

BACK COVER PAGE OF  
HOUSE OF COMMONS DEBATES  
OFFICIAL REPORT (HANSARD)  
VOL. 144, NUMBER 084  
18 SEPTEMBER 2009



PAGE DE DOS  
DÉBATS DE LA CHAMBRE DES  
COMMUNES  
COMPTE RENDU OFFICIEL (HANSARD)  
VOL. 144, NUMÉRO 084  
18 SEPTEMBRE 2009

If undelivered, return COVER ONLY to:  
Publishing and Depository Services  
Public Works and Government Services Canada  
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :  
Les Éditions et Services de dépôt  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

Published under the authority of the Speaker of  
the House of Commons

Publié en conformité de l'autorité  
du Président de la Chambre des communes

**SPEAKER'S PERMISSION**

**PERMISSION DU PRÉSIDENT**

Reproduction of the proceedings of the House of Commons and its Committees, in whole or in part and in any medium, is hereby permitted provided that the reproduction is accurate and is not presented as official. This permission does not extend to reproduction, distribution or use for commercial purpose of financial gain. Reproduction or use outside this permission or without authorization may be treated as copyright infringement in accordance with the *Copyright Act*. Authorization may be obtained on written application to the Office of the Speaker of the House of Commons.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

Reproduction in accordance with this permission does not constitute publication under the authority of the House of Commons. The absolute privilege that applies to the proceedings of the House of Commons does not extend to these permitted reproductions. Where a reproduction includes briefs to a Committee of the House of Commons, authorization for reproduction may be required from the authors in accordance with the *Copyright Act*.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

Nothing in this permission abrogates or derogates from the privileges, powers, immunities and rights of the House of Commons and its Committees. For greater certainty, this permission does not affect the prohibition against impeaching or questioning the proceedings of the House of Commons in courts or otherwise. The House of Commons retains the right and privilege to find users in contempt of Parliament if a reproduction or use is not in accordance with this permission.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Additional copies may be obtained from: Publishing and Depository Services  
Public Works and Government Services Canada  
Ottawa, Ontario K1A 0S5  
Telephone: 613-941-5995 or 1-800-635-7943  
Fax: 613-954-5779 or 1-800-565-7757  
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca  
<http://publications.gc.ca>

On peut obtenir des copies supplémentaires en écrivant à : Les Éditions et Services de dépôt  
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada  
Ottawa (Ontario) K1A 0S5  
Téléphone : 613-941-5995 ou 1-800-635-7943  
Télécopieur : 613-954-5779 ou 1-800-565-7757  
publications@tpsgc-pwgsc.gc.ca  
<http://publications.gc.ca>

Also available on the Parliament of Canada Web Site at the following address: <http://www.parl.gc.ca>

Aussi disponible sur le site Web du Parlement du Canada à l'adresse suivante : <http://www.parl.gc.ca>

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 26

Tuesday, February 14, 1992  
Tuesday, February 11, 1992

Chairperson: Bob Horner

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 26

Le mardi 4 février 1992  
Le mardi 11 février 1992

Président: Bob Horner

---

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la*

## Justice and the Solicitor General

## Justice et du Solliciteur général

---

RESPECTING:

Bill C-36, An Act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator

CONCERNANT:

Projet de loi C-36, Loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et l'incarcération, et portant création du bureau de l'enquêteur correctionnel

---

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1992

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND THE  
SOLICITOR GENERAL

*Chairperson:* Bob Horner

*Vice-Chairman:* Jacques Tétreault (Justice)  
(Solicitor General)

Members

Carole Jacques  
Robert Nicholson  
George Rideout  
Blaine Thacker  
Ian Waddell  
Tom Wappel (since February 5/92)—(8)

(Quorum 5)

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU  
SOLLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Bob Horner

*Vice-président:* Jacques Tétreault (Justice)  
(Solliciteur général)

Membres

Carole Jacques  
Robert Nicholson  
George Rideout  
Blaine Thacker  
Ian Waddell  
Tom Wappel (depuis le 5 février 1992)—(8)

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis

Published under authority of the Speaker of the  
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,  
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre  
des communes par l'imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,  
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

TUESDAY, FEBRUARY 4, 1992  
(32)

[Text]

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met at 10:00 o'clock a.m. this day, *in camera* in Room 308, West Block, the Chairman, Bob Horner, presiding.

*Members of the Committee present:* Bob Horner and Blaine Thacker.

*Acting Members present:* Derek Lee for George Rideout, Tom Wappel for John Nunziata and Derek Blackburn for Ian Waddell.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Philip Rosen, Senior Analyst.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Tuesday, November 5, 1991 relating to Bill C-36, An Act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Tuesday, November 26, 1991, Issue No. 16.*)

The Committee considered its future business.

It was agreed,—That in relation of the consideration of Bill C-36 (Corrections and Conditional Release Act) the Chairman be authorized to seek the necessary travel approval for Members and staff, from the House of Commons for the Committee to travel to visit correctional facilities and to hold public hearings in Vancouver and in Edmonton from March 8 to March 13, 1992.

At 10:33 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, FEBRUARY 11, 1992  
(34)

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met at 10:02 o'clock a.m. this day, in Room 308, West Block, the Chairman, Bob Horner, presiding.

*Members of the Committee present:* Bob Horner, Carole Jacques, Robert Nicholson, Jacques Tétrault, Blaine Thacker and Tom Wappel.

*Acting Members present:* Derek Lee for George Rideout and Derek Blackburn for Ian Waddell.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Philip Rosen, Senior Analyst and Marilyn Pilon, Research Officer.

*Witnesses: From the Church Council on Justice and Corrections:* John T. Nilson, lawyer, MacPherson, Leslie & Tyerman (Regina) President; Dr. J.W. Mohr, Professor Emeritus, Osgoode Law School, York University, Former Commissioner of the Law Reform Commission of Canada, Former President; Lorraine Berzins, Analyst Coordinator; Rev. James Scott, Program Coordinator. *From Canadian Criminal Justice Association:* Gerald Ruygrok, Board Member; Chairman of the Committee on Bill C-36; John Braitwaite, Former President; Member of the Committee; Ken Hatt, Professor of Sociology, Carleton University; Roger Labelle, Member of the Committee; Gaston St-Jean, Executive Director.

**PROCÈS-VERBAUX**

LE MARDI 4 FÉVRIER 1992  
(32)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit à huis clos à 10 heures, dans la salle 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Bob Horner (*président*).

*Membres du Comité présents:* Bob Horner et Blaine Thacker.

*Membres suppléants présents:* Derek Lee remplace George Rideout; Tom Wappel remplace John Nunziata; Derek Blackburn remplace Ian Waddell.

*Aussi présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Philip Rosen, analyste principal.

Conformément à son ordre de renvoi du mardi 5 novembre 1991, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-36, Loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et l'incarcération, et portant création du bureau de l'enquêteur correctionnel (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 26 novembre 1991, fascicule n° 16*).

Le Comité délibère de ses travaux.

Il est convenu,—Que pour les fins de l'étude du projet de loi C-36 (Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition), le président demande à la Chambre de permettre aux membres et au personnel du Comité de se rendre à Vancouver et Edmonton, du 8 au 13 mars 1992, pour visiter des établissements correctionnels et tenir des audiences publiques.

À 10 h 33, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 11 FÉVRIER 1992  
(34)

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit à 10 h 02, dans la salle 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Bob Horner (*président*).

*Membres du Comité présents:* Bob Horner, Carole Jacques, Robert Nicholson, Jacques Tétrault, Blaine Thacker, Tom Wappel.

*Membres suppléants présents:* Derek Lee remplace George Rideout; Derek Blackburn remplace Ian Waddell.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Philip Rosen, analyste principal; Marilyn Pilon, attachée de recherche.

*Témoins: Du Conseil des églises pour la justice et la criminologie:* John T. Nilson, avocat, MacPherson, Leslie & Tyerman (Regina), président; J.W. Mohr, professeur émérite, Faculté de droit d'Osgoode Hall, Université York; ancien commissaire de la Commission de réforme du droit du Canada et ancien président; Lorraine Berzins, coordonnatrice de l'analyse; Rév. James Scott, coordonnateur de programmes. *De l'Association canadienne de justice pénale:* Gerald Ruygrok, membre du conseil, président du Comité sur le projet de loi C-36; John Braitwaite, ex-président, membre du comité; Ken Hatt, professeur de sociologie, Université Carleton; Roger Labelle, membre du comité; Gaston St-Jean, directeur général.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated, Tuesday, November 5, 1991 relating to Bill C-36, An Act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator. (See *Minutes of Proceedings and Evidence of Tuesday, November 26, 1991, Issue No. 16*).

John T. Nilson, Lorraine Berzins and Rev. James Scott made each an opening statement and answered questions.

Gaston St-Jean and Gerald Ruygrok made each an opening statement and with Ken Hatt, John Braitwaite answered questions.

At 12:23 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Dupuis  
*Clerk of the Committee*

Conformément à son ordre de renvoi du mardi 5 novembre 1991, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-36, Loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et l'incarcération, et portant création du bureau de l'enquêteur correctionnel (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mardi 26 novembre 1991, fascicule n° 16*).

John T. Nilson, Lorraine Berzins et le Rév. James Scott font chacun des exposés et répondent aux questions.

Gaston St-Jean et Gerald Ruygrok font chacun un exposé puis, avec Ken Hatt et John Braitwaite, répondent aux questions.

À 12 h 23, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*  
Richard Dupuis

[Texte]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, February 11, 1992

• 1004

**The Chairman:** Order.

As you know, today we are kicking off a process in which about 70 different groups will come before us, and we are looking forward to their learned opinions.

The meeting today is for the consideration of Bill C-36, the Corrections and Conditional Release Act. The first group of deputants are from The Church Council on Justice and Corrections. I would like to introduce John T. Nilson, a lawyer from Regina, who is the president of the association.

• 1005

Mr. Nilson, maybe you'd like to make a statement and introduce the people who are with you.

**Mr. John T. Nilson (President, The Church Council on Justice and Corrections):** I have with me two of the staff people from here in Ottawa: Lorraine Berzins and Jamie Scott.

Basically, we are an organization that has strong connections with the Canadian Council of Churches and with the Roman Catholic Church. Our board is made up of members selected by the churches. We've been working in the criminal justice field for almost 20 years now, and we have followed the process through which Parliament has gone to come up with some of the legislation.

Our reason for being here today is to ask you to table this bill and not deal with it until such time as you have the new sentencing legislation in place, so it can all be dealt with at once or so the sentencing legislation can be dealt with first.

We were quite disappointed as participants in the process of discussion that these issues are dealt with now in this bill rather than when you had completed the consultation on sentencing. We are quite concerned that by dealing with this aspect first you are almost putting the cart before the horse, in that we are going to end up with some unforeseen difficulties that will cause problems when the sentencing legislation is brought forward.

I am here as the president of our group to lend moral support. The people who really have done the research and the work are Lorraine and Jamie, and I am going to let them talk to you about some of the things set out in our brief. —Lorraine.

**Ms Lorraine Berzins (Analyst Co-ordinator, The Church Council on Justice and Corrections):** Good morning. I have been on staff with the council for about eight years now. I have worked in the criminal justice system for over 20 years,

[Traduction]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 11 février 1992

**Le président:** La séance est ouverte.

Comme vous le savez, nous entreprenons aujourd'hui une série d'audiences au cours desquelles nous recevrons environ 70 groupes, et nous serons heureux d'entendre leurs opinions éclairées.

La séance d'aujourd'hui a pour objet l'étude du projet de loi C-36, Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. Le premier groupe que nous allons entendre est le Conseil des églises pour la justice et la criminologie. Permettez-moi de vous présenter John T. Nilson, avocat de Regina et président de l'association.

Monsieur Nilson, je vous invite à prendre la parole et à nous présenter les personnes qui vous accompagnent.

**M. John T. Nilson (président, Conseil des églises pour la justice et la criminologie):** Je suis accompagné de deux membres de notre personnel d'Ottawa: Lorraine Berzins et Jamie Scott.

En substance, notre organisation a des liens étroits avec le Conseil canadien des églises et l'Église catholique. Notre conseil d'administration est composé de membres choisis par les Églises. Nous oeuvrons dans le domaine de la justice criminelle depuis près de 20 ans, et nous avons suivi le processus qui a mené à l'adoption de certaines lois par le Parlement.

Nous sommes venus vous demander aujourd'hui de reporter l'étude de ce projet de loi jusqu'à ce que le Parlement ait adopté son nouveau projet de loi sur la détermination de la peine. Nous croyons préférable de régler tous les problèmes du même coup, ou du moins, d'adopter d'abord le projet de loi sur la détermination de la peine.

En tant que participants à ce débat, nous sommes très déçus que vous ayez choisi de régler ces problèmes dans le cadre de ce projet de loi avant même d'avoir compléter les consultations sur la détermination de la peine. En mettant de la sorte la charrue avant les boeufs, nous craignons de voir apparaître des difficultés imprévues, qui causeront des problèmes lorsque le projet de loi sur la détermination de la peine sera déposé.

Étant donné que je suis président de notre groupe, je ne suis ici qu'à titre de soutien moral. Lorraine et Jamie sont les personnes qui ont fait toute la recherche et tout le travail, et je les invite maintenant à vous dire en quoi consiste notre mémoire. —Lorraine.

**Mme Lorraine Berzins (coordonnatrice de l'analyse, Conseil des églises pour la justice et la criminologie):** Bonjour. Je travaille au Conseil depuis maintenant près de huit ans. Il y a plus de 20 ans que j'oeuvre dans le système

[Text]

so I come to you with some strong sense of a struggle to keep trying to make things better, but having trouble getting a handle on why we never seem to be able to do that. I used to work in a penitentiary. I've been the victim of a violent crime, and I've dealt with a lot of offenders and victims. A lot of the people on our council have very similar kinds of experiences, so we come to you bringing that kind of grounded observation of the task you are undertaking to bear on what we want to say to you today.

We know you are going to be talking to many, many people after us and that you are going to be hearing a lot about the pros and cons of Bill C-36, which is before you—pros because there are some good things about this bill. But what we want to talk to you about today are the bad things we see that don't take away from the good things, and I will get to that a little bit later. . .and also not get into the details of the pros and cons, because as you undertake this process and prepare to hear a lot of words about this, we'd like to invite you to take a step backward right now and consider the bigger picture as we try to explain why the good things in the bill, while they are good, to us are no better than rearranging the furniture on the *Titanic*. And the *Titanic* is still going down. That is an image I would like to leave with you to think about as you hear other representations on the bill.

Rather than starting with a lot of words, I'd like to start with an illustration, a graphic illustration. John is going to pass around the first part of this to the people around this table. We don't have copies for everyone, unfortunately. What I'd like to do is to give you an image to keep in your minds as you hear the rest of the testimony that will come before you, to try to depict graphically what we mean when we say the present proposals cannot possibly achieve what you quite rightly are seeking to achieve. What you have before you are nine dots. I'm using them today as a symbolic representation of a task; and for the moment I'd like to say it is a symbolic representation of any task. Let's get away from criminal justice for a while.

• 1010

The task symbolically represented here is to connect all nine dots with four straight lines without taking your pen off the paper and without going through any dot more than once. Take the task I've just described as symbolically representing a task. Connect all nine dots with four straight lines without taking your pen off the paper and without going through any dot more than once.

For the sake of illustration, let's forget criminal justice for a moment and think of a task that was a serious concern about 20 years ago, I guess, the problem of skin cancer. A lot of people were trying to find a way to reduce the occurrence. They struggled for a long time, working with the nine dots, trying to connect them with the four lines, as I have just described the task to be. They weren't able to do the task, to find the answer, that helped to reduce skin cancer, until they

[Translation]

de justice criminelle. Ma volonté d'améliorer les choses est donc animée par des convictions bien trempées, mais j'ai toujours du mal à comprendre pourquoi nous n'y arrivons jamais. J'ai travaillé dans un pénitencier. J'ai été la victime d'un crime avec violence et j'ai rencontré beaucoup de contrevenants et de victimes. Bon nombre de membres de notre Conseil ont vécu les mêmes expériences, si bien que nous sommes en mesure de vous livrer aujourd'hui des observations sur la tâche qui vous attend.

Nous savons que vous allez parler à de très nombreux témoins après nous et que vous allez entendre bon nombre d'arguments pour et contre le projet de loi C-36, que vous étudiez aujourd'hui—des arguments pour, parce qu'il y a de bonnes choses dans ce projet de loi. Mais nous voulons vous dire aujourd'hui ce que nous y trouvons de mauvais, et je parlerai plus tard de ce que nous y trouvons de bon. . . et je ne ferai pas non plus l'analyse détaillée des arguments pour et contre. Comme les audiences viennent de commencer et que vous vous apprêtez à entendre une foule d'arguments, nous aimerions que vous preniez aujourd'hui un certain recul et que vous considériez la situation dans son ensemble. Vous comprendrez ainsi pourquoi les bons éléments de ce projet de loi, tout bons qu'ils soient, n'auront pas plus d'effet que si l'on avait réaménagé les chaises longues sur le pont du *Titanic*. Et le *Titanic* a quand même coulé. C'est l'image qu'il vous faudra retenir dans vos autres audiences sur ce projet de loi.

