



Public Safety
Canada

Sécurité publique
Canada

ARCHIVED - Archiving Content

Archived Content

Information identified as archived is provided for reference, research or recordkeeping purposes. It is not subject to the Government of Canada Web Standards and has not been altered or updated since it was archived. Please contact us to request a format other than those available.

ARCHIVÉE - Contenu archivé

Contenu archivé

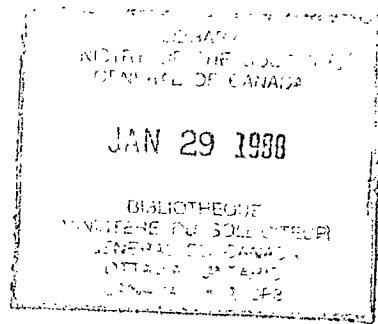
L'information dont il est indiqué qu'elle est archivée est fournie à des fins de référence, de recherche ou de tenue de documents. Elle n'est pas assujettie aux normes Web du gouvernement du Canada et elle n'a pas été modifiée ou mise à jour depuis son archivage. Pour obtenir cette information dans un autre format, veuillez communiquer avec nous.

This document is archival in nature and is intended for those who wish to consult archival documents made available from the collection of Public Safety Canada.

Some of these documents are available in only one official language. Translation, to be provided by Public Safety Canada, is available upon request.

Le présent document a une valeur archivistique et fait partie des documents d'archives rendus disponibles par Sécurité publique Canada à ceux qui souhaitent consulter ces documents issus de sa collection.

Certains de ces documents ne sont disponibles que dans une langue officielle. Sécurité publique Canada fournira une traduction sur demande.



HV
9308
S6f
1978
F
C. 2

Canada. Ministère du Solliciteur général. Comité
= directeur du partage des compétences en
matière correctionnelle. //

/ RAPPORT FINAL /

COMITÉ DIRECTEUR DU PARTAGE

DES COMPÉTENCES

EN MATIÈRE CORRECTIONNELLE

JUIN 1978

Copyright of this document does not belong to the Crown.
Proper authorization must be obtained from the author for
any intended use.
Les droits d'auteur du présent document n'appartiennent
pas à l'État. Toute utilisation du contenu du présent
document doit être approuvée préalablement par l'auteur.

COMITE DIRECTEUR

Le Comité directeur du partage des compétences en matière correctionnelle a été mis sur pied, en octobre 1977, par le Comité permanent des sous-ministres responsables des services de correction.

Il a pour membres:

A.T. Wakabayashi,	Secrétariat, ministère fédéral du Solliciteur général, président
J. Crane,	Services de correction, ministère du Procureur général, N.-É.
J. Connor,	Services de correction, ministère de la Justice, N.-B.
M. Gauthier,	Ministère de la Justice, Direction des Services de correction, Québec
M. Algar,	Ministère des Services correctionnels de l'Ontario
E. Cox,	Ministère des Services de correction et de réadaptation du Manitoba
B. Robinson,	Direction des Services de correction de la C.-B., ministère du Procureur général.

PARTIE I - RENSEIGNEMENTS DE BASE

À leur réunion de juin 1977, les ministres responsables des services de correction ont examiné les résultats des études menées par deux groupes de travail sur les objectifs à long terme du secteur correctionnel (l'étude conjointe de la C.-B. et du gouvernement fédéral et l'étude fédérale-provinciale) et ont demandé que soient approfondies les trois options suivantes:

1. La prise en charge par les provinces de
tous les services de correction pour adultes

En vertu de cette option, chaque province se verrait confier la responsabilité de toutes les incarcérations, des peines purgées dans la collectivité et des décisions relatives à la libération conditionnelle ainsi que de la surveillance des libérés conditionnels. Cela signifierait qu'elle s'acquitterait de tâches qui relèvent actuellement des Services correctionnels canadiens (SCP et SNLC) et de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Le gouvernement fédéral n'exerçant aucune responsabilité directe sur les détenus adultes, son rôle au sein des services de correction dépendrait largement de son degré de participation à l'élaboration et au contrôle de normes nationales.

2. La prise en charge, par le gouvernement fédéral, de tous les adultes condamnés à six mois
d'emprisonnement ou plus

Cette option découle en grande partie des recommandations du rapport Fauteux de 1956 et de la Conférence fédérale-provinciale de 1958.

Le partage de compétences se fonde sur la durée de la peine, comme c'est actuellement le cas; la ligne de démarcation est cependant fixée à six mois plutôt qu'à deux ans. Si le rapport Fauteux préconisait cette modification, c'est qu'elle permet de regrouper sous la même juridiction tous les détenus à qui il importe d'offrir des programmes de réadaptation. Cette option suppose (comme l'explique plus loin le rapport) que les provinces ne nécessiteraient plus de régime de libération conditionnelle étant donné que les détenus condamnés à moins de six mois d'emprisonnement n'auraient pas à être libérés prématurément. Elle suppose aussi que les

juridictions tant fédérales que provinciales continueraient d'administrer des services communautaires de correction et que le gouvernement fédéral continuerait à rendre les décisions relatives à la libération conditionnelle et à assurer la surveillance des libérés.

3. L'établissement d'un organisme
fédéral-provincial chargé de tous les
services de correction d'une province

Cet organisme fédéral-provincial serait chargé de tous les services de correction pour adultes, notamment l'emprisonnement, les peines purgées dans la collectivité, la libération conditionnelle et la probation. Le gouvernement provincial continuerait à s'occuper du renvoi sous garde des inculpés et de ce qui a trait à l'administration de la justice par la police et les tribunaux. Là encore, c'est la loi qui préciserait le rôle des gouvernements fédéral et provinciaux en déterminant dans quelle mesure ils participeraient à l'établissement des normes, à la planification des politiques et à leur coordination entre les différents organismes du même genre répartis à travers le Canada.

En octobre 1977, le Comité des sous-ministres responsables des services de correction a décidé que l'examen de ces options devrait s'attacher à l'aspect financier, quoique d'autres points devraient aussi être pris en considération.

Le Comité directeur, mis sur pied pour diriger l'étude, a tenu sa première réunion en janvier 1978. Il a alors mis au point la façon d'aborder l'étude et a pris les quatre décisions suivantes:

- L'analyse financière s'appuyera sur des données à jour qu'auront fournies toutes les juridictions au Groupe d'étude national sur l'administration de la justice;

- L'étude sera menée par des équipes régionales comptant un représentant
 - de la province ou des provinces;
 - de la Commission nationale des libérations conditionnelles;
 - de l'Administration régionale des Services correctionnels canadiens.
- La Division de la planification des politiques et de l'évaluation des programmes du Secrétariat du ministère du Solliciteur général assurera la coordination globale de l'étude.
- Deux autres options devront être examinées, à savoir:
 - toute combinaison des trois options; et
 - la prise en charge, par le gouvernement fédéral, de toutes les personnes à qui le tribunal a imposé une peine.

L'insertion de ces deux nouvelles options par le Comité directeur (en particulier la prise en charge par le gouvernement fédéral) a naturellement élargi le champ de l'étude sur les services de correction, qui recouvre tous les établissements de détention (pour les peines d'emprisonnement), la libération conditionnelle, la probation, les amendes, les peines à purger dans la collectivité et les ordonnances de service communautaire, comme le dédommagement. En définitive, le Comité directeur entend par "service de correction" toute mesure pertinente qui fait suite au prononcé de la sentence par le tribunal. Le renvoi sous garde pendant le procès n'entre donc pas dans cette définition (sauf dans quelques cas où, vu la sûreté des installations réservées aux inculpés, l'étude a retenu certains points pertinents).

QUESTIONS À L'ÉTUDE

Même si conformément à l'orientation proposée par le Comité directeur, l'étude devait se concentrer sur l'aspect financier des diverses options, il a été entendu que les points suivants seraient aussi pris en considération:

- le personnel
- la prestation des services
- l'administration et l'organisation
- les normes

À l'origine, la constitutionnalité a été inscrite au nombre des sujets à l'étude. Toutefois, se fondant sur l'avis d'un avocat du ministère de la Justice, l'étude a admis comme principe que toutes les options et toutes les combinaisons qu'elles peuvent engendrer étaient en fait constitutionnelles. Il faut cependant ajouter une mise en garde: en effet, bien que le gouvernement fédéral puisse constitutionnellement avoir un rôle à jouer dans le domaine correctionnel selon l'option I, le Comité directeur ne peut affirmer avec certitude que ce rôle pourrait se concrétiser.

RÉALISATION DE L'ÉTUDE

Conformément aux instructions générales du Comité directeur, la Division de la planification des politiques et de l'évaluation des programmes (Secrétariat, ministère du Solliciteur général) a élaboré un plan de travail détaillé.

Quatre formules de base ont été conçues pour recueillir des données comparables dans les établissements fédéraux et provinciaux de chaque région. Deux formules rassemblaient des données portant exclusivement sur les finances et le personnel, conformes à celles qui avaient été fournies au Groupe de travail national sur l'administration de la justice. Les deux autres, toutefois, avaient trait aux profils de la population carcérale et aux programmes. Ajoutant à l'étude une nouvelle dimension, elles avaient ainsi pour but de comparer les coûts et le personnel en fonction de la connaissance générale déjà acquise des différences qui existent entre les types de détenus et de programmes dans chacun des systèmes.

Ce jeu de quatre formules a été envoyé, avant la réunion, à l'ensemble des régions et des provinces pour qu'elles puissent les remplir au préalable. Les réunions régionales ont ensuite eu lieu aux dates indiquées ci-dessous, chacune comptant deux représentants de la Division de la planification des politiques et de l'évaluation des programmes.

Les participants à la réunion ont d'abord examiné les données relatives aux finances et au personnel afin de comprendre toutes les différences essentielles entre juridictions et les raisons de ces différences. Ils ont aussi, à la lumière de ces données, étudié les répercussions de chacune des options.

Ils se sont ensuite penchés sur les données générales ayant trait aux détenus et aux programmes pour, une fois de plus, préciser les différences et pour déterminer dans quelle mesure elles sont régies par les différences de programmes ou de population carcérale.

Après chaque réunion, un compte rendu des résultats était établi et présenté à tous les participants. On peut d'ailleurs se procurer les comptes rendus sur demande. Ceux-ci ont ensuite été compilés pour constituer le présent rapport, qui esquisse les principaux résultats auxquels donne lieu chaque option.

CALENDRIER DES REUNIONS

Prairies (Winnipeg)	-	2 mars
Ontario (Kingston)	-	6 mars
C.-B. (Vancouver)	-	8 et 9 mars
Québec (Montréal)	-	13 mars
Atlantique (Halifax)	-	16 et 17 mars

\ À la suite des réunions régionales, le Comité directeur fédéral-provincial du partage des compétences en matière correctionnelle s'est réuni les 2 et 3 mai à Ottawa, a révisé le rapport final et proposé des modifications.

FIABILITÉ DES DONNÉES STATISTIQUES

Dans le plan de travail qui délimitait le cadre de l'étude, il était prévu que les données recueillies seraient de nature plutôt brute. C'est ce qui s'est effectivement produit, comme on a pu immédiatement s'en apercevoir, lorsqu'on a essayé d'établir une comparaison des coûts lors des réunions régionales.

Malheureusement, ce problème ne peut être résolu dans une étude de ce genre. Il est trop fondamental, ayant pour origine des différences de nomenclature et de méthodes, surtout en ce qui a trait à la détermination et à la distribution des coûts entre les diverses juridictions. Ainsi, la composition des salaires, qui représentent la majeure partie de tous les coûts, varie considérablement d'une région à l'autre. Dans certains cas, les heures supplémentaires et les primes ne peuvent être séparées du salaire de base; ailleurs, on ne peut déterminer les avantages sociaux, ce qui a pour effet de rendre impossibles de véritables comparaisons. De même, le groupement des postes par catégories principales n'est pas entièrement sûr en raison des différences de définitions et d'exposés de fonctions. Là encore, la comparaison des postes par types et par rapports ne peut être aussi précise qu'elle devrait idéalement l'être dans une étude comme celle dont il est ici question.

L'insuffisance des données de base est, bien sûr, un grand problème, étant donné l'importance qu'on attribue à l'étude à l'aspect financier. Nous avons néanmoins la conviction que l'étude, en donnant une indication générale des coûts relatifs, a été utile simplement parce que les personnes chargées d'établir les comparaisons connaissaient suffisamment leurs juridictions respectives et leurs anomalies pour faire ressortir des conclusions valables.

Il est bon de mentionner, pour l'avenir, que la rectification des points de comparaison serait une entreprise longue et ardue, qui exigerait une vaste restructuration des comptes dans certaines juridictions et, dans d'autres, des modifications aux méthodes comptables. Si nous estimons, de fait, qu'il serait souhaitable que les données de toutes les juridictions soient comparables et uniformes pour permettre la comparaison des coûts à l'échelle nationale, une telle entreprise vaudrait alors la peine d'être tentée. Toutefois, elle relèverait à juste titre du Groupe de travail national sur l'administration de la justice ou d'un autre groupe constitué pour une longue durée, qui devrait comprendre un représentant de Statistique Canada.

PARTIE II - RÉSUMÉ DES RÉSULTATS NON QUANTIFIABLES

RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'étude devait se concentrer sur l'aspect financier des diverses options, quoique d'autres points devaient aussi être pris en considération. De fait, il s'est rapidement avéré que la question financière dépendait dans une large mesure des autres aspects. Par exemple, il est impossible de déterminer les coûts d'une option sans d'abord examiner la question du personnel, étant donné que les salaires représentent la majeure partie de tous les coûts de fonctionnement.

C'est pourquoi les groupes de travail régionaux, au lieu d'analyser uniquement les données financières, ont recueilli et examiné systématiquement les informations qui se rapportaient au champ global de l'étude. Ils ont consigné en style descriptif la plupart de ces informations, non quantifiables, sur la formule D du plan de travail original. Elles sont néanmoins pertinentes, recouvrant l'étendue des services de correction, et il faut nécessairement en tenir compte pour saisir l'ampleur des répercussions qu'aurait un changement au sein d'une juridiction en matière correctionnelle.

À ce sujet, le Comité directeur a donc passé en revue les constatations des réunions régionales avant de tirer ses propres conclusions, qui figurent dans les pages suivantes.

