



Audit du Programme mère-enfant

8 mai 2025



Service correctionnel
Canada

Correctional Service
Canada

Canada

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par le
Service correctionnel du Canada, 2024

Numéro de catalogue PS84-254/2025F-PDF

ISBN 978-0-660-78239-3

Table des matières

Pages

5-6

Contexte

Page

8

Objectifs, portée
et approche de
l'audit

Pages

10-21

Constatations de
l'audit

Page

23

Conclusion de
l'audit

Pages

25-26

Recommandations
et réponse de la
direction

Pages

28-32

Annexes A à D

Contexte

Programme mère-enfant

Création du Programme mère-enfant

Suite à la publication par le Service correctionnel du Canada (SCC) du rapport *La création de choix : Rapport du groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale (1990)*, qui comprenait une recommandation selon laquelle les nouveaux établissements devaient offrir un environnement familial et une flexibilité suffisante pour permettre à un ou plusieurs enfants de vivre avec leur mère, le Programme mère-enfant (PME) a débuté en tant que projet pilote au pavillon de ressourcement Okimaw Ohci en 1996.

En 2001, le Programme a été étendu aux cinq établissements pour femmes et au pavillon de ressourcement Okimaw Ohci (annexe B).

Objectif du Programme mère-enfant

L'objectif du Programme est de favoriser des relations positives entre les mères incarcérées dans des établissements fédéraux et leurs enfants en les gardant ensemble, lorsque c'est approprié, et en offrant un environnement de soutien qui contribue à la stabilité et à la continuité de la relation mère-enfant.

L'audit du PME est liée la priorité du SCC de « la sécurité des membres du public, y compris des victimes, du personnel et des délinquants dans les établissements et dans la collectivité » ainsi que la priorité « des interventions efficaces et culturellement appropriées et un soutien à la réinsertion sociale pour les délinquants des Premières Nations, métis et inuits ».

Création de la Directive du commissaire 768

En 2001, le Secteur des délinquantes (SD) a élaboré la Directive du commissaire (DC) 768 - Programme mère-enfant en établissement afin de fournir des directives concernant la mise en œuvre, le maintien et le suivi du PME dans les établissements. La DC 768 définit les rôles et les responsabilités du personnel et les critères d'admissibilité à la participation au Programme. Cette DC a été mise à jour pour la dernière fois en 2020.

Rapport du Bureau de l'enquêteur correctionnel et lettre de mandat

Le 49e rapport annuel de l'enquêteur correctionnel 2021-2022 a publié des conclusions et des recommandations sur le PME et ont identifié plusieurs domaines de préoccupation, notamment: les exigences strictes du Programme et les critères d'admissibilité, et le manque de collecte, de suivi et de rapport sur le Programme.

En 2022, le ministre de la Sécurité publique a publié la lettre de mandat du commissaire, qui indique que le commissaire devrait élargir la promotion, la participation et les ressources du PME dans les établissements pour femmes.

En réponse à la lettre de mandat et aux recommandations du Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC), le SD examine actuellement le PME et prend un certain nombre de mesures qui sont présentées plus loin dans ce rapport.

Éléments et admissibilité aux volets avec cohabitation et non résidentiel

Volets cohabitation et non résidentiel

Le Programme comporte un volet avec cohabitation et un volet non résidentiel.

Le volet avec cohabitation permet aux mères de vivre avec leur(s) enfant(s) mineur à temps plein ou à temps partiel dans une zone désignée au sein d'un établissement du SCC. Pour mieux soutenir les mères dans le volet avec cohabitation, les établissements doivent fournir divers services, allant des cours de compétences parentales aux services de garde d'enfants pour permettre aux mères de respecter leurs autres obligations.

Le volet non résidentiel maintient le lien mère-enfant grâce à des services offerts par l'établissement tels que l'enregistrement d'histoires, le recours à des absences temporaires avec ou sans escorte pour les contacts familiaux/responsabilités parentales, les visites familiales privées, les visites vidéo, et l'extraction et l'entreposage du lait maternel.

Admissibilité au volet non résidentiel

Toutes les mères, quelle que soit leur classification de sécurité, peuvent participer au volet non résidentiel du PME, y compris les détenues des unités d'intervention structurées. La capacité à participer aux options offertes dépend des critères d'admissibilité établis dans les politiques pertinentes.

Admissibilité au volet avec cohabitation

Une mère peut être prise en considération pour participer au volet avec cohabitation du PME si:

- elle est classée au niveau de sécurité minimale ou moyenne
- une vérification a été faite dans les registres provinciaux de protection de l'enfance pertinents afin de vérifier s'il existe des informations qui devraient être prises en compte dans le processus décisionnel
- l'agence de protection de l'enfance est favorable à sa participation
- il n'y pas actuellement d'évaluation par un professionnel de la santé mentale indiquant qu'elle est incapable de s'occuper de son enfant en raison d'un problème de santé mentale documenté de l'enfant ou de la mère
- elle n'a pas été condamnée pour un délit commis à l'encontre d'un enfant ou pour un délit qui pourrait raisonnablement être considéré comme mettant un enfant en danger. La participation d'une détenue qui ne satisfait pas ce critère d'admissibilité peut être prise en considération si une évaluation psychiatrique ou psychologique détermine qu'elle ne présente pas de danger pour son enfant
- elle ne fait pas l'objet d'une ordonnance ou d'une autre obligation légale interdisant tout contact avec son enfant

Un enfant peut être pris en considération pour participer au volet avec cohabitation du PME s'il:

- n'est pas âgé de plus de quatre ans (il n'est plus admissible à son cinquième anniversaire) pour une cohabitation à temps plein dans une unité résidentielle
- n'est pas âgé de plus de six ans (il n'est plus admissible à son septième anniversaire) pour une cohabitation à temps partiel dans une unité résidentielle
- est mineur pour une cohabitation à temps partiel en utilisant l'unité de visite familiale privée

Objectifs, portée et approche de l'audit

Objectifs, portée et approche de l'audit

Objectifs de l'audit

Objectif 1

Fournir l'assurance qu'un cadre de gestion en place soutient la réalisation efficiente et efficace des objectifs du Programme mère-enfant.

Objectif 2

Fournir l'assurance que le Programme mère-enfant est mis en œuvre conformément aux exigences clés.

Objectif 3

Fournir une évaluation des progrès par rapport aux engagements antérieurs applicables au Programme mère-enfant.

Portée

L'audit était de portée nationale, couvrait la période d'avril 2018 à janvier 2024 et comprenait des visites sur place dans quatre des cinq régions identifiées à l'annexe B. L'audit portait à la fois sur les composantes du volet avec cohabitation et non résidentiel du PME.