Plutôt que de faire un long discours, je me bornerai à commenter un graphique. John distribuera un premier graphique aux personnes ici présentes. Malheureusement, nous n'avons pas d'exemplaires pour tout le monde. Nous tenons à ce que vous conserviez cette image à l'esprit au cours du témoignage que vous allez entendre aujourd'hui, afin que vous compreniez bien ce que nous voulons dire quand nous affirmons que les propositions actuelles ne permettent absolument pas de réaliser les objectifs que vous vous êtes fixés à juste titre. Vous avez devant vous neuf points. Je vais les utiliser aujourd'hui en tant que représentation symbolique d'une tâche; et pour le moment, je dirai qu'ils constituent la représentation symbolique de n'importe quelle tâche. Éloignons-nous un instant de la justice criminelle.

La tâche qui est représentée symboliquement ici consiste à relier les neuf points au moyen de quatre lignes droites sans que la plume quitte le papier et sans se servir d'un même point plus d'une fois. Prenez ce que je viens de décrire comme étant la représentation symbolique d'une tâche. Reliez les neuf points au moyen de quatre lignes droites sans que la plume quitte le papier et sans vous servir d'un même point plus d'une fois.

Afin que vous compreniez ce graphique, oubliez un instant la justice criminelle et pensez à une tâche qui constituait une inquiétude grave il y a environ 20 ans. Par exemple, le cancer de la peau. Beaucoup de gens s'employaient à trouver un moyen qui réduirait le risque de l'attraper. Ils ont cherché longtemps, ils ont cherché à relier les neuf points au moyen de quatre lignes, comme dans la tâche que je viens de décrire. Ils n'ont pas pu y arriver, ils

*[Texte]*

discovered they had to stop thinking within the confines of the nine dots. They were trying to fit the nine things they knew of into the solution, and you simply cannot connect with four lines, according to the parameters I've given you, if you stay within that.

It took discovering that the ozone layer was depleted and that this had something to do with aerosol cans. This is graphically depicted as having to go beyond the nine dots, up here to the ozone layer and down here to the aerosol cans, to realize that if you went outside your usual framework and touched on those two elements that hadn't been considered to be part of the framework, only then were you able to connect all the dots more successfully with four straight lines without going through any dot more than once and without taking your pen off the paper.

I'm using this to depict graphically that this is what we see as the problem with the approach of Bill C-36 to the task you are rightfully concerned about, which I would describe as wanting to do something to protect society, to reduce crime, to reduce recidivism, to give a sense of justice to victims and a greater sense of safety in the community. Within the elements Bill C-36 is using, you cannot achieve those goals. Our experience, our observations, the research we know about and others can speak to you far more adequately on than we can, simply indicate more and more clearly we have the wrong set of elements to solve the problem you rightfully want to address.

Clearly, we need to go outside the confines of punishment and prison, the only elements you are working with in Bill C-36, and find out what those outside dots are that need to be connected. They are things such as social conditions, social problems, economic problems, the need of some offenders for rehabilitation programs, but in the community, the need of many victims for reparative means that help them to get a sense of justice—many, many extra things that are outside the nine dots, and a big task is to find out what those things are.

*[Traduction]*

n'ont pas pu trouver de moyens qui permettraient d'éviter le cancer de la peau, jusqu'au jour où ils ont découvert qu'il ne leur servait à rien de confiner leurs réflexions aux neuf points. Ils essayaient de faire entrer les neuf choses qu'ils savaient à l'intérieur de la solution, et il est impossible de relier les neuf points à l'aide de quatre lignes si vous vous en tenez aux paramètres que je vous ai donnés, si vous vous limitez à cela.

Il leur a fallu découvrir que la couche d'ozone se dégradait et que ce phénomène était attribuable aux aérosols. Comme vous le voyez dans ce graphique, il a fallu sortir des neuf points, il leur a fallu voir la couche d'ozone en haut et les aérosols en bas pour comprendre que si l'on débordait le cadre donné et que l'on considérait ces deux éléments qu'on croyait exclus du cadre, on pouvait alors relier les neuf points au moyen de quatre lignes droites sans se servir d'un même point plus d'une fois et sans que la plume quitte le papier.

J'ai utilisé ce graphique pour vous montrer la difficulté que nous voyons dans l'articulation du projet de loi C-36, une tâche que vous avez eu raison d'entreprendre et qui consiste, selon moi, à vouloir protéger la société, à réduire la criminalité, à réduire le récidivisme, à restaurer l'idée de justice chez les victimes et à renforcer le sentiment de sécurité dans la collectivité. Vous ne pourrez réaliser ces objectifs avec les éléments que contient le projet de loi C-36. Notre expérience, nos observations, les recherches dont nous connaissons l'existence et que d'autres pourront commenter pour vous avec beaucoup plus de compétence que nous, révèlent d'une façon très convaincante que nous n'avons pas les éléments qu'il faut pour résoudre le problème que vous avez entrepris à juste titre de corriger.

De toute évidence, il faut déborder le cadre du châtiement et de l'emprisonnement, qui sont les seuls éléments de solution qu'offre le projet de loi C-36, et trouver les points extérieurs qu'il faut relier. Ce sont des éléments comme les conditions sociales, les problèmes sociaux, les problèmes économiques, la nécessité de mettre sur pied des programmes de réhabilitation pour certains contrevenants, mais au sein de la collectivité, la nécessité de créer des mécanismes de réparation pour les nombreuses victimes afin de restaurer chez elles l'idée de justice—il y a beaucoup, beaucoup de choses à l'extérieur de ce cadre de neuf points, et les trouver constitue une tâche énorme.

## • 1015

To get back to the bill itself, as I said earlier, there are some good things in it, but they fit within the nine dots. There are things such as citizen escorts for temporary absence, the desirability of temporary absence, the presumption of release in parole decision-making, the correctional investigator, the acknowledgement of victims in law. These are good things, and within the confines of the nine dots. Some people will be more comfortable and be treated more fairly, people on all sides of the fence. But they are not going to advance us in any way, in terms of connecting all the dots, going outside the parameters that you're working with and finding some genuine solutions to

Pour en revenir au projet de loi lui-même, comme je l'ai dit plus tôt, il contient certaines bonnes idées, mais elles s'insèrent à l'intérieur des neuf points. Ce sont des choses comme les escortes de citoyens pour les absences temporaires, le bien-fondé des absences temporaires, la présomption de libération dans le processus décisionnel régissant les libérations conditionnelles, les enquêteurs correctionnels, la prise de considération des victimes par la loi. Ce sont de bonnes choses, et elles s'insèrent à l'intérieur des neuf points. Elles feront que certains seront plus tranquilles et seront traités plus équitablement, et il s'agit de personnes de tous les secteurs. Mais ces gens n'arriveront à



[Text]

the problem of safety in the community, justice for victims and a sense of justice for the whole community.

The brief we have given you, the submission, I think you all have it and I'm not going to repeat it word for word. I will quickly name a couple of the points that are in there that address what we see as the bad things the bill is going to make happen.

Very specifically, and this you've been told as a committee by government representatives themselves, the overall impact of the bill is to increase the prison population. What the government people themselves are estimating is that over a six-year period there will be structurally built into the application, implementation of this bill, 500 additional cell years, to the cost of \$14 million, over and above what's predicted as the normal rate of increase anyway.

**Mr. Thacker (Lethbridge):** On a point of order, Mr. Chairman, is that point correct? When I went back and read the transcript, page 33 of the *Minutes of Proceedings and Evidence* of November 26, 1991, it seems to me that the transcript shows that Mr. Blackburn states: "The savings then could be quite substantial". Commissioner Ingstrup: "Oh, it could be in the order of 500 cell years, but composed of 1,500 people not of 500". A savings of 500 cell years.

**Ms Berzins:** It's composed of 160 individual people but 500 cell years, and my understanding of the transcript was that there would be substantial savings from one aspect of the provisions—the accelerated review—but that this would be offset by the additional cost of the other sets of provisions that affect eligibility for conditional release in a number of ways.

I didn't bring it with me and this is something that we could verify, but that was my understanding from poring over that transcript. It was in response to some questions that have been asked of government, outside this committee as well, and the answer we have here is:

There are a number of features which would increase population, however accelerated review would have offset these increases. On the basis of the combined underlying initiatives we are projecting a population increase of + 160 inmates after 6 years.

But that's 500 cell years; 160 different individuals but 500 cell years.

**The Chairman:** Would it be possible to tell us where that came from?

**Mr. Nilson:** This is a letter dated December 13, from Louise Lemelin, Director General, Executive Services of Solicitor General.

**The Chairman:** Thank you. Could we have a copy of that, please?

[Translation]

rien, s'ils veulent relier tous les points sans sortir des paramètres que vous vous êtes donnés, car c'est ainsi qu'ils trouveront des solutions authentiques au problème de la sécurité dans la collectivité, c'est ainsi qu'ils arriveront à restaurer l'idée de justice pour les victimes et pour toute la société.

Nous vous avons remis un mémoire, je crois que vous l'avez et je ne répéterai pas son contenu mot pour mot. Je me contenterai de mentionner les difficultés que nous appréhendons au cas où ce projet de loi serait adopté.

De façon très précise, et les représentants du gouvernement l'ont déclaré eux-mêmes devant votre comité, ce projet de loi aura pour effet général d'augmenter la population carcérale. Les autorités estiment elles-mêmes qu'il faudra ajouter 500 années-cellules, au coût de 14 millions de dollars, pendant les six premières années de mise en oeuvre de ce projet de loi, soit beaucoup plus que le taux normal d'augmentation prévu.

**M. Thacker (Lethbridge):** J'invoque le Règlement monsieur le président. Cette observation est-elle juste? J'ai lu la transcription, page 33, des procès-verbaux du 26 novembre 1991, et elle montre que M. Blackburn dit: «Les économies pourraient donc être importantes». Le commissaire Ingstrup: «Oh, ce pourrait être de l'ordre de 500 années-cellules». Il y aurait donc 1,500 personnes, et non 500—une économie de 500 années-cellules.

**Mme Berzins:** Il y aurait 160 personnes mais 500 années-cellules, et d'après ce que j'ai compris en lisant la transcription, un seul aspect des dispositions permettrait de réaliser des économies importantes—l'examen accéléré—mais cette économie serait annulée par le coût additionnel des autres dispositions, qui réduiraient l'admissibilité à la libération conditionnelle de nombreuses façons.

Je n'ai pas la transcription avec moi, et c'est une chose que nous pourrions vérifier, mais c'est ce que j'ai compris à la lecture de la transcription. C'était en réponse à des questions qui avaient été posées au gouvernement, en dehors des audiences de votre comité également, et la réponse que nous avons est celle-ci:

Il y a un bon nombre de facteurs qui augmenteraient la population carcérale, toutefois, l'examen accéléré annulerait cette augmentation. Sur la foi des initiatives conjuguées que nous envisageons, nous projetons une augmentation de la population carcérale de l'ordre de 160 détenus après six ans.

Mais il s'agit de 500 années-cellules; 160 personnes, mais 500 années-cellules.

**Le président:** Auriez-vous l'obligeance de nous dire d'où vous tenez ce renseignement?

**M. Nilson:** Il s'agit d'une lettre, en date du 13 décembre, de Louise Lemelin, directrice générale du groupe des Services exécutifs du Solliciteur général.

**Le président:** Je vous remercie. Voulez-vous s'il vous plaît nous en remettre une copie.

[Texte]

**Ms Berzins:** Certainly. It came from the ministry of the Solicitor General to us as an organization, but it was also spoken to you, in your committee, and it's in the *Minutes of Proceedings and Evidence* of your committee. I didn't bring them with me. I really should have, but I thought this would be fresher for you. I can certainly make available to you exactly where I found them in there.

• 1020

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, I'd like to have that point clarified, because I was under the impression that today the trend line for the number of inmates and cell years without this bill would be substantially higher, but with these changes, where non-violent offenders will be out much more quickly, that in fact the overall population would drop so the trend line would be lower. That's the point I'd like to have clarified.

**Ms Berzins:** No, that is not what the officials have said.

**Mr. Thacker:** I think that's Mr. Blackburn's concern too.

**The Chairman:** We will clarify that with the department and from the transcripts and try to come up with an answer on it.

**Ms Berzins:** Yes.

**The Chairman:** I think you've made the point. Obviously, from the letter you have, that's what you would definitely believe, and if there's a conflict here, then we'll try to get it straightened out.

**Ms Berzins:** While that increase might not seem very dramatic to seasoned observers of the criminal justice system, it is an increase and it's built in structurally. No matter what else happens, this will be built in through what the legal provisions are going to be providing. We think it's very important for you to notice that, because you know as well as we do that there have been many, many recommendations for decreasing the use of incarceration in Canada. It's very well documented. There have been many studies and government commissions and reports. It's very well documented in an article in this issue on sentencing by Tony Doob in particular. The reference is given to you in our brief.

We just think it's important for you to note that, despite the fact that so many experts believe we should be decreasing the use, the overall impact of this bill will be to increase it.

We think that should be looked at in the light of the experience of other countries. Now, we did provide you with a chart of adult incarceration rates for Canada in comparison to other countries. You might have it right in there, but you can distribute it for anyone who doesn't have it. This is back to 1989, and we know that the rates have increased since then. It's important to see that there are countries with a higher rate of incarceration than Canada, such as the United States and South Africa and the country formerly known as the Soviet Union and other forms of totalitarian states, and there are many countries with a much lower rate of incarceration. We think you now need to stop and ponder what direction Canada wants to go. Are the policies to which you are contributing going to take us closer to the top, or are they going to help us to decrease it in the way most of us feel it should go? What needs to be done, what needs to be

[Traduction]

**Mme Berzins:** Certainement. Ce renseignement nous a été transmis par le ministère du Solliciteur général, mais il a été également mentionné ici, devant votre comité, et il se trouve dans les *Procès-verbaux et témoignages* de votre comité. Je n'ai pas apporté ces procès-verbaux aujourd'hui. J'aurais dû le faire, mais je croyais que vous auriez un meilleur souvenir de ce texte que moi. Je peux certainement vous communiquer le document où j'ai trouvé ces chiffres.

**M. Thacker:** Monsieur le président, j'aimerais que ce soit éclairci car j'avais l'impression que, sans ce projet de loi, le nombre de détenus et d'années-cellules seraient nettement plus élevés, mais qu'à la suite de ces changements qui permettront à des délinquants non violents de sortir beaucoup plus rapidement, la population carcérale diminuerait. J'aimerais que ce point soit éclairci.

**Mme Berzins:** Ce n'est pas ce que les représentants du ministère ont déclaré.

**M. Thacker:** Je pense que cette question préoccupe également M. Blackburn.

**Le président:** Nous allons nous informer auprès du ministère et vérifier les procès-verbaux.

**Mme Berzins:** Oui.

**Le président:** En tout cas, d'après la lettre que vous avez, il y a là une contradiction et nous allons essayer de tirer les choses au clair.

**Mme Berzins:** Cette augmentation ne semble peut-être pas très spectaculaire pour les observateurs aguerris du système de justice pénale, mais c'est quand même une augmentation et elle sera inévitable. Quoi qu'il arrive, cette augmentation se produira à cause des dispositions de la loi. Nous croyons très important de vous le signaler, car vous savez comme nous que de nombreux experts ont recommandé de réduire le recours à l'incarcération au Canada. Il y a eu bien des études sur le sujet ainsi que des commissions gouvernementales et des rapports. Tony Doob a notamment publié un excellent article à ce sujet. Nous le mentionnons dans notre mémoire.

Nous tenons à vous signaler que même si de nombreux experts estiment qu'il faut diminuer le recours à l'incarcération, ce projet de loi aura pour effet de l'augmenter.

Nous croyons utile d'examiner la situation à la lumière de l'expérience étrangère. Nous vous avons fourni un diagramme comparant le taux d'incarcération des adultes au Canada et dans les autres pays. Vous l'avez peut-être déjà, mais nous pouvons le distribuer à ceux qui ne l'ont pas encore. Ces données remontent à 1989, et nous savons que les taux ont augmenté depuis. Vous constaterez que certains pays ont un taux d'incarcération plus élevé qu'au Canada. C'est notamment le cas des États-Unis et de l'Afrique du Sud, ainsi que l'ancienne Union soviétique et d'autres États totalitaires. Bien d'autres pays, par contre, ont un taux d'incarcération nettement plus bas. Il s'agit de voir dans quelle direction le Canada veut s'orienter. Les politiques auxquelles vous contribuez vont-elles nous rapprocher davantage du taux supérieur ou nous aider à aller en sens contraire, comme la plupart d'entre nous le jugent

[Texte]

addressed in order to try to achieve the decrease—within the confines of seeking security and safety of course, but perhaps looking at other elements to work with to do this?

Before I come back with a final summation, my colleague Jamie Scott will talk about what some of those other elements could be.

