

## Révision des normes de supervision de la mise en liberté sous condition : examen de conformité de la Région de l'Ontario

L'introduction des normes de supervision de la mise en liberté sous condition par le Service correctionnel du Canada en 1990 a marqué une étape importante dans l'évolution de la supervision de la liberté conditionnelle des délinquants sous responsabilité fédérale<sup>(2)</sup>.

Les normes consacrent de nombreuses pratiques traditionnelles de supervision, mais transforment ces procédures en critères de rendement publiquement reconnus. Elles introduisent des méthodes normalisées d'évaluation du risque et d'établissement de plans de gestion des cas, privilégient un processus décisionnel uniforme et définissent clairement la marge de manoeuvre des décideurs.

Nous parlerons ici d'un récent examen de l'observation de ces normes par la Région de l'Ontario - c'est là une façon d'encourager l'application compétente des normes et, par conséquent, de promouvoir une bonne supervision. Méthode d'examen En 1992, le premier examen national des normes de supervision de la mise en liberté sous condition au sein du Service correctionnel du Canada a été effectué par le secteur de Vérification interne et enquêtes de l'Administration centrale<sup>(3)</sup>. Cet examen a conduit à une autre étude de l'observation des normes dans la Région de l'Ontario.

L'examen effectué par la Région de l'Ontario comprenait quatre vérifications distinctes des 40 normes liées à la gestion des cas étudiées lors de l'examen de l'Administration centrale<sup>(4)</sup>. L'examen a été entrepris par les chefs de l'équipe de vérification, deux directeurs régionaux et le directeur d'un centre correctionnel communautaire. Une liste de points à vérifier a été créée et des critères de conformité ont été élaborés pour chaque norme (conformément au protocole établi à l'échelle nationale)<sup>(5)</sup>.

La vérification consistait essentiellement en un examen détaillé des dossiers, auquel s'ajoutaient des discussions de suivi, le cas échéant, avec le personnel concerné. Un échantillon aléatoire de cas directs actifs a été choisi dans chacun des bureaux de supervision et les résultats ont été structurés sous forme de tableaux par le tableur qui a produit les taux immédiats de conformité au niveau des bureaux et des cas. Les taux de conformité globale ainsi que la distribution des cas par niveau de conformité ont été également déterminés pour la région et ses districts.

Les quatre vérifications ont été menées à des intervalles de six mois, sur une période de 18 mois. La première vérification, 28 conduite localement par les gestionnaires de supervision, a été une autovérification de cas choisis de façon aléatoire. Elle a été suivie d'une seconde vérification des quatre chefs d'équipe. Vingt-six agents de gestion des cas, dûment formés (recrutés dans les services communautaires et les établissements), ont alors aidé les vérificateurs indépendants aux étapes de la vérification de suivi et de la vérification finale.

Il fut convenu que les facteurs susceptibles d'entraver l'observation intégrale des normes (par exemple, le fait que certaines normes ne relèvent pas d'un bureau examiné et la possibilité d'une erreur du vérificateur) seraient pris en considération dans l'établissement des taux de conformité. Par conséquent, même si la politique du Service correctionnel du Canada exige une conformité intégrale, on décida que les taux de conformité de 90 % ou plus pour les bureaux seraient considérés comme une conformité

intégrale de même que les taux de 75 % ou plus pour les cas individuels. La Région de l'Ontario satisfait-elle aux normes? Au total, 1 077 dossiers de délinquants ont été examinés au cours des quatre vérifications. Les échantillons de vérification représentaient entre 14 et 22 % des dossiers susceptibles d'être choisis pour chaque vérification. L'échantillon a été tiré de 19 bureaux de supervision, de trois centres correctionnels communautaires et de l'unité de supervision de l'équipe. Le nombre de dossiers choisis pour chaque district était proportionnel au pourcentage de dossiers actifs de ce district dans la Région de l'Ontario.

Les taux de conformité de la région et des districts concernant l'autovérification se situaient entre 81 et 86 %, mais ils ont diminué considérablement lors de la seconde vérification effectuée par des vérificateurs indépendants (Tableau 1). Pratiquement tous les bureaux sectoriels ont vu le pourcentage chuter (sauf cinq d'entre eux) et, dans de nombreux cas, suffisamment pour mettre sérieusement en doute la valeur de l'autovérification.