Approche



Entrevues

Il y a eu 90 entrevues avec des membres de la direction et du personnel qui participent aux activités du PME au niveau national, régional et des établissements de même qu'avec des participantes et des gardiennes.



Examen de la documentation

Un examen des documents pertinents, comme les lois, les DCs, les descriptions de travail, les procès-verbaux des comités, les documents organisationnels et les documents procéduraux a été effectué.



Examen des dossiers et contrôles

L'examen des dossiers a couvert la période d'avril 2018 à janvier 2024 et a porté sur un certain nombre de domaines : la conformité aux exigences du PME, la conformité au processus décisionnel du PME, les retraits du PME et la rapidité du processus de demande du PME.



Sondages

Des sondages ont été menés auprès des détenues (participantes ou non du PME), ainsi qu'auprès des agences de protection de l'enfance impliquées dans le PME, afin d'évaluer des éléments tels que la connaissance du Programme, les éléments motivant la participation, l'efficacité de l'infrastructure de soutien du PME et les facteurs ayant un impact sur le soutien du Programme par les agences de protection de l'enfance.



Échantillonnage

En raison du nombre limité de participantes au PME au cours des dernières années, l'équipe d'audit a examiné les dossiers des détenues pour trouver toutes celles qui ont demandé à participer au Programme d'avril 2018 à janvier 2024.

Constatations de l'audit

Gouvernance et surveillance

L'équipe d'audit s'attendait à ce qu'une structure de gouvernance et de surveillance soit en place pour soutenir le PME.



Constatation : La structure de gouvernance et de surveillance en place pour le PME est limitée et insuffisante pour soutenir la mise en œuvre cohérente, le fonctionnement et l'expansion potentielle du PME.

Niveau national et régional

Bien que la DC 768 décrit les responsabilités de gouvernance et surveillance liées au PME, la seule responsabilité liée à la gouvernance et surveillance qui est définie au niveau national est la suivante : « La sous-commissaire pour les femmes est autorisée à établir des lignes directrices, au besoin, relatives au Programme mère-enfant. » Toutefois, le SD reçoit des rapports mensuels des établissements sur la participation au volet avec cohabitation, a établi le groupe de travail des coordinateurs du Programme mère-enfant (CPME), et a créé un document de vision qui souligne les changements que le SD souhaite apporter au PME et un plan d'action de la direction (PAD) associé. Le document de vision et le PAD sont expliqués plus en détails à la page 15.

La DC 768 ne définit pas de responsabilités régionales liées à la gouvernance et surveillance du PME.

Niveau de l'établissement

Chaque établissement est tenu de mettre en place un conseil d'examen chargé de faire des recommandations au directeur de l'établissement en ce qui concerne les demandes des mères et des gardiennes, les examens de la participation au Programme et les processus de l'établissement liés à toute composante du PME.

Tous les établissements visités ont créé soit un conseil d'examen propre au PME, soit ont utilisé les comités existants pour soutenir le PME comme l'exige la DC 768. Les ordres du jour et les procès-verbaux des réunions ont été examinés, et des sujets tels que les évaluations des agences de protection de l'enfance, l'examen des demandes et les cours de compétences parentales ont été abordés.

Cette limitation au niveau de la gouvernance et de la surveillance a fait en sorte que les établissements ont déterminé leur propre degré de mise en œuvre du PME, et cela a eu des répercussions sur les taux de participation, les ressources allouées et utilisées pour le Programme, l'accessibilité au Programme et la qualité et la constance des infrastructures de l'établissement pour le soutien du Programme. Cette limitation au niveau de la gouvernance et de la surveillance a également contribué à plusieurs problèmes clés du Programme, y compris à un manque de données disponibles pour soutenir la prise de décisions stratégique, et à un soutien insuffisant aux établissements pour mettre en œuvre l'exploitation et l'expansion du PME.

Cadre de politiques

L'équipe d'audit s'attendait à ce que des DC, des lignes directrices et des manuels soient en place pour soutenir le PME.



Constatation : La DC 768 soutient le volet avec cohabitation du PME, mais il existe des défis importants et le cadre de politiques doit être renforcé pour soutenir le volet non résidentiel du PME.

Objectifs stratégiques

L'objectif stratégique du PME est clairement indiqué dans la DC 768, que tout le personnel du SCC peut consulter sur l'intranet du SCC (« le Hub »). 77 % du personnel interrogé comprend l'objectif stratégique du programme et connaît ses volets avec cohabitation et non résidentiel.

Volet non résidentiel

Le cadre de politiques doit être renforcé pour soutenir la mise en œuvre et la gestion cohérentes du volet non résidentiel du Programme. La DC 768 prévoit l'offre de services et définit certains rôles et responsabilités liés au volet non résidentiel du Programme; cependant, elle ne décrit pas d'attentes liées à la surveillance, aux niveaux de service, à la mesure de la performance, ou à la mise en œuvre des différents aspects du volet non résidentiel. Bien que le volet non résidentiel soit mentionné dans les ordres permanents de l'établissement, il n'existe pas de lignes directrices ni de manuels nationaux pour soutenir ce volet.

Volet avec cohabitation

Bien que la DC 768, le Bulletin politique 654 et les ordres permanents de l'établissement aient été élaborés par l'administration centrale (AC) ou les établissements pour soutenir le volet avec cohabitation du PME, il existe des défis dans plusieurs domaines clés:

- les rôles de gouvernance et de surveillance au-delà des établissements sont limités et insuffisants
- aucune attente en matière de mesure du rendement n'est pas encore établie
- les lignes directrices relatives à la suspension et à la cessation des participantes au PME doit être renforcé pour permettre une prise de décisions cohérente
- les attentes en matière de vérifications par les agences de protection de l'enfance ne sont pas suffisamment détaillées pour permettre une prise de décisions cohérente
- les lignes directrices concernant la conservation des documents et la composition des dossiers sont insuffisantes

En raison de ces défis du cadre de politiques, les établissements n'ont pas eu le soutien nécessaire pour mettre en œuvre le Programme de manière cohérente, ce qui a eu un impact direct sur les taux de participation du Programme.

Rôles et responsabilités

L'équipe d'audit s'attendait à ce que les rôles et les responsabilités soient clairement définis, documentés, communiqués et compris.



Constatation : Les rôles et responsabilités liés au PME sont définis, documentés et communiqués par le biais de la DC 768, mais plusieurs éléments doivent être précisés.