**Rev. James Scott (Program Co-ordinator, The Church Council on Justice and Corrections):** Good morning, I'm a United Church clergyman and I've been working with the council for about seven years. I wanted to say a few words about the larger context of the approach the council uses with regard to this bill and other considerations around criminal justice reform.

As you will have understood from Lorraine's comments, the council sees the need for a fundamental rethinking of the punitive approach upon which the whole criminal justice system in Canada rests. We believe that what is driving this present bill is not such a comprehensive appraisal as is required, but rather, as the background material with the bill refers to, vocal members of the public who are convinced of the idea that there are many dangerous offenders who threaten public safety and who have lost confidence in the system.

This public outcry from some Canadians is very real and requires a serious response from the government, but to be effective such a response must be based on a credible assessment of the nature of the public concern and must address real problems. There is no doubt that there is legitimate concern about violent crime in Canadian society, nor that society has failed adequately to address the needs of those affected by crime, particularly the victims.

Collectively and through our social institutions, we have a responsibility to hear and to find more effective ways of attending to the pain and the requirements of those whose lives have been shattered by violent crime. However, at the same time there is no doubt much of the public pressure is a result of public misperception and misinformation, a fact attested to by various studies and government reports. These misperceptions are also real problems that have to be addressed.

• 1025

Unfortunately, Bill C-36 does nothing substantial to address these two areas of public concern and public need. The bill identifies as its primary objectives the protection of the public and the re-establishment of public confidence in the system. But it then goes on to attempt to achieve these goals by means of changes that are designed, I believe, to appease that segment of society which believes longer and harsher sentences will solve the crime problem, despite the mounting evidence we all know is there to the contrary. To continue with an approach that reinforces public misperceptions is therefore, I believe, not appropriate.

The perception that longer periods of incarceration will protect society or fix the offender... is to foster a myth. But it does even more than that, because it contributes to a perpetual spiral of futility and frustration among the public,

[Traduction]

souhaitable? Quelles sont les mesures à prendre, quels sont les besoins à satisfaire pour parvenir à cette diminution tout en assurant la sécurité du public, bien entendu, mais en tenant compte des autres facteurs?

Je reprendrai la parole tout à l'heure pour récapituler et, en attendant, mon collègue, Jamie Scott, va vous parler de certains de ces autres facteurs.

**Le révérend James Scott (coordonnateur des programmes, Conseil des églises pour la justice et la criminologie):** Bonjour. Je suis membre du clergé de l'Église unie et je travaille au Conseil depuis environ sept ans. Je voudrais vous dire quelques mots au sujet de la politique du Conseil à l'égard de ce projet de loi et de la réforme de la justice pénale en général.

Comme vous l'aurez compris d'après les observations de Lorraine, le Conseil croit nécessaire de réviser en profondeur le caractère punitif de la justice pénale au Canada. Nous croyons que ce projet de loi traduit non pas la réévaluation approfondie qui s'impose, mais plutôt les protestations du public, qui est convaincu que de nombreux délinquants dangereux menacent la sécurité des citoyens et qui a perdu toute confiance dans le système actuel.

Les protestations de certains Canadiens sont très réelles et le gouvernement doit y répondre sérieusement, mais pour que sa réponse soit efficace, elle doit se fonder sur une évaluation crédible de la nature des craintes du public et elle doit régler les véritables problèmes. Les actes de violence suscitent des inquiétudes légitimes dans la société canadienne, et il est certain que cette société n'a pas réussi à répondre aux besoins des victimes.

Tant collectivement que par l'entremise de nos institutions sociales, nous avons le devoir d'écouter ceux dont la vie a été bouleversée par des actes criminels violents et de trouver des moyens plus efficaces de répondre à leurs besoins. Néanmoins, il ne fait aucun doute que les pressions exercées par le public sont le résultat des idées fausses et du manque d'information du public, ce dont attestent un certain nombre d'études et de rapports gouvernementaux. Ces idées fausses posent également un sérieux problème qu'il faudra résoudre.

Malheureusement, le projet de loi C-36 ne fait pas grand-chose pour apaiser les inquiétudes du public et répondre à ses besoins. Le projet de loi a pour objectif premier de protéger le public et de lui redonner confiance dans le système de justice pénale. Mais il cherche ensuite à atteindre ses objectifs au moyen de changements conçus, je crois, pour apaiser ceux qui croient possible d'éliminer la criminalité au moyen de peines plus longues et plus sévères, malgré toutes les preuves du contraire. Il ne me paraît donc pas souhaitable de poursuivre une approche qui confirme les idées fausses du public.

On a tort de croire qu'une plus longue période d'incarcération protégera la société ou réhabilitera le délinquant. Mais le projet de loi contribue également à exacerber le mécontentement du public, étant donné que si

*[Texte]*

because if the real problems are not being dealt with and addressed, then the source of frustration will not go away and will lead to even deeper frustration, which will lead to even more calls for yet harsher measures to be taken, in the mistaken belief that even more of the same will somehow finally solve the problem. That cycle must be broken, because no amount of punishment will ever be enough if this is really the wrong answer to the problem.

It seems to me a sad commentary on our lack of depth in our penal philosophy that we are still using 18th century thinking as we move into the 21st century. To say the best we can offer in terms of protection of society is to keep the bad guys locked up a little longer so society is safe while they're still inside is to reveal the fact that we are creatively bankrupt.

If it is true that incarceration, certainly in terms of the way we practise it, is a "costly option" that is not very effective with many offenders, we should be looking seriously at other potentially more effective responses to crime, not using incarceration more in the vain hope that more will make it work more effectively. To develop a new approach means to revisit how we originally see and understand crime in our communities, so we can break out of those conventional parameters of thinking Lorraine was talking about with her nine dots.

When crime happens, something is broken in our communities. In our society the name we give to that brokenness is that a law has been broken. So the focus is on identifying the guilty party and exacting a penalty. That's the price of breaking the law. Corrections therefore become a system of administering the penalty, and Bill C-36 is an attempt to get the penalty right; that is, to adjust the measure of the penalty in order to fix what is broken more adequately—a little punishment here or a longer sentence here, a little less here, in a quicker release—adjustments to get the measurement right, because somehow we believe that will satisfy the public, will make them feel safer, will protect them and they will regain confidence in the system.

It is our contention that more is happening when a crime takes place than the breaking of a law, and that is what we feel needs to be said this morning. What needs to be recognized in going beyond the traditional limits of the nine dots is that something more has been broken. What has been broken is trust. What has been broken is a sense of safety in the public, a sense of normalcy. What has been broken is essentially a relationship, whether that relationship be within the family, between friends, between neighbours or acquaintances, or in a community relationship between strangers. Much more has been broken than just a law, and therefore much more has to be addressed than just the law. The sense of wholeness the victim experienced prior to the victimization, the sense of well-being in the community prior to the crime, has been broken.

What the council is saying is that until we recognize that and begin to respond as a society to that brokenness, to crime, in ways that recognize that brokenness, then bills like C-36 will continue to waste our time, tinkering with the mechanics of a social response which misses the real point.

*[Traduction]*

les problèmes véritables ne sont pas réglés, les sources de mécontentement ne disparaîtront pas et ne feront que s'accroître. Cela amènera les citoyens à réclamer des mesures encore plus sévères dans le vain espoir que cela finira par régler le problème. Il faut briser ce cercle vicieux, étant donné que le châtiment ne sera jamais suffisamment sévère s'il ne s'agit pas de la bonne solution.

Je trouve regrettable qu'à l'approche du XXI<sup>e</sup> siècle, nous appliquions toujours les idées du XVIII<sup>e</sup> siècle, ce qui témoigne du manque de profondeur de notre politique pénale. En prétendant que la meilleure façon de protéger la société est de garder les méchants sous les verrous un peu plus longtemps, on révèle notre manque total d'imagination.

S'il est vrai que l'incarcération, en tout cas telle que nous la pratiquons, est une «option coûteuse» qui n'est pas très efficace pour la plupart des délinquants, nous devrions envisager sérieusement d'autres solutions au lieu de prolonger les peines d'emprisonnement dans le vain espoir qu'elles finiront par être plus efficaces. Pour adopter une nouvelle approche, nous devons réexaminer la façon dont nous concevons la criminalité dans notre société, afin de pouvoir s'écarter des idées traditionnelles dont Lorraine a parlé à propos de ses neuf points.

Quand on commet un crime, on brise quelque chose dans notre société. C'est ce que nous appelons enfreindre la loi. Il s'agit donc alors de trouver le coupable et de le punir. C'est le prix à payer pour avoir enfreint la loi. Le système correctionnel sert donc à administrer cette punition, et le projet de loi C-36 cherche à administrer la punition qui convient; autrement dit, à mieux la doser en raccourcissant ou en rallongeant un peu la peine d'emprisonnement, ou en libérant le détenu un peu plus tôt. Il s'agit de bien doser la punition, car nous croyons que cela satisfera le public, qu'il se sentira plus en sécurité, qu'il sera mieux protégé et qu'il retrouvera sa confiance dans le système de justice pénale.

Nous estimons que lorsqu'on commet un crime, la loi est enfreinte, mais qu'il y a d'autres conséquences, et c'est ce que nous croyons nécessaire de dire ici ce matin. Il faut s'écarter des limites traditionnelles que nous traçent les neuf points et se rendre compte qu'en plus d'enfreindre la loi, on a ébranlé la confiance du public. Le public a perdu son sentiment de sécurité. Des rapports ont été rompus, qu'il s'agisse des liens qui unissent la famille ou les amis ou encore les voisins ou connaissances ou même des étrangers qui vivent dans une collectivité. Comme le criminel ne s'est pas contenté d'enfreindre la loi, les remèdes ne se situent pas uniquement sur le plan de la loi. La victime a perdu le sentiment de bien-être qu'elle éprouvait dans la société avant l'acte criminel.

Autrement dit, tant que notre société n'aura pas réparé ces torts beaucoup plus graves, des mesures comme le projet de loi C-36 ne seront qu'une perte de temps si elles cherchent à améliorer une solution qui n'en est pas vraiment une.

[Text]

[Translation]

• 1030

Trust needs to be repaired, needs to be rebuilt. The public sense of safety needs to be restored. Confidence needs to be rebuilt, and that's not an easy job, as we all know. We have been struggling with that for many, many years. Certainly it is not a job accomplished by accepting incarceration as our primary and normative sanction, and thus spending time trying to tinker with it to come up with the perfect formula is a dead-end, and we all know it. We have had numerous commissions, studies and research documents which have said that. It doesn't work, and doing more of it will not make it work any better. So we have a very serious problem here.

What the council is trying to say is that we need to begin to think differently about how we address this problem, to respond differently to crime, to think of ways in which individual and community confidence, a sense of health, a sense of safety, can be rebuilt through the involvement of victims, through the involvement of communities, and through the involvement of offenders, in resolving the brokenness which has taken place—finding ways to promote accountability, finding ways to promote responsibility by those who have inflicted harm or pain on others.

Assuring the public that an adequate amount of punishment is being afflicted does not heal the wounds of the brokenness of the victims. It doesn't offer them a role through which they can have their deep needs heard and addressed so that the goal of being able to recover and move on with your life can be achieved.

Bill C-36 offers victims very little beyond more information, which in itself is a good thing, but taken alone it may just as likely reopen their wounds and feed their fear as promote any kind of healing. It offers no role for the community either, for the offender in repairing the harm and rebuilding the trust.

There are examples out there in our communities of programs that attempt to deal with this kind of brokenness, the brokenness of trust, the brokenness of relationships, the brokenness of the sense of well-being in our communities. There are mediation programs; there are victim-offender reconciliation programs; there are community-based alternatives to incarceration, such as diversion, community service orders, and restitution orders. There are community justice committees, crime-prevention councils, and healing circles.

These programs are just the tip of the iceberg of the creative potential that's out there in our communities that could be developed. Unfortunately, there is little legislative or financial support for such initiatives in spite of consistent calls from many sectors to decrease the use of incarceration.

Il faut rétablir cette confiance, la restaurer. Il faut rétablir le sentiment de sécurité du public. Il faut raviver cette confiance perdue et, comme nous le savons tous, ce n'est pas une tâche facile. Il y a déjà de nombreuses années que nous sommes aux prises avec ce problème. Chose certaine, nous n'y arriverons pas en faisant de l'incarcération notre sanction principale et normative. Par conséquent, tout le temps passé à essayer d'y apporter des ajustements pour trouver la formule parfaite est du temps gaspillé, et nous le savons tous. D'ailleurs, en grand nombre de commissions d'enquête, d'études et de documents de recherche l'ont tous reconnu. L'incarcération est un échec, et ce n'est pas en la prolongeant que nous allons améliorer les choses. Nous sommes donc aux prises avec un problème très grave.

Selon le Conseil, le moment est venu d'envisager différemment le problème, de réagir différemment au crime, de formuler des mesures afin de rétablir ce sentiment individuel et collectif de confiance, ce sentiment de bien-être et de sécurité. Pour ce faire, il faut qu'ensemble, les victimes, les collectivités et les délinquants s'attachent à réparer cette cassure qui s'est produite. Il leur faut trouver des moyens de faire naître un sentiment de responsabilité chez ceux qui ont infligé des torts ou des souffrances à autrui.

Le seul fait de donner à la population l'assurance qu'un châtement adéquat a été infligé ne guérit pas les blessures subies par les victimes. On ne prévoit pas de mécanisme qui leur permettrait d'exprimer leurs besoins profonds et d'obtenir satisfaction afin de surmonter cette épreuve et de reprendre une vie normale.

Le projet de loi C-36 offre très peu aux victimes, si ce n'est de l'information. En soi, c'est une bonne chose, mais à eux seuls, ces renseignements sont tout aussi susceptibles de rouvrir leurs blessures et d'alimenter leurs craintes que de favoriser leur guérison. On ne prévoit par ailleurs aucun rôle pour la collectivité ou le délinquant dans le processus de réparation des torts et de rétablissement de la confiance.

Il existe dans nos collectivités certains programmes qui tentent de réparer cette atteinte à la confiance, aux relations humaines et au sentiment de sécurité au sein de la collectivité. Je songe notamment à des programmes de médiation, à des programmes de réconciliation entre les victimes et les délinquants et à des mesures communautaires remplaçant l'incarcération, comme la déjudiciarisation, les ordonnances de service communautaire et les ordonnances de dédommagement. Il existe également des comités de justice communautaire, des conseils de prévention du crime et des cercles d'appui aux victimes.

Ces programmes ne sont que quelques exemples de l'immense potentiel créatif qui existe dans nos collectivités et que l'on pourrait développer. Malheureusement, ces initiatives ne recueillent que peu d'appui législatif ou financier, en dépit du fait que de nombreux secteurs réclament régulièrement un moindre recours à l'incarcération.

[Texte]

We know much more now than we did even 50 years ago about the socio-economic factors that contribute to crime, about the nature of crime itself, about the trauma of victimization, about the high percentage of offenders who suffer child abuse, learning disabilities, addictions, etc., about the consequences of crime for social mistrust and social disintegration, about the role of the media and its sensationalism in producing public fear and distorted perceptions. These are the real problems that need to be addressed. These are areas in which we need serious government initiative. Bill C-36 offers virtually nothing along these lines. We believe that its laudable goals of public safety and restoration of public confidence will not be achieved by an exercise that is little more, as Lorraine said, than rearranging the deck chairs on the *Titanic*.

What is required is the courage to take a bold new approach, to devise real solutions to real problems, rather than a public relations exercise that somehow is designed to make people feel better, is long on promises but short on substance. And CSC, we understand, cannot deliver on a new approach all by itself because it is the last partner in a long chain. That is why the reform of sentencing policy is so important, why it is that Bill C-36 is not only ineffective all by itself but is inappropriate in terms of timing when the larger sentencing reform package is coming down the pipe.

Public confidence in the system will be restored only when the public sees the causes of crime being addressed to prevent crime from happening in the first place. Public confidence in the system will be restored only when the public sees the needs of victims, the needs of community members and the real needs of offenders being acknowledged and addressed so that the brokenness can be healed and successful social reintegration can happen, in order that people can get on with their lives after the tragedy of crime. Tinkering with the amount of punishment to be meted out to offenders fails, in the final analysis, to address any of these really fundamental needs.

• 1035

**Ms Berzins:** I think what we are trying to tell you is that we have the wrong fix on crime and the wrong mental set about what to do about crime that is effective. Bill C-36 promotes that same narrow mental set.

It is a very dangerous cycle to be promoting, because it is costly, in terms of forever increasing the number of people we incarcerate, and because it is not dealing with the real problems.