1. PRINCIPES

Comme l'ont confirmé les réunions régionales, on était porté à croire qu'il y avait une différence marquée entre les principes correctionnels du système fédéral et ceux des systèmes provinciaux.

Le Comité directeur en est cependant venu à la conclusion qu'il n'existait en réalité aucune différence fondamentale de principes entre les deux types de juridiction ni, d'ailleurs, entre les juridictions provinciales.

✓
Evidemment, il y a entre les systèmes fédéraux et provinciaux des distinctions importantes quant au mode de fonctionnement, mais elles proviennent des particularités des populations carcérales et, par le fait même, des conditions très différentes que le type de population impose aux gardiens.

Les détenus sous juridiction provinciale purgent des peines de plus courte durée. Leurs profils diffèrent de ceux des détenus fédéraux et ils ne posent généralement pas de sérieux problèmes de sécurité. Par conséquent, le gouvernement provincial met l'accent sur les services communautaires dans la mesure du possible, afin de donner aux détenus l'occasion de participer à une vaste gamme d'activités au sein de la collectivité plutôt que dans l'établissement carcéral et, ainsi, de nouer, d'entretenir et de renforcer des liens personnels enrichissants.

Par contre, la plupart des détenus sous juridiction fédérale purgent des peines beaucoup plus longues, et leurs profils sont différents. Ils représentent souvent un risque qui rend impossible la mise sur pied de programmes communautaires. De plus, parce qu'ils doivent travailler ou prendre part à divers programmes, notamment la formation scolaire ou professionnelle, ces services doivent être fournis dans l'établissement même, qui peut garantir le niveau approprié de sécurité. C'est ainsi que la sécurité interne et la protection des citoyens sont devenus les préoccupations majeures du système fédéral, par opposition à l'orientation communautaire du système provincial. De l'avis du Comité directeur, toutefois, cette différence est le reflet non pas de principes divergents, mais de réalités opérationnelles.

Les participants aux réunions régionales ont émis l'opinion que ces préoccupations différentes, de même que les particularités qui en découlent, deviendraient sources de problèmes si les systèmes fusionnaient. Indépendamment du modèle d'organisation choisi, ils croyaient que les caractéristiques du système fédéral auraient tendance à prévaloir. L'unification des systèmes assurerait donc plus de sécurité, mais se ferait au détriment des programmes communautaires.

Bien qu'il entrevoie ce danger, le Comité directeur estime qu'il serait tout aussi probable que l'orientation communautaire du système provincial influe sur de nombreux aspects du système unifié, ce qui aurait pour résultat d'accroître le nombre de détenus bénéficiant d'une organisation déjà établie de services communautaires.

Tout compte fait, malgré la difficulté à prévoir les caractéristiques du système unifié, il ne fait aucun doute, de l'avis général, que le fusionnement tendrait d'une façon ou d'une autre à agir sur certains des usages actuels. Cependant, les principes généraux en matière de correction resteraient inchangés.

2. RECRUTEMENT ET FORMATION DU PERSONNEL

A partir des renseignements reçus, il n'est pas possible de déceler, dans l'ensemble du pays, des différences essentielles entre les employés fédéraux et provinciaux.

Il ressort toutefois que dans les provinces aux systèmes les plus vastes (C.-B., Ontario et Québec), les profils du personnel fédéral correspondent presque exactement à ceux du personnel provincial. C'est particulièrement vrai pour les salaires, la formation, la spécialisation et les chances d'avancement. Une fusion des deux systèmes ne devrait donc pas créer des problèmes injustifiés de personnel.

Dans les régions des Prairies et de l'Atlantique, en revanche, il y a une nette différence entre le personnel de juridiction fédérale et celui de juridiction provinciale en ce qui touche à de nombreux aspects du travail et des conditions d'emploi. Les traitements du personnel provincial, par exemple, sont beaucoup plus bas, facteur qui deviendrait presque assurément crucial si l'option I était mise en application. D'après le Comité directeur, la mesure qui serait alors vraisemblablement adoptée consisterait à geler les salaires des employés fédéraux jusqu'à ce que les salaires des employés provinciaux les rejoignent.

En outre, bien que se dessine la tendance, sur l'étendue du pays, à réduire les distinctions traditionnelles entre le personnel "de garde" et le personnel "de traitement", cette distinction est encore plus fortement prononcée dans les systèmes fédéraux et dans les grands systèmes provinciaux. Ainsi, advenant l'intégration des systèmes, le regroupement du personnel des juridictions fédérale et provinciales ne poserait pas de graves problèmes dans les provinces plus importantes.

Ce n'est toutefois pas le cas pour les régions des Prairies et de l'Atlantique où ces deux catégories d'employés provinciaux ne présentent que très peu de distinction. En effet, dans certains établissements, ce sont les mêmes employés qui remplissent couramment les deux fonctions. Il serait donc, dans ce cas, beaucoup plus difficile de fusionner le personnel fédéral et le personnel provincial en raison de la spécialisation plus poussée du premier.

On a aussi fait observer, lors des réunions régionales, que même si, à l'heure actuelle, les différences de traitement et de possibilités d'avancement donnent souvent lieu à une concurrence inégale, les employés provinciaux de certaines régions ne voient pas toujours comme un encouragement les avantages du système fédéral, pour la simple raison qu'ils sont peu disposés à quitter leur région.

Enfin, en ce qui a trait aux possibilités d'avancement, le Comité directeur en est venu à la conclusion que si certains problèmes de personnel sont inévitables dans l'application de toutes les options, aucun d'eux n'est insurmontable. Le Comité a en outre reconnu que même sous les régimes actuels, il existe de nombreuses possibilités d'avancement que les juridictions devraient exploiter plus à fond.

3. ÉTABLISSEMENTS CARCÉRAUX

Les établissements des juridictions fédérales et provinciales varient énormément en raison de facteurs comme la disponibilité des fonds, les priorités, l'âge, la condition et les usages des installations de même que l'évolution des principes correctionnels.

Dans la plupart des cas, il n'est pas possible de les comparer du point de vue de la sécurité à cause des différentes désignations utilisées à l'échelle du pays. Il est donc plus utile d'établir la distinction à partir des usages de l'établissement. On compte notamment des centres de détention à court terme, qui organisent très peu de programmes tant au centre même qu'au sein de la collectivité environnante, des installations qui assurent gîte et couvert aux pensionnaires qui travaillent ou étudient à l'extérieur, ainsi que des établissements qui offrent un vaste choix de programmes permanents.

Les juridictions fédérale et provinciales se partagent des installations, bien qu'à des degrés divers. Dans certains cas, par exemple, elles font un usage commun des centres psychiatriques, des hôpitaux et de quelques centres résidentiels communautaires. Dans d'autres cas, elles administrent des établissements identiques et ne font presque aucune mise en commun. Il en est ainsi, particulièrement, des centres résidentiels communautaires en raison des disparités de coûts. Les coûts des provinces tiennent compte des coûts et des usages locaux, tandis que ceux du gouvernement fédéral sont les mêmes dans l'ensemble du pays.

Même si les transferts sont possibles entre juridictions grâce aux ententes d'échange de services, les juridictions y ont peu recours, surtout les provinces. Là encore, il s'agit principalement d'une question financière. La différence des coûts de fonctionnement journaliers entre le gouvernement fédéral et certaines provinces fait que le transfert de détenus impose des dépenses trop lourdes aux provinces même si un tel transfert est souhaitable pour des raisons de sécurité ou de situation géographique.

Certaines juridictions ont mis au point des lignes directrices globales qui touchent la construction, la rénovation ou la désaffectation des installations. Dans d'autres provinces qui n'ont pas établi de semblables directives, il n'est même pas possible de prédire quand seront désaffectés des établissements vieux ou désuets puisque la disponibilité des fonds a un effet capital sur la question.

Lors des réunions régionales, on a aussi souligné le fait, corroboré par le Comité directeur, qu'il y a une absence regrettable de co-planification en ce qui a trait aux installations. Il a donc été convenu que les juridictions se livreraient à une planification conjointe, ou du moins à des consultations, toutes les fois que la construction de nouvelles installations est envisagée, en particulier au sujet du type, de la dimension et de l'emplacement de l'établissement.

On a admis que là où des consultations sont menées, il arrive que la décision finale concernant l'emplacement des nouvelles installations repose sur des facteurs politiques et sur des facteurs propres à la théorie et à la pratique correctionnelles.

En général, il y a une plus grande diversité d'établissements fédéraux que provinciaux et ils offrent un plus vaste choix de services. Même si certaines grandes provinces (comme l'Ontario) présentent un éventail comparable, le Comité directeur était d'avis que la question des établissements spécialisés pourrait poser un problème, advenant une prise en charge de la part du gouvernement provincial. Par exemple, un établissement comme celui de Millhaven s'occupe de détenus dangereux qui proviennent de toutes les régions du Canada, sans égard à la province d'origine. Si donc les provinces prenaient en charge les services de correction, la plupart d'entre elles seraient dans l'obligation de faire construire des installations similaires ou de conclure des marchés de services avec d'autres provinces qui pourraient hésiter à accepter des cas dangereux ou notoires dont elles n'ont pas la responsabilité.

On a aussi fait observer qu'en règle générale, les établissements fédéraux sont plus éloignés des agglomérations urbaines que les établissements provinciaux. Toutefois, cela n'est pas perçu comme une question critique, surtout en ce qui concerne les pénitenciers à sécurité maximale, étant le nombre restreint d'absences temporaires qui y sont accordées.

4. CLASSEMENT ET ÉVALUATION

Le classement et l'évaluation ont pour but d'indiquer le milieu carcéral le plus approprié à un détenu, le type de programmes qui lui convient le mieux et, dans au moins une juridiction, de préciser s'il est apte à être libéré en vue d'un travail bénévole. Dans ce dernier cas, la police et la collectivité participent à la prise de décision visant à accorder au détenu une libération temporaire.

La mesure dans laquelle ces deux fonctions sont perfectionnées dépend de divers facteurs, notamment la durée de la peine, la diversité des établissements et des programmes offerts, la disponibilité des ressources et l'orientation de la juridiction correctionnelle. Ainsi, on effectue un classement

et une évaluation approfondies au cours des quatre ou six semaines suivant l'arrivée du détenu dans un centre fédéral de réception (des évaluations supplémentaires ont lieu chaque fois qu'il est transféré dans un autre établissement) tandis que dans le cas d'un détenu sous juridiction provinciale, ces procédés peuvent être très élémentaires.

Les participants aux réunions régionales ont reconnu qu'il y avait chevauchement au sujet du rassemblement des informations et de l'établissement des rapports. Cette situation pourrait être en partie attribuable au fait que les provinces peuvent déjà avoir rédigé le rapport présentenciel avant que n'ait lieu le classement qui suit l'admission d'un détenu dans un établissement carcéral.

Dans la plupart des juridictions, cependant, les systèmes fédéraux et provinciaux se communiquent régulièrement les renseignements contenus dans les rapports présentenciels et postsentenciels. Le Comité directeur a tout de même conclu a) que sous les régimes actuels, un plus grand échange de renseignements serait possible si la coordination entre les deux systèmes était améliorée et b) que l'élimination totale du chevauchement pourrait se faire plus facilement dans un système unifié.

Le Comité directeur a aussi conclu que la présente partie du rapport final devrait contenir des renseignements sur la surveillance des personnes libérées conditionnellement ou soumises à une ordonnance de probation. C'est un domaine où s'impose une plus grande coordination entre les deux systèmes, particulièrement dans les régions reculées du pays; bien entendu, une meilleure coordination augmenterait aussi l'efficacité des services dans les districts populeux.

Le Comité estime que l'option I assurerait une meilleure continuité des services de libération conditionnelle et de probation mais que, comme c'est le cas pour l'échange des informations, des améliorations peuvent également être apportées aux systèmes actuels.

CONCLUSIONS RELATIVES AUX SYSTÈMES ACTUELS

Il est ressorti des réunions régionales que même si l'on ne relève aucune différence fondamentale de principes au sein des services canadiens de correction, il y a coexistence de plusieurs systèmes différents. Les systèmes provinciaux se distinguent les uns des autres de diverses façons et le système fédéral, malgré son administration centrale et l'uniformité de ses normes et de ses politiques, renferme assez de variantes régionales pour que l'on puisse parler de cinq systèmes différents relevant d'une même autorité.

Le Comité directeur a souscrit à cette conclusion générale et a fait observer que les différences entre systèmes évoluaient selon l'adaptation de chacun à divers facteurs comme le genre de peines imposées, le type de détenus, la disponibilité des ressources, les disparités régionales, les lois provinciales et la proximité de la collectivité et des ressources.

En dépit de ces différences, il est évident que les principes et les objectifs communs à tous les systèmes rendent souhaitable une collaboration. Qu'importe l'option finalement retenue (s'il y en a une), il est clair que de nombreuses améliorations pourront être apportées, à l'avantage de tous, si les diverses juridictions s'entendent pour résoudre les problèmes et éliminer les doubles emplois mentionnés dans le présent rapport.

PARTIE III: ANALYSE DES OPTIONS

Comme on l'a signalé plus haut, le Comité permanent des sous-ministres a demandé que l'étude soit centrée sur les incidences financières des différentes options. En premier lieu, cependant, outre les préoccupations que l'on a exprimées dans la Partie I à propos de la qualité des données fondamentales, il est nécessaire de faire certaines mises en garde d'ordre général concernant l'évaluation financière.

Lorsqu'il a entrepris l'évaluation financière, le Comité directeur n'avait pas suffisamment de renseignements détaillés ni assez de temps pour effectuer un calcul détaillé des coûts. Néanmoins, il a pu déterminer les secteurs d'économies ou de dépenses additionnelles et en faire, région par région, une certaine évaluation.

Le Comité directeur n'a pas étudié la manière de répartir ces dépenses additionnelles ou ces économies entre le gouvernement fédéral et les provinces, advenant un partage différent des compétences en matière correctionnelle. En faisant l'analyse financière, toutefois, le Comité a effectivement défini les principales hypothèses de principe qui découlent de l'analyse. Par exemple, en ce qui concerne l'option I, les gouvernements fédéral et provinciaux pourraient conserver leur même portion relative de dépenses, ou bien les gouvernements provinciaux pourraient se charger de toutes les dépenses des services de correction, ou encore, le gouvernement fédéral pourrait accroître sa participation financière.