Rôles et responsabilités

Les rôles et les responsabilités sont définis, documentés et communiqués par le biais de la DC 768; toutefois, l'audit a mis en évidence les éléments pouvant être améliorés:

- le rôle du CPME, qui est un poste clé chargé d'être le principal contact avec la mère, de coordonner le PME et guider la mère tout au long du PME, est souvent plus exhaustif que la définition qu'en donne la DC 768, et le CPME n'a pas de description de poste définie
- les rôles de gouvernance et de surveillance ne sont pas suffisamment définis
- la responsabilité quant à l'obtention et à la validation du soutien des agences de protection de l'enfance pourrait être défini plus précisément
- les responsabilités liées aux suspensions et à la cessation du Programme doivent être précisées
- les rôles et les responsabilités en ce qui concerne le volet non résidentiel du Programme doivent être précisés

De plus, les entrevues avec le personnel des établissements (p. ex. les Aînés et les agents de liaison autochtones) ont indiqué une sensibilisation et une compréhension incohérente des rôles et des responsabilités liés au PME.

L'absence de rôles et de responsabilités clairement définis, documentés et communiqués pour l'ensemble du personnel clé, et l'absence d'un programme national de formation du personnel, ont entraîné des défis de compréhension de certains rôles et responsabilités et un manque de cohérence dans la mise en œuvre du PME à travers le pays.

Formation

Il n'existe pas de programme national de formation du personnel pour communiquer les rôles et les responsabilités et veiller à ce qu'ils soient bien compris.

Cependant, la DC 768 exige qu'un programme de compétences parentales soit disponible pour toutes les détenues et que toutes les participantes et les détenues servant de gardiennes dans le volet avec cohabitation du PME suivent ce programme ainsi qu'un cours de premiers soins reconnu. Bien que l'audit a constaté que chaque établissement visité a intégré cette formation, chaque établissement a développé sa formation de manière indépendante, car il n'existe pas de programme national. L'audit note que certains établissements font appel à des prestataires de services externes pour donner cette formation.

L'examen de la documentation a montré que 96 % (45/47) des mères participantes et 85 % (22/26) des gardiennes participantes (tel que rapporté par les établissements) ont suivi le programme de compétences parentales; et 98 % (46/47) des mères participantes et 92 % (24/26) des gardiennes participantes (tel que rapporté par les établissements) ont suivi la formation sur les premiers soins.

Stratégie de mesure du rendement

L'équipe d'audit s'attendait à ce que le SCC dispose d'une stratégie de mesure du rendement pour déterminer si le PME atteint ses objectifs.



Constatation : Il n'existe pas de stratégie de mesure du rendement, comprenant des indicateurs de performance stratégiques et opérationnels, permettant de déterminer si le PME atteint ses objectifs.

Indicateurs stratégiques et opérationnels

Bien que l'audit ait constaté qu'un objectif stratégique a été défini, des indicateurs de performance stratégiques et opérationnels n'ont pas été élaborés pour aider à informer la direction des progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif.

Au cours de la période couverte par l'audit, rien ne laisse croire qu'il y a un suivi des demandes présentées, des demandes retirées, des rejets, des délais de traitement définis dans la DC 768, des services non résidentiels fournis ou des ressources requises et utilisées.

Gestion de l'information

Bien que le PME ait commencé à l'échelle nationale en 2001, il existe peu de données pour soutenir la prise de décisions liées au Programme par la direction.

L'audit a constaté que les demandes et les formulaires de prise de décisions sont des documents imprimés et que les résultats sont consignés dans le dossier papier de gestion de cas de la détenue au lieu d'être sauvegardés dans le système de gestion des délinquant(e)s. Cela a une incidence sur l'accessibilité des données à des fins d'analyse. Même déterminer les anciens participants au volet avec cohabitation du Programme s'est avérée difficile en raison de la manière incohérente et ad hoc dont les établissements ont assuré le suivi de la participation dans le passé.

Afin d'obtenir un plus grand nombre de données, le SD a récemment lancé un projet pilote, dans deux établissements, qui assure le suivi de la participation par établissement, par type, les services non résidentiels offerts, et d'autres informations pertinentes. Cette méthode de collecte de données pourrait permettre d'établir des indicateurs de rendement une fois mise en œuvre dans tous les établissements, ce qui devrait maintenant être fait en avril 2025.

Suivi

Tous les établissements visités au cours de cet audit surveillaient les informations relatives au PME dans une certaine mesure, mais il existe des incohérences dans les méthodes utilisées pour suivre les informations et les entrevues ont révélé que ces informations ne sont généralement pas utilisées pour éclairer la prise de décisions relative au PME.

La direction des établissements a toujours effectué un contrôle ad hoc de divers éléments du Programme, tels que les noms des participants, les noms des enfants, les dates de naissance des enfants, le type de cohabitation et la date de début de la cohabitation. Toutefois, les informations recueillies ne sont pas cohérentes d'un établissement à l'autre et ne permettent donc pas de soutenir une stratégie nationale de mesure du rendement.

L'absence d'une stratégie nationale de mesure du rendement a un impact sur la capacité à prendre des décisions éclairées sur la gestion quotidienne et l'expansion potentielle du PME.

Infrastructures, ressources financières et humaines

L'équipe d'audit s'attendait à constater que des infrastructures et des ressources financières et humaines sont en place pour favoriser la réussite de la mise en œuvre du PME et son expansion.



Constatation : Aucune évaluation des besoins en ressources, y compris les infrastructures et les ressources financières et humaines, n'a été réalisée pour soutenir la mise en œuvre cohérente et l'expansion du PME.

Infrastructure

La DC 768 ne fixe pas d'attentes minimales en matière d'infrastructures pour le PME et, par conséquent, l'infrastructure varie à chaque établissement visité et entre les niveaux de sécurité moyenne et minimale. L'audit a relevé les différences suivantes en matière d'infrastructures clés: l'existence d'une unité dédiée mère-enfant, d'une garderie, d'une zone de visite pour les mères et les enfants, et d'infrastructures accessibles aux populations de détenues à sécurité minimale et à sécurité moyenne.

En outre, les entrevues dans quatre des cinq établissements visités ont révélé que les infrastructures en place étaient insuffisantes pour soutenir le PME. De plus, l'audit a révélé que le SD n'a pas réalisé d'évaluation de la capacité des infrastructures pour déterminer le nombre maximum de participantes que les infrastructures actuelles peuvent prendre en charge.