If we continue to see everything about crime, including the reduction of it and a sense of justice for victims, as riding on the harshness of the punishment, and that's the only game in town... We know from history and the experience of

[Traduction]

Nous en savons tellement plus long qu'il y a même 50 ans sur les facteurs sociaux économiques qui contribuent au crime, sur la nature de la criminalité elle-même, sur le traumatisme de la victimisation, sur le fait qu'un pourcentage élevé de délinquants ont souffert de mauvais traitements, de difficultés d'apprentissage, de diverses toxicomanies, etc., sur l'incidence de la criminalité sur la perte de confiance et la désintégration sociale, sur le rôle des médias, dont le sensationnalisme alimente les craintes de la population et donne naissance à de fausses perceptions. Voilà les véritables problèmes qu'il faut régler. C'est dans ces domaines qu'il est impératif que le gouvernement prenne des initiatives sérieuses. Or, le projet de loi C-36 n'offre pratiquement rien qui aille dans ce sens. À notre avis, cette entreprise, dont l'objectif louable est de promouvoir la sécurité publique et de restaurer la confiance de la population, ne saurait être menée à bien à l'aide d'un exercice qui consiste tout au plus, comme Lorraine l'a dit, à réaménager les chaises longues sur le pont du *Titanic*.

Il faut que le gouvernement ait le courage d'adopter une démarche à la fois nouvelle et audacieuse, d'appliquer les véritables solutions aux véritables problèmes plutôt que de se livrer à un exercice de relations publiques, qui a pour but de rassurer les gens, mais qui est plus riche en promesses qu'en substance. À notre connaissance, le système correctionnel ne peut pas mettre en oeuvre seul une nouvelle approche, étant donné qu'il constitue le dernier d'une longue série d'intervenants. Voilà pourquoi la réforme de la politique de détermination de la peine revêt une telle importance. Voilà pourquoi le projet de loi C-36 est non seulement inefficace, mais aussi inopportun, à la veille d'une vaste réforme du processus de détermination de la peine.

La confiance de la population dans le système sera restaurée uniquement lorsqu'elle sera convaincue que l'on s'attaque aux causes même de la criminalité dans le but d'empêcher que des crimes soient commis. Le public reprendra confiance dans le système uniquement lorsqu'il constatera que l'on reconnaît que l'on tente de satisfaire aux besoins des victimes, des membres de la collectivité et des délinquants. C'est uniquement si on réussit à guérir cette blessure sociale et à assurer la réinsertion sociale des délinquants, que les gens pourront reprendre le cours de leur vie après la tragédie du crime. En dernière analyse, ce n'est pas en modifiant le châtiment infligé aux délinquants qu'on réussira à régler ces problèmes fondamentaux.

**Mme Berzins:** Nous essayons de vous faire comprendre que la solution que nous avons choisie pour lutter efficacement contre le crime n'est pas la bonne et que notre mentalité n'est pas la bonne non plus. Le projet de loi C-36 reflète cette même étroitesse d'esprit.

Nous mettons en oeuvre un cycle très dangereux. En effet, il est à la fois coûteux d'accroître sans cesse la population carcérale, mais aussi inutile, étant donné qu'on ne règle pas ainsi les vrais problèmes.

Si nous continuons à envisager la criminalité, y compris sa réduction et la réparation des torts faits aux victimes, sous l'angle de la sévérité du châtiment, et s'il n'y a pas d'autres options possibles... L'histoire et l'expérience d'autres pays

[Text]

other countries that the rate of incarceration is going to continue to increase, because it is the only symbolic means for people to feel, yes, we are doing something tough and, yes, a victim has received justice.

We get caught in a tug of war, when we have that fix, between the hawks and the doves. We have people wanting to be overly harsh, which doesn't even address the problem underneath, overly harsh through the media, so that we can say that something tough has been done, or overly lenient, because we are trying to protect the rights of offenders, those who see what the devastating impact is on individuals of some of the things we do through our prison system.

Overly lenient is also not effective, because it is not addressing the real problems, and there are real problems. Of course, all of us, hawks or doves, want to feel safe, want to reduce crime and want a sense of justice.

I particularly feel that we are boxing victims into a totally unworkable situation, where their needs cannot be met. I have been a victim myself. I have dealt with a lot of victims and I know that most victims want mainly to feel that what happened to them is recognized as having been awful and unacceptable. What kind of person did that and how can I be sure that he or she won't do that again? They want to feel that the person who did it is sorry and perhaps won't do it again.

They want a sense that the harm done to them is recognized. The system that we are in, which plays it out legally and has all those needs riding on the length and the harshness of the sentence that is given out as the only way of saying I got justice, leaves the victim feeling several different things, which I have jotted down here.

I think a lot of victims feel that if a sentence is given that addresses other kinds of things but doesn't sound harsh enough, it looks as though he got off and I wasn't vindicated. He walked and they didn't care about what happened to me. He was laughing and I looked foolish. He won and I lost.

So we get boxed into not being able to do some of the things that most close observers of the real needs feel we should do, because everything is riding on how harsh the punishment is going to look.

The sentencing commission had a good sense of the problems that we are boxed into and clearly stated that more punishment of this kind is not what is going to really address crime.

[Translation]

nous ont enseigné que le taux d'incarcération continuera à augmenter car c'est un moyen symbolique, sans plus, de convaincre les gens que les autorités font preuve de fermeté et que la victime a reçu réparation.

En optant pour cette solution, on se retrouve coincé dans une lutte entre les faucons et les colombes. D'une part, certains optent pour la ligne dure, sans tenir compte des problèmes sous-jacents. Ils se montrent donc extrêmement fermes par l'entremise des médias, de façon à pouvoir étaler leur fermeté. D'autres, sont trop cléments parce qu'ils tentent de protéger les droits des délinquants et qu'ils ont pu constater à quel point notre système carcéral peut avoir des effets dévastateurs sur certains individus.

Une clémence trop grande n'est pas plus efficace qu'une sévérité abusive car elle ne règle pas les vrais problèmes qui existent. Évidemment, les faucons comme les colombes souhaitent tous la même chose, soit se sentir en sécurité, réduire la criminalité et faire régner la justice.

J'ai souvent l'impression que nous sommes des combattants dans une situation inextricable, où l'on ne saurait répondre aux besoins de quiconque. J'ai aussi rencontré un grand nombre de victimes et je sais que ce qu'elles souhaitent surtout, c'est que l'on reconnaisse qu'elles ont vécu une expérience terrible et inacceptable. Elles veulent savoir quel genre de personnes se sont attaquées à elles et comment elles peuvent être sûres que le délinquant ne récidivera pas. Les victimes veulent avoir le sentiment que leur agresseur regrette son geste, voire qu'il ne recommencera pas.

Elles veulent avoir le sentiment que l'on reconnaît les torts qui leur ont été causés. Le système actuel, qui compte sur les moyens juridiques et qui fait de la durée et de la rigueur de la peine le seul paramètre permettant de dire que justice a été rendue, laisse à la victime diverses impressions que j'ai notées ici.

Pour un plus grand nombre de victimes, une peine qui tient compte d'autres facteurs et qui ne semble pas assez dure leur donne l'impression que le délinquant s'en est tiré à bon compte et que leurs droits n'ont pas prévalu. Le délinquant a été acquitté, et l'on ne s'est pas du tout soucié de ce qui est arrivé à moi, la victime. Mon agresseur était souriant et j'avais l'air stupide. Il a gagné et j'ai perdu.

Nous sommes donc coincés. Nous ne pouvons pas prendre les initiatives que nous devrions prendre pour répondre aux besoins d'après les observateurs les mieux informés. Pourquoi? Parce que tout ce qui compte, c'est la perception qu'on aura de la sévérité du châtement.

La Commission de la détermination de la peine est au fait du dilemme dans lequel nous sommes enfermés et elle a fait savoir clairement que ce n'est pas en ayant recours à des peines de plus longue durée qu'on allait régler le problème de la criminalité.

[Texte]

The research that I have alluded to in the brief shows that many, many studies indicate that our belief that punishment is a deterrent of crime is a false belief. The research findings simply don't bear that out. We have given you several references here. There are people, far more qualified than we are, to explain that to you in detail, if you want to verify it.

It is certainly recognized across the board that we are paying lip service to a false belief. I think it's important as you proceed with Bill C-36 that you realize it won't be a terrible thing to implement it except for increasing the rate of incarceration, but don't fool yourselves into thinking that you are really doing something about crime. If you really want to address it more vigorously, then it has to be gotten at through the sentencing legislation. We understand that this is going to be coming before you at some point, and it doesn't make sense to us that it hasn't come before you before Bill C-36.

• 1040

You can get at some of the issues that are outside the nine dots. You can find out more about what to do in terms of sentencing that more effectively gets at the things we're talking about through that process, and then come back to the issues connected to corrections and conditional release with a much better framework with which to assess the proposals.

That's our conclusion.

**The Chairman:** Thank you very much. I know we haven't left much time for questioning. I have one quick question myself. I've quickly perused this letter, Ms Berzins. Could you tell us where you were reading from when you made the statements about the 500 inmate years?

**Ms Berzins:** I was reading from page five at the top of the page, in answer to the question, "What is the estimated additional cost that is expected to result from this proposal?"

The answer that is indicated here restricts itself to naming 160 inmates after six years. Through the more pointed questioning that took place in this committee regarding this very same question—the proceedings of your committee indicate—

**The Chairman:** So you are not quoting from this letter, Ms Berzins?

**Ms Berzins:** Well, yes I was in terms of the 160 inmates in six years—

**The Chairman:** Okay, yes. I just couldn't find part of what you were saying.

**Ms Berzins:** That is in the proceedings of your own committee. I will bring that to you. I'm sorry I didn't bring it, but I will show it to you very clearly.

**The Chairman:** Oh, we have it.

[Traduction]

Dans mon exposé, j'ai mentionné des recherches effectuées en la matière. De nombreuses études montrent qu'on n'est absolument pas en droit de croire que le châtement a un effet de dissuasion sur le criminel. Les conclusions des recherches ne corroborent absolument pas cela. Dans notre document, nous vous avons fourni de nombreuses références documentaires. Il existe des gens, beaucoup plus compétents que nous, qui peuvent vous expliquer cela en détail, si vous voulez vérifier cette affirmation.

De façon générale, il est reconnu que nous faisons en quelque sorte semblant de donner satisfaction à ceux qui défendent une idée fausse. Au sujet du projet de loi C-36, il y a une chose qu'il faut que vous compreniez. Vous ne commetrez peut-être pas une erreur monumentale en adoptant ce projet de loi, sauf pour ce qui est de l'augmentation du taux d'incarcération, mais n'essayez pas de vous faire croire que vous posez un geste concret dans la lutte contre le crime. Toute initiative plus vigoureuse de votre part devrait passer par le projet de loi sur la détermination de la peine qui, à ma connaissance, devrait vous être soumis à un moment donné. Pour nous, il est tout à fait illogique que vous n'ayez pas été saisis de cette mesure avant le projet de loi C-36.

Vous pourriez régler certains des problèmes se situant à l'extérieur des neuf points. Vous pourriez en apprendre plus long sur ce qu'il convient de faire sur le plan de la détermination de la peine pour résoudre certains des problèmes dont nous avons parlé. Ainsi, vous pourriez aborder les questions liées au système correctionnel et à la mise en liberté sous condition avec une bien meilleure perspective pour évaluer les propositions.

Voilà notre conclusion.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup. Je sais qu'il ne nous reste guère de temps pour les questions, et j'aimerais en poser une brève moi-même. J'ai parcouru rapidement cette lettre, madame Berzins. Pourriez-vous nous dire où se situe le passage que vous avez lu à propos des 500 années-détenus.

**Mme Berzins:** J'ai lu le haut de la page 5, où on répond à la question: «À combien estime-t-on les coûts additionnels liés à cette proposition?»

La réponse qui figure ici se limite à 160 détenus après six ans. En ce qui a trait aux questions plus précises qui ont été soulevées au sein de votre comité sur cette même question, le compte rendu établit...

**Le président:** Vous ne citez donc pas cette lettre, madame Berzins?

**Mme Berzins:** Uniquement lorsque j'ai parlé des 160 détenus sur une période de six ans...

**Le président:** D'accord. C'est simplement que je ne trouvais pas trace de vos propos.

**Mme Berzins:** Cela figure dans le compte rendu des délibérations de votre propre comité. Je vous l'apporterai. Je suis désolée de ne pas l'avoir en main, mais je vous le montrerai très clairement.

**Le président:** Oh, c'est nous qui l'avons.



[Text]

**Ms Berzins:** The reference for that is given in our brief very specifically. The references for the 500 cell years and the \$14 million are given in our brief on page two, paragraph no. 2, and elsewhere as well—at the top of page four. They were on two different days of committee hearings that the question was addressed. What I quoted in here, and what I'm referring to, is the bottom line that was ultimately given to you in answer to your pressing questions.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Mr. Wappel (Scarborough West):** In your letter you indicate that the government asserts that Bill C-36 will now make protection of the public the paramount consideration in all decisions relating to the treatment and release of inmates. Do you agree, or disagree, with that statement?

**Ms Berzins:** I believe that's the intent, but I don't believe the methods put in place can achieve that.

**Mr. Wappel:** What I mean is do you believe, as an organization, that should be the intent?

**Ms Berzins:** Yes, I do.

**Mr. Wappel:** You indicate that Bill C-36 offers victims very little. I believe you said that, sir. What should it offer them specifically?

**Rev. Scott:** I think we would be talking about a much more comprehensive approach that involves... In terms of the bill, it specifically offers victims a more open process. There is more information about what is happening to people who are seeking parole, and so on.

What I was talking about was a larger role in terms of how we would approach the resolution of crime that would involve victims through some of the processes I mentioned, through mediation, victim/offender reconciliation, and so on, to be heard in terms of the impact on their own lives, to get answers to their questions not only in terms of parole decisions but in terms of finding out more about why the crime originally happened, something more about the circumstances. They always have questions about "why me; is this going to happen again?". Their healing has to do with finding out more information about the reason for the crime to begin with. They need to have questions about their future safety and security answered, and these are questions that are not dealt with at all in here. They need more of a community approach in which the community, including the victims and the offenders, are engaged in some kind of resolution that is much more comprehensive than simply information about when somebody may be coming out from behind bars.

• 1045

**Mr. Wappel:** As I heard your evidence, I gather the thrust is that sentencing and the correction system are inexorably intertwined and that really this bill on its own cannot really be discussed; and indeed you spent a lot of time talking about sentencing which has nothing whatsoever to do with Bill C-36.

You made, as far as I can see, no specific recommendations on Bill C-36 other than tabling it. Is it that unsalvageable? Is there nothing that you could see that would improve the bill to protect victims, or to ensure the

[Translation]

**Mme Berzins:** Dans notre mémoire, nous avons donc la question de façon très précise. C'est à la page 2, au deuxième paragraphe qu'il est fait mention des 500 années-cellules et des 14 millions de dollars, et ailleurs aussi, soit au haut de la page 4. Ces chiffres ont été mentionnés à l'occasion de deux séances différentes du comité, au cours desquelles cette question a été abordée. Les chiffres que j'ai cités sont les chiffres qui ont été communiqués aux membres du comité à la suite de questions pressantes.

**Le président:** Merci beaucoup.

**M. Wappel (Scarborough-Ouest):** Dans votre lettre, vous dites que le gouvernement affirme que le projet de loi C-36 fera désormais de la protection du public le critère principal de toutes les décisions concernant le traitement et la mise en liberté des détenus. Êtes-vous d'accord ou non avec cet énoncé?

**Mme Berzins:** Je crois que c'est bel et bien l'intention du gouvernement, mais je ne pense pas que les méthodes choisies permettront de réaliser cet objectif.

**M. Wappel:** Ce que je voulais savoir, c'est si vous estimez, en tant qu'organisme, que tel devrait être le but visé?

**Mme Berzins:** Oui.

**M. Wappel:** Vous signalez que le projet de loi C-36 n'offre que très peu aux victimes. Je pense que c'est vous, monsieur, qui avez dit cela. Qu'est-ce qu'il devrait leur offrir précisément?

**Le rév. Scott:** Nous souhaitons que l'on instaure une approche plus globale qui ferait participer... Le projet de loi offre aux victimes un processus plus ouvert. Il y a davantage d'informations disponibles au sujet des gens qui souhaitent bénéficier d'une libération conditionnelle, etc.

J'ai parlé d'un processus plus global face à la criminalité, processus qui serait fondé sur la participation des victimes grâce à certains mécanismes que j'ai mentionnés, notamment la médiation et la réconciliation entre la victime et le délinquant. Il faut que les victimes puissent expliquer les effets de cette expérience sur leur propre vie et obtenir des réponses aux questions qu'elles se posent non seulement au sujet des décisions concernant les libérations conditionnelles, mais aussi au sujet des tenants et aboutissants du crime qui est survenu. Les victimes se demandent toujours «pourquoi moi; cela m'arrivera-t-il de nouveau?». Pour se remettre du choc, il faut qu'elles en sachent plus sur les raisons qui ont motivé l'acte criminel. Il faut qu'on puisse les rassurer sur leur sécurité future, mais ce projet de loi ne fait rien sur ce plan. Elles ont besoin d'une approche communautaire dans laquelle les victimes et les délinquants cherchent ensemble à résoudre le problème. Il ne s'agit pas simplement de les informer de la date à laquelle un détenu sortira de prison.