Dans le secteur des coûts en capital, le Comité directeur a jugé qu'il était encore plus difficile de déterminer avec précision les responsabilités relatives des gouvernements fédéral et provinciaux tant en ce qui concerne les installations actuelles

et leur entretien que la construction de nouvelles installations. Toutes les fois que c'est possible, on a énoncé dans l'analyse les hypothèses concernant les coûts en capital.

Enfin, il faut se rendre compte qu'il existe souvent une corrélation directe entre le coût des services de correction et le niveau (c'est-à-dire la qualité) des services. Par exemple, tandis que grâce à l'option I les employés provinciaux recevraient plus de formation (à cause de la formation plus longue donnée aux agents de correction fédéraux), cette formation additionnelle entraînerait des frais supplémentaires à la juridiction qui en assume la responsabilité. Conformément à la dernière mise en garde, on a conclu que les incidences financières ne pouvaient être examinées isolément, mais que ces incidences devraient être examinées, en ce qui concerne chaque option, par rapport aux autres répercussions sur, notamment, l'organisation, le personnel, les programmes, les installations carcérales et les normes.

Après une assez longue discussion en vue de déterminer si la libération conditionnelle et la mise en liberté devraient être détachées des programmes, il a finalement été décidé de les y inclure. À cause de l'insuffisance des renseignements sur la probation, les équipes régionales n'ont pu effectuer une analyse financière détaillée ou un autre genre d'analyse de ce secteur important. Cependant, dans la section concernant les programmes, on fait part des quelques renseignements qui étaient disponibles.

Option I - Prise en charge par les provinces de tous les services de correction

Un grand nombre des avantages énumérés ci-dessous, sous les rubriques des différents secteurs examinés, surviennent directement à cause de la question soulevée dans la Section II, à savoir que les principales orientations des services de correction fédéraux et provinciaux se trouveraient réunies dans une seule juridiction à l'intérieur de chaque province. Ainsi, les transferts se feraient plus aisément parce qu'il ne serait

dans l'intérêt d'aucune juridiction de les empêcher.

Il faut signaler, toutefois, que dans les secteurs comme les installations spéciales (par ex., les établissements à sécurité spéciale comme celui de Millhaven), on continuerait de rencontrer des difficultés vu qu'il serait nécessaire d'avoir des ententes interprovinciales en vue d'échanges de détenus, à moins que toutes les provinces ne construisent de telles installations. Le recours très limité aux ententes actuelles d'échanges de services donne à penser que de telles ententes ne régleraient pas à elles seules ce problème vu que, comme il a été souligné durant la réunion régionale de la C.-B., la plupart des juridictions aiment résoudre leurs propres problèmes et, probablement, qu'elles ne profiteraient pas au maximum des ententes interprovinciales d'échanges de détenus.

A. FINANCES

Bien qu'il y ait certains secteurs déterminés où les dépenses sont différentes et où certains changements pourraient surgir, il a semblé généralement vrai dans les différentes réunions régionales que, quoique les coûts relatifs aux détenus fédéraux soient plus élevés de manière quasiment uniforme dans le pays (à part de rares exceptions, selon la province et le niveau de sécurité), ces coûts plus élevés étaient dûs:

- a) à un plus grand nombre de programmes à forte teneur de capital dans le système fédéral et à un plus grand nombre de programmes internes, à cause du séjour plus long des détenus;
- b) à la formation plus poussée du personnel ainsi qu'à la spécialisation nécessaire à de telles installations;
- c) aux rapports plus élevés personnel/détenus que nécessitent les établissements fédéraux;
- d) aux installations plus petites et aux établissements spécialisés dans le système fédéral nécessaires à cause du séjour plus long des détenus;
- e) au fait que le système fédéral s'occupe de la garde de criminels plus dangereux condamnés à de plus longues peines et que, ainsi, il doit consacrer de plus fortes

sommes à la sécurité (par ex., plus du tiers du personnel de l'établissement de Stony Mountain et plus des deux tiers du personnel du pénitencier de la Saskatchewan sont des agents chargés de la sécurité des installations);

- f) aux soins médicaux additionnels qui sont offerts dans les établissements fédéraux, à cause du séjour plus long des détenus.

Il faut signaler, cependant, que les provinces de l'Atlantique considéraient l'option 1 comme financièrement impossible vu qu'il était déjà difficile d'obtenir de la province des sommes suffisantes au fonctionnement des systèmes provinciaux actuels. En dépit des subventions qu'accorderait le gouvernement fédéral à l'égard du nouveau système provincial, les sommes resteraient insuffisantes vu que cette option inciterait davantage à améliorer le système provincial existant et que les ressources ne sont pas disponibles.

Il faudrait signaler également que, dans la région de l'Atlantique et dans celles des Prairies, il a été difficile de répartir les frais fédéraux entre les différents gouvernements provinciaux, car on ne peut déterminer avec certitude si de nouvelles installations provinciales seront construites dans certaines provinces ou si les provinces partageront simplement les installations fédérales existantes. On dispose de données sur l'origine ou sur la province de résidence des détenus qui ont été condamnés à des peines d'emprisonnement dans un pénitencier, et on s'est servi de ces données pour répartir les frais entre les quatre provinces. Toutefois, cela n'indique pas exactement comment les provinces se partageraient les coûts pour leurs détenus; serait-ce en concluant des ententes d'échanges avec les autres provinces ou en construisant elles-mêmes les installations nécessaires. Cette question concernait particulièrement les provinces telles que le Manitoba ou la Nouvelle-Écosse qui n'ont pas d'installations à sécurité maximale.

On a examiné les coûts dans les secteurs suivants:

1) Frais de l'Administration fédérale:

Le Comité directeur a convenu qu'en cas de prise en charge des services de correction par les provinces, les frais des administrations régionales (services fédéraux de correction) seraient coupés de moitié.

En outre, on a supposé que l'Administration centrale réaliserait une économie de 50 %, celle-ci s'élèverait donc à un total de \$12 540 000. (La répartition de ces frais est indiquée dans les données financières détaillées pour l'option I, qui figurent à l'annexe A.) Il faut noter, toutefois, que cette économie dépendrait en partie de la quantité de ressources additionnelles dont les nouveaux systèmes de correction provinciaux auraient besoin pour communiquer avec le gouvernement fédéral en ce qui concerne les normes de mise en liberté, de libération conditionnelle et, peut-être, d'entretien des établissements.

2) Personnel:

Les traitements versés par les juridictions fédérales et provinciales étaient différents dans toutes les provinces (exception faite de la Colombie-Britannique, du Québec et de l'Ontario). L'option permettrait peut-être au gouvernement fédéral de démanteler ses services de correction, afin que les gouvernements provinciaux n'aient à engager des employés qu'au taux provincial habituel (les anciens fonctionnaires fédéraux bénéficiant de la première chance d'être engagés). Un calcul détaillé des économies auxquelles donnerait lieu l'embauche de fonctionnaires fédéraux aux taux typiquement moins élevés des provinces, figure à l'annexe A.

Pour l'ensemble du Canada (à l'exception de l'Alberta), ces économies s'élèveraient à \$9 335 000.

Il faut noter que pour répartir les coûts du personnel et déterminer les économies dans chacun des systèmes provinciaux, il est nécessaire de présumer que le nombre de détenus fédéraux actuellement incarcérés dans chacune des provinces ne changerait pas.

On a examiné le nombre de détenus fédéraux ainsi que leur province de résidence dans le système fédéral. (Voir l'annexe A). Pour l'Ontario et la région du Pacifique, le nombre de détenus venant de l'extérieur de la province équivalait au nombre de détenus de la province qui avaient été transférés dans une autre province (au sein du système fédéral). Le nombre de détenus dans la région de l'Atlantique était un peu plus élevé que celui des détenus venant de cette région. Le Québec, en revanche, en comptait 150 de moins. Nous n'avons donc par rajusté les chiffres des coûts vu que le nombre de détenus semblait suffisamment restreint pour être sans effet important sur l'analyse.

En outre, dans les régions des Prairies et de l'Atlantique il a fallu répartir les détenus fédéraux entre les différentes provinces (d'après la province de résidence). Il s'agit évidemment d'une hypothèse majeure étant donné qu'il n'est pas tout à fait clair comment chaque province va répartir ces coûts; est-ce que ce sera en construisant ses propres installations ou en signant des contrats avec une autre province en vue de l'utilisation des installations?

Il faut noter que les frais de personnel susmentionnés constituent le maximum d'économie probable. Si, toutefois, nous pouvons supposer que les traitements des fonctionnaires fédéraux qui se joignent au système provincial seront gelés et maintenus à un niveau constant en attendant que les traitements provinciaux les rattrapent, il y aurait une économie inférieure (bien qu'existante) à ce que reflètent les chiffres ci-dessus. On doit donc présumer que, en réunissant des juridictions au sein de chaque province, les provinces feraient une économie nette à cause des traitements plus bas versés aux employés provenant du système fédéral.

3) Economies à long terme:

On a convenu qu'à long terme, il peut résulter des économies d'une utilisation plus efficace des programmes, surtout ceux qui sont actuellement en vigueur dans la juridiction fédérale, et grâce aussi à un taux d'utilisation plus élevé des installations. Cependant, il semble que la plupart des gouvernements ont déjà des coûts d'utilisation élevés et on ne voit pas très bien comment on pourrait les réduire:

<u>Province</u>	<u>Taux d'utilisation</u>
Colombie-Britannique (1977)	91 %
Alberta	
Saskatchewan	
Manitoba (1977)	106 %
Ontario (1978)	94 %
Québec	
Nouveau-Brunswick (1977)	95 %
Nouvelle-Ecosse (1977)	57 %
Ile-du-Prince-Édouard (1977)	79 %
Terre-Neuve (1977)	100 %

<u>Région fédérale</u>	<u>Taux d'utilisation</u>
Pacifique	90 %
Prairies	94 %
Ontario	83 %
Québec	98 %
Atlantique	78 %
TOTAL	91 %

Les frais de coordination fédérale-provinciale seraient réduits vu que le gouvernement fédéral n'administrerait pas directement les services de correction. Toutefois, ce palier gouvernemental participerait d'une certaine façon à l'établissement des normes et à leur application. Ces nouveaux frais ne seraient cependant probablement pas aussi élevés que les frais actuels de coordination entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

4) Services de correction communautaires

Le Comité directeur a estimé que l'on pourrait également faire des économies sur les contrats de surveillance de libérés conditionnels étant donné que le gouvernement fédéral n'aurait pas à conclure, à cette fin, des contrats avec des services de probation. Cela donnerait ainsi lieu à une meilleure utilisation des services communautaires de surveillance.

- 5) Dans le secteur du classement, le Comité directeur a perçu des économies tant par un meilleur échange d'information que par une utilisation en commun des installations de classement selon les objectifs des processus fédéraux et provinciaux de classement concernés.

Voilà donc les principales incidences financières de l'option I que l'on a perçues. L'analyse présentée ci-dessus, toutefois, laisse sans réponse un certain nombre de questions. Ainsi, il semblerait important que les ministères et les fonctionnaires étudient les hypothèses de principe suivantes lorsqu'ils prendront une décision concernant un partage des compétences ou lorsqu'ils poursuivront l'analyse.

- a) Quelle serait la responsabilité financière relative, fédérale et provinciale, vis-à-vis du nouveau système de correction unifié? De plus, comment s'effectueraient le transfert de compétences?
- b) Comment se ferait le financement des installations fixes en ce qui a trait et au transfert des installations actuelles et à la construction de nouvelles installations? Ce dernier point concerne particulièrement des provinces telles que le Manitoba, étant donné que le gouvernement fédéral envisage d'y construire prochainement de nouveaux établissements. Evidemment, il faut examiner plus à fond les moyens de transfert des établissements et les façons d'ajuster les traitements, afin de déterminer quelles économies financières nettes pourraient être réalisées.
- c) Selon les proportions fédérales et provinciales dont on a convenu en ce qui concerne les dépenses d'exploitation et de capital, il serait nécessaire de hausser ces chiffres d'après une certaine formule, qu'elle soit liée à un financement global ou à une mesure quelconque de travail

correctionnel, notamment le nombre de détenus admis, le nombre de crimes, etc.

- d) On ne connaît pas avec exactitude la mesure dans laquelle seraient réalisées des économies (si économies il y a), à cause précisément des économies qui peuvent découler d'une utilisation plus efficace des programmes dans les nouvelles juridictions provinciales, d'un meilleur taux d'utilisation des installations et des frais de coordination réduits entre le gouvernement fédéral et les provinces, d'un meilleur usage des services de probation et de libération conditionnelle ainsi que des services de classement. (En revanche, les frais de coordination entre les provinces augmenteraient probablement.)
- e) Il est nécessaire de déterminer l'importance des économies sur le plan du personnel (en réduisant les traitements fédéraux ou en gelant les traitements fédéraux jusqu'à ce que les traitements provinciaux les aient rattrapés).
- f) L'économie réelle en ce qui concerne les frais de l'Administration fédérale doit être examinée plus à fond. (Le Comité directeur a présumé que l'on épargnera 50 % tant sur les frais des Administrations régionales que sur ceux de l'Administration centrale).

B. ORGANISATION

La création d'une nouvelle juridiction correctionnelle aura pour répercussion immédiate la plus manifeste, la réorganisation des Administration régionales et centrale des services fédéraux et des administrations provinciales en de nouvelles administrations provinciales. En outre, il peut s'avérer nécessaire de recatégoriser ou de réhiérarchiser les établissements de correction étant donné que les niveaux "sécurité minimale, moyenne et maximale" actuellement utilisés dans le système fédéral, ne s'appliquent pas au système provincial (où les détenus sont gardés en milieu ouvert ou fermé).

Il serait inutile de conclure, avec des services de probation, des contrats en vue de la surveillance de libérés conditionnels ainsi que des ententes d'échange de services entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Bien que les employés chargés d'administrer ces ententes puissent sembler superflus, ils sont peu nombreux, et on ne sait pas encore très bien combien devront être affectés à l'administration des ententes interprovinciales qui pourront être conclues au sujet du transfert de détenus.

Une importante question d'ordre organisationnel que devraient étudier aussi bien le gouvernement fédéral que chacun des nouveaux systèmes provinciaux de correction est la suivante: quel devrait être, le cas échéant, le rôle du gouvernement fédéral en matière correctionnelle? (Par exemple, le Comité directeur a pensé que les frais de l'Administration fédérale seraient réduits de moitié. Cependant, si le gouvernement fédéral jouait un rôle important dans le financement et/ou l'établissement de normes, cela peut, en fait, être faux).