Ressources financières et humaines

Sur la base des données examinées par l'équipe d'audit, le financement annuel alloué au PME varie entre 58 000\$ et 134 000\$ par établissement, incluant les salaires et fonctionnement et entretien (F et E). Il a été noté que plusieurs établissements ne dépensent pas la totalité des fonds alloués, car les fonds ont été régulièrement inutilisés ou réaffectés au cours de la période couverte par l'audit. Malgré cette réalité, le personnel interrogé dans les cinq établissements visités a indiqué qu'il ne pensait pas disposer de ressources suffisantes (ce qui inclut les salaires et F et E) pour assurer le fonctionnement du PME et son expansion. Cette idée fausse pourrait avoir un impact sur la motivation du personnel et/ou sur sa volonté de promouvoir la participation au Programme.

Le CPME est un poste essentiel dans chaque établissement. L'audit a noté qu'il ne s'agit pas d'un poste à temps plein financé de manière permanente, ce qui nuit à la capacité des établissements de recruter et de maintenir en poste des personnes motivées.

Analyse des ressources

L'équipe d'audit n'a pas reçu de documentation démontrant qu'une évaluation des besoins en capacités ou en ressources (infrastructures, financières ou humaines) a été réalisée. Sans ces évaluations, la direction ne disposera pas les informations nécessaires pour prendre une décision éclairée sur les meilleures méthodes pour mettre en œuvre le Programme et assurer son expansion de façon cohérente.

Plan d'expansion

L'équipe d'audit s'attendait à constater l'existence d'un plan pour déterminer la meilleure méthode pour accroître la participation au PME.



Constatation : Un document de vision et un PAD correspondant ont été élaborés pour soutenir l'expansion du Programme, mais il existe des défis avec le PAD qui auront une incidence sur l'expansion efficace du Programme en temps utile.

Le SCC a élaboré un document de vision et un plan d'action connexe pour l'avenir du PME. Ces initiatives sont liées à plusieurs questions qui ont également été mises en évidence dans le présent rapport d'audit.

Document de vision

Le SCC a pris plusieurs engagements en réponse aux recommandations du BEC et à la lettre de mandat du commissaire. Le SD a élaboré un document de vision qui identifie les changements proposés au Programme afin de rencontrer ces engagements. Les domaines de changements proposés incluent:

- une révision de l'admissibilité au volet avec cohabitation
- redéfinir les exigences du SCC et ses relations avec les agences de protection de l'enfance
- formaliser les relations avec les organismes de soutien aux familles autochtones
- redéfinir le rôle de la coordinatrice du Programme mère-enfant
- élaborer une évaluation des menaces et des risques
- création d'un programme national de compétence parentale
- création de la disponibilité des applications lors de l'évaluation préliminaire
- création de lignes directrices mère-enfant LD 768-1
- création d'une base de données nationale mère-enfant
- création des principes directeurs du PME

Plan d'action de la direction

Le PAD décrit les actions détaillées à entreprendre afin de donner suite au document de vision. Les mesures positives prévues dans le PAD comprennent : la création de groupes de travail du SCC, la participation des établissements aux consultations, les consultations avec les Autochtones et les agences de protection de l'enfance, l'affectation de personnel supplémentaire pour soutenir la mise en œuvre du PAD, l'élaboration d'un projet pilote sur les données et la révision des politiques et des orientations, entre autres.

Il existe cependant d'autres possibilités d'améliorer le PAD et la planification de l'expansion qui y est associée:

- une évaluation des besoins en capacités et en ressources avant toute décision d'investissement liée à l'expansion du Programme
- la mise en place d'une gouvernance et surveillance claire et suffisante pour assurer une expansion cohérente du Programme dans l'ensemble des établissements
- étapes pour améliorer les délais de mise en œuvre des éléments clés
- un lien clair entre les éléments du PAD et la manière dont ils favoriseront la participation au Programme et son expansion

Bien qu'un document de vision et un PAD existent, sans plan d'expansion exhaustif, les décisions liées à l'expansion risquent de ne pas être optimales.

Accessibilité au Programme

L'équipe d'audit s'attendait à constater que le PME est accessible à toutes les candidates.



Constatation : Bien que des éléments des volets avec cohabitation et non résidentiel du PME sont offerts dans tous les établissements visités, les différentes façons dont ils sont mis en œuvre d'un établissement à l'autre a une incidence sur l'accessibilité et le taux de participation.

Mise en œuvre du Programme

L'audit a constaté que le PME a été mis en œuvre (c'est-à-dire qu'une infrastructure et une structure de soutien pour les participants ont été établies) dans une certaine mesure dans les cinq établissements visités.

L'audit a constaté que la mise en œuvre du Programme diffère grandement d'un établissement à l'autre. Ces différences incluent:

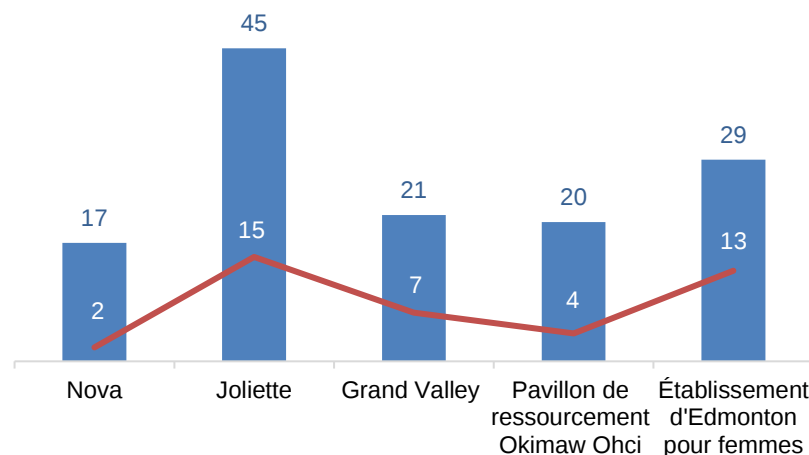
- l'accessibilité au Programme pour les détenues à sécurité minimale et à sécurité moyenne
- l'infrastructure et des services dédiés mis à la disposition des participants, tels que l'accès aux visites familiales privées
- les ressources humaines dédiées
- les ressources financières affectées aux activités du Programme, inutilisées et/ou réaffectées à d'autres programmes
- la promotion du Programme

Ces différences ont un impact sur l'accès et la participation au Programme dans les établissements. Une baisse significative de la participation a été constatée dans plusieurs établissements entre avril 2018 et janvier 2024 et elle persiste. Il convient de noter que la COVID-19 a eu un impact sur la participation au volet avec cohabitation, mais pas de manière cohérente entre les établissements. Certains établissements, ont eu de la difficulté à augmenter la participation après la pandémie.

En outre, les pressions liées à la population carcérale, qui ont un impact sur l'espace de vie disponible, affectent la capacité de certains établissements à offrir le volet avec cohabitation du Programme.