**M. Wappel:** D'après ce que vous avez dit, la détermination de la peine et le système correctionnel sont étroitement reliés, et ce projet de loi ne peut pas être examiné séparément. En fait, vous avez longuement parlé de la détermination de la peine, ce qui n'a rien à voir avec le projet de loi C-36.

D'après ce que je peux voir, vous n'avez formulé aucune recommandation particulière au sujet de ce projet de loi. Est-il récupérable? Ne voyez-vous aucun moyen de l'améliorer pour protéger les victimes, assurer la protection du public ou

[Texte]

protection of the public, or to help offenders get back into society? Is there nothing that you can offer us of a specific nature that would help us to improve a bill that is already before this committee?

**Ms Berzins:** We chose not to put a lot of time into that kind of approach. We are sure that others will speak to you about that. There are several features of the bill that make the system fairer, and we believe that's a good thing.

The main feature that needs to change is the feature that will increase the use of incarceration. The other main flaw with the bill is that it is fine to have it fairer, but, based on the whole framework it comes out of, it will not further protect society.

One of the features that will need to be changed is so structurally built into the bill that it would be a very difficult task to change it. It is the fact that so much of the decision-making is based on abstract categories of offences and not on individual people with a knowledge of their individual supports and limitations and points of vulnerability.

The intention, I'm sure, is that the parole decision-making and the temporary absence decision-making will take all that into account, and certainly that is what victims need. Apart from everything Jamie just mentioned in terms of a chance to work out all their own feelings around it, they also need an assurance that decisions about offenders will be based on real grounded considerations and not just on abstract criteria.

Unfortunately, the way the model we are locked into works is that abstract categories of offences are given as criteria and there will be a very big need to pay lip service to that. Even though some offenders fit the abstract category of, for example, assault, but have certain elements connected to them that make it not necessary to use certain harsher measures with them, I think it will be very difficult in the public climate we have to have the courage to take the risk of saying we are making a decision different from the harshest provision that is called for. I think that is the experience of those who examined all the systems in which the just-deserts model is the basis for sentencing and justifying what we do.

There's a need to pay lip service to the fact that we are sticking to the rule of the law at all times. It makes decisions not grounded in human reality but grounded on abstract categories. It would take a great deal of political courage to deviate from the abstract criteria.

We are not prepared to address the details of what would make it better or not. We are not going to be fighting tooth and nail on this issue. If you proceed with it, proceed with it, but don't fool yourselves into thinking that you are achieving what you say you want to achieve.

**The Chairman:** Do you mean all this work is for nothing, Ms Berzins?

**Ms Berzins:** Yes.

[Traduction]

faciliter la réinsertion sociale des délinquants? N'avez-vous aucune recommandation précise à nous faire pour améliorer ce projet de loi dont nous sommes déjà saisis?

**Mme Berzins:** Nous avons préféré ne pas consacrer trop de temps à cela. D'autres que nous vous en parleront certainement. Ce projet de loi contient plusieurs dispositions qui rendent le système plus équitable, ce qui nous semble souhaitable.

Il faudrait surtout changer les dispositions qui augmentent le recours à l'incarcération. D'autre part, ce projet de loi est peut-être plus équitable, ce qui est une bonne chose, mais dans l'ensemble il ne protégera pas mieux la société.

Les dispositions à modifier font intimement partie du projet de loi, si bien qu'il serait très difficile de les changer. Les décisions se fondent, en effet, sur des catégories abstraites d'infractions plutôt que sur les caractéristiques de l'individu, ses atouts, ses limites et ses côtés vulnérables.

On estime sans doute que l'on en tiendra compte pour décider s'il y a lieu d'accorder aux détenus la libération conditionnelle ou la permission de sortir, et c'est une chose dont les victimes ont certainement besoin. À part tout ce que vient de dire Jamie au sujet du fait que les victimes devraient pouvoir surmonter leurs sentiments de peur et autres, il leur faut également la garantie que les décisions prises à l'égard des détenus se fonderont sur des considérations réalistes mais pas seulement des critères abstraits.

Malheureusement, le modèle actuel prend comme critères des catégories abstraites d'infractions, et c'est une chose sur laquelle il faudra beaucoup insister. Même si certains délinquants correspondent à une catégorie abstraite, par exemple s'ils se sont rendus coupables d'une agression, mais présentent certaines caractéristiques qui n'obligent pas vraiment à prendre des mesures plus sévères contre eux, dans le climat actuel, il serait sans doute très difficile et très risqué de s'écarter des dispositions que prévoit le projet de loi. C'est ce qu'ont constaté ceux qui ont étudié tous les systèmes dans lesquels la peine est déterminée en fonction de paramètres bien précis.

Nous devons souligner que l'on s'en tient constamment à l'application de la loi. À cause de cette attitude, les décisions se fondent non pas sur les réalités humaines, mais sur des catégories abstraites. Il faudrait énormément de courage sur le plan politique pour s'écarter des critères abstraits.

Nous ne sommes pas prêts à formuler des recommandations précises pour améliorer le projet de loi. Nous n'allons pas non plus nous battre à propos de cette question. Si vous adoptez cette mesure, faites-le, mais n'allez pas vous imaginer que vous atteindrez les objectifs que vous visez.

**Le président:** Vous voulez dire que nous allons faire tout ce travail pour rien, madame Berzins?

**Mme Berzins:** Oui.

• 1050

**Mr. Blackburn (Brant):** I want to thank the council for coming here today and presenting us with a very provocative and stimulating presentation. I have a couple of questions.

**M. Blackburn (Brant):** Je remercie le Conseil d'avoir comparu aujourd'hui et de nous avoir présenté un exposé aussi intéressant. J'aimerais poser quelques questions.

[Text]

The public seems to be primarily concerned with what the state does with violent offenders, particularly those who recommit and particularly those offenders who commit violent sexual crimes. This seems to get the greatest spread in newspapers and on television and certainly in the public perception as the most dangerous offence being committed in our society today. Notwithstanding what you said about incarceration, how would you handle dangerous, violent, sexual offenders?

**Ms Berzins:** I think there are people much more qualified than I to speak to that. I know from having consulted with some of them that there are indeed some approaches we can use based on assessing very specifically and individually what the pattern of violence is in the individual person, what are the particular triggers, so to speak, of the kind of violence that individual is inclined to. Although we can't predict dangerousness across the board generally, when we assess individual cases on the basis of their past behaviour and with an approach they perceive as not seeking to punish them but to help them control their behaviour, there are many, many things that can be done in terms of the kind of supervision, the kind of monitoring, the kind of environment they're put in—

**Mr. Blackburn:** I'm sorry to interrupt, but would you treat them more as patients who are mentally ill than inmates who are criminals?

**Ms Berzins:** You're giving me a no-win question here.

**Mr. Blackburn:** I'm not trying to give you a difficult question.

**Ms Berzins:** There is something wrong with both those labels, depending on what people think.

**Mr. Blackburn:** We have a problem here. I don't disagree in principle with what you've said today. But we have very practical, realistic problems we have to tackle. We have dangerous offenders on the streets. We have an increase in violent crime in this country. Now I know simply throwing them into jail for 5 or 10 or 20 years is not the answer. I'm open enough to accept your basic premise. But in the meantime we have to protect the innocent.

**Ms Berzins:** Absolutely.

**Mr. Blackburn:** We have to protect people on the street, at work, in their homes. Now how do we deal then, in terms of incarceration, with these dangerous or potentially dangerous offenders?

**Ms Berzins:** Okay. I agree with you. I'll fall into your trap and answer your question.

**Mr. Blackburn:** It is not necessarily a trap.

**Ms Berzins:** Sorry. I don't mean you're trying to trap me. I am feeling a trap because I know what stereotypes have been associated with the mentally ill and medical models. I would like to get out of those stereotypes to answer the question.

[Translation]

La population semble surtout préoccupée par ce que l'État fait des auteurs de délits commis avec violence, et particulièrement des récidivistes et des auteurs d'agression sexuelle qui recourent à la violence. Ces délits semblent recevoir énormément d'attention dans les journaux et à la télévision, et la population a l'impression que, de nos jours, c'est certainement la plus redoutable des infractions commises. Mis à part ce que vous avez dit au sujet de l'incarcération, que feriez-vous des auteurs d'agressions sexuelles qui sont considérés comme dangereux et violents?

**Mme Berzins:** Il y aurait des gens plus qualifiés que moi pour répondre à cette question. Toutefois, je sais, pour avoir discuté avec certains d'entre eux, qu'on peut s'y prendre de certaines façons, par exemple en évaluant de manière très précise et individuellement comment se manifeste la violence chez l'individu, quels sont les éléments qui le poussent à agir violemment. Bien qu'on ne puisse pas prédire de façon globale à quel moment des individus présenteront des risques pour les autres, quand nous procédons à des évaluations, nous tenons compte du comportement passé de l'intéressé et nous veillons à ce qu'il comprenne que nous ne cherchons pas à le punir mais bien plutôt à l'aider à se dominer. Il existe de très nombreux moyens pour y arriver; je pense, par exemple, au type de surveillance qu'on exerce, au type d'environnement dans lequel ces personnes sont placées. . .

**M. Blackburn:** Excusez-moi de vous interrompre, mais j'aimerais savoir si vous les traiteriez davantage comme des patients ayant des problèmes mentaux plutôt que comme des détenus qui ont commis des délits?

**Mme Berzins:** Voilà une question piège.

**M. Blackburn:** Je n'ai pas voulu vous poser une question épineuse.

**Mme Berzins:** L'un et l'autre de ces qualificatifs ont une connotation négative.

**M. Blackburn:** Nous sommes donc coincés. En principe, je ne m'oppose pas à ce que vous avez dit. Cependant, nous devons faire face à des problèmes bien réels, bien concrets. De dangereux criminels sont en liberté. Le taux de criminalité avec violence augmente. Or, je sais bien qu'on ne règlera rien en les incarcérant pendant 5, 10 ou 20 ans. Je suis plutôt réceptif à votre prémisse de départ. Cependant, pour l'instant, nous devons protéger la population.

**Mme Berzins:** Parfaitement.

**M. Blackburn:** Nous devons protéger les gens dans la rue, au travail et chez eux. Mais quand il est question d'incarcération, comment traitons-nous ces délinquants dangereux ou potentiellement dangereux?

**Mme Berzins:** Je suis d'accord avec vous. Je tombe donc dans votre piège et je réponds à votre question.

**M. Blackburn:** Ce n'est pas nécessairement un piège.

**Mme Berzins:** Je suis désolée, je ne veux pas dire que vous m'avez tendu un piège. J'hésitais à répondre parce que je connais les préjugés qu'on a à l'égard des malades mentaux et des modèles médicaux. Il faudrait donc faire abstraction de ces stéréotypes pour répondre à la question.

[Texte]

There are clearly some people who need to be confined, from whom we need protection. They need to be confined in places of care where their healing is valued, work to help them control themselves and to ensure that we control them when they can't control themselves or institute ways of monitoring what's happening in them so we can be on top of the situation and prevent something from happening. That's very important.

I think what's important is that those decisions be made by caring professionals and not for the purpose of punishment. As long as we keep tying protection and custody to punishment, we will have a whole range of people fighting to protect the rights of those people and sometimes preventing some things from being done in the name of their rights that actually leads to greater danger to us.

We can't fool ourselves about that. When we have that tug of war between the hawks and the doves, we are playing a very dangerous game.

I think the decision about who that is and what kind of measures they need has to be made on an individual basis and not by legislators, not by politicians who make a general rule on the basis of an abstract category of offence. It has to be individually based.

[Traduction]

Il y a certainement des gens qui doivent être emprisonnés, de qui il faut nous protéger. Ils doivent être retenus dans des lieux où l'on reconnaît l'importance de leur guérison, où l'on travaille pour les aider à se dominer et où l'on s'assure de pouvoir les contrôler quand ils n'y arrivent pas ou de mettre en place des moyens de surveiller leur comportement afin de pouvoir demeurer maître de la situation et empêcher tout incident. C'est extrêmement important.

Il importe que ces décisions soient prises par des professionnels qui ont leur sort à cœur et qui ne cherchent pas à les châtier. Tant que la notion de protection et de garde sera associée à celle de punition, il y aura toute une série de gens qui s'efforceront de protéger les droits de ces personnes et qui parviendront parfois en invoquant ces droits à empêcher que l'on prenne certaines mesures, faisant ainsi croître le danger pour nous.

Il ne faut pas se leurrer. Quand les partisans de la ligne dure et ceux qui prônent la clémence se livrent une lutte aussi acharnée, nous jouons à un jeu très dangereux.

La décision à prendre quant au type de mesures appropriées pour ces individus doit tenir compte des antécédents de chacun et ne pas être le fait de législateurs ni d'autorités politiques, qui établissent une règle générale en se fondant sur une catégorie abstraite d'infractions. La décision doit être prise en fonction de l'individu.

• 1055

**Mr. Blackburn:** In your opinion, does the Correctional Service of Canada at present have the resources to do the things that you have just suggested should be done for the violent offender and for the violent sexual offender?

**Ms Berzins:** I think it would have to redeploy its resources in a different way. I understand there is a great shortage of a certain type of specialized professional. It's very difficult to attract some of the people required to work on some of these issues to the kinds of working conditions and punitive setting that the Correctional Service is, but I don't think this has to cost a lot more money. We just have to use the money differently.

**Mr. Blackburn:** What countries are succeeding here where we're not?

**Ms Berzins:** Well, if you will just take a look at the chart, and again—

**The Chairman:** It looks as if the Philippines are succeeding. Or do they just have a sloppy—

**Ms Berzins:** I am not suggesting that the low rate of incarceration per se is the panacea sign that everything is well in that country. I am just saying that there are countries such as Switzerland, Australia, Denmark, and Japan that have kept the rate down. We all say that we want to keep the rate down. It is not impossible.

**M. Blackburn:** D'après vous, le Service correctionnel du Canada dispose-t-il actuellement des ressources nécessaires pour mettre en oeuvre les suggestions que vous venez de faire au sujet des criminels violents et des criminels coupables d'infractions sexuelles avec violence?

**Mme Berzins:** Je pense qu'il devrait répartir ses ressources autrement. Il semble y avoir une grande pénurie de spécialistes dans certains domaines. Il est très difficile d'attirer des gens pour s'occuper de certaines de ces questions à cause des conditions de travail au Service correctionnel et de l'orientation punitive de cet organisme, mais je ne pense pas que cela doive coûter plus cher. Il faut tout simplement se servir de l'argent différemment.

**M. Blackburn:** Quels sont les pays qui réussissent dans ces domaines plus que nous?

**Mme Berzins:** Eh bien, si vous jetez un coup d'oeil au tableau... encore une fois...

**Le président:** Les Philippines semblent connaître un certain succès, ou alors, est-ce tout simplement parce qu'on n'y fait pas d'effort...

**Mme Berzins:** Je n'irai pas jusqu'à dire qu'un taux d'incarcération peu élevé constitue en soi un signe que tout va bien dans un pays. Mais il y a des pays comme la Suisse, l'Australie, le Danemark et le Japon, qui ont réussi à garder ce taux relativement bas. Nous disons tous que c'est ce que nous voulons. Ce n'est pas impossible.

[Text]

**Mr. Thacker:** It is always a delight to have Mrs. Berzins, who is obviously very intelligent, thoughtful, and concerned in the area, but, with great respect, I disagree with her brief to us on tabling it.

It is a very complex issue and your model of the dots is absolutely superb, but unfortunately corrections is only one dot and the parole system is only another dot. There are many other players, ranging from the church, which I submit has been a real failure as a dot. It's our families. It's our education system. Indeed, it's our type of society that is based on individual freedom. You list these other countries; whether it's Austria or Japan, I wouldn't want to live in any of those societies, because they are often very closed, homogeneous societies that don't permit the freedom our society does. So I am not sure we should be using those as models.

In terms of your larger concepts, Mr. Scott, if I might just respond to you, with great respect I think you're really insulting our fellow Canadians when you say that the ordinary person is responding to misconceptions. I'm in the coffee shops practically every weekend, Mr. Scott, and I have immense respect for those people. You really do them a disservice to say they don't know what they're talking about, but I, Mr. Scott, know what I'm talking about here. Your use of words such as "appease the public", "tinkering", and "Titanic" are a play on words, where, in my opinion, Bill C-36, within the two dots that corrections and parole have to deal with, is a serious, thoughtful attempt to change their two dots to give victims more of a role, to keep violent people in prison longer so they can have better access to the psychiatrists and social service help, and to take non-violent people and get them out and into a work program right away so they can give restitution and that type of thing. These are very valuable concepts and are major steps ahead. I think the minister and his department have done an absolutely superb job on it.

When you talk about how longer sentences don't change—

**Rev. Scott:** May I respond to that?

**Mr. Thacker:** Yes, you sure may, but I would like to complete my comments because I have two questions for you.

Seventy percent succeed at parole. Eighteen per cent come back because they've broken one of the conditions the Parole Board has set for them. That might be just reporting to a parole officer, or it might be coming in at a certain hour.