D'après cette option, le pouvoir législatif fédéral demeurerait en ce qui a trait aux décisions de mise en liberté des détenus. Toutefois, les provinces se verraient confier le pouvoir d'accorder la libération conditionnelle et la tâche de surveiller les libérés. Quoique le gouvernement fédéral pourrait, vraisemblablement, exercer un certain pouvoir dans l'établissement de normes touchant l'entretien et la gestion des établissements de correction grâce au financement ou à d'autres mécanismes, le Comité directeur a convenu qu'en général il serait très difficile pour le palier fédéral de jouer un grand rôle soit dans l'établissement, soit dans l'application de normes correctionnelles. En effet, on estimait que, dans de telles circonstances, le gouvernement fédéral jouerait un rôle surtout consultatif vis-à-vis des provinces, et qu'il participerait peut-être à la coordination et à

et à la prestation de services communs dans les domaines tels que la recherche et l'information. Cependant, il n'aurait aucune influence réelle dans la prestation directe de services correctionnels au Canada. On pourrait présumer qu'au moins une petite partie de chaque juridiction provinciale serait consacrée à la communication avec Ottawa à propos de ces dernières activités. Le Comité directeur était toutefois d'avis que de telles activités ne constitueraient pas une partie importante de l'administration provinciale des services de correction.

C. PERSONNEL

Comme l'indiquent les rapports des équipes régionales, la formation donnée au personnel de correction diffère beaucoup entre les provinces et le gouvernement fédéral. Par exemple, au Manitoba ou dans la plupart des provinces de l'Atlantique, la formation provinciale prend la forme d'un cours d'initiation d'une semaine suivi de quelques autres cours, tandis que pour les agents de correction fédéraux, la formation initiale couvre une période de trois à quatre mois. En revanche, en Colombie-Britannique on offre, au personnel des services de probation, une formation beaucoup plus poussée que celle que reçoit le personnel fédéral des libérations conditionnelles.

Même si indubitablement les installations de formation seront utilisées davantage en commun, surtout celles qui relèvent de la juridiction fédérale, il faudra déterminer comment les installations régionales du système fédéral seront réparties dans les régions des Prairies et de l'Atlantique, et la mesure dans laquelle les agents de correction du système provincial (qui s'occupe d'un genre fondamentalement différent de détenus purgeant des peines beaucoup plus courtes) ont besoin d'une formation prolongée.

Pour ce qui est du recrutement du personnel, la douzième année est, pour l'instant, l'exigence minimale qu'imposent aux agents de correction toutes les juridictions correctionnelles. Les agents de probation et de libération conditionnelle dans presque toutes les juridictions doivent, en général, être diplômés d'université. Ainsi, il n'y aurait apparemment aucun problème de cohérence entre les normes de recrutement, à l'exception de la Nouvelle-Écosse où il y a des prisons municipales et où une prise en charge provinciale des services de correction créerait des difficultés dans ce domaine. De plus, il n'y a pas beaucoup de concurrence entre les gouvernements fédéral et provinciaux à cause de la différence d'emplacement de leurs établissements respectifs.

Comme il a été souligné lorsqu'on a parlé des incidences financières, les traitements versés aux employés fédéraux et provinciaux diffèrent beaucoup, surtout entre les petites provinces et le gouvernement fédéral (les traitements en Colombie-Britannique, en Ontario et au Québec étaient à peu près indéniables à ceux qui ont cours dans le système fédéral). Ainsi, une fusion des juridictions pourrait éliminer partiellement le ressentiment que nourrissent actuellement les agents provinciaux, mais elle n'offrirait pas, en général, les mêmes débouchés que le système fédéral actuel offre à ses employés. Le Comité directeur a jugé important de signaler, toutefois, que ni la juridiction fédérale ni les juridictions provinciales ne semblaient utiliser la gamme complète des possibilités de carrière qui pourraient servir à motiver le personnel de correction.

Une grande préoccupation soulevée dans un certain nombre de réunions régionales portait sur la création d'une catégorie professionnelle dans les services de correction qui réunirait les fonctions de traitement et de sécurité. Cela a été fait en Colombie-Britannique et on a pensé en général qu'aux termes de l'option I, les petites juridictions trouveraient plus difficile de combiner les deux fonctions de garde et de traitement, à cause du grand nombre d'employés fédéraux (avec leur catégorie distincte

traditionnelle) que l'on pourrait peut-être adjoindre à cette juridiction. Toutefois, dans la mesure où les juridictions agrandies de l'Ontario et du Québec seraient d'une taille comparable à la juridiction fédérale actuelle, il semblerait que cela rendrait la fusion des deux catégories encore plus difficile dans ces deux provinces-là.

Voici quelques-unes des hypothèses qui découlent de l'analyse du personnel en vue de la mise sur pied de nouvelles juridictions correctionnelles:

- a) À quel point réaliserait-on des économies sur le plan de la formation du personnel de correction dans les nouvelles juridictions mixtes?
- b) La fusion des fonctions de traitement et de sécurité dans les services de correction serait-elle plus facile dans les nouvelles juridictions correctionnelles provinciales, étant donné la taille et la diversité relatives des services qui seraient offerts?
- c) Quels moyens précis utiliserait-on pour recruter le personnel fédéral actuel dans les juridictions provinciales: leur accordera-t-on les traitements actuellement en vigueur au gouvernement fédéral, les traitements en cours dans les provinces ou recourra-t-on à un mécanisme tel que le gel des traitements fédéraux? De même, il faudrait étudier la question plus vaste de l'intégration des descriptions de postes et des catégories.

D. PROGRAMME

La question principale qu'a soulevée le Comité directeur au sujet du programme a peut-être été la détermination du secteur sur lequel les juridictions correctionnelles provinciales mettraient

l'accent. Bien que le Comité ait convenu que le même principe fondamental était actuellement observé tant par le système fédéral que par les provinces, le système fédéral met l'accent sur la sécurité à cause du genre de détenus et du type de criminels et d'infractions tandis que les services provinciaux ont davantage une orientation communautaire (encore une fois, pour répondre au genre et au nombre de détenus auxquels ils s'adressent). Les opinions étaient partagées quant à la place qu'occuperait l'orientation communautaire dans les nouveaux systèmes de correction provinciaux. On a démontré au moyen d'exemples que, lorsque les ressources étaient coupées dans les systèmes de correction, le programme communautaire est le secteur où il est le plus facile de faire des coupures. Toutefois, les membres du Comité n'ont pas réussi à se mettre d'accord pour décider si l'un des accents prédominerait dans les nouveaux systèmes de correction provinciaux.

On a généralement estimé que les programmes seraient mieux utilisés tant dans le système fédéral que dans les provinces (bien que surtout dans les provinces, si elles utilisent des programmes qui étaient fédéraux à l'origine, à cause de la différence de durée de séjour des détenus). Les programmes appliqués par les systèmes fédéral et provinciaux actuels diffèrent non seulement en nombre, mais aussi en genre, vu que, par exemple, les programmes de formation offerts dans les services fédéraux peuvent être plus complexes (comme, en effet, peuvent l'être les ateliers) à cause du séjour plus long des détenus.

Le Comité directeur était toutefois que la variété et le nombre de programmes communautaires offerts par les systèmes de correction provinciaux étaient proportionnellement plus grands, et que les programmes fédéraux, typiquement carcéraux, étaient offerts sur place, au sein des installations.

On a signalé également que le gouvernement fédéral estime qu'il est plus économique de retenir par contrats le personnel chargé d'offrir ces programmes plutôt que d'embaucher les employés nécessaires. Cela donne donc à entendre qu'il peut ne pas y avoir beaucoup d'économie, dans ce secteur. Toute économie effectivement réalisée, toutefois, irait à la province à laquelle la compétence fédérale a été transférée, et l'autonomie supplémentaire de pouvoir conclure des contrats pour de tels programmes profiterait également aux nouvelles juridictions de correction provinciales. On a fait ressortir qu'une partie du partage actuel des services (par ex., le Centre psychiatrique régional en Colombie-Britannique) profite aux systèmes provinciaux et fédéral (bien que les différents accents qui sont mis sur chaque système peuvent empêcher une utilisation commune plus poussée de ces installations en vertu du partage actuel de compétences).

Certains des programmes et des installations offerts par le système fédéral seraient sans doute plus difficiles à obtenir dans chacun des dix systèmes de correction provinciaux. Les exemples que le Comité directeur a jugé importants étaient les installations spéciales de détention, notamment celles de Millhaven et les Centres psychiatriques régionaux. À l'heure actuelle, les installations fédérales spéciales comptent un certain nombre de détenus de "l'extérieur de la province". En voici quelques exemples:

Installations

%¹ de détenus de "l'extérieur de la province" (et nombre)

Dorchester

Centre correctionnel
de formation (Qué.)

Laval

Millhaven

¹Ne comprend pas les détenus de l'extérieur du pays et ceux qui n'ont pas d'adresse fixe.

Centre psychiatrique
régional (Ont.)

Pén. de la C.-B./Centre
régional de réception (Pac.)

Centre psychiatrique régional (Pac.)

Bien que l'on puisse, sans doute construire des installations plus petites dans certaines des provinces ou bien conclure des ententes interprovinciales d'échanges de services, on a pensé que ces deux options étaient soit plus chères, soit plus difficiles à réaliser que le système actuel qui consiste simplement à effectuer des transferts internes au sein du système pénitentiaire fédéral. Ainsi, cela a été perçu comme l'un des coûts de la répartition des services de correction entre les dix provinces.

Une autre question que l'on a soulevée à propos des programmes est qu'il y aurait moins de difficulté avec les autres ministères provinciaux. Deux exemples ont été mentionnés; d'abord, à la réunion régionale en Colombie-Britannique, où l'on a signalé que les systèmes de correction fédéral et provinciaux administrent tous deux actuellement des camps forestiers. Une nouvelle juridiction correctionnelle, telle qu'envisagée dans le cadre de cette option, éliminerait un pareil chevauchement (s'il est dysfonctionnel). Deuxièmement, en ce qui a trait aux Prairies, on fait face actuellement à certaines difficultés concernant l'accréditation provinciale de la formation qui est offerte dans les installations fédérales. En vertu de l'option I, cette difficulté serait réduite dans une certaine mesure.

Au cours des réunions dans la région de l'Atlantique, on a fait ressortir, cependant, que les systèmes de correction provinciaux se sentaient plus proches du système de correction fédéral que des autres ministères provinciaux. La seule exception était l'^Île-du-Prince-Édouard, où sont fortement utilisées les installations d'autres ministères provinciaux pour la formation, tant du personnel que des détenus, et pour le travail confié aux détenus.

En contrepartie, il se peut que la mise sur pied de systèmes de correction provinciaux indépendants ait pour effet de diminuer le désir des autres ministères fédéraux de collaborer avec les services de correction. Le ministère des Approvisionnements et Services, par exemple, qui achète couramment des produits des ateliers de pénitenciers fédéraux peut être moins enthousiaste à acheter les mêmes produits de systèmes correctionnels provinciaux. En de pareils cas, les systèmes provinciaux auront sans doute soit à développer de nouveaux marchés, soit à consolider leurs liens avec d'autres ministères fédéraux.

Durant la réunion régionale en Ontario, par exemple, il était également évident que les difficultés actuelles que présente l'application de programmes (par ex., la formation professionnelle), surgissent indépendamment du partage de compétences en matière correctionnelle. En effet, on a convenu durant cette réunion que les systèmes et fédéral et provinciaux devraient examiner la formation professionnelle en vue de:

- a) l'amélioration des procédés de classement de façon à mieux utiliser les installations de formation;
- b) l'examen des besoins des détenus actuels (on a émis l'avis que certains, à cause de la courte durée de leur séjour, ne tirent pas plein profit des programmes);
- c) l'étude des débouchés pour les produits fabriqués dans les ateliers pénitentiaires (les nouveaux systèmes de correction provinciaux profiteraient évidemment de la coordination dans ce domaine).

Ce nouveau partage des compétences faciliterait et stimulerait (par l'élimination des orientations dominantes) un partage des renseignements sur le classement et peut-être même l'utilisation conjointe des services plus perfectionnés de classement du gouvernement fédéral. On a toutefois souligné que le processus fédéral de classement, qui devait être plus exhaustif en raison de la plus longue incarcération des détenus fédéraux, pourrait ne pas s'avérer très utile pour les systèmes de correction provinciaux.

Un système de correction provincial unifié assurerait l'uniformité des relations des gouvernements fédéral et provinciaux avec le secteur privé, par exemple, en ce qui concerne les centres résidentiels communautaires. Par conséquent, les taux fédéraux et provinciaux s'appliquant aux CRC seraient uniformes dans des provinces comme la Colombie-Britannique et l'Ontario ce qui permettrait d'éliminer les difficultés auxquelles le gouvernement fédéral et les provinces ont dû faire face dans l'utilisation de ces installations.

Cependant, certaines petites provinces, plus particulièrement celles de l'Atlantique, ont souligné que les CRC étaient dans une situation économique précaire à cause du nombre restreint de détenus admissibles et de ses fluctuations. Il n'était donc pas évident que même les systèmes provinciaux plus petits auraient un nombre suffisant de détenus pour assurer la viabilité économique des CRC.

L'administration du régime de remise en liberté progressive représenterait le principal avantage du regroupement sous une seule juridiction (en supposant qu'il n'y aurait qu'un nombre restreint de transferts interprovinciaux). En effet, ce type de libération relèverait d'une seule juridiction, ce qui comprend la prise de décisions, la surveillance et la prestation, de façon continue, de services correctionnels au détenu, tout au long de sa peine.

L'administration, de façon distincte, des divers systèmes de correction semblait être un autre avantage de la prise en charge par les provinces de ces services comme le préconise l'Option I. En effet, une crise qui surviendrait dans un système ne se généraliserait pas nécessairement à l'ensemble du pays (comme c'est parfois le cas pour le régime pénitentiaire fédéral). Ainsi, même s'il ne faisait sentir dans toute la province, le resserrement de la sécurité ne s'étendrait vraisemblablement pas à d'autres provinces.

En Ontario particulièrement, on estimait qu'un système unifié permettrait de mieux coordonner les mécanismes de recherche et d'information qui existent actuellement entre le gouvernement fédéral et les provinces.