Participation des mères au volet cohabitation du PME dans l'établissement*

■ Nombre de participantes depuis le début du PME (1998 à 2024)
— Nombre de participantes dans les six dernières années (Avril 2018 à Janvier 2024)



*Basé sur les données partagées par le SD. Les mères de cet ensemble de données ont été initialement identifiées comme participantes. Cependant, les mères qui n'avaient aucune trace de participation dans leurs dossiers papier ou électroniques disponibles, pendant la période couverte par l'audit, ont été supprimées de cet ensemble de données par l'équipe d'audit.

Accessibilité au Programme (suite)

Accessibilité du volet avec cohabitation

Des observations, des enquêtes, des entrevues et des examens de documents ont été utilisés pour obtenir des résultats en matière d'accessibilité et de participation.

Compte tenu des différences de mise en œuvre entre les établissements visités, l'audit a établi une correspondance entre les éléments communs du Programme et les taux de participation, et a constaté que les éléments suivants étaient liés à une participation plus élevée lorsque la majorité est en place:

- infrastructure dédiée au Programme (par exemple, une unité, une garderie et/ou un terrain de jeu extérieur)
- accessibilité pour les détenues à sécurité moyenne et à sécurité minimale
- un espace sécurisé pour le(s) enfant(s), et la perception par les détenues que l'espace est un endroit sûr pour des enfants
- un CPME dédié au Programme
- soutien du personnel envers le Programme
- l'offre de services non résidentiel
- des documents qui font la promotion du Programme et le font connaître

Quatre des cinq institutions visitées ne disposent pas de tous ces éléments, avec une participation nettement inférieure dans trois de ces sites.

Accessibilité du volet non résidentiel

Il n'y a pas de critères définis pour déterminer l'admissibilité au volet non résidentiel du Programme, car celui-ci est destiné à être accessible à toutes les mères. Bien que l'audit ait permis de constater que certains éléments du volet non résidentiel sont mis en œuvre, tels que l'utilisation de la vidéoconférence, aucune donnée n'est conservée pour indiquer quelles détenues ont accédé aux services, ou les types de services auxquels elles ont accédé. Par conséquent, l'audit ne peut pas déterminer si tous les services sont offerts et utilisés, ni dans quelle mesure ces services sont accessibles à toutes les mères, comme le prévoit la DC 768.

Il n'existe pas d'attentes claires concernant la mise en œuvre du volet non résidentiel du Programme. Ainsi, l'accessibilité au volet non résidentiel du Programme dans l'ensemble du pays varie.



Accessibilité au Programme (suite)

Agences de protection de l'enfance

67 % (8/12) des répondants au sondage auprès des agences de protection de l'enfance ont révélé qu'ils estimaient ne pas avoir suffisamment d'informations/de connaissances sur le PME pour soutenir la participation d'une mère.

Employés du SCC

Parmi le personnel des administrations régionales et des établissements, 89 % (40/45) connaissent les volets avec cohabitation et non résidentiel du Programme et sont donc bien placés pour les promouvoir et les soutenir.

Détenues

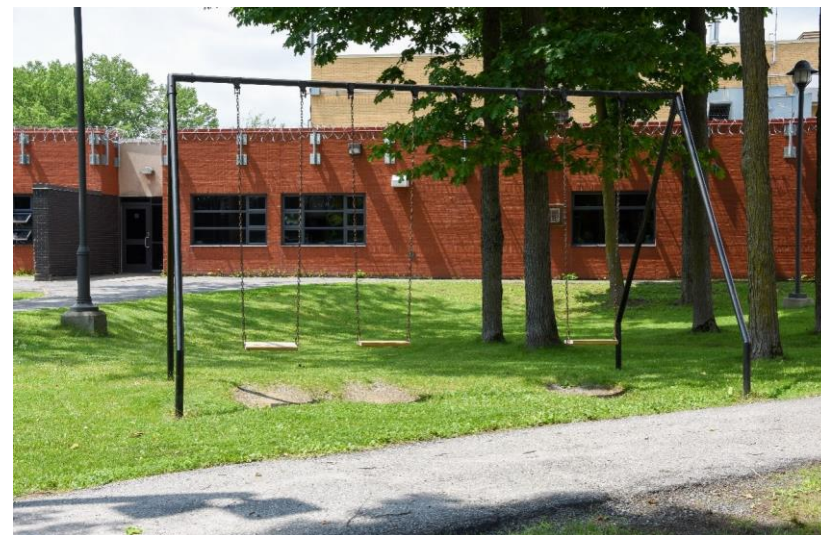
75 % (24/32) des participantes et 42 % (43/102) des non-participantes interrogées dans l'ensemble du pays connaissent les volets avec cohabitation et non résidentiel du PME.

Promotion du PME

La promotion du Programme auprès des détenues, y compris les méthodes de promotion et délai de la présentation, varie considérablement à travers le pays. Tous les établissements visités ont inclus le PME dans une certaine mesure dans le manuel de l'établissement. En outre, trois établissements ont développé de la documentation qui fait la promotion du PME, comme des dépliants, des brochures ou un manuel sur le PME.

Réputation du PME

La réputation du PME dans les établissements visités est mitigée parmi les détenues. Un seul établissement a reçu une majorité de réponses de détenues indiquant que le PME avait une réputation positive. La majorité des réponses négatives concernaient le temps nécessaire pour être accepté dans le Programme et la difficulté à être accepté dans le Programme. Cela pourrait nuire au désir des détenues de participer au PME.



La méconnaissance des volets avec cohabitation et non résidentiel du PME et la réputation du Programme peuvent avoir une incidence sur l'accessibilité et les taux de participation.

Prise de décisions

L'équipe d'audit s'attendait à constater que des processus d'examen et d'approbation pour le volet avec cohabitation du PME sont en place conformément aux exigences clés et tiennent compte de la sécurité de l'enfant.



Constatation : Bien généralement conforme à plusieurs exigences clés de la DC 768, des pratiques inefficaces de gestion de l'information et un manque de clarté concernant le contrôle par les agences de protection de l'enfance et les exigences en matière de sécurité des enfants ont un impact sur la capacité à démontrer la conformité dans d'autres domaines.