[Translation]

**M. Thacker:** C'est toujours un plaisir de recevoir M<sup>me</sup> Berzins, qui est de toute évidence très intelligente, qui a beaucoup réfléchi à la question et qui se préoccupe des problèmes dans ce domaine, mais avec tout le respect que je lui dois, je ne suis pas d'accord avec la proposition qu'elle fait dans son mémoire pour ce qui est de remettre le projet de loi à plus tard.

La question est très complexe; votre petit jeu est absolument superbe, mais malheureusement, le Service correctionnel ne représente qu'un point, et le système de libérations conditionnelles qu'un autre. Il y a bien d'autres intervenants, à commencer par l'Église, qui a échoué tout à fait à mon avis. Il y a nos familles. Il y a notre système d'éducation. En fait, il y a tout notre genre de société fondée sur les libertés individuelles. Vous parlez de divers autres pays; mais que ce soit en Autriche ou au Japon, je ne voudrais pas vivre là-bas parce que la société y est souvent très fermée et très homogène et qu'on n'y permet pas la même liberté qu'ici. Donc, je ne suis pas certain que nous devions les prendre en exemple.

En ce qui concerne les concepts plus généraux que vous avez énoncés, monsieur Scott, si je puis m'adresser à vous, je pense, sans vouloir vous offenser, que vous insultez vos compatriotes canadiens quand vous dites que l'homme de la rue réagit à des conceptions erronées. Je vais dans les cafés presque toutes les fins de semaine, monsieur Scott, et je respecte beaucoup ces gens. Vous ne leur rendez vraiment pas service en disant qu'ils ne savent pas de quoi ils parlent. Mais moi, monsieur Scott, je sais de quoi je parle ici. Quand vous employez des mots comme «apaiser le public» «modifier le châtement» et «Titanic», vous jouez avec les mots alors que, d'après moi, le projet de loi C-36, en ce qui concerne les deux points correspondant au Service correctionnel et aux libérations conditionnelles, constitue une tentative sérieuse et réfléchie faite pour changer ces deux points afin d'accroître le rôle des victimes, de garder les criminels violents en prison plus longtemps afin qu'ils puissent avoir accès plus facilement aux services sociaux et à l'aide psychiatrique, et aussi pour faire sortir les criminels non violents des prisons, pour les orienter dès le départ vers un programme de travaux communautaires afin qu'ils puissent dédommager leurs victimes, par exemple. Ce sont là des concepts très intéressants, qui représentent des progrès majeurs. Je pense que le ministre et ses fonctionnaires ont fait un travail absolument extraordinaire.

Quand vous dites que des peines plus longues ne changent rien...

**Le rév. Scott:** Puis-je répondre à cela?

**M. Thacker:** Oui, bien sûr, mais je voudrais tout d'abord terminer mes observations parce que j'ai deux questions à vous poser.

La libération conditionnelle est une réussite dans 70 p. 100 des cas. Il y a 18 p. 100 des gens qui retournent en prison parce qu'ils ont violé une des conditions fixées par la Commission des libérations conditionnelles. Il peut s'agir tout

[Texte]

Only 12% of the people out on parole—and remember that this includes all the violent people—are taken back because of some new crime. So for you to say that it's the *Titanic* and not succeeding I think is an overstatement of your case.

What are you doing to change, for example, with the churches? You have 10,000 pews across the country from which you're speaking to people every week. If you can't change society and the family, then how can the government, which is just involved with holding the prisoners and trying to rehabilitate them, succeed? So what are you doing there?

• 1100

Secondly, I submit to you that if we put this bill to the members in your pews, they would overwhelmingly say this is not harsh enough. I can say that without a shadow of a doubt. I know my people very, very well, because I'm in the coffee shops every weekend. I think they would say this isn't harsh enough.

Do you disagree with that?

**Rev. Scott:** Let me deal with the first point. I do not believe I said the public does not know what it's talking about. It is well documented in the sentencing commission report, the Daubney committee report, and in numerous other reports over the last 20 years, that one of the major problems we're dealing with in this country is a certain extent of public misperception. It is not that the fact that the public does not know what it's talking about is the only problem, but that the public misperception, the extent of public fear, the misunderstandings of the public about the level of violent crime and the level of danger in the society in which they live, are simply many times higher than the reality.

Without trying to insult the Canadian public, we have acknowledged that part of our role here is to educate about the realities. If we're going to deal with the real issues, we have to know what the realities are. People who are not aware of the realities, or people who are influenced solely by what they read in the sensationalism of the press, on occasion, are likely to react in emotional ways that are not informed. It's part of the role of politicians and legislators to help the public understand what the real issues are. In fact, that's the role legislators are paid for. It's to become informed themselves, because it isn't that obvious.

The parole question is a perfect example of that. The public can become very agitated about the need to reform parole even though it has a very high success rate. Most people on the street would not be able to tell you parole has a high success rate, because they've heard about the individual case, very rare, in which something has gone wrong with parole and gets a lot of . . .

[Traduction]

simplement de se présenter à un agent des libérations conditionnelles ou d'arriver à une heure donnée. Seulement 12 p. 100 des personnes libérées sous condition—et il faut se rappeler que cela englobe tous les criminels violents—sont réincarcérées parce qu'elles ont commis un nouveau crime. Donc, quand vous dites que c'est comparable au *Titanic* et que c'est un échec, je pense que vous exagérez.

Qu'est-ce que vous faites pour changer la situation, par exemple dans les églises? Vous vous adressez toutes les semaines à la population, à tout le pays, du haut de vos 10,000 chaires. Si vous ne pouvez pas changer la société et la famille, comment le gouvernement pourrait-il le faire, lui qui ne peut qu'isoler les détenus et essayer de les réinsérer dans la société? Alors, qu'est-ce que vous faites?

Deuxièmement, j'ai l'impression que si nous soumettons ce projet de loi à vos fidèles, la grande majorité d'entre eux diraient qu'il n'est pas assez sévère. Je peux l'affirmer sans l'ombre d'un doute. Je connais mes gens très bien parce que je fréquente les cafés toutes les fins de semaine. Je pense que les gens diraient que ce projet de loi ne voit pas assez loin.

Est-ce que vous diriez le contraire?

**Le rév. Scott:** Permettez-moi de répondre tout d'abord à votre première observation. Je n'ai pas l'impression d'avoir dit que la population ne sait pas de quoi elle parle. Mais le rapport de la commission sur la détermination de la peine, le rapport du comité Daubney et divers autres rapports publiés au cours des 20 dernières années précisent clairement que certaines idées fausses circulant dans la population constituent un des principaux problèmes auxquels nous devons faire face au Canada. Le fait que la population ne sache pas de quoi elle parle n'est pas le seul problème, mais les perceptions fausses, les craintes et l'incompréhension des gens au sujet de la fréquence des crimes avec violence et des dangers qu'ils courent dans la société dans laquelle ils vivent sont tout simplement beaucoup trop élevés par rapport à la réalité.

Sans vouloir insulter la population canadienne, nous reconnaissons que notre rôle consiste en partie à sensibiliser les gens à la réalité. Si nous voulons nous pencher sur les véritables problèmes, il faut savoir quelle est la réalité. Les gens qui ne sont pas conscients de la réalité ou qui se laissent influencer par ce qu'ils lisent dans la presse à sensation, à l'occasion, ont tendance à réagir de façon émotive, sans être bien informés. Les représentants politiques et les législateurs ont notamment pour rôle d'aider le grand public à comprendre quels sont les véritables enjeux. En fait, c'est pour cela que les législateurs sont payés. Ils sont là pour s'informer eux-mêmes parce que ce n'est pas tellement évident.

La question des libérations conditionnelles est un exemple parfait de ce que j'avance. La population fait tout un plat au sujet de la nécessité de réformer le système de libérations conditionnelles, même si le taux de réussite y est très élevé. La plupart des gens ne vous diraient pas cela parce qu'ils ont seulement entendu parler des cas très rares où quelque chose a mal tourné et qui reçoivent beaucoup . . .

[Text]

That is the point that needs to be heard there. Words such as “tinkering” and “Titanic” are also words that are trying to draw our attention to the fact that if we don’t move beyond the nine dots, if we don’t understand. . . again, in the recommendations and conclusions of government reports themselves over the last 20 years, that the criminal justice system is failing to deliver on its promises. It is failing in the United States, it is failing here. It is holding people. Certainly it is holding people. It is holding more and more people all the time. But it is not delivering on its promises to rehabilitate or to create a safe society. And that is what we all want.

I want to join hands with people in government and people in the criminal justice field, to say let us understand the nature of the problem as we grow, as our awareness and our understanding of the nature of crime and the factors that are part of it, the make-up and the personality and the psychology of the individual person who commits a crime. . . as we understand more, then we are dealing with a larger picture than we thought we were dealing with. Therefore, we must respond in new ways. We must think differently. We must bring into our thinking all the new things we are learning.

That calls for a different approach. If we stay within the nine dots we simply are going to miss some of the realities that need to be taken into consideration.

I agree with you, the church has been in very many ways one of the institutions most protective of the status quo and conservative over the years. We have a lot of work to do on the churches. The Church Council was brought into being 20 years ago by an ecumenical partnership of denominations exactly to play that role: to educate, to understand the issues people in the pew don’t understand because it is not part of their expertise, and to help develop educational resources and strategies whereby people in the pew can understand what the issues are and make policy decisions with regard to the denominations vis-à-vis these issues. That’s what the council is involved in.

It’s on behalf of people who are working in the churches on these issues—not everybody in the pew, I agree, but people who are spending time working on these issues—that we felt we need to speak on the policy implications of what’s happening in legislative reform. That’s why we’re here, saying out of our own experience, our own expertise, the same things we’re saying back in our own denominations.

[Translation]

C’est cela qu’il faut faire comprendre. En employant des mots comme «modifier le châtement» et «Titanic», nous essayons aussi d’attirer votre attention sur le fait que si nous ne sortons pas des neuf points, si nous ne comprenons pas. . . Encore une fois, les recommandations et les conclusions contenues dans les rapports publiés par le gouvernement lui-même au cours des 20 dernières années montrent que le système de justice pénale ne tient pas ses promesses. C’est un échec aux États-Unis, et ici aussi. On isole les gens, c’est certain. On en isole de plus en plus tout le temps. Mais on ne réussit pas à réinsérer ces gens dans la société ou à créer une société sûre. Et c’est ce que nous voulons tous.

Je voudrais travailler de concert avec les gens du gouvernement et les intervenants dans le domaine de la justice pénale afin que nous essayions de comprendre exactement la nature du problème; mieux nous comprendrons la nature des crimes commis et les facteurs qui ont entraîné ces crimes, par exemple le profil, la personnalité et la psychologie des personnes qui commettent ces crimes, plus nous en saurons là-dessus, plus nous nous rendrons compte que le problème est plus vaste que nous l’avions cru. Par conséquent, nous devons trouver de nouvelles solutions. Nous devons aborder la question différemment. Nous devons tenir compte dans notre réflexion de tout ce que nous apprenons de nouveau.

Il faut donc une démarche différente. Si nous nous confinons à l’intérieur des neuf points, nous allons tout simplement passer à côté de certaines réalités qu’il faut prendre en considération.

Je suis d’accord avec vous, l’Église est à bien des égards une des institutions qui s’est montrée la plus conservatrice et la plus attachée au statu quo dans le passé. Il y a beaucoup de travail à faire dans les Églises. Le Conseil des Églises a d’ailleurs été créé il y a 20 ans comme organisation oecuménique, pour jouer exactement ce rôle: sensibiliser la population, comprendre les questions que les fidèles ne comprennent pas parce que cela ne fait pas partie de leur expérience, et aider à mettre au point des ressources et des stratégies d’éducation permettant à ces gens de comprendre quels sont les véritables problèmes et de prendre des décisions à ce sujet pour ce qui concerne les différentes Églises. C’est à cela que travaille le Conseil.

• 1105

C’est au nom des gens qui se penchent sur ces questions—pas l’ensemble des fidèles, bien sûr, mais ceux qui consacrent un certain temps à l’étude de ces questions—que nous avons éprouvé le besoin d’exprimer notre point de vue sur les répercussions générales de la réforme législative. C’est pour cette raison que nous sommes ici; nous voulons vous dire, d’après notre propre expérience et nos propres connaissances, exactement les mêmes choses que nous disons dans nos églises.

[Texte]

**Ms Berzins:** I want to say I'm sorry if we have sounded in any way offensive or pejorative about anything you have said. We have been trying to make a point. We have been trying to get your attention. We have great respect for what it is you say you are trying to do. We're asking you to have a healthy respect for the knowledge we now have that harsher punishment does not reduce the level of crime in the community.

The reference I urge you to look at is the one on page 2, paragraph 2, of our brief, which shows that all the most current research—and there's research even more recent than this, but if you start digging into it... by the U.S. National Academy of Sciences, *Deterrents and Incapacitation, Estimating the Effects of Criminal Sanctions on Crime Rates*. . . The research shows harsher punishment does not reduce the level of crime in the community. You need to know that so you realize you aren't going to do it with this bill.

**Mr. Lee (Scarborough—Rouge River):** Just so I'm very sure we have your message. . . I know you will agree in the whole criminal justice system sentencing is one of the nine dots. Criminal procedure in the courtroom is one of the nine dots. Crime prevention, which we have not even made a beginning on in our society, I don't think, is one of the nine dots, or perhaps one of the twelve dots. Criminal Code reform, reform of the correction system. . . They are all among these dots. I assume that's your message to us. I think every member on this committee is aware of that.

I want to know whether you agree with what I'm putting to you now. What we're addressing in Bill C-36 is some of the modalities of the incarceration system. That's all. Is it your message to us that we should not be foreclosing options in what we do in Bill C-36, options that would permit us to address some of these other areas as they come forward to Parliament or in our communities? Is that your message to us?

**Ms Berzins:** That's a big part of it. A big part of it is also to try to deal with some of the other things before you lock yourselves into anything in Bill C-36, particularly to try to avoid increasing the harshness—because some of Bill C-36 does that—until you've examined more carefully what the real impact of that is going to be.

**The Chairman:** I would ask you, Ms Berzins, if you would please send us the research you have quoted on page 2, the Doob report, and also about the U.S. National Academy of Sciences. Would you make that available to this committee?

**Ms Berzins:** Yes.

[Traduction]

**Mme Berzins:** Je voudrais ajouter que je suis désolée si nous avons pu sembler insultants ou péjoratifs au sujet de ce que vous avez dit. Nous essayons de faire valoir notre point de vue. Nous essayons d'attirer votre attention. Nous avons beaucoup de respect pour ce que vous essayez de faire, comme vous l'avez expliqué. Ce que nous vous demandons, c'est d'avoir vous aussi du respect pour les connaissances que nous avons à l'heure actuelle, à savoir que l'imposition de peines plus sévères ne réduira pas la fréquence des crimes dans notre société.

Le document que je vous invite à lire est celui que nous mentionnons au deuxième paragraphe de la page 2, dans notre mémoire; d'après ce document, toutes les recherches les plus récentes—et il y en a d'encore plus récentes, mais si on se lance là-dedans. . . Le document publié par la U.S. National Academy of Sciences et intitulé *Deterrents and Incapacitation, Estimating the Effects of Criminal Sanctions on Crime Rates*, montre que des peines plus sévères ne permettent pas de réduire la criminalité. Il faut que vous le sachiez pour bien vous rendre compte que vous n'y arriverez pas avec ce projet de loi.

**M. Lee (Scarborough—Rouge River):** Je voudrais être bien sûr que nous vous avons bien compris. . . Vous conviendrez sûrement que la détermination de la peine représente un des neuf points, dans l'ensemble du système de justice pénale. La procédure en Cour d'assises en est un autre. La prévention du crime, qui n'en est même pas à ses premiers balbutiements dans notre société, d'après moi, représente un autre des neuf points, ou peut-être des 12 points. La réforme du Code criminel, la réforme du système correctionnel. . . ce sont tous des points. Je suppose que c'est ce que vous vouliez nous faire comprendre. Je pense que tous les membres du comité en sont conscients.

Je voudrais savoir si vous êtes d'accord avec mon interprétation. Le projet de loi C-36 porte en réalité sur certaines des modalités du régime d'incarcération. C'est tout. Est-ce que j'ai raison de dire que nous devrions éviter de nous fermer des portes dans le projet de loi C-36, afin de pouvoir apporter des solutions à certains autres de ces problèmes, quand le Parlement en sera saisi ou quand nos collectivités y feront face? Est-ce bien le sens de votre message?

**Mme Berzins:** En bonne partie. Mais nous aimerions aussi que vous essayiez de régler certains de ces autres problèmes avant de vous enfermer dans quoi que ce soit, avec le projet de loi C-36; il faudrait éviter tout particulièrement d'augmenter la sévérité des peines—parce que c'est ce que fait en partie le projet de loi C-36—tant que vous n'aurez pas étudié plus attentivement quelles seraient les véritables répercussions de cette mesure.

**Le président:** Madame Berzins, j'aimerais que vous nous fassiez parvenir le document que vous citez à la page 2, le rapport Doob ainsi que celui de la U.S. National Academy of Sciences. Pourriez-vous les fournir au comité?