La région des Prairies a souligné (les autres régions ne partageaient toutefois pas cette opinion) qu'en confiant la libération conditionnelle à un seul organisme par province on pourrait favoriser une certaine uniformité des décisions à l'intérieur de la province, mais que cet organisme serait davantage soumis aux pressions du public, ce qui risquerait de diminuer l'efficacité des services de correction.

Par conséquent, on a estimé que les ministres et hauts fonctionnaires devraient envisager certaines des questions suivantes au moment de prendre une décision sur le partage des compétences:

- a) Dans quelle mesure un système correctionnel unifié mettrait-il l'accent sur la collectivité ou la sécurité?
- b) Quels seront les effets de l'Option I sur les relations actuelles avec les autres ministères provinciaux (elles devraient s'améliorer) et les autres ministères fédéraux (elles pourraient se détériorer)?
- c) Il serait nécessaire d'évaluer les avantages réels que représenterait un accroissement de la coopération en ce qui concerne les programmes, le classement, la recherche et l'information dans les nouveaux systèmes provinciaux de correction. Il faudrait également se demander dans quelle mesure ce partage des compétences améliorerait les relations avec le secteur privé.
- d) On devrait évaluer de quelle façon les systèmes de correction provinciaux utiliseraient des installations spéciales comme les centres psychiatriques régionaux et les unités spéciales de détention, c'est-à-dire déterminer si l'on construira des installations plus

petites dans chaque province ou si l'on conclura des ententes interprovinciales d'échange de détenus.

E. INSTALLATIONS CARCERALES

Bien que l'on convienne que cette option favoriserait peut-être une meilleure utilisation des installations actuelles de la part des nouveaux systèmes de correction provinciaux (cela ne s'applique cependant pas aux régions des Prairies et de l'Atlantique), on a souligné, à la réunion de la région du Pacifique, qu'il serait peut-être nécessaire de mettre sur pied des installations spéciales (comme l'établissement à sécurité renforcée de Millhaven) dans chaque province ou de conclure de nouvelles ententes interprovinciales d'échange de services afin de mettre à profit les installations du genre dans un endroit ou deux au Canada.

Le problème se trouverait toutefois aggravé dans les provinces plus petites, (par ex. le Manitoba) qui ne comptent pas, pour l'instant, d'établissement à sécurité maximale; la province devrait dans ce cas conclure des ententes d'échange de détenus ou construire les installations appropriées. Il reste donc de grandes difficultés à surmonter à cet égard dans les régions des Prairies et de l'Atlantique.

Ce nouveau partage des compétences augmenterait probablement le taux d'utilisation des installations (comme le soulignait l'étude de faisabilité portant sur l'utilisation conjointe des installations de la part du gouvernement fédéral et de Terre-Neuve). Cet avantage doit toutefois être mis en doute en ce qui concerne le système de correction d'importance réduite qui existerait dans chaque province, à moins qu'il n'y ait, entre les provinces, des ententes d'échange de services (selon notre expérience à ce sujet, il est peut probable que l'on fasse fortement appel à de telles ententes). De plus, comme l'indique l'analyse financière, les taux d'utilisation des systèmes fédéral et provinciaux sont déjà, en règle générale, élevés. On suppose que chacun des nouveaux systèmes de correction provinciaux pourrait mieux planifier les installations, puisqu'il y aurait coordination entre l'ancien

système fédéral de correction et ceux des provinces.

De plus, dans le cas des provinces plus importantes, le nouveau système provincial de correction permettrait de fournir des installations plus sécuritaires pour les personnes renvoyées sous garde en vue de leur procès (il est actuellement difficile pour les provinces de fournir les installations répondant au niveau de sécurité requis). Il faut toutefois souligner qu'il existe une différence importante entre les personnes renvoyées sous garde en vue de leur procès et celles qui sont incarcérées dans les établissements à sécurité maximale fédéraux. En effet, le système fédéral doit offrir des programmes internes en raison de la plus longue durée des peines purgées (par exemple, la durée moyenne du séjour des détenus dans une prison à sécurité maximale de l'Ontario n'était que de seize jours).

Par conséquent, il semble important de se pencher sur les questions suivantes:

- a) Dans quelle mesure les provinces plus importantes utiliseraient-elles de façon plus efficace les installations à sécurité renforcée, particulièrement dans le cas de renvois sous garde en vue du procès?
- b) Quelle diminution exacte des coûts un accroissement du taux d'utilisation conjointe des installations entraînerait-il dans les nouveaux systèmes provinciaux (le taux d'utilisation dans les provinces plus petites ne serait probablement pas aussi élevé, mais cela reste à confirmer)?
- c) Dans quelle mesure les dix nouveaux systèmes de correction provinciaux donneraient-ils lieu à une augmentation du taux d'utilisation et du coût d'installations spécialisées comme les unités spéciales de détention et les centres psychiatriques?

F. LES NORMES

On a convenu que l'existence d'une juridiction provinciale unique en matière correctionnelle assurerait l'uniformité des normes à l'intérieur de la province, et cela, dans un

certain nombre de secteurs. Par exemple, en Ontario et dans les Prairies, il existe actuellement une bonne collaboration en ce qui a trait aux normes de probation et de libération conditionnelle; d'autres régions, comme le Québec, désirent accroître la coopération et l'uniformité dans ces secteurs. Une juridiction unifiée pourrait également faire disparaître la disparité entre les taux s'appliquant aux centres résidentiels communautaires, surtout en Ontario et en Colombie-Britannique.

Il faut toutefois souligner qu'il sera peut-être difficile de fixer des normes dans des domaines comme les absences temporaires et le classement pour la simple raison que le système provincial n'a pas la même orientation que le système fédéral. Par conséquent, il ne sera peut-être pas possible d'en arriver à une uniformisation complète de la prestation des services correctionnels dans les nouveaux systèmes provinciaux unifiés. De plus, il n'est peut-être pas souhaitable de fixer des normes dans des domaines comme la rémunération des détenus (l'Alberta verse jusqu'à \$5 par jour, le gouvernement fédéral entre \$1 et \$2 et certaines provinces, par exemple l'Île-du-Prince-Édouard, ne verse aucun salaire aux détenus), en raison des buts différents des divers services de correction. (Un autre facteur est l'influence minimale de ces taux étant donné qu'ils sont en fonction des prix de la cantine dans un établissement; l'augmentation du salaire peut tout simplement entraîner la hausse des prix de la cantine).

Le Comité directeur a tenu de longues discussions sur la notion même des normes et sur la façon de les appliquer à l'intérieur des nouveaux systèmes provinciaux de correction. Certaines questions semblent très importantes:

- a) Quelle serait la compétence exacte du gouvernement fédéral en ce qui a trait à l'établissement des normes?
- b) De quels types de normes s'agirait-il (en matière d'opérations, de politiques, ou autres)?

- c) De quels moyens dispose-t-on pour appliquer les normes (particulièrement si la contribution du gouvernement fédéral se fait par un mécanisme tel que le financement en bloc)?

En règle générale, le Comité directeur estime que le gouvernement fédéral sera fort probablement appelé à jouer surtout le rôle de conseiller technique, c'est-à-dire à fournir des renseignements sur la recherche et à assurer une coordination entre les divers systèmes provinciaux de correction quant à l'élaboration de politiques dans des domaines d'intérêt commun. Il aurait un rôle plus direct à jouer en ce qui a trait aux normes touchant les décisions de libérer un détenu, domaine où les normes et les règles, comme celles sur l'admissibilité à la libération conditionnelle, pourraient être appliquées au moyen de lois et règlements.

C'est pourquoi il faut approfondir un certain nombre d'hypothèses de principe:

- a) Le gouvernement fédéral a-t-il un rôle à jouer dans l'établissement des normes, et comment pourrait-il le remplir (que ce soit par le financement ou d'autres mécanismes)?
- b) Dans quelle mesure les normes sont-elles réellement nécessaires dans les nouveaux systèmes provinciaux de correction? Dans ce cas, il ne serait peut-être pas avantageux d'en arriver à une uniformisation complète en ce qui a trait aux absences temporaires, au classement et aux audiences en vue de libérations conditionnelles.

Option II - La prise en charge, par le gouvernement fédéral,
de tous les détenus condamnés à six mois d'emprisonnement
ou plus

A. FINANCES

En règle générale, le Comité directeur a estimé que la prise en charge, par le gouvernement fédéral, des personnes condamnées à six mois d'emprisonnement ou plus constituerait, en quelque sorte, un "système" plus rationnel car ainsi les délinquants mineurs resteraient dans le système provincial (par exemple, ceux qui ne payent pas les amendes imposées ou ceux qui purgent de courtes peines "réprobatrices") tandis que le gouvernement fédéral s'occuperait de ceux qui purgent des peines exemplaires et de neutralisation majeures. Le système provincial ressemblerait ainsi davantage à un réseau de prisons de comté, où le taux de roulement des détenus serait élevé, tandis que le système fédéral s'occuperait des criminels dont les peines de détention sont plus longues ou qui ont commis des crimes plus graves.

Si la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick favorisent cette option, c'est à cause du besoin de ressources correctionnelles supplémentaires; cette solution semble en effet le seul moyen d'améliorer les normes des services carcéraux. D'autre part, une installation correctionnelle supplémentaire serait nécessaire à Terre-Neuve afin de permettre aux cent détenus fédéraux actuellement incarcérés à l'extérieur de la province d'y retourner pour purger leur peine.

Il faut toutefois souligner que même si le gouvernement fédéral prenait en charge n'importe quelle installation provinciale, il serait probablement nécessaire d'y effectuer d'importantes rénovations puisque les normes fédérales sont plus élevées (voir les explications que contient l'Option I sur les raisons à l'origine des coûts plus élevés des services fédéraux).

Il est possible, du moins à court terme, que les coûts des services de correction soient réduits, par exemple, si le système de correction fédéral prenait en charge les détenus "à sécurité maximale" actuellement incarcérés dans les prisons de l'Ontario et les soixante-dix-neuf détenus purgeant des peines de plus de six mois dans les prisons de la Nouvelle-Écosse. Il convient toutefois de signaler qu'il ne s'agirait pas d'économies à long terme puisque le nombre de détenus augmenterait annuellement.

Le nouveau système fédéral de correction aurait à faire des dépenses plus fortes, tant de capital que de fonctionnement, s'il prenait en charge les détenus purgeant des peines variant entre six mois et deux ans. L'annexe "B" établit un calcul détaillé des coûts que représenterait le transfert des détenus de chacune des provinces au système fédéral. En supposant que ces détenus seraient, pour la plupart, incarcérés dans un établissement à sécurité moyenne, au coût de \$45 par jour, (seules les provinces d'Ontario et du Manitoba, pour lesquelles un calcul détaillé des coûts a été établi, ont fourni des données sur le classement sécuritaire) le système fédéral devrait faire face à une augmentation totale des coûts de \$58 211 055 et à des frais supplémentaires nets de \$5 234 854 (en raison seulement de l'utilisation d'installations fédérales plus coûteuses). Il faut souligner que l'on s'est servi, pour ce calcul, de diverses données afin d'évaluer le nombre moyen d'années-détenus transférées. On a parfois multiplié le nombre d'admissions par la durée de la peine (moins le tiers qui équivaut à la remise de peine). De plus, on a réduit ces chiffres de cinq pour cent afin de tenir compte des libérations conditionnelles (Voir annexe "B" pour détails). En fondant les calculs sur le nombre d'années-détenus, on estimait ramener ainsi automatiquement au niveau fédéral les traitements moins élevés actuellement versés par les provinces (les salaires des agents de correction fédéraux sont plus élevés sauf en Colombie-Britannique, au Québec et en Ontario). De plus, cela permet un calcul implicite des coûts que représenterait le plus

grand nombre d'installations que le système fédéral de correction devrait mettre à la disposition des détenus antérieurement sous juridiction provinciale.

En raison de sa plus grande importance, il est probable que le système fédéral connaîtra un taux plus élevé d'utilisation de ses installations et, par conséquent, une croissance plus rapide. Cela pourrait amener certaines économies, mais il faudrait effectuer une autre étude des taux relatifs de croissance des systèmes de correction fédéral et provinciaux actuels avant d'être en mesure de formuler des énoncés plus concrets à ce sujet.

Cependant, puisque le système fédéral compterait, à la suite de cette réorganisation, un certain nombre de détenus purgeant des peines variant de six mois à deux ans, des pressions pourraient être exercées sur lui pour qu'il augmente, tant de façon absolue que relative, les montants qu'il consacre aux programmes communautaires de correction en vue de la libération graduelle des détenus provenant des systèmes provinciaux (par exemple, il sera peut-être nécessaire de tenir des audiences en vue d'une libération conditionnelle pour ces nouveaux détenus fédéraux).

En règle générale, il semble que l'application de cette option serait plus chère simplement à cause du coût plus élevé des services que le gouvernement fédéral offre aux détenus (voir les raisons données à l'Option I). Selon les équipes régionales, il était peu probable que le système fédéral puisse offrir moins de services aux détenus purgeant des peines allant de six mois à deux ans qu'à ceux qui sont condamnés à deux ans et plus si ces deux groupes étaient sous sa juridiction. Par conséquent, il y aurait une augmentation nette de plus de cinq millions de dollars du coût des programmes de classement, d'audiences en vue de la libération conditionnelle, etc.

L'analyse financière soulève donc un certain nombre de questions qui doivent être étudiées:

- a) De quelle façon s'effectuera le partage, entre les gouvernements fédéral et provinciaux, de la responsabilité financière du nouveau système correctionnel fédéral?
- b) Par quels moyens s'effectuera le transfert des installations au gouvernement fédéral et comment serait partagé le coût des nouvelles installations dont aurait besoin le système fédéral (les installations nécessaires aux détenus condamnés à des peines d'emprisonnement allant de six mois à deux ans)? Il faudrait également déterminer le nombre d'installations provinciales qui seraient remises au système fédéral de même que le genre de rénovations nécessaires.
- c) Dans quelle mesure sera-t-il nécessaire de donner une plus grande orientation communautaire au système fédéral de correction?
- d) Quelle serait l'augmentation réelle des coûts qu'entraînerait la détention des personnes condamnées à des peines allant de six mois à deux ans? (l'estimation préliminaire étant de \$5 243 854).

B. ORGANISATION

De toute évidence, dans toutes les régions du Canada, des sommes supplémentaires devront être consacrées à des installations et à des bureaux du système fédéral de correction (on assisterait probablement à une diminution proportionnelle dans les administrations provinciales plus importantes).