Agences de protection de l'enfance

La DC 768 exige que l'agence de protection de l'enfance soutienne la participation de la mère et la gardienne avant qu'elles soient admises au Programme. Parmi les dossiers examinés, des documents démontrant que les agences de protection de l'enfance ont été consultés ont été documenté dans le dossier pour 100 % (47/47) des mères participantes et 77 % (20/26) des demandes des gardiennes participantes (tel que rapporté par les établissements). Cependant, les établissements interprètent différemment les exigences de soutien par les agences de protection de l'enfance dans la DC 768; ainsi, le niveau de vérification des participantes par les agences de protection de l'enfance varie d'un établissement à l'autre. Par exemple, un site demande d'être informé si un dossier de l'agence de protection de l'enfance existe contre la mère sans rapport avec le Programme, tandis qu'un autre demande un soutien écrit de l'agence de protection de l'enfance pour la participation. Un autre site peut également s'appuyer sur un professionnel de la santé externe, spécialisé avec les enfants pour fournir le soutien, car les réponses des agences de protection de l'enfance prennent trop de temps. Le niveau d'analyse varie considérablement entre ces approches.

9 % (4/47) des dossiers des mères participantes ne contenaient aucune preuve démontrant que l'agence de protection de l'enfance supportait clairement la participation de la mère au Programme. Toutefois, les directeurs d'établissement ont approuvé leur participation au Programme.

Approbation du directeur d'établissement

La DC 768 exige l'approbation du directeur de l'établissement avant la participation. Ces approbations figuraient au dossier pour tous les 58 dossiers examinés, sauf un. De même, le SCC respecte généralement l'exigence de la DC 768 qui exige que les décisions relatives aux demandes doivent être rendues par le directeur de l'établissement dans un délai de cinq jours, puisque 78 % (45/58) ont été rendues dans ce délai.

Demandes et délais

56 % (14/25) des participantes au sondage ont indiqué que le processus de demande pour les volets avec cohabitation et non résidentiel du PME est clair et simple à suivre. 52 % (15/29) des participantes ont indiqué que les informations sur le Programme qui leur ont été fournies avant qu'elles présentent une demande étaient claires et exactes. 62 % (16/26) des participantes ont indiqué que le soutien assuré par le personnel du SCC était suffisant. Cela dit, des préoccupations ont été soulevées quant à la longueur ou au manque de clarté des étapes d'une demande dans certains établissements.

Le délai entre la demande initiale et l'approbation s'est amélioré au cours de la période couverte par l'audit. Avant la COVID-19, le délai moyen était de 84 jours, alors qu'il est actuellement d'environ 47 jours.

En raison de lacunes dans les pratiques de gestion de l'information et de conservation des documents, l'équipe d'audit n'a pas pu vérifier si les délais des différentes étapes de traitement des demandes (de l'application à l'approbation) sont conformes aux exigences énoncées dans la DC 768.

Prise de décisions (suite)

Vérification pour la sécurité des enfants

La DC 768 établit que les mères, les gardiennes et les personnes vivant dans l'unité mère-enfant ne doivent pas avoir commis d'infraction à l'encontre d'un enfant ou d'infraction pouvant raisonnablement être considérée comme mettant en danger un enfant.

L'audit a noté que cette exigence est respectée, mais déterminer quelles infractions la satisfont est subjectif et pourrait entraîner des incohérences entre les sites. Conséquemment, l'audit a noté que cette exigence doit être précisée afin de contribuer à garantir la sécurité des enfants et la cohérence entre les établissements en ce qui concerne l'interprétation de cette exigence.

Sécurité des enfants au sein de l'établissement

Même si les mères, les gardiennes et les personnes vivant dans l'unité mère-enfant rencontrent les exigences liées à la sécurité des enfants tel que mentionné ci-dessus, l'équipe d'audit a été informée que des enfants accompagnent régulièrement leur mère dans les zones de population générale de l'établissement (telles que le gymnase, la bibliothèque et les espaces communes).

Protection des enfants

L'audit a identifié que des mesures suffisantes de protection ne sont pas systématiquement mises en place, notamment :

- l'absence de barrières pour bébés en haut et en bas des escaliers
- l'absence de dispositifs à l'épreuve des enfants sur les portes de l'unité mère-enfant permet aux enfants de quitter leur unité mère-enfant pour des zones de la population générale
- des barrières des terrains de jeu extérieurs qui ne se ferment pas et ne se verrouillent pas (similaires à celles des terrains de jeu des écoles/garderies)
- le terrain de jeu extérieur d'un établissement n'était pas clôturé et avait un accès direct à un stationnement et à une route

Perception de la sécurité

80 % (24/30) des participantes et 59 % (49/83) des non-participantes qui ont répondu estiment que l'espace mère-enfant de leur établissement est un endroit sûr pour qu'un enfant y vive.

Gestion des risques

Il y a plusieurs façons de gérer les risques liés à la sécurité des enfants pendant la participation au volet avec cohabitation du Programme. Par exemple, l'enfant doit être surveillé en tout temps par la mère ou la gardienne, il y a des barrières physiques (telles que des portes verrouillées), la présence d'un agent correctionnel, il y a des CPME, des décomptes et des contrôles réguliers sont effectués et des rapports d'observation formels sont rédigés.

Engagements en réponse à la lettre de mandat et au Bureau de l'enquêteur correctionnel

L'équipe d'audit s'attendait à ce que le SCC ait mis en œuvre ou soit en voie de mettre en œuvre les engagements qu'il a pris en réponse à la lettre de mandat de la commissaire et au BEC.



Constatation : Le SCC a réalisé certains progrès en ce qui concerne les engagements pris en réponse à la lettre de mandat de la commissaire et aux recommandations du BEC; toutefois, le SCC fait face à des défis dans la mise en œuvre de ces engagements dans les délais impartis.

Recommandations du BEC

Le 49^e rapport annuel de l'enquêteur correctionnel 2021-2022 contenait des conclusions et des recommandations sur le PME qui indiquaient que les éléments suivants pouvaient être améliorés : les exigences strictes du Programme et les critères d'admissibilité, ainsi que le manque de collecte de données, de suivi et de rapports sur le Programme.

Le SCC s'est engagé à :

- inclure une évaluation/un audit du PME dans son plan annuel (terminé)
- revoir les exigences du Programme dans le but d'accroître la participation, en particulier celle des Autochtones (en cours)
- améliorer l'engagement avec les partenaires et agences externes (en cours)
- travailler avec la Direction des services de gestion de l'information pour explorer les moyens de garantir que les informations relatives à la participation au PME soient saisies pour permettre la collecte, le suivi et l'analyse des données du Programme (en cours)
- élaborer et distribuer un bulletin à afficher dans tous les établissements pour femmes faisant la promotion du Programme, de ses critères d'admissibilité et du processus de candidature (repensé et intégré au plan promotionnel national qui ne sera pas pleinement mis en œuvre avant 2026)

Lettre de mandat de la commissaire

Le 27 mai 2022, le ministre de la Sécurité publique a publié la lettre de mandat de la commissaire, qui stipule qu'elle doit accroître la promotion du PME, la participation à ce Programme et les ressources qui y sont allouées dans les établissements du SCC pour femmes.