**Tableau 1**

<b>Taux de conformité des districts et de la région</b>					
	<b>Taux de conformité</b>				
	<b>Auto-vérification (mai 1992)</b>	<b>Nouvelle vérification (nov 1992)</b>	<b>Vérification de suivi (mai 1993)</b>	<b>Vérification finale (dec 1993)</b>	<b>Gain net</b>
District					
Ouest	85 %	67 %	88 %	93 %	26 %
Centre	81 %	66 %	80 %	88 %	22 %
Est et Nord	86 %	72 %	84 %	87 %	15 %
Moyenne regionale	83 %	68 %	83 %	89 %	21 %
Nombre de cas	230	234	351	252	

En fait, la chute spectaculaire des taux de conformité des trois districts après l'auto-vérification a soulevé des préoccupations quant à la priorité accordée aux normes, à leur interprétation, au contrôle local de la qualité et à l'exercice de la responsabilité. Face à ces préoccupations, les gestionnaires supérieurs de la Région de l'Ontario ont publiquement et vigoureusement affirmé l'engagement du Service à l'égard des normes et établi des mécanismes d'exercice de la responsabilité. Les chefs de l'équipe de vérification se sont rendus également dans les bureaux de supervision pour assurer la formation, corriger les interprétations erronées et examiner leurs méthodes.<sup>(6)</sup>

Enfin, mesure qui a peut-être eu la plus grande incidence, une équipe de vérificateurs représentant les agents de gestion des cas des services communautaires et des établissements a été formée aux fins de participation aux vérifications ultérieures. Le but était de mettre à la disposition du personnel de première ligne des vérificateurs suffisamment versés en interprétation des normes pour qu'on puisse le former aux pratiques de vérification et le familiariser avec les différentes méthodes administratives.

Les résultats de la vérification de suivi ont montré immédiatement que la stratégie avait porté fruit. Le taux régional s'était amélioré de 15 % et, au niveau des districts, les améliorations variaient entre 12 et 21 %. À l'échelon local, six bureaux atteignaient le niveau de compétence de 90 % (aucun n'atteignait ce niveau lors de la nouvelle vérification) et malgré deux bureaux affichant un recul marginal, l'amélioration des 20 autres bureaux au chapitre de la conformité pouvait atteindre 58 %.

Après être retombés aux niveaux de l'autovérification lors de la vérification de suivi, les taux de conformité des districts de la région continuèrent à s'améliorer, manquant de peu le pourcentage de 90 % à la vérification finale. Le gain total de conformité pour la région était de 21 % et les gains nets pour les districts variaient d'un maximum de 26 % pour le district de l'Ouest à un minimum de 15 % pour le district de l'Est et du Nord. Dans tous les cas, les augmentations les plus spectaculaires s'étaient produites entre la nouvelle vérification et la vérification de suivi. À l'échelon local, tous les bureaux ont accru leur taux de conformité après la nouvelle vérification et, en fin de compte, 14 bureaux ont atteint des taux de 90 % ou plus tandis que les cinq autres se situaient entre 85 % et 90 %. Analyse ponctuelle Bien que dans l'ensemble, les résultats de conformité générale aient été prometteurs, la crédibilité de la supervision de la mise en liberté sous condition s'effondre souvent lorsque l'échec d'un cas mal géré est monté en épingle. Par conséquent, la distribution des cas par taux de conformité a également été examinée (voir Tableau 2). Comme nous l'avons mentionné, le chiffre de 75 % a été adopté comme étant le taux minimal satisfaisant pour l'observation des normes relativement aux cas individuels.

**Tableau 2**

<b>Distribution des cas par taux de conformité</b>				
<b>Distribution des cas</b>				
<b>Taux de conformité</b>	<b>Nouvelle vérification</b>	<b>Vérification de suivi</b>	<b>Vérification finale</b>	<b>Gain ou recul net</b>
0-64%	35 %	8 %	4 %	-31 %
65-69%	9 %	6 %	3 %	-6 %
70-74 %	6 %	7 %	3 %	-3 %
75-79%	17 %	11 %	5 %	-12 %
80-84%	12 %	14 %	7 %	-5 %
85-89%	12 %	21 %	16 %	+4 %
90-94%	6 %	15 %	20 %	+14 %
95-99%	6 %	15 %	26 %	+23 %
100%	0	5 %	16 %	+16%
Nombre de cas	234	351	262	

La proportion de cas n'atteignant pas le taux de conformité de 75 % a chuté, passant de 50 % de l'échantillon de la nouvelle vérification à 21 % de l'échantillon de suivi et à juste 10 % de l'échantillon de la vérification finale. Même si le nombre de cas ne répondant pas aux normes minimales de conformité

demeure préoccupant, ce nombre a été nettement réduit.

