent aux détenus afin de s'assurer que tous les détails sont documentés en temps opportun au moment où les activités sont offertes. Toutefois, depuis la mise en œuvre des UIS certains établissements ont eu des problèmes technologiques qui ont eu une incidence sur leur capacité d'utiliser les dispositifs portatifs de façon uniforme. En analysant les données de l'application LTE, l'équipe d'examen a constaté que le personnel ne saisit pas systématiquement toutes les activités à l'aide de l'appareil portatif, de sorte que les interactions ne sont pas enregistrées immédiatement et que, par conséquent, l'information peut ne pas être exacte ou en temps opportun.

L'infrastructure et l'équipement seront examinés en détail lors du prochain audit des UIS au cours de l'exercice 2022-2023.



DÉPLACEMENTS RESTREINTS

Conformément à la définition donnée dans la Directive 711 du commissaire, un détenu autorisé à être transféré dans une UIS, qui est incarcéré dans un établissement sans UIS, peut faire l'objet de mouvements restreints qui peuvent restreindre ses déplacements et ses interactions avec d'autres personnes, sous réserve de considérations de sûreté et de sécurité, jusqu'à ce qu'un transfert puisse être effectué à une UIS. Un détenu qui fait l'objet de mouvements restreints a les mêmes droits et restrictions qu'un détenu placé dans une unité d'intervention structurée.

Cette mission s'est concentrée principalement sur les établissements qui comportent une UIS, mais l'équipe d'audit a effectué un examen complet des dossiers pour examiner la conformité opérationnelle et a mené des entrevues avec le personnel de certains établissements.

Grâce à l'examen des dossiers, l'équipe a constaté que bon nombre des problèmes de documentation relevés dans les établissements comportant une UIS se posaient également dans les établissements imposant des restrictions en matière de déplacements, à savoir, le fait de fournir une documentation détaillée des critères de prise de décision.

Au moyen d'entrevues avec des sites choisis, l'équipe d'examen a constaté que la plupart des sites utilisaient des mouvements restreints seulement lorsque toutes les autres options avaient été épuisées. Durant les entrevues, les établissements n'ont pas indiqué qu'il y avait d'autres difficultés à relever en ce qui concerne les déplacements restreints. Le tableau ci-dessous indique le nombre de cas de déplacements restreints par région depuis décembre 2019.

Tel que déterminé par nos prochaines consultations sur le plan de l'audit fondé sur les risques, les mouvements restreints peuvent être inclus dans le prochain audit de l'UIS ou dans une mission distincte.

Nombre d'admissions pour mouvements restreints par région

	Entre janvier et mai 2021	Entre décembre 2019 et décembre 2020
Atlantique	75	107
Québec	36	96
Ontario	8	56
Prairies	4	32
Pacifique	0	0
Total	123	291

Source: Données de l'application ELT extraites par la Division de la mesure du rendement et des rapports de gestion le 23 mai 2021.



CONCLUSION

Les UIS sont le résultat d'une transformation historique du système correctionnel fédéral qui a vu l'abolition de l'isolement préventif. Ce nouveau modèle a permis d'entreprendre d'importantes réformes afin d'offrir des interventions plus structurées et plus efficaces adaptées aux besoins et aux risques particuliers des détenus, dans le but de faciliter leur réintégration dans la population carcérale régulière dès que possible. La pandémie mondiale de COVID-19 a débuté en mars 2020, quatre mois après la date de mise en œuvre de l'UIS le 30 novembre 2019. La pandémie a eu des répercussions importantes sur le SCC, y compris la mise en œuvre et le fonctionnement des UIS.

Dans l'ensemble, l'équipe d'audit a examiné divers ensembles de données et mené des entrevues pour formuler des observations sur le fonctionnement continu des unités d'intervention structurée. Toutefois, en raison de la pandémie de COVID-19, l'équipe d'examen n'a pas été en mesure de se déplacer et de visiter les UIS. Par conséquent, il y a quelques aspects des UIS qui n'ont pas été inclus dans cette mission, qui seront inclus dans le cadre du projet d'assurance d'audit des UIS qui doit débiter au cours de l'exercice 2022-2023. Il s'agit notamment de :

- le partage de diverses décisions écrites dans les délais prescrits
- l'infrastructure et l'équipement
- la conformité au déploiement et à l'horaire des agents correctionnels au sein des UIS

Bien que la mission de préparation à l'audit ait relevé de nombreux domaines où les UIS fonctionnent comme prévu, de nombreux domaines à améliorer ont été cernés. Il est recommandé que la direction examine les domaines mentionnés et prenne des mesures pour les aborder afin d'assurer la conformité aux exigences de la loi et de la politique.