Le SD a élaboré un document de vision et un PAD pour l'avenir du PME, mais il n'existe pas d'approche nationale pour accentuer la promotion, la participation est faible dans la plupart des établissements, et aucune évaluation des besoins en capacités ou en ressources (infrastructures, financières ou humaines) n'a été réalisée.

Bien que, dans de nombreux cas, les livrables dans le PAD ne soient pas encore attendus et que de plus en plus de mesures sont prises, la mise en œuvre complète n'est pas prévue avant 2026.

Conclusion de l'audit

Conclusion de l'audit

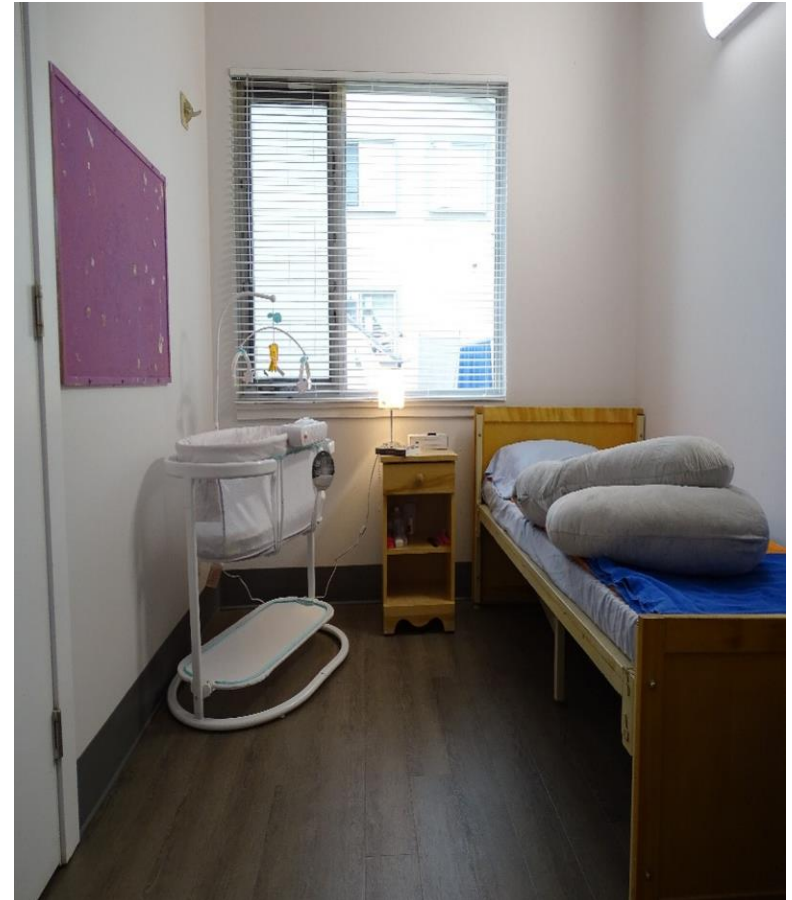
Bien que des éléments d'un cadre de gestion sont en place, celui-ci doit être renforcé pour soutenir la réalisation efficiente et efficace des objectifs du PME. Des améliorations doivent être apportées aux éléments suivants:

- gouvernance et surveillance
- cadre de politiques
- rôles et responsabilités
- mesure du rendement
- infrastructures et ressources
- planification de l'expansion

Bien que certains éléments du PME aient été mis en œuvre conformément aux exigences clés, des améliorations doivent être apportées aux éléments suivants:

- l'accessibilité et la mise en œuvre cohérentes du Programme dans l'ensemble du pays
- les pratiques de gestion de l'information
- des précisions concernant la vérification des agences de protection de l'enfance
- les exigences en matière de sécurité des enfants

Le SCC a réalisé certains progrès en ce qui concerne les engagements pris en réponse à la lettre de mandat de la commissaire et aux recommandations du BEC; toutefois, le SCC fait face à des défis pour mettre en œuvre ses engagements dans un délais raisonnable.



Recommandations et réponse de la direction

Recommandations et réponse de la direction

Recommandation	Réponse de la direction
1. La sous-commissaire pour les femmes, dans l'examen en cours du cadre de politiques, devrait veiller à ce que les instruments politiques et les documents d'orientation liés au PME fournissent: • plus d'informations sur les attentes en matière de gouvernance et surveillance du Programme, afin de garantir une mise en œuvre cohérente des volets avec cohabitation et non résidentiel du PME • davantage de précisions pour la vérification et le soutien des agences de protection de l'enfance pour les candidates et les participantes au PME • plus d'orientations sur la suspension et la cessation de la participation au PME • une définition des rôles et des responsabilités des employés clés qui intègrent la surveillance et gestion de la sécurité des enfants	Accepté. Des travaux sont déjà en cours pour mettre en œuvre ces éléments. D'ici la fin de 2026-27, la SCF aura : • Élaboré une ébauche officielle de la Directive du commissaire (DC) 768 aux fins de consultation, qui comprendra une meilleure gouvernance et une meilleure orientation concernant les suspensions, ainsi que des précisions sur la vérification des agences de protection de l'enfance et le soutien aux candidates et aux participantes au PME. • Créé une description de travail pour le poste de coordonnatrice mère-enfant, qui intégrera la surveillance et la gestion de la sécurité des enfants.
2. La sous-commissaire pour les femmes devrait élaborer du matériel national de formation et d'orientation pour aider le personnel à s'acquitter de ses responsabilités.	Accepté. D'ici la fin de l'exercice 2026-27, le SCF : • Veiller à ce que le matériel d'orientation soit créé pour les sites. • Veiller à ce que tout le personnel qui soutient les femmes soit tenu de suivre la Formation (revitalisée) axée sur les femmes.
3. La sous-commissaire pour les femmes devrait veiller à ce qu'une stratégie de mesure du rendement soit mise en place pour soutenir la prise de décisions et la production de rapports. La stratégie doit comprendre des indicateurs de rendement pertinents qui reflètent les principales exigences du PME.	Accepté. Le SD travaillera avec ses collègues des autres secteurs pour déterminer les mesures appropriées du programme.