**Mme Berzins:** Oui.



[Text]

**The Chairman:** If we have felt you have been overly critical, I just want you to know the people sitting around this table have exactly the same concerns as you have. That's why we're consulting with 70 different groups of people. If this committee will continue to work together the way we have, I can guarantee you, maybe not in Bill C-36 but overall, we'll connect all 11 dots.

Thank you very much.

• 1110

I would like to suspend the meeting for five minutes, and then we will hear from our second group of witnesses.

• 1111

• 1118

**The Chairman:** We shall resume the meeting. I'd like to welcome from the Canadian Criminal Justice Association, board member and chairman of the committee on Bill C-36, Mr. Gerald Ruygrok. Also appearing are Mr. John Braithwaite, former president; Ken Hatt, Professor of Sociology, Carleton University; Roger Labelle; and Gaston St-Jean. I believe everyone is here. Do you have an opening statement, gentlemen?

**Mr. Gaston St-Jean (Executive Director, Canadian Criminal Justice Association):** We thank you very much.

Comme vous l'avez indiqué, je suis Gaston St-Jean, le directeur général de l'Association canadienne de justice pénale. Je désire d'abord vous remercier d'avoir accepté de nous recevoir ce matin et d'entendre nos commentaires sur le projet de loi C-36.

• 1120

Several of you will have had the pleasure of meeting Mr. Ruygrok, one of our most active volunteers and the current chairman of our parliamentary monitoring committee. He'll be addressing you shortly and will tell you a bit more about himself and his involvement.

John Braithwaite is retired from public service after a long and distinguished career in both provincial and federal corrections. His last position was that of deputy commissioner in CSC, responsible for communications. He is a past president of the association and remains a member of our executive committee.

Roger Labelle a également connu une carrière importante comme fonctionnaire, tant au plan provincial où il a atteint des postes de gestion supérieure dans le domaine des établissements de détention, qu'au plan fédéral où il vient de prendre sa retraite comme vice-président de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Lui aussi reste membre du comité exécutif, ayant été jusqu'à très récemment vice-président de notre Association.

[Translation]

**Le président:** Nous vous avons peut-être trouvés un peu trop critiques, mais je voudrais vous dire que les gens assis à cette table ont exactement les mêmes préoccupations que vous. C'est pour cela que nous allons consulter 70 groupes différents. Si les membres du comité continuent à travailler ensemble comme nous l'avons fait jusqu'ici, je peux vous garantir que nous allons réussir à relier les 11 points, peut-être pas dans le projet de loi C-36, mais de façon globale.

Je vous remercie beaucoup.

J'aimerais suspendre les travaux pendant cinq minutes, après quoi nous allons entendre notre deuxième groupe de témoins.

**Le président:** Nous allons reprendre la séance. Je voudrais souhaiter la bienvenue à M. Gerald Ruygrok, qui est membre du conseil d'administration et président du comité chargé d'étudier le projet de loi C-36 à l'Association canadienne de justice pénale. Il est accompagné de M. John Braithwaite, un ancien président de l'Association, de M. Ken Hatt, qui est professeur de sociologie à l'université Carleton, ainsi que de MM. Roger Labelle et Gaston St-Jean. Je pense que tout le monde est ici. Avez-vous une déclaration à faire, messieurs?

**M. Gaston St-Jean (directeur général, Association canadienne de justice pénale):** Merci beaucoup.

As you have said, I am Gaston St-Jean, Executive Director of the Canadian Criminal Justice Association. First, I would like to thank you for letting us appear before you this morning and hearing our comments on Bill C-36.

Plusieurs d'entre vous ont déjà eu le plaisir de rencontrer M. Ruygrok, un de nos bénévoles les plus actifs, qui est actuellement président de notre comité de surveillance parlementaire. Il va vous en dire davantage dans un moment sur lui-même et sur sa contribution à notre organisme.

John Braithwaite a pris sa retraite dans la fonction publique après une carrière bien remplie dans le domaine correctionnel, tant au niveau provincial que fédéral. Le dernier poste qu'il a occupé était celui de commissaire adjoint du SCC, et il était à ce titre responsable des communications. Il a été président de notre association et il est encore membre de notre comité de direction.

Roger Labelle also had a distinguished career in the Public Service, both at the provincial level, where he occupied positions in the higher management of correctional institutions, and at the federal level, where he was vice-president of the National Parole Board; he has just retired from that position. He is also a member of our executive committee and has been until very recently vice-president of our association.

## [Texte]

Last, but certainly not least, is Ken Hatt, of Carleton University, a professor of sociology and longstanding member of the association. He is a member of several of our key committees, including this one and our committee on legislation. Professor Hatt has had first-hand experience in the field of corrections and criminal justice. He remains actively involved in a group of lifers within Collins Bay Penitentiary. He brings to our deliberations a perspective of immense value.

I wanted to introduce these people in more detail because these people are here today because they care greatly about the correctional system and the criminal justice system. They are spokespersons for our board of directors. We wish to provide you with what we hope to be thoughtful and sincere reactions to the current bill before you.

**Mr. Gerald Ruygrok (Board Member, Canadian Criminal Justice Association):** In July 1985, at a meeting with my children and me and a senior National Parole Board member, the director of programs of CSC, the John Howard director of Kirkpatrick House, and my lawyer, it was decided we did not want compensation but a guarantee that something tangible would be done to prevent a recurrence of that terrible tragedy. It is now six and a half years later, and what has been accomplished? There was an inquiry; two inquiries, really. Then your predecessors, Mr. Horner and Mr. Daubney, published a report from this committee called *Taking Responsibility*. It pointed out some of the glaring weaknesses of the system that needed fixing. I wondered whether outsiders like myself could contribute something to get these recommendations implemented. I must compliment your committee for its wisdom in tabling *Taking Responsibility* in the House again after most of you had been re-elected.

I also must admit some legislative as well as administrative progress has been made. However, I find it hard to remain hopeful some lives are going to be saved, as I watch the piecemeal approach of the government.

Five years to the day after we lost our daughter, *Directions for Reform* was published by both ministries. Our association submitted comments to Ms Campbell and Mr. Cadieux. Now we have before us Bill C-36, the *pièce de résistance*. The justice department is just now starting another public dialogue on intermediate sanctions.

Hon. members, this does not instil confidence in our justice system. I know there must be more behind all these investigations. But perhaps you have too many legal minds in this country. Every new opinion requires another new study

## [Traduction]

Enfin, je vous présente Ken Hatt, de l'université Carleton; il est professeur de sociologie et il est membre depuis longtemps de notre association. Il a siégé à plusieurs de nos principaux comités, dont celui-ci et notre comité législatif. Le professeur Hatt a une expérience directe du domaine correctionnel et de la justice pénale. Il s'occupe encore activement d'un groupe de condamnés à perpétuité au pénitencier de Collins Bay. Il apporte donc à nos travaux une perspective d'une valeur inestimable.

Si je tenais à vous présenter ces gens de façon plus détaillées, c'est parce qu'ils sont ici aujourd'hui en raison de leur grand intérêt pour le système correctionnel et le système de justice pénale. Ce sont les porte-parole de notre conseil d'administration. Nous voulons vous faire part aujourd'hui de nos réactions, que nous espérons sincères et réfléchies, au projet de loi qui vous a été soumis.

**M. Gerald Ruygrok (membre du conseil d'administration, Association canadienne de justice pénale):** En juillet 1985, au cours d'une rencontre que mes enfants et moi avons eue avec un membre haut placé de la Commission nationale des libérations conditionnelles, le directeur des programmes du SCC, le directeur de la maison Kirkpatrick pour la société John Howard et mon avocat, nous avons décidé que nous ne voulions pas de dédommagement, mais bien une garantie que des mesures tangibles seraient prises pour éviter que la terrible tragédie que nous avons vécue se répète. Cela fait maintenant six ans et demi, et quels ont été les progrès réalisés? Il y a eu une enquête, et même deux. Ensuite, vos prédécesseurs, MM. Horner et Daubney, ont publié, au nom de ce comité, un rapport intitulé *Des responsabilités à assumer*, dans lequel ils mettaient en évidence les lacunes flagrantes du système, auxquelles il fallait apporter des remèdes. Je me suis demandé si les gens de l'extérieur, comme moi, pouvaient contribuer à la mise en oeuvre de ces recommandations. Je dois louer ici la sagesse du comité, qui a déposé une nouvelle fois à la Chambre le rapport intitulé *Des responsabilités à assumer*, après la réélection de la plupart d'entre vous.

Je dois admettre également qu'il y a eu certains progrès, tant sur le plan législatif qu'administratif. Cependant, je trouve difficile de continuer à espérer que des vies seront épargnées, quand je constate à quel point le gouvernement semble manquer de vision d'ensemble dans ce domaine.

Cinq ans après le jour où nous avons perdu notre fille, les deux ministères concernés ont publié un document intitulé *Vers une réforme*. Notre association a alors soumis ses commentaires à M<sup>me</sup> Campbell et à M. Cadieux. Et maintenant, on nous soumet le projet de loi C-36, comme pièce de résistance, au moment même où le ministère de la Justice vient tout juste d'amorcer un autre dialogue public sur les sanctions intermédiaires.

Honorables membres du comité, cela ne nous donne pas confiance dans notre système de justice. Je sais qu'il y a autre chose derrière toutes ces enquêtes. Mais peut-être avons-nous trop de juristes dans notre pays. Chaque nouvelle

[Text]

of the total field, further delaying results. I can't help but think that some officials and academics seem to miss the point that they are not dealing with statistics but with lives. Your children's lives, perhaps. Our family was hoping for investigation and action, not just studies.

• 1125

However, please hear our past president and executive director, who are here to tell you what our association thinks of Bill C-36. And then, I urge you, please convince the government that some action is required now before it is politically forced into another high profile inquiry.

If we can be of some service, do let us know.

Thank you.

**Mr. St-Jean:** I think the members of the standing committee will agree that it is difficult to remain untouched by a statement like that of Mr. Ruygrok's, which is so eloquent because it is so real. He's not talking about statistics. His life was drastically changed by the system and its failures. In fact, reality is perhaps the most significant element that should underlie the current discussion and debate relative to this bill.

We have provided the committee with a brief statement, which attempts to capture some of the concerns expressed to us by our membership in an extensive consultation of our 1,400 members or so in relation to directions for reform.

Because the current bill seems to mirror most of the proposals contained in directions for reform, it seems appropriate for us to mirror to you the comments received in that regard. We therefore wish to table the document at this time in order for it to become part of the official record, with the understanding it should be read *mutatis mutandis* in relation to the current bill.

We call your attention to the preamble which goes beyond generalities and embodies the fundamental concerns and objections we have voiced in relation to the proposals currently under review, but which also highlight areas of support. For instance:

We endorse including in legislation a statement of purpose and principles to guide sentencing, corrections, and conditional release.

We recommend focusing more closely on the offender rather than on the offence as the basis for more appropriate sentences.

We question the wisdom of empowering judges to set parole eligibility, because it would once again have to be largely an offence-based decision.

[Translation]

opinion entraîne une nouvelle étude de l'ensemble de la question, ce qui retarde encore les résultats. Je ne peux pas m'empêcher de croire que certains fonctionnaires et certains universitaires ne comprennent pas qu'il s'agit non pas de statistiques, mais de vies humaines. C'est peut-être la vie de vos enfants qui est en jeu. Ma famille espérait qu'il y aurait des enquêtes et des mesures concrètes, et pas seulement des études.

Mais je vous prie d'écouter attentivement notre ancien président et notre directeur général, qui sont ici pour vous faire part du point de vue de notre association au sujet du projet de loi C-36. Et je vous demande instamment d'essayer ensuite de convaincre le gouvernement de la nécessité d'agir maintenant avant qu'il ne soit forcé politiquement d'entreprendre une autre enquête entourée d'une grande publicité.

Si nous pouvons vous être utiles, faites-nous le savoir.

Merci.

**M. St-Jean:** Je pense que les membres du comité permanent conviendront qu'il est difficile de ne pas être touché par une déclaration comme celle de M. Ruygrok, qui est vraiment très éloquente parce qu'elle exprime une réalité vécue. Il ne parle pas de statistiques. Sa vie a changé du tout au tout à cause des échecs du système. En fait, la réalité est peut-être l'élément le plus important qui devrait sous-tendre la discussion actuelle et le débat sur ce projet de loi.

Nous avons fourni au comité une brève déclaration dans laquelle nous avons tenté de résumer certaines des préoccupations exprimées par nos 1,400 membres, au moment d'une grande campagne de consultation au sujet du document *Vers une réforme*.

Étant donné que le projet de loi qui nous a été soumis semble refléter la plupart des propositions contenues dans ce document, il nous a semblé approprié de vous transmettre les commentaires que nous avons reçus à ce sujet. Nous souhaitons donc déposer ce document ici afin qu'il soit versé au procès-verbal; il est toutefois entendu que les changements nécessaires devront y être apportés en fonction de l'évolution du projet de loi.

Nous attirons votre attention sur le préambule, qui va au-delà des généralités et qui correspond aux préoccupations et aux objections fondamentales que nous avons exprimées au sujet des propositions soumises à votre examen, mais qui mettent également en lumière certains points sur lesquels nous sommes d'accord. Par exemple:

Nous sommes d'accord pour inclure dans la loi une déclaration d'intention et de principe destinée à orienter la détermination de la peine, les services correctionnels et les libérations conditionnelles.

Nous vous recommandons d'accorder plus d'importance aux délinquants qu'à l'infraction afin de fixer des peines plus appropriées.

Nous nous demandons s'il est opportun de permettre au juge de déterminer l'admissibilité des délinquants à la libération conditionnelle, puisque ce serait encore une fois une décision fondée en grande partie sur l'infraction.

*[Texte]*

We are skeptical that delaying parole eligibility for serious drug offenders will serve a useful purpose.

We support the development of quality programs to meet the needs of all offenders, including programs specific to those of special need offenders.

We believe that a criminal justice system, focused on the safety of the public, where well-informed decision-makers choose sentences that minimize restriction of liberty and at the same time minimize costs to achieve the correction of offenders, will have the greatest possibility of wide public support in the long term.

We advocate a strong public education initiative to provide accurate data and to counteract misinformation and myths.

We are convinced that a system worthy of respect will result in a high level of community support.

The above views and perspectives are expressed in a positive and constructive tone, at least as much as possible. However, our earlier reference to reality takes on a meaning at this point where we feel compelled to note that in our view the current proposals do not reflect a clear philosophical or operational approach.

We are left with the clear impression that portions of the bill amount to little more than tinkering, that they are an attempt to address concerns sensationalized by the media rather than an attempt to fundamentally reform the current criminal justice system as a whole and the correctional system in particular.

The government has expressed as a goal that of rebuilding public trust, and in defining that goal has stated, and I quote: "inaccurate public perception should not dictate public policies". Within a year from making that statement, a lifers' conference, which appeared in line with all correctional goals and policies, was cancelled as a result of sensationalized headlines and ensuing public outcry. We venture to say it was a minority, but a very vocal public.

• 1130

Also, a costly independent review was initiated in relation to a program, that of TAs, which has demonstrated a failure rate inferior to 1% over a 10-year period. This is done at a time when resources are so scarce that well-established and high-quality programs are struggling to survive. Once again, we venture to say inaccurate public perceptions do in fact dictate public policies.

More recently, the Solicitor General has come under heavy criticism over the site selection of certain regional detention facilities for federally sentenced women. While we're not prepared to comment on that specific decision at

*[Traduction]*

Nous ne sommes pas certains qu'il soit utile de retarder la libération conditionnelle des personnes condamnées pour des infractions graves liées aux drogues.

Nous appuyons les efforts de mise sur pied de programmes de qualité destinés à répondre aux besoins de tous les délinquants, y compris ceux qui ont des besoins particuliers.

Nous croyons qu'un système de justice pénale qui est axé d'abord et avant tout sur la sécurité de la population, et dans lequel des décideurs bien informés choisissent des peines visant à restreindre le moins possible la liberté des individus, tout en réduisant le plus possible les coûts des mesures à prendre pour remettre les délinquants dans le droit chemin, aurait la meilleure chance de recevoir un appui de l'ensemble de la population à long terme.

Nous préconisons la mise en place d'un programme bien structuré d'éducation du public afin de fournir à la population des données exactes et de dissiper les mythes et la mauvaise information.

Nous sommes convaincus qu'un système digne de respect recevra un meilleur appui de la collectivité.

Ces opinions et ces perspectives sont exprimées, du moins dans la mesure du possible, de façon positive et constructive. Cependant, nos commentaires au sujet de la réalité prennent tous leur sens à cet égard puisque nous nous sentons obligés de noter que, d'après nous, les propositions actuelles ne reflètent pas une démarche philosophique ou opérationnelle claire.

Nous avons nettement l'impression que certaines parties du projet de loi ne sont en réalité que des tentatives de réorganisation, visant à répondre à des préoccupations montées en épingle par les médias, plutôt qu'à réformer de fond en comble le système de justice pénale actuel, dans son ensemble, et le système correctionnel en particulier.