Parallèlement, la proportion de l'échantillon ayant un taux de 95 % ou plus a grimpé, passant de 3 % lors de la nouvelle vérification à 20 % lors de la vérification de suivi pour atteindre 42 % dans la vérification finale, avec 16 % de l'échantillon de la vérification finale atteignant un taux de 100 %. Éléments de la gestion des cas Les normes de la mise en liberté sous condition ont également été groupées en sept éléments de gestion des cas et la conformité régionale par rapport à ces éléments a été examinée (voir Tableau 3).

**Tableau 3**

<b>Conformité aux éléments de gestion du cas</b>				
<b>Taux de conformité</b>				
	<b>Nouvelle vérification</b>	<b>Vérification de suivi</b>	<b>Vérification finale</b>	<b>Gain ou recul net</b>
<b>Élément</b>				
Réception d'information	75 %	68 %	74 %	-1 %
Entrevue initiale	67 %	80 %	83 %	+16 %
Profil nomaise	89 %	97 %	85 %	-4 %
Plan correctionnel	60 %	84 %	90 %	+30 %
Échelle d'évaluation du risque et des besoins	77 %	87 %	93 %	+16 %
Registre des interventions	65 %	87 %	93 %	+28 %
Partage d'information avec le délinquant	63 %	80 %	91 %	+28 %
Tout les éléments	68 %	83 %	89 %	+21%
Nombre de cas	234	351	262	

On constate une amélioration régulière appréciable pour cinq de ces sept éléments, et le taux de conformité finale a dépassé 90 % pour quatre d'entre eux. Il est encourageant de voir que lorsque le délinquant participe au processus de gestion du cas, comme pour le plan correctionnel, le registre des interventions et la gestion du risque ou des besoins, ces éléments sont parmi ceux qui donnent lieu aux taux les plus élevés ou à la plus grande amélioration. Incidence L'examen indique que les principaux gains de conformité ont été réalisés à l'échelon des districts et à l'échelon régional et ce, dans presque tous les bureaux de supervision. Toutefois, des mesures doivent être prises pour continuer dans cette voie il n'est pas question que les intéressés se reposent sur leurs lauriers.

De façon générale, l'examen a réaffirmé l'importance des normes. Les systèmes de soutien ont été affermis de façon à correspondre à l'interprétation des normes donnée par les équipes de vérification et les structures de contrôle de la qualité et d'exercice de la responsabilité ont été renforcées.

Parallèlement, dans de nombreux cas, l'angoisse et la frustration liées à l'échec par rapport aux attentes personnelles ou ministérielles ont fait place à un sentiment de confiance et de fierté à la suite des résultats locaux. Qu'est-ce qui marche? Un certain nombre de leçons peuvent être tirées concernant l'observation satisfaisante des normes. L'objectif des bureaux performants n'était pas seulement d'en arriver à une conformité immédiate, bien que ce soit là un impératif, mais également de mettre en place des méthodes valables qui resteraient par la suite. La préparation en vue des vérifications était moins préoccupante pour les bureaux ayant obtenu les meilleurs résultats étant donné que de saines procédures étaient déjà en place.

Les bureaux qui ont obtenu de bons résultats étaient également, invariablement, dirigés par des gestionnaires qui avaient établi des normes opérationnelles claires, surveillaient régulièrement le travail et refusaient un rendement inadéquat. Le personnel a déclaré que le fait de connaître les attentes professionnelles et les marges de tolérance des supérieurs contribuait à l'observation des normes et créait un climat de travail sain.

Par ailleurs, les bureaux où le personnel avait fait un effort concerté et s'attachait collectivement à satisfaire aux normes ont invariablement réalisé des gains qui dépassaient peut-être même leurs taux de conformité.