Recommandations et réponses de la direction (suite)

Recommandation	Réponse de la direction
4. La sous-commissaire pour les femmes devrait établir des normes nationales minimales pour les infrastructures de PME, en tenant compte de la sûreté, de la sécurité, et des coûts.	Accepté. La SCF collaborera avec la Direction générale des Services techniques et corporatifs (installations) pour créer un cadre d'infrastructure pour le programme. D'ici la fin de 2026-2027, le SCF : • Travailler en collaboration avec la Direction générale des services techniques et des installations pour établir un cadre d'infrastructure pour le Programme mère-enfant.
5. La sous-commissaire pour les femmes devrait veiller à ce que la planification de l'expansion tient compte des éléments tels que: • la gouvernance et la surveillance nécessaires pour superviser et mettre en œuvre avec succès le plan d'expansion • une évaluation des besoins en ressources, y compris les infrastructures et les ressources financières et humaines • l'identification de méthodes pour promouvoir et faire connaître le Programme afin d'atteindre les objectifs d'expansion • des mesures visant à améliorer les délais de mise en œuvre des mesures prises pour répondre à la lettre de mandat de la commissaire • un lien clair entre les éléments du plan d'expansion et la manière dont ils favoriseront une participation accrue et l'expansion du Programme	Accepté. Un cadre a déjà été élaboré en 2022 et sera modifié pour refléter les constatations de l'Audit.

Annexes

Annexe A : Objectifs et critères de l'audit

Objectifs	Critères
Objectif 1 Fournir l'assurance qu'un cadre de gestion en place soutient la réalisation efficiente et efficace des objectifs du Programme mère-enfant.	1.1 Une structure de gouvernance et de surveillance est en place pour appuyer le Programme mère-enfant. 1.2 Les directives du commissaire, des lignes directrices et des manuels sont en place pour appuyer le Programme mère-enfant. 1.3 Les rôles et les responsabilités sont définis, documentés, communiqués et compris. 1.4 Une stratégie de mesure du rendement est mise en place pour déterminer si le Programme mère-enfant atteint ses objectifs. 1.5 L'infrastructure et les ressources financières et humaines sont en place pour mettre en œuvre et accroître le Programme mère-enfant avec succès. 1.6 Un plan a été élaboré pour déterminer la meilleure méthode pour accroître la participation du Programme mère-enfant.
Objectif 2 Fournir l'assurance que le Programme mère-enfant est mis en œuvre conformément aux exigences clés.	2.1 Le Programme mère-enfant est accessible à toutes les candidates. 2.2 Le processus d'examen et d'approbation du Programme mère-enfant est conformément aux exigences clés, et considère la sécurité de l'enfant.
Objectif 3 Fournir une évaluation des progrès par rapport aux engagements antérieurs applicables au Programme mère-enfant.	3.1 Le SCC a mis en œuvre ou est en train de mettre en œuvre ses engagements liés au Programme mère-enfant, en réponse à la lettre de mandat du Ministre et aux recommandations formulées dans le rapport du Bureau de l'enquêteur correctionnel.

Annexe B : Établissements offrant le Programme mère-enfant

Régions	Établissements offrant le Programme mère-enfant
Atlantique	Établissement Nova pour femmes
Québec	Établissement Joliette pour femmes
Ontario	Établissement pour femmes Grand Valley
Prairies	Établissement d'Edmonton pour femmes
	Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci
Pacifique	Établissement de la vallée du Fraser pour femmes

* Les établissements en **gras** ont été sélectionnés pour des visites en établissement dans le cadre de cet audit.

Annexe C : Cadre législatif et cadre de politiques du SCC

Plusieurs exigences législatives et politiques sont liées au PME, notamment :

Législation fédérale

Loi Constitutionnelle, Charte canadienne des droits et libertés (Charte)

- Article 7 - Protège les droits des individus à la sécurité de la personne, ce qui inclut l'intérêt pour les mères et leurs enfants en bas âge de rester ensemble

Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (LSCMLC)

- Article 4 - Le personnel doit être correctement formé
- Article 58 - Décrit fouilles dans les cellules
- Article 59 - Décrit fouille des visiteurs, y compris des enfants
- Article 71 – Parle de les contacts et visites

Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (RSCMLC)

- Articles 51, 52 et 53 - Décrit fouilles dans les cellules

Loi sur la protection des renseignements personnels

- Régit la collecte, la protection et le partage des informations personnelles par le gouvernement

Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis (fédérale)

- Affirme le droit inhérent à l'autonomie des communautés autochtones, y compris la compétence en matière d'enfance et de famille en ce qui concerne les enfants autochtones

Législation provinciale

Chaque province a adopté sa propre loi sur la protection de l'enfance. Ces lois régissent les services de protection de l'enfance dans la province et définissent l'intérêt supérieur de l'enfant et l'obligation de signaler lorsqu'un enfant a besoin de protection.

Législation internationale

Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant

- Stipule que les enfants ne doivent pas être séparés de leurs parents, sauf si cela est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant

Règles des Nations unies concernant le traitement des détenues et l'imposition de mesures non privatives de liberté aux délinquantes

- Réitère le principe selon lequel la décision d'autoriser les enfants à rester avec leur mère en prison doit être fondée sur l'intérêt supérieur de l'enfant

Annexe C : Cadre législatif et cadre de politiques du SCC (suite)

Instruments de politique du SCC

Le principal instrument de politique existant pour le PME est la DC 768 et le Bulletin politique 654 qui lui est associé. Son objectif est de fournir des orientations pour la mise en œuvre, le maintien et le suivi du PME dans les établissements. DC 768 définit également les responsabilités du personnel ainsi que les critères d'admissibilité et de participation au Programme. Les autres instruments de politique qui contiennent des informations applicables au PME incluent :

- Ordres permanents de l'établissement
- DC 566-3 – Déplacements des détenus
- DC 566-4 – Dénombrements et patrouilles de sécurité
- DC 566-8 – Fouille du personnel et des visiteurs
- DC 566-9 – Fouille de cellules/chambres, de véhicules et d'autres secteurs
- DC 568-1 – Consignation et signalement des incidents de sécurité
- DC 710-3 – Permissions de sortir
- DC 715-3 – Évaluations communautaires
- DC 715-4 – Préparation des cas et surveillance des délinquantes qui cohabitent avec des enfants dans un établissement résidentiel communautaire
- DC 800 – Services de santé
- DC 860 – Argent des délinquants

Annexe D : Énoncé de conformité

Cette mission d'audit interne a été réalisée conformément aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne* ainsi qu'à la *Politique sur l'audit interne* et à la *Directive sur l'audit interne* du Conseil du Trésor du Canada, comme en témoignent les résultats du Programme d'assurance et d'amélioration de la qualité du SCC.

Daniel Giroux, auditeur interne certifié

Dirigeant principal de l'audit et de l'évaluation