Il est toutefois très intéressant de souligner que les systèmes provinciaux ne conserveraient qu'un nombre très restreint d'établissements de détention (seulement pour les personnes renvoyées sous garde en vue de leur procès). Ils pourraient ainsi consacrer leurs ressources à des programmes communautaires ou de remise en liberté. Cela aurait naturellement des répercussions sur le type de formation offerte par le système provincial et sur la division fonctionnelle de l'organisation même. Également, le

système fédéral prendrait peut-être une orientation communautaire plus marquée, plus particulièrement dans le cas des détenus condamnés à des peines variant de six mois à deux ans. La partie de l'organisation orientée vers la collectivité prendrait une importance proportionnellement plus grande.

Puisque les systèmes provinciaux ne s'occuperaient que des détenus condamnés à moins de six mois, il ne leur serait probablement pas nécessaire d'avoir une commission des libérations conditionnelles ou un organisme de surveillance des libérés conditionnels.

C. PERSONNEL

Comme il a été souligné à la réunion de la région de l'Ontario, il serait possible, aux termes de cette option, de transférer les criminels endurcis des systèmes provinciaux au système fédéral; les provinces pourraient ainsi se concentrer sur les programmes de remise en liberté. Cependant, à la réunion avec les représentants de la région du Pacifique, il a été signalé que le fait que les détenus condamnés à des peines de six mois à deux ans ne puissent plus tirer profit de l'orientation communautaire plus marquée des systèmes provinciaux actuels pourrait amenuiser cet avantage.

Puisque le système fédéral compterait un plus grand nombre d'établissements, il lui serait possible de mieux répartir les cas d'isolement protecteur dans les pénitenciers, ce qui pourrait constituer un avantage supplémentaire.

Un élargissement de ses cadres lui permettrait probablement de mieux utiliser ses programmes. Cela éliminerait également la concurrence en ce qui concerne les centres résidentiels communautaires car, comme il a été mentionné au cours des réunions des régions de l'Ontario et du Pacifique, les provinces ne leur accorderaient vraisemblablement plus de fonds car elles ne compteraient qu'un nombre relativement restreint de détenus pouvant en profiter.

Aux termes de cette option, un seul organisme serait chargé de la libération conditionnelle étant donné que les provinces n'auraient probablement pas à libérer conditionnellement les (quelques) détenus condamnés à des peines de moins de six mois. Cela favoriserait une meilleure uniformisation des normes en matière de libération conditionnelle et de surveillance partout au pays et réduirait les déplacements des commissaires (en supposant que les provinces s'occuperont de la libération conditionnelle des détenus sous juridiction provinciale comme le leur permet le Bill C-51.)

E. INSTALLATIONS CARCÉRALES

Même si les provinces, comme nous l'avons déjà souligné, donnaient une orientation presque totalement communautaire à leurs services de correction, elles devraient quand même avoir un certain nombre d'installations sécuritaires pour les personnes renvoyées sous garde en vue de leur procès.

Il serait nécessaire de construire un établissement carcéral à Terre-Neuve (on compte actuellement cent détenus sous juridiction fédérale provenant de cette province et ce nombre passerait à deux cents en vertu du nouveau partage de compétences); ces détenus pourraient donc purger leur peine à Terre-Neuve même. Comme on l'a indiqué à la réunion de la région de l'Atlantique, cette option représente peut-être la seule façon, surtout pour les petites provinces, d'accroître la qualité des services de correction offerts aux détenus qui y sont actuellement incarcérés.

F. NORMES

Comme nous l'avons déjà mentionné sous la rubrique Installations carcérales, cette mesure amènerait peut-être une amélioration des normes nationales en matière de services de correction à l'intérieur des pénitenciers. Cependant, il y aurait toujours des différences entre les provinces et ce, particulièrement dans le cas de la surveillance dans la collectivité des détenus (qui est toujours de juridiction provinciale). Évidemment, le nouveau système

fédéral de correction devra immédiatement aborder la question des normes dans les domaines suivants:

Les absences temporaires (les critères actuels varient entre les provinces et le gouvernement fédéral);

Le classement (des différences existent entre les systèmes fédéral et provinciaux de classement);

Les audiences en vue de la libération conditionnelle (actuellement obligatoires pour les détenus fédéraux seulement) etc.

Il semble donc évident que si l'on décidait d'offrir des services du même niveau à ces autres détenus fédéraux (ceux qui purgent des peines de six mois à deux ans), il en résulterait une augmentation nette très importante des coûts des services de libération conditionnelle et de détention au Canada.

Option III - Création d'un organisme fédéral-provincial
chargé des services de correction

A. FINANCES

Cette option aurait les mêmes conséquences fondamentales que l'Option I. Il serait toutefois question de l'importance et de la nature de la responsabilité financière des gouvernements fédéral et provinciaux.

Selon le Comité directeur, la mise sur pied d'un organisme distinct représenterait des coûts de personnel plus élevés que la simple prise en charge, par les provinces, des services de correction. En effet, ces organismes tendent à verser des salaires qui se rapprochent plus des traitements accordés par le fédéral que de ceux que versent les provinces (dans la majorité des provinces, les salaires versés par le système fédéral sont plus élevés). Par conséquent, on croyait que les économies décrites à l'Option I en ce qui a trait au personnel ne seraient certes pas aussi importantes si l'on mettait sur pied dix organismes distincts fédéraux-provinciaux chargés des services de correction.

Bien qu'un organisme du genre puisse réaliser des économies dans ses relations avec les autres services fédéraux et provinciaux dans des domaines comme le recrutement du personnel et le classement, il est probable qu'il serait appelé à fournir, de façon interne, des services semblables, ce qui n'amènerait pas une réduction nette des coûts.

Par contre, en raison de l'élimination des duplications de services, il semble que la structure administrative ainsi créée serait plus simple. Il s'ensuivrait une définition plus claire des politiques, une amélioration de la planification des stratégies, de l'établissement des objectifs et de l'évaluation, rendant ainsi plus efficace et plus efficiente, sur le plan des coûts, la prestation des services.

B. ORGANISATION

A quelques exceptions près, il semble que cette solution aurait les mêmes effets que l'Option I.

Il est difficile de déterminer par quels moyens un tel organisme devrait rendre compte de ses activités aux gouvernements fédéral et provinciaux. Devrait-on, comme le suggérait le Rapport du groupe de travail de la Colombie-Britannique et du gouvernement fédéral sur les objectifs à long terme, nommer un Conseil d'administration dont les membres proviendraient de diverses juridictions, ou plutôt procéder d'une autre façon? Il est en effet probable que l'organisme ait continuellement à faire face à des difficultés dans ses relations avec les gouvernements fédéral et provinciaux (par exemple, dans le domaine des normes nationales fixées par le gouvernement fédéral) et que cette préoccupation accapare une partie de son temps. D'autre part, cet organisme, étant à l'écart des gouvernements, pourrait servir de paratonnerre pour certains des problèmes d'ordre politique qui surgissent dans le domaine correctionnel, les détournant ainsi des gouvernements.

Comme nous l'avons souligné sous la rubrique incidences financières, un tel organisme devrait fournir son propre personnel, assurer ses propres services d'achat, de contrats et autres. Cela n'entraînerait probablement pas une augmentation nette des coûts, mais la structure de l'organisme serait différente.

Le gouvernement fédéral et les provinces devraient adopter des lois autorisant la création de cet organisme, et il ne fait aucun doute que seraient soulevés un certain nombre de problèmes d'ordre législatif en ce qui a trait à la compétence fédérale et provinciale. Le programme à frais partagés qui en résulterait commanderait une importante réorganisation des structures, des programmes et de l'administration de même qu'une définition détaillée des rôles du personnel fédéral et provincial.

C. PERSONNEL

Les conséquences de cette solution sont généralement les mêmes que celles de l'Option I. Cependant, les conditions d'emploi s'appliquant à une société de la Couronne permettraient, pour diverses raisons, un meilleur contrôle de la gestion, dont une amélioration des procédures disciplinaires et de renvoi.

D. PROGRAMMES

Ici aussi, les conséquences seraient les mêmes que celles qui sont décrites pour l'Option I. Toutefois, puisque cet organisme ne serait plus directement lié aux gouvernements fédéral et provinciaux, il lui serait plus difficile d'assurer la coordination nécessaire avec les divers ministères de ces gouvernements, plus particulièrement ceux qui s'occupent de l'administration de la justice.

Cet organisme pourrait toutefois, et ce serait là un avantage, accorder une plus grande place à une conception élargie des services correctionnels et au choix des stratégies en matière de programmes que ce n'est actuellement le cas en raison des contraintes imposées par l'administration gouvernementale.

E. INSTALLATIONS CARCÉRALES

Les conséquences seraient identiques à celles de l'Option I, sauf que la province devrait conserver des installations pour les personnes renvoyées sous garde en vue de leur procès, installations que les organismes fédéraux-provinciaux ne seraient que très rarement appelés à partager.

F. NORMES

Il devrait être possible de préciser très exactement dans les lois la compétence des gouvernements fédéral et provinciaux dans ce domaine. On devrait exercer plus de pressions sur les deux paliers de gouvernement pour qu'ils en arrivent à une entente sur la façon dont ils s'y prendront pour s'assurer que

l'organisme réponde aux objectifs convenus conjointement.

Option IV: Modèles combinés de partage des compétences en
matière correctionnelle

Il ne semble pas que ce modèle ait des conséquences supplémentaires pour les systèmes de correction provinciaux. Cependant, du point de vue fédéral, il semblerait que l'adoption de cette solution entraînerait d'importants coûts, financiers et autres. La nécessité de mettre sur pied un organisme fédéral (ou plusieurs) qui fixerait des normes et arrêterait des plans en collaboration avec un système de correction entièrement provincial, administrerait de façon conjointe les services de correction, assurerait la coordination nécessaire avec les autres provinces et se chargerait, pour d'autres provinces, de toutes les installations destinées aux détenus purgeant des peines de plus de six mois donnerait lieu:

- a) à des exigences incompatibles pour l'organisme fédéral;
- b) à des demandes constantes de traitement égal de la part des provinces;
- c) au double emploi d'une partie ou de l'ensemble des éléments de l'organisation en raison des orientations différentes de chaque système provincial de correction;
- d) à une hausse des frais administratifs pour le gouvernement fédéral.

En dépit des difficultés auxquelles devrait faire face un tel organisme, le Comité directeur estime que le gouvernement fédéral pourrait entretenir des relations différentes avec les diverses provinces pourvu qu'il y ait, avant la mise en application de l'option, une compréhension réaliste des problèmes dont on vient de parler.

Option V: Prise en charge, par le gouvernement fédéral, de toutes les personnes condamnées à l'incarcération.

Cette option est considérée comme un prolongement de l'Option II et comporte les mêmes incidences financières fondamentales (quoique plus importantes). Seules les personnes assujetties à des ordonnances de travail communautaire ou de probation, ou condamnées à l'amende, seraient sous juridiction provinciale (en plus des personnes renvoyées sous garde en vue de leur procès).

Puisque tous ceux qui sont condamnés à l'incarcération relèveraient du système fédéral, le taux de roulement beaucoup plus élevé des détenus incarcérés dans des prisons provinciales est considéré comme un changement majeure pour le système fédéral de correction. Il faudrait prévoir des procédés de classement, d'admission et de libération différents dans ces établissements et en arriver à un compromis quelconque à l'égard des services et normes d'incarcération s'appliquant aux deux types de détenus (à long et à court terme).

L'option aurait, entre autres, comme effet de faciliter l'application de normes nationales à l'ensemble des services carcéraux puisque ces derniers seraient regroupés sous une seule autorité. On peut supposer que l'organisation et l'administration des ressources s'en trouveraient également facilitées car une seule administration serait chargée d'appliquer les normes et directives dans l'ensemble du système correctionnel de la région.

Chaque administration régionale serait à même de tenir compte des particularités de la région et le système ne serait pas aussi vulnérable aux critiques locales; par contre, il ne refléterait peut-être pas aussi bien les valeurs de l'endroit.

Cette option présenterait toutefois un inconvénient. En effet, une administration unique serait peut-être tentée d'uniformiser le système de correction, c'est-à-dire d'adopter une seule orientation fondamentale. Cela risquerait de se faire au détriment

d'autres stratégies que pourrait envisager une juridiction ouverte à l'influence de différents principes. Ce type de monopolisation pourrait également faire disparaître les facteurs de changement qui résultent normalement du choc de systèmes différents.

PARTIE IV: Les relations actuelles entre les systèmes de correction fédéral et provinciaux

A toutes les réunions des équipes régionales, on a reconnu que les systèmes fédéral et provinciaux ont une orientation correctionnelle différente adaptée à leurs besoins. En effet, le système provincial est davantage orienté vers la déprisonisation du détenu et fait plus appel aux installations de correction communautaires et aux programmes de remise en liberté. Le système fédéral, par contre, à cause des peines plus longues que purgent les personnes dont il a la charge, attache plus d'importance à la protection de la société et à la sécurité des installations.

Selon les représentants de la région du Pacifique, un système unifié risquerait de faire disparaître ces deux orientations. C'est d'ailleurs l'opinion qui est ressortie des réunions avec les représentants des régions de l'Atlantique et des Prairies où les systèmes provinciaux accordent moins d'importance à l'aspect correction que ne le fait le système fédéral. Par conséquent, le fusionnement des deux systèmes pourrait fort bien entraîner le détournement, vers d'autres programmes provinciaux, des sommes que le gouvernement fédéral aurait pu consacrer à ce secteur. D'autre part, l'Ontario et le Québec ne croyaient pas que l'intégration éliminerait cette double orientation des services de correction.

Néanmoins, l'existence de deux systèmes correctionnels distincts et de leurs diverses orientations fait ressortir l'une des grandes raisons de la ligne de partage de deux ans des services de correction (ou, du moins, d'une période supérieure à six mois). Selon certains membres du Comité directeur, un système unique de

correction (système unifié) aurait pour effet de reléguer au deuxième rang les services correctionnels communautaires et un partage de six mois (ou d'une période inférieure à deux ans), enlèverait aux détenus condamnés à des peines allant de six mois à deux ans les avantages qu'offre un système à plus forte orientation communautaire.