Si l'on veut continuer à progresser, nombre des pratiques recommandées doivent être adoptées et conservées. De même, il conviendrait de continuer à effectuer des vérifications périodiques de dossiers choisis de façon aléatoire et d'affiner les critères de compétence.

La supervision de la liberté conditionnelle est une entreprise complexe qui exige des compétences, est régie par des normes et des objectifs définis par le public, et est passée au peigne fin par un public vigilant. Le fonds de connaissances et les pratiques reconnues continuent à évoluer et les vérifications ont donné la possibilité d'évaluer de manière critique les normes de supervision de la mise en liberté sous condition. Nous devons donc réorienter notre vision de la supervision pour intégrer ces principes et continuer à le faire. Analyse Les exigences opérationnelles des normes sont extrêmement précises. Toutefois, la formation se rapportant à un grand nombre de tâches de surveillance de caractère routinier est laissée au hasard. L'équipe de vérification a entendu de nombreuses demandes d'employés désirant une meilleure formation et même des cours de recyclage. Un programme de formation globale et une attestation de compétence répondraient à ces demandes et amélioreraient le processus de supervision.

L'équipe de vérification a également trouvé d'impressionnants écarts entre les ressources et la charge professionnelle des bureaux de supervision et des agents de liberté conditionnelle. Même si le rapport entre les ressources et la conformité n'est pas net, le maintien des normes dépend, du moins en partie, d'une distribution plus équitable des ressources et de l'acceptation des réalités financières qu'implique la conformité aux normes.

Enfin, la vérification a fourni au Service correctionnel du Canada la possibilité d'affiner les pratiques traditionnelles de vérification et d'explorer plusieurs méthodes uniques et novatrices qui avaient notamment le mérite d'être suffisamment précises pour cibler une action corrective au niveau du cas, de

l'agent ou du bureau. Pour reprendre les termes d'un directeur régional, le processus de vérification a été «transparent... il n'y avait aucun endroit où se cacher». Les possibilités d'adaptation des méthodes de vérification devraient donc être explorées davantage comme un mécanisme propre à stimuler le rendement.

Une analyse approfondie des conditions de gestion et des méthodes administratives qui se rapportent à la conformité s'impose maintenant. Une telle analyse offrirait au Service correctionnel du Canada la possibilité de continuer à élaborer un modèle de supervision empiriquement sain, à affiner encore la qualité professionnelle du Service et à promouvoir une plus grande confiance chez les praticiens. Le potentiel d'amélioration, sur le plan pratique, de la supervision de la mise en liberté sous condition ne devrait être ni sous-estimé ni sous-évalué.

---

(1)Administration régionale - Ontario, C.P. 1174, 440, rue King ouest, Kingston (Ontario) K7L 4Y8. Cet article a été rédigé en anglais; la version française peut être légèrement différente.

(2)«Normes régissant la surveillance des détenus mis en liberté sous condition». Voir FAULKNER, C. *Guide d'examen des normes de surveillance : mai 1990*, Ottawa, Service correctionnel du Canada, 1990.

(3)Surveillance communautaire, Rapport de vérification interne, Ottawa, Service correctionnel du Canada, vérification interne et enquêtes, 1992, n° 78-1-036.

(4)LUCIANI, F.P. et ROWAN, D. *An Examination of Compliance to Conditional Release Standards and Procedures in the Ontario Region: Self-audit/Re-audit Results 1992*, Kingston, Service correctionnel du Canada, 1992; voir également LUCIANI, F.P., JEFFERSON, B. et BALL, L. *An Examination of Ontario Region: Re-audit/Follow-up Results 1992*, Kingston, Service correctionnel du Canada, 1992; et voir LUCIANI, F.P. et LAWRENCE, J.H. *An Examination of Compliance to Conditional Supervision Standards in the Ontario Region, Final Audit Report December 1993, Volume P Regional Results and Analysis*, Kingston, Service correctionnel du Canada, 1993.

(5)FAULKNER, *Guide d'examen des normes de surveillance: mai 1990*.

(6)HUDSON, J. et PYKE, S. *Office Practices Special Audit: Hudson/Pyke Administrative Audit - Ontario Region Parole Offices*, Kingston, Service correctionnel du Canada, 1993.