Malgré cet avantage du système actuel, tous ceux qui ont participé aux réunions régionales ont défini divers secteurs où, à leur avis, la prestation des services de correction pouvait être améliorée et ce, en conservant la division actuelle des compétences. Toutefois, on doit bien comprendre que tant et aussi longtemps qu'il y aura deux systèmes de correction distincts, ayant chacun son orientation propre, il n'y aura pas de pressions véritables en vue de la coordination. Le recours restreint aux ententes d'échange de services en est un bon exemple et cela provient simplement du fait, qu'au bout du compte, aucun système ne tient à hériter des problèmes de l'autre.

Nous aborderons maintenant chacun des onze secteurs désignés comme pouvant faire l'objet d'une collaboration fédérale-provinciale plus étroite. Chaque secteur sera examiné brièvement et les différences régionales seront soulignées dans chaque cas.

Cependant, avant d'entreprendre cet examen, il convient de signaler que tout au long des discussions, les régions des Prairies et de l'Atlantique semblaient différer des trois autres régions en ce sens que les gouvernements de ces provinces paraissent accorder moins d'importance à l'aspect correctionnel (exception faite de l'Alberta). Par conséquent, la question des finances et des ressources supplémentaires occupait une grande place à ces réunions régionales. Les moyens par lesquels des ressources supplémentaires pourraient être infusées dans le système provincial étaient considérés comme une question importante. En effet, les Maritimes estimaient que c'était là le seul moyen d'élever au niveau des normes fédérales actuelles les installations et les

services de correction actuels.

Cela dit, passons à l'étude de chaque secteur en commençant par ceux où le besoin de coordination semble le plus pressant de l'avis de toutes les régions, pour ensuite aborder ceux où il semble déjà exister un certain degré de coopération qui varie toutefois entre les régions.

1. LES PROGRAMMES

Bien qu'un système de correction fédéral permette de réaliser des économies en ce qui concerne les installations spéciales, comme la section à sécurité renforcée du pénitencier de Millhaven, on estime qu'il devrait y avoir une coopération plus étroite, dans toutes les régions, entre le système fédéral et les systèmes provinciaux. Pour illustrer ce besoin de coopération, mentionnons les camps forestiers en Colombie-Britannique administrés séparément par le système provincial et le système fédéral.

Cependant, il a également été souligné qu'en Colombie-Britannique on utilisait déjà conjointement le Centre psychiatrique régional et que la province mettait à la disposition du système fédéral le service de chirurgie d'un hôpital de Vancouver.

2. LA PLANIFICATION DES INSTALLATIONS

Dans toutes les régions du Canada, on a reconnu le besoin d'améliorer la coordination et la collaboration en matière de planification des installations. Ce besoin a été particulièrement mis en lumière dans les Maritimes où une décision récente du gouvernement fédéral à propos de l'emplacement d'une installation allait à l'encontre d'une recommandation du Comité mixte régional.

3. LA FORMATION ET LE RECRUTEMENT DU PERSONNEL

Toutes les régions du Canada ont reconnu le besoin d'une plus grande coordination et d'une meilleure utilisation de programmes de formation administrés conjointement par le gouvernement fédéral et les provinces. De plus, on était d'avis que chaque juridiction pourrait tirer profit de l'étude des programmes de formation des autres juridictions vu que plusieurs de ces programmes renferment des éléments qui pourraient convenir à toutes.

Dans les régions des Prairies et de l'Atlantique, même si l'on perçoit le besoin d'une meilleure coordination en ce qui touche les programmes de formation et leur utilisation par les systèmes fédéral et provinciaux, on croit qu'il est beaucoup plus important de pouvoir se servir des installations du système fédéral, et l'on soulève la possibilité que ce dernier mette à la disposition des systèmes des Maritimes un centre mobile de formation.

4. LES ENTENTES D'ÉCHANGE DE SERVICES

On a fait observer qu'actuellement, c'est surtout le gouvernement fédéral qui a recours aux ententes d'échange de services (par ex., au Québec où elles sont souvent utilisées dans le cas des délinquantes et pour le transfert des détenus nécessitant des soins psychiatriques à l'Institut Pinel). Cependant, on n'avait pas l'impression que ce type d'entente fonctionnait bien dans l'ensemble du pays. La réunion avec les représentants de la région du Pacifique a permis de dégager deux raisons qui expliquent cette situation:

- a) les provinces préfèrent s'occuper elles-mêmes de leurs détenus, et
- b) en vertu des anciennes ententes, il n'était pas clairement indiqué s'il était nécessaire d'obtenir le consentement du détenu.

Bien que l'on ait convenu que l'adoption du Bill C-51 ferait disparaître la deuxième contrainte, on restait d'avis que les différences sur le plan des allocations journalières (particulièrement dans les régions des Prairies et de l'Atlantique) et le taux d'occupation déjà très élevé des installations provinciales empêcheraient le recours de façon plus intensive aux ententes d'échange de services. On estimait néanmoins qu'il fallait examiner ces ententes puisqu'elles semblent constituer un très bon moyen d'améliorer l'efficacité et l'efficience des services de correction dans les diverses régions.

On pourrait étudier du même coup la possibilité d'étendre ces ententes aux "marchés de services" ou au partage des ressources et des connaissances dans le domaine, par exemple, du recrutement du personnel.

5. L'ISOLEMENT PROTECTEUR

Au cours de trois des réunions régionales, soit dans les Prairies, au Québec et dans la région de l'Atlantique, on a mentionné qu'il faudrait accroître la coopération et la coordination entre les systèmes de façon que le gouvernement fédéral, en particulier, puisse répartir les cas d'isolement protecteur entre les systèmes fédéral et provinciaux.

6. LE CLASSEMENT

La question a été divisée en deux: premièrement, l'utilisation conjointe de l'information nécessaire au classement, y compris les rapports présentenciels établis par les services provinciaux de probation, les rapports postsentenciels provenant, par exemple, des services fédéraux et les rapports de classement rédigés soit par les services fédéraux, soit par les services provinciaux. Les régions du Pacifique et de l'Atlantique s'estiment satisfaites du partage actuel de l'information. Par contre, dans les trois autres régions, on croyait qu'il fallait mieux coordonner l'utilisation de ces renseignements.

Le deuxième volet de la question portait sur l'utilisation conjointe des services de classement du système fédéral qui, en raison des plus longues peines des détenus sous sa juridiction, sont beaucoup plus exhaustifs que ceux des provinces. On estimait toutefois qu'il fallait assurer un meilleur partage de l'information nécessaire au classement avant de se pencher sur cette question.

7. LES CENTRES RÉSIDENTIELS COMMUNAUTAIRES ET LES PROGRAMMES COMMUNAUTAIRES EN GÉNÉRAL

Actuellement, les centres résidentiels communautaires de la région de l'Atlantique ne sont pas viables, sur le plan économique, à cause du nombre restreint de détenus appelés à y séjourner.

Bien qu'il y ait au Québec et dans les Prairies une coopération et coordination satisfaisantes en ce qui concerne l'utilisation de ces centres, les taux journaliers versés dans ces régions varient. De plus, le Comité fédéral-provincial d'accréditation, dans la région des Prairies, semblait le meilleur moyen d'assurer cette coopération pour ce qui est de l'utilisation des centres résidentiels communautaires administrés par le secteur privé.

Par contre, dans les régions du Pacifique et de l'Ontario, on perçoit un grand besoin de coopération et de coordination accrues dans le cas des centres résidentiels communautaires. (En effet, il y a non seulement des différences dans les taux que verse l'Ontario, mais les contrats de la province contiennent une clause excluant les détenus fédéraux de ces centres).

Quant à région du Pacifique, on estimait que les taux étaient fixés, au niveau au pays, par le gouvernement fédéral et, qu'à cause de cela, ils ne tenaient pas compte de la situation économique particulière de la Colombie-Britannique.

8. LA COOPÉRATION AVEC LES AUTRES ORGANISMES PROVINCIAUX

On a signalé le besoin d'une coopération accrue non seulement entre le système fédéral et les autres organismes provinciaux, mais également entre les systèmes provinciaux et les organismes des provinces. Quoiqu'il semble y avoir, dans l'Île-du-Prince-Édouard, une bonne coordination avec les autres organismes provinciaux en ce qui a trait aux programmes et aux installations de formation, on ne retrouvait pas une telle collaboration dans les autres provinces. Cette absence de coopération était particulièrement évidente dans la région du Pacifique où les systèmes fédéral et provincial concluent séparément des contrats avec le ministère des Forêts de la province en vue de l'utilisation de camps forestiers; les deux organismes semblent donc se faire concurrence dans ce domaine. Également, le système fédéral a éprouvé certaines difficultés à faire reconnaître par la province les programmes de formation qu'il offre dans ses pénitenciers.

9. LA RÉMUNÉRATION DU PERSONNEL

Dans les régions du Pacifique et du Québec, les employés des services de correction fédéraux et provinciaux touchent à peu près le même salaire. Cependant, en Ontario, les agents de libération conditionnelle du gouvernement fédéral reçoivent \$5 000 de moins que les agents de probation de la province. Dans les régions des Prairies et de l'Atlantique, par contre, les salaires versés par les provinces sont sensiblement plus bas que ceux que donne le gouvernement fédéral aux employés de catégories équivalentes. Il semble que cette situation donne lieu à certains problèmes, surtout chez les employés des services provinciaux qui estiment injuste que les fonctionnaires fédéraux touchent des salaires plus élevés et aient de meilleures possibilités d'avancement.

10. LES SYSTÈMES DE RECHERCHE ET D'INFORMATION

A la réunion avec les représentants de la région de l'Ontario, on a signalé le besoin d'une meilleure coordination dans ce domaine.

11. LA SURVEILLANCE DES LIBÉRÉS CONDITIONNELS ET DES PROBATIONNAIRES

Même s'il est ressorti des réunions avec les représentants des régions des Prairies et de l'Ontario qu'il y avait dans ce domaine une bonne coordination, la région du Québec, pour sa part, a insisté sur le besoin d'uniformiser les normes de surveillance dans la province.

PARTIE V - CONCLUSION

Pour conclure, le Comité directeur a convenu qu'il y avait actuellement beaucoup de mécanismes de coordination, y compris les comités régionaux mixtes et le Comité permanent des sous-ministres responsables des services de correction. Cependant, il a pensé que l'on pourrait réexaminer les mécanismes de coordination, au moins ceux qui ont trait aux secteurs mentionnés à la partie 4, et peut-être en explorer d'autres qui pourraient améliorer la coordination. Pour cette raison, le Comité directeur recommande:

d'étudier sérieusement la possibilité d'améliorer la coordination dans les secteurs mentionnés à la partie 4.

En même temps, le Comité estime que,

avant d'aboutir à une conclusion finale à propos d'un nouveau partage de compétences en matière correctionnelle, les ministres et sous-ministres devraient envisager sérieusement d'examiner plus en profondeur les cinq options évaluées à la partie 3.

Cet examen approfondi pourrait être centré sur les hypothèses de principe énoncées à la partie 3 concernant l'évaluation. Il devrait probablement comprendre aussi un examen et calcul plus détaillés des coûts des systèmes fédéral et provinciaux de correction ainsi que de la mise en oeuvre de l'option que les hauts fonctionnaires estiment être la plus appropriée.

Naturellement, on pourrait choisir une combinaison des deux recommandations, comportant une meilleure coordination comme activité à court terme et un différent partage de compétences en matière correctionnelle comme objectif possible à long terme.

~~Pages~~

A-1 missing.

A.2

En vue de déterminer la réduction des frais de l'Administration fédérale, le Comité directeur a présumé que les frais de l'administration aux niveaux régional et national des Services correctionnels canadiens seraient réduits de moitié. Ces frais ont été répartis entre les provinces selon le pourcentage de détenus chez chacune (les frais des Administrations régionales n'ont été répartis qu'entre les provinces qui font partie de ces régions).

À l'exception de l'Ontario, on n'a fait aucune analyse financière précise axée sur les frais en capital. Pour ce qui est de l'Ontario, l'équipe régionale a pensé que cette province disposerait de \$88 000 000 pour améliorer ses installations actuelles et de \$425 000 000 pour acheter des installations fédérales. Nous n'avons pas inclus cette somme dans l'analyse figurant dans le rapport principal parce qu'il y avait encore certaines questions non résolues concernant la manière d'effectuer le transfert des installations. On mentionne cette somme dans les hypothèses de principe qui sous-tendent l'analyse financière de l'option I.

A.2 Analyses provinciales:

Voici les analyses par province:

1) Colombie-Britannique - Région du Pacifique

Traitements

Garde	- 1 ²⁴⁷ x \$6 000 =	\$1 482 000
Programme	- 297 x \$5000 =	\$1 485 000
Supervision administrative	- 124 x \$4 000 =	-\$496 000

¹ Le chiffre 247 désigne les 247 employés de garde qui oeuvrent actuellement dans le système fédéral. On suppose que ces postes seraient transférés à la province (que les personnes soient transférées ou non, est une hypothèse de principe qu'il reste à faire). Les \$6 000 représentent la différence entre les traitements fédéraux et provinciaux actuels - dans ce cas le personnel de garde reçoit actuellement du système fédéral \$6 000 de plus que son homologue dans le système provincial. Ainsi, cette somme pourrait être une économie, si en effet les traitements fédéraux étaient abaissés au niveau des traitements provinciaux.

A.3

Libération conditionnelle -50 x -\$3 000 =	-\$150 000
Total	\$2 321 000
Administration .5 x \$2 500 000 =	\$1 250 000
régionale	
Administration centrale	\$ 100 000
<u>Economie totale</u> possible	\$4 671 000

2) Alberta

La moitié des détenus fédéraux dans la région des Prairies viennent de l'Alberta, nous avons donc utilisé la moitié de l'effectif fédéral qui serait rémunéré directement ou par le truchement d'ententes d'échanges.

Traitements

Administration régionale	\$500 000
Administration centrale	\$550 000
<u>Total</u> (au mois de mai 1978)	\$1 050 000

3) Saskatchewan

Un huitième des détenus fédéraux de la région des Prairies.

Traitements:

Garde 60 x \$5 000 =	\$300 000
Programmes 35 x \$9 000 =	\$315 000
Supervision administrative 30 x \$3 000 =	\$90 000
Soutien administratif 10 x \$5 000 =	\$50 000
Libération conditionnelle 10 x \$3 000 =	\$30 000
Administration régionale	\$200 000
Administration centrale	\$160 000
<u>Total</u>	\$1 145 000

4) Manitoba

Trois huitièmes des détenus fédéraux de la région des Prairies.

Traitements

Garde 180 x \$4 000 =	\$720 000
Programme 105 x \$9 000 =	\$945 000
Supervision administrative 90 x \$3 000 =	\$270 000
Soutien administratif 36 x \$3 000 =	\$108 000
Libération conditionnelle 36 x \$3 000 =	\$108 000
Administration régionale	\$300 000
Administration centrale	\$160 000
<u>Total</u>	\$2 611 000

5) Ontario

Tous les traitements étaient comparables à l'exception de ceux des agents de libération conditionnelle

Libération conditionnelle 200 x \$5 000	\$1 000 000
Administration régionale	\$1 750 000
Administration centrale	\$1 300 000
<u>Total</u>	\$4 050 000

Des chiffres ont été inclus dans l'analyse de la région de l'Ontario pour indiquer qu'il y aurait des frais d'amélioration des installations provinciales et peut-être des frais de capital pour l'achat des installations fédérales. Ces chiffres ne figurent pas dans la présente, vu que les membres du Comité directeur ne se sont entendus sur aucune hypothèse de principe concernant le calcul des frais de capital.

6) QuébecTraitements

Garde 1031 x \$2 000 =	\$2 062 000
Programme 309 x \$1 000 =	\$309 000
Soutien administratif 167 x \$2 000 =	\$334 000
Administration régionale	\$2 250 000
Administration centrale	\$1 800 000
<u>Total</u>	\$6 755 000

7) Nouveau-Brunswick

Le tiers des détenus fédéraux incarcérés dans la région de l'Atlantique.

Traitements

Garde 100 x \$2 000 =	\$200 000
Programme 50 x \$3 000 =	\$150 000
Supervision administrative 5 x \$8 000 =	\$40 000
Soutien administratif 15 x -\$1 000 =	-\$15 000
Les traitements des agents de libération conditionnelle sont comparables	
Administration régionale	\$250 000
Administration centrale	\$160 000
<u>Total</u>	\$785 000

8) Nouvelle-Écosse

Deux cinquièmes des détenus fédéraux incarcérés dans la région de l'Atlantique.

Traitements

Garde 120 x \$3 000 =	\$360 000
Programme 60 x \$6 000 =	\$360 000
Supervision administrative 6 x \$9 000 =	\$54 000
Soutien administratif 30 x -\$1 000 =	-\$30 000
Administration régionale	\$300 000

9) Terre-Neuve

Le sixième des détenus fédéraux incarcérés dans la région de l'Atlantique.

Traitements

Garde 50 x \$1 000 =	\$50 000
Programme 25 x \$4 000 =	\$100 000
Supervision administrative 3 x \$10 000 =	\$30 000
Soutien administratif 8 x \$1 000 =	\$8 000
Administration régionale	\$125 000
Administration centrale	\$120 000
<u>Total</u>	\$443 000

10) Île-du-Prince-Édouard

Le dixième des détenus fédéraux incarcérés dans la région de l'Atlantique.

Traitements

Garde 30 x \$1 000 =	\$30 000
Programme 15 x \$5 000 =	\$75 000
Supervision administrative 2 x \$8 000 =	\$16 000
Soutien administratif 5 x -\$ 1 000 =	\$5 000
Administration régionale	\$75 000
Administration centrale	\$30 000
<u>Total</u>	\$221 000

A.3 Conclusion

L'économie que peuvent réaliser toutes les provinces (à l'exception de l'Alberta) est donc de \$21 875 000.

ANNEXE "B"Analyse financière de l'option IIB.1 Introduction:

Lorsqu'on a entrepris l'analyse de l'option selon laquelle le gouvernement fédéral s'occupe des détenus condamnés à plus de six mois, il a fallu faire plusieurs hypothèses.

D'abord, il était évident que bien que quelques-unes des régions fédérales puissent, sans frais supplémentaires, s'occuper de certains des nouveaux détenus (ceux qui viennent de la province et qui ont été condamnés à une peine de six mois à deux ans), à long terme il leur faudra des fonds d'exploitation et d'équipement basés sur un coût moyen. Pour cela, la formule d'établissement des coûts utilisée pour déterminer la responsabilité du gouvernement fédéral est les frais d'exploitation (déterminés en fonction du coût moyen de détention des détenus dans le système fédéral) plus 40 % pour les frais d'installations fixes.

Deuxièmement, le calcul des années-détenus à transférer devrait être effectivement un compte quotidien ou une moyenne de ce compte quotidien. Cependant, dans certains cas on ne disposait que des données sur les admissions pour des peines de durées différentes. Dans ces cas, on a multiplié par deux tiers, la durée de la peine imposée afin de tenir compte de la réduction de peine et on a utilisé le résultat comme nombre d'années-détenus à transférer.

Troisièmement, il a été impossible de déterminer le taux actuel de détenus provinciaux mis en liberté conditionnelle, surtout ceux qui ont été condamnés à une peine de six mois à deux ans. On a donc dû présumer que la libération conditionnelle est accordée à 20 % environ des détenus, ce qui signifie que la période de détention passe des deux tiers à la moitié de la peine. On a là une moyenne d'environ 3.2 %. En conséquence, nous avons utilisé un pourcentage de 5 % comme réduction nette des années-détenus.

B.2

Enfin, pour déterminer ce qu'il en coûterait au gouvernement fédéral pour prendre en charge ces détenus, on a supposé qu'il s'agissait de détenus "à sécurité moyenne" (sauf dans le cas de l'Ontario et du Manitoba, pour lesquels nous avons pu obtenir des chiffres précis par niveau de sécurité). Évidemment, le coût réel dépend d'un grand nombre de facteurs, notamment la sécurité, les programmes et autres variables. Cependant, nous nous sommes fondés sur des hypothèses touchant le niveau de sécurité.

B.2 Analyse provinciale

Voici les analyses pour chacune des provinces:

1) Colombie-Britannique - Région du Pacifique

A l'heure actuelle, cette province détient 530 détenus condamnés à des peines se situant entre six mois et deux ans; ils occupent 48 % du nombre des lits disponibles, mais ne représentent que 19 % du total des admissions.

Si nous utilisons le coût par année-détenu de \$16 425 (qui est exactement identique à ce qu'il en coûte actuellement à la Colombie-Britannique pour ses détenus à sécurité moyenne, le coût total imputé au fédéral, y compris 40 % de frais généraux pour les 530 détenus, serait de:

\$12 187 350 qui n'est ni une augmentation nette ni une réduction nette par rapport aux dépenses provinciales courantes.

2) Alberta

3) Saskatchewan

Pour le moment (c.-à-d. l'année civile 1976-1977), cette province détient 310 détenus et 11 détenues, condamnés à des peines se situant entre six mois et deux ans (c'est une moyenne de six comptes quotidiens) ce qui représente un total de 320 années-détenus.

Si nous supposons que la détention de ces détenus coûte, en moyenne, par tête, par année, \$16 425 et vu que la détention de ces détenus coûte actuellement à la province \$8 225, cela représenterait une augmentation totale, pour le gouvernement fédéral, de \$7 381 395; comparativement aux dépenses provinciales actuelles (y compris 40 % de frais généraux) de \$3 696 315, cela représente, pour l'incarcération de ces détenus dans le système fédéral, une augmentation nette des coûts de \$3 685 080 (due simplement au transfert).

4) Manitoba

A l'heure actuelle (1978), la province détient:

- 16 détenus qui purgent une peine de six mois ou plus dans un établissement à sécurité maximale,
- 216 détenus qui purgent une peine de six mois ou plus dans un établissement à sécurité moyenne,
- 39 détenus qui purgent une peine de six mois ou plus dans un établissement à sécurité minimale.

Actuellement, un détenu "à sécurité maximale" coûte au système fédéral \$13 140 par année, un détenu "à sécurité moyenne" \$16 425 et un détenu "à sécurité minimale" \$8 760. Donc l'augmentation totale des frais additionnels, au palier fédéral, serait de \$5 725 552 (y compris 40 % de frais généraux). Cela représente, par rapport aux coûts provinciaux actuels de \$11 000 par année- détenu, une augmentation nette des coûts de \$1 552 152 (y compris 40 % de frais généraux).

5) Ontario

Les chiffres pour l'Ontario étaient disponibles par niveau de sécurité. Il y a actuellement 40 détenus "à sécurité maximale", 432 "à sécurité moyenne" et 431 "à sécurité minimale" qui purgent des peines de six mois à deux ans. Voici une ventilation des frais de leur détention et de l'augmentation nette de ces frais:

Sécurité maximale	- Frais au palier fédéral	$\$24\,455 \times 40 =$	\$978 200
	Frais au palier provincial	$\$15\,000 \times 40 =$	\$600 000
	Augmentation nette des frais de	$\$9\,500 \times 40 =$	\$380 000
Sécurité moyenne	- Frais au palier fédéral	$\$16\,425 \times 432 =$	\$7 095 600
	Frais au palier provincial	$\$15\,000 \times 432 =$	\$6 480 000
	Augmentation nette de	$\$1\,500 \times 432 =$	\$648 000
Sécurité minimale	- Frais au palier fédéral	$\$12\,045 \times 431 =$	\$5 191 385
	Frais au palier provincial	$\$15\,000 \times 431 =$	\$6 465 000
	Réduction nette des dépenses pour la détention des détenus dans le système fédéral:		
		$\$3\,000 \times 431 =$	\$1 293 000

Si on ajoute 40 % de frais généraux aux dépenses susmentionnées, le total des dépenses au palier fédéral est donc de \$18 570 433. Le total actuel des dépenses au palier provincial est de \$18 963 000.

Cela donne lieu à une réduction nette des frais de \$393 400.

6) Québec

Si nous utilisons les chiffres pour les admissions et que nous les multiplions par la durée moyenne des peines, nous obtenons:

Six mois: 271 détenus admis (qui purgent deux tiers de leur peine) = 90 années-détenus.

Neuf mois: 67 détenus admis (qui purgent deux tiers de leur peine) = 33 années-détenus.

Un an: 150 détenus admis (qui purgent deux tiers de leur peine) = 100 années-détenus.

Un an et demi: 83 détenus admis (qui purgent deux tiers de leur peine) = 83 années-détenus.

Deux ans moins un jour: 29 détenus admis (qui purgent deux tiers de leur peine) = 39 années-détenus.

Total: 345 années-détenus.

Ce total est réduit de 5 % pour la libération conditionnelle, ce qui donne 325 années-hommes.

Au coût moyen de \$14 600 par détenu du système fédéral et en y ajoutant 40 % de frais généraux, le total des frais au palier fédéral serait de:

\$6 643 000.

Les frais actuels au niveau provincial étant \$18 250 (en ajoutant 40 % de frais généraux), on obtient, pour le système provincial, des dépenses actuelles de \$8 303 750.

Par conséquent, si le gouvernement fédéral devait prendre en charge les détenus incarcérés pour une période de six mois à deux ans, il y aurait une réduction nette des dépenses de \$1 660 750.

7) Nouveau-Brunswick

À l'heure actuelle, on estime qu'il y a dans les prisons du Nouveau-Brunswick 140 détenus condamnés à des peines de six mois à deux ans.

Au coût actuel de \$16 425 par détenu du système fédéral (plus 40 % de frais généraux), le total des frais au palier fédéral serait de \$3 219 300, tandis que les frais provinciaux de \$10 950 par année-détenu (en ajoutant 40 % de frais généraux)

représentent un total au niveau provincial de \$2 146 200.

Par conséquent, si le fédéral prenait en charge ces détenus, il y aurait une augmentation nette des dépenses de \$1 073 100.

8) Nouvelle-Écosse

Il y a actuellement dans les prisons de la Nouvelle-Écosse 75 détenus condamnés à des peines de six mois à deux ans.

Au coût de \$16 425 (plus 40 % de frais généraux) par détenu du système fédéral, le total des frais au palier fédéral est de \$1 724 624, tandis que les frais provinciaux actuels de \$9 855 (plus 40 % de frais généraux) représentent un total de \$1 034 775.

Par conséquent, si ces détenus étaient transférés à la juridiction fédérale, il y aurait une augmentation nette des frais de \$689 850.

9) Île-du-Prince-Édouard

À l'heure actuelle, il y a 10 détenus à l'Île-du-Prince-Édouard, qui purgent des peines de six mois à deux ans.

Au coût de \$16 425 par détenu du système fédéral (plus de 40 % de frais généraux), cela donne un total des frais au palier fédéral de \$229 950, tandis que les frais provinciaux de \$15 227 par année-détenu (plus 40 % de frais généraux) représentent un total au niveau provincial de \$213 178.

Par conséquent, si l'on transférait ces détenus à la juridiction fédérale, il y aurait une augmentation nette des frais de \$16 772.

10) Terre-Neuve

Il y a actuellement, dans les prisons de Terre-Neuve, 110 détenus qui purgent des peines de six mois à deux ans.

Si l'on transférait ces détenus à la juridiction fédérale, le total des frais au niveau fédéral, au coût de \$16 425 par détenu (plus 40 % de frais généraux), serait de \$2 529 450, tandis que les frais provinciaux actuels de \$14 600 par année-détenu (plus 40 % de frais généraux) représentent un total de \$2 248 400.

Par conséquent, si l'on transférait ces détenus à la juridiction fédérale, il y aurait annuellement une augmentation nette des frais de \$281 050.

B.3 Conclusion

Ainsi, cette option représenterait pour le gouvernement fédéral des frais supplémentaires totaux de \$58 211 055 (l'Alberta n'étant pas considérée). En plus de cette somme, il y aurait \$5 243 854 de frais additionnels nets provenant de la prise en charge par système fédéral (la prestation des services étant plus chère). Il est intéressant de noter que ce montant découle des frais additionnels nets de \$7 298 104 pour les détenus de la Saskatchewan, du Manitoba, du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve, et d'une réduction nette de \$2 054 150 pour le Québec et l'Ontario (l'Alberta n'étant pas considérée).

SOL.GEN CANADA LIB/BIBLIO



0000016942

JAN 29 1998

BIBLIOTHÈQUE
MINISTÈRE DU SOLICITEUR
GÉNÉRAL DU CANADA
OTTAWA, ONTARIO
CANADA K1A 0P8

Storage

*no trim
4-78 x 11*