Le gouvernement s'est fixé pour objectif de rétablir la confiance du public et il a affirmé en définissant cet objectif que «les idées fausses de la population ne devaient pas dicter la politique gouvernementale». Moins d'un an après cette déclaration, une conférence sur les condamnés à perpétuité, qui semblait conforme à tous les objectifs et énoncés de politique relatifs aux services correctionnels, a été annulée par suite de manchettes sensationnalistes et des protestations du public qui ont suivi. J'ose croire qu'il s'agissait d'une minorité, mais elle n'était sûrement pas silencieuse.

En outre, une étude indépendante effectuée à grands frais au sujet du programme de permissions de sortir a révélé un taux d'échec inférieur à 1 p. 100 sur 10 ans. Cette étude a été réalisée à un moment où les ressources sont tellement rares qu'il faut même lutter pour la survie des programmes bien établis et de haute qualité. Encore une fois, nous sommes d'avis que ce sont effectivement les idées fausses du public qui dictent la politique gouvernementale.

Encore dernièrement, le solliciteur général a été très critiqué au sujet du choix d'un emplacement pour certains établissements de détention régionaux destinés aux femmes condamnées à purger une peine dans un établissement

*[Text]*

this time, it should be noted that the basis for the criticism is the fact that the minister appeared to disregard completely the standards for site selection that were developed and published by the ministry itself and what we perceive to be a commendable effort to rebuild public trust.

For these and many other historical reasons, although regrettably, we remain very skeptical about many of the proposals in Bill C-36 and their underlying motivation.

Several pages of our paper deal with proposals related to sentencing and will not be addressed today.

As was expressed by our colleagues from the Church Council, we feel it is totally inconceivable and incoherent that we should be asked to comment on proposed legislation pertaining to corrections and conditional release when we have no appreciation of the type of proposals that will be forthcoming under sentencing reform. How can we keep referring to a system when presumably interrelated parts are being developed independently of each other and in the reverse order in which one would logically expect them to impact? We're being asked for an act of faith in a system that has often failed to deliver on its promises and that is now struggling to regain some of its credibility.

As far back as one reviews the evolution of correctional policy in Canada, one is exposed to numerous task force reports, commissions of inquiry, and the like, all of which recommend that extensive resources be invested in the field of public education. Successive governments have given this question lip-service, but little more. Despite repeated calls for increased resources to be devoted to this matter, we've made little progress, if any at all. It is time to decide what is meant by "public education"; what audience one intends to reach; what objectives one wishes to achieve; what methods one wishes to deliver; and to what extent one is prepared to commit oneself to the process. We've all heard the rhetoric, but we are left wanting for action.

Finally, in the same way as sentencing policies should precede the implementation of correctional policies, we are of the view that the very first area of policy development ought to be that of crime prevention. Indeed, sentencing and correctional processes become necessary if and when crime prevention methods prove ineffective in certain circumstances and for certain individuals. Canada is seriously lagging behind most western countries in the area of crime prevention and paradoxically is among the leaders in incarceration.

We appear deeply rooted in a punishment-and prison-focused approach, which is becoming increasingly costly and is proving consistently ineffective in decreasing levels of crime in Canada. Yet we persist in our efforts to convince the

*[Translation]*

fédéral. Nous ne sommes pas prêts à commenter cette décision pour le moment, mais il faut souligner que, si le ministre a été critiqué, c'est parce qu'il n'a pas du tout semblé tenir compte des normes mises au point et publiées par le ministère lui-même au sujet du choix de ces emplacements, dans un effort que nous jugeons fort louable pour rétablir la confiance du public.

Pour ces raisons, et pour bien d'autres raisons d'ordre historique, nous restons très sceptiques, à notre grand regret, au sujet de bon nombre des propositions contenues dans le projet de loi C-36 et des motivations qui les sous-tendent.

Nous consacrons plusieurs pages de notre document aux propositions portant sur la détermination de la peine; nous n'en parlerons pas aujourd'hui.

Comme l'ont dit nos collègues du Conseil des Églises, nous trouvons tout à fait inconcevable et incohérent qu'on nous demande de commenter un projet de loi portant sur les services correctionnels et les libérations conditionnelles sans avoir aucune idée des propositions qui vont être faites au sujet de la réforme des mécanismes de détermination de la peine. Comment pouvons-nous encore parler de système quand des éléments qui devraient être liés entre eux évoluent de façon tout à fait indépendante les uns des autres, et dans l'ordre inverse des répercussions auxquelles on pourrait logiquement s'attendre? On nous demande de faire confiance à un système qui, souvent, n'a pas tenu ses promesses et qui tente maintenant de regagner une certaine crédibilité.

Si loin que l'on remonte dans l'évolution de la politique correctionnelle au Canada, on se heurte à d'innombrables rapports de groupes de travail, commissions d'enquête et autres groupes de ce genre, qui ont tous recommandé d'investir des ressources considérables dans le domaine de l'éducation du public. Les gouvernements successifs se sont dits d'accord sur le principe, mais n'ont pas fait grand-chose d'autre. Malgré des demandes répétées portant sur l'octroi de ressources supplémentaires dans ce domaine, nous avons réalisé très peu de progrès, sinon aucun. Il est temps de décider ce qu'on entend par l'expression «éducation du public», quel public on veut atteindre, quels objectifs on veut réaliser, quelles méthodes on veut appliquer et dans quelle mesure on est prêt à se consacrer à la chose. Nous avons tous entendu de beaux discours à ce sujet, mais nous attendons toujours des mesures concrètes.

Enfin, de la même façon que la politique de détermination de la peine devrait précéder l'application d'une politique correctionnelle, nous sommes d'avis que la prévention du crime devrait avoir la priorité. En fait, la détermination de la peine et les mesures correctionnelles ne deviennent nécessaires que si les méthodes de prévention du crime se révèlent inefficaces dans certains cas et pour certaines personnes. Le Canada est sérieusement en retard sur la plupart des pays occidentaux dans le domaine de la prévention du crime et, paradoxalement, il se classe parmi les champions de l'incarcération.

Nous semblons enlisés dans une démarche axée sur le châtime et l'emprisonnement, qui devient de plus en plus coûteuse et qui se révèle inefficace à tout coup pour réduire la criminalité au Canada. Et pourtant, nous persistons à

[Texte]

public that we're adopting the right measures, that we are headed in the right direction, and that we're contributing to their greater protection. The best-orchestrated public relations campaign could not sustain this belief for long in a better-informed public.

The issue of crime prevention is in many respects akin to that of public education. It's a nice, soft, and saleable concept. Talking about it makes us feel good. It makes us look humane and future-minded. But in real terms, as a country, we fail to do anything concrete or of significance in this respect. We look to the Prime Minister to show real leadership in this regard, as was done in France and other countries that have identified crime prevention as a national priority. We look to the Minister of Justice to play a lead role in the development of national crime prevention policy and to co-ordinate the efforts and energies of all other relevant ministries and jurisdictions. In effect, we believe it is incumbent upon all MPs, and especially the members of this committee, to share in the leadership role that is necessary.

• 1135

For several years we have tried to exert as much pressure as we could to stimulate such action. We have met with silence and often hollow promises. For four years or so, we have been told repeatedly the national crime prevention policy is in the final stages of its development—that's four years—and we are still waiting for some concrete evidence.

In closing, we would like to table with the committee a document entitled *SAFER COMMUNITIES: A Social Strategy for Crime Prevention in Canada*. It represents the first steps in the development of a national crime prevention policy and is intended to address the crime problem in Canada from a comprehensive social perspective. It was produced in collaboration with five other national organizations and represents the best advice of our collective memberships.

The end product also results from the extensive consultation with several government jurisdictions. Despite all that, we remain convinced this document, even though it makes us quite proud, only begins to scratch the surface of the problem that needs to be addressed. We urge you to review its contents and to support the general direction set out in the document. In so doing you would not only contribute further to the protection of the public but you would also be contributing to restoring some logic and coherence in the policy development process. Perhaps after considering those concerns we could begin to look at corrections and sentencing as steps that are necessary because of the failure of other systems. Thank you.

**The Chairman:** Thank you. This committee undertakes to review those proposals. We will proceed with questioning. Mr. Wappel, you will find out after you have been with this committee a little longer, if your line of questioning is

[Traduction]

essayer de convaincre la population que nous avons adopté les mesures qui s'imposaient, que nous nous dirigeons dans la bonne direction et que nous contribuons à sa protection. Mais si le public était mieux informé, cette croyance ne pourrait pas survivre malgré la meilleure campagne de relations publiques qui soit.

La question de la prévention du crime est reliée à bien des égards à celle de l'éducation du public. C'est un concept séduisant et facile à vendre. Cela nous donne bonne conscience et nous fait paraître humains et innovateurs. Mais en réalité, comme pays, nous n'avons rien fait de concret ni d'important dans ce domaine. Nous comptons sur le premier ministre pour prendre l'initiative à cet égard, comme cela s'est fait en France et dans d'autres pays, où la prévention du crime est une priorité nationale. Nous comptons aussi sur le ministre de la Justice pour qu'il joue un rôle de premier plan dans l'élaboration d'une politique nationale de prévention du crime et pour qu'il coordonne les efforts et les énergies de tous les autres ministères et organismes compétents. En fait, nous pensons qu'il incombe à tous les députés, et en particulier aux membres du comité, d'assumer un rôle de leadership bien nécessaire.

Nous essayons depuis plusieurs années d'exercer autant de pression que possible pour susciter des mesures de ce genre. Nous nous sommes heurtés au mur du silence et nous avons souvent dû nous contenter de promesses creuses. Pendant quatre ans environ, on nous a dit et répété que la politique nationale de prévention du crime en était à l'étape finale; cela fait quatre ans, et nous attendons encore des résultats concrets.

Pour conclure, nous voudrions déposer devant le comité un document intitulé *DES COMMUNAUTÉS PLUS SÛRES: Une stratégie sociale de prévention du crime au Canada*. On trouvera dans ce document, qui aborde le problème de la criminalité au Canada dans une perspective sociale globale, les premières étapes de l'élaboration d'une politique nationale de prévention du crime. Nous avons produit ce texte en collaboration avec cinq autres organisations nationales; on y retrouvera les recommandations les plus intéressantes de nos membres à tous.

Le produit final résulte également de consultations approfondies avec les divers paliers de gouvernement. Malgré tout, nous restons convaincus que ce document, dont nous sommes par ailleurs assez fiers, ne fait qu'effleurer la surface du problème à résoudre. Nous vous invitons instamment à l'étudier et à en appuyer l'orientation générale. Ce faisant, vous contribueriez non seulement à mieux protéger la population, mais également à rétablir une certaine logique et une certaine cohérence dans le processus d'élaboration de la politique. C'est seulement après avoir examiné ces premières étapes que nous pourrions commencer à envisager l'imposition de peines et d'autres mesures correctionnelles, qui seraient des étapes rendues nécessaires par l'échec des autres mécanismes. Merci.

**Le président:** Merci. Le comité s'engage à étudier ces propositions. Nous allons maintenant passer aux questions. Monsieur Wappel, vous allez vous rendre compte quand vous aurez passé quelque temps au sein du comité que, si vos

[Text]

pertinent you are allowed to proceed longer than the time allowed. If your line of questioning is not along the line the chairman likes, you're cut off early. We will give you a little longer this time. It will be about 10 minutes this time, Mr. Wappel.

**Mr. Wappel:** I think you will find I try to keep my questions extremely concise and request the witnesses do likewise with their answers.

Thank you very much for your submission and thank you for this lengthy document which I, of course, will read. If in the course of any of my questions, if the answers are contained in this document, I would appreciate it if you would simply direct me to that. We won't take up the time of other questioners when I can read the answer in my office.

I would like to just ask some very specific questions. The first one is this: I take it your association is in agreement that the protection of society is the paramount requirement of the criminal justice system.

**Mr. St-Jean:** Yes.

**Mr. Wappel:** Now, you also feel that we should have some proposals for crime prevention and a crime prevention strategy, basically. Is there any suggested crime prevention strategy in this document you have handed out?

**Mr. St-Jean:** In the book we just gave you it's a complete strategy.

**Mr. Wappel:** Excellent. Are there any countries or states within countries in the world you would refer us to as models of the kind of crime prevention strategy you would adopt?

**Mr. St-Jean:** I think once again the document points very clearly to France as a leader in the world.

**Mr. Wappel:** Any others?

**Mr. St-Jean:** Some very good work is being done in Britain also.

**Mr. Ruygrok:** The Netherlands.

**Mr. St-Jean:** The Netherlands.

**Mr. Wappel:** Do you see a role for deterrence in the criminal justice system?

**Mr. St-Jean:** If we had some indication that it works, yes.

**Mr. Wappel:** How would it work?

**Mr. St-Jean:** That's where we have a problem—in trying to determine what works and what doesn't work, in terms of deterrence.

**Mr. Wappel:** Do you see a role for punishment in the criminal justice system?

**Mr. St-Jean:** I see punishment as the inevitable outcome of certain measures we might deem necessary, but I don't see punishment as essential per se.

• 1140

**Mr. Wappel:** All right, let me be even more specific. Is it your association's position that the punishment of a criminal should not form part of the criminal justice system?

[Translation]

questions sont pertinentes, vous pouvez dépasser le temps qui vous a été alloué. Mais si vos questions ne sont pas dans la ligne de pensée du président, vous devez vous interrompre assez rapidement. Nous allons vous donner un peu plus de temps pour cette fois-ci. Vous avez à peu près dix minutes, monsieur Wappel.

**M. Wappel:** Je pense que vous allez constater que j'essaie de poser des questions extrêmement concises et que je demande aux témoins de me donner des réponses tout aussi concises.

Je vous remercie beaucoup de votre mémoire, ainsi que de ce document plus long, que je vais lire bien sûr. Si les réponses à certaines de mes questions se trouvent dans ce document, je vous saurais gré de m'y référer tout simplement. Nous n'empiéterons pas sur le temps alloué aux autres membres du comité si je peux lire ces réponses dans mon bureau.

Je voudrais simplement vous poser quelques questions très précises. La première est la suivante: si je comprends bien, votre association est d'accord pour dire que le système de justice pénale vise d'abord et avant tout à protéger la société.

**M. St-Jean:** Oui.

**M. Wappel:** Vous estimez également qu'il faudrait des propositions sur la prévention du crime, ou en gros, une stratégie à ce sujet. Est-ce que vous proposez une stratégie de ce genre dans le document que vous avez remis au comité?

**M. St-Jean:** Le livre que nous venons de vous remettre contient une stratégie complète.

**M. Wappel:** Parfait. Y a-t-il des pays, ou des États, où il existe des modèles du genre de stratégie de prévention du crime que vous préconisez?

**M. St-Jean:** Encore une fois, je pense que le document montre très clairement que la France est un chef de file mondial dans ce domaine.

**M. Wappel:** Est-ce qu'il y en a d'autres?

**M. St-Jean:** Il se fait également du très bon travail en Grande-Bretagne.

**M. Ruygrok:** Et aux Pays-Bas.

**M. St-Jean:** Et aux Pays-Bas.

**M. Wappel:** Pensez-vous que la dissuasion ait sa place dans le système de justice pénale?

**M. St-Jean:** Si on montre que cela fonctionne, oui.

**M. Wappel:** Comment est-ce que cela pourrait fonctionner?

**M. St-Jean:** C'est là que nous avons un problème; il est difficile de déterminer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas en ce qui concerne la dissuasion.

**M. Wappel:** Pensez-vous que le châtement ait sa place dans le système de justice pénale?

**M. St-Jean:** Je pense que le châtement est le résultat inévitable de certaines mesures que nous pourrions juger nécessaires, mais je ne crois pas qu'il soit essentiel en soi.

**M. Wappel:** D'accord, soyons encore plus précis. Votre association est-elle d'avis que le châtement des criminels ne devrait pas faire partie du système de justice pénale?

[Texte]

**Mr. St-Jean:** I would certainly suggest our association would not view punishment as one of the primary goals of the system.

**Mr. Wappel:** Would it be any goal of a system? Just to use two examples, would it be a goal of a system to punish, nothing else, simply punish a convicted executioner or someone who is trafficking in heroin for a living?

**Mr. St-Jean:** Yes, yes. I think there would be a consensus that a certain level of punishment may be acceptable.

**Mr. Wappel:** Do you support sentencing guidelines for judges?

**Mr. St-Jean:** We oppose sentencing guidelines; that is quite detailed in the paper we gave you.

**Mr. Wappel:** I believe you support the parole system. Do you think, does the association think, the parole system as it is now is working?

**Mr. St-Jean:** Yes, we do. As a whole it is working quite well.

**Mr. Wappel:** Do you have any recommendations as to how it could be improved? I know this bill has some things in it the proposers of this bill believe would improve the parole system. Are there any suggestions you have that you feel would improve the system as it now exists or do you think it's okay the way it now exists? I'm talking about the association; whenever I say "you", I mean "you" in the collective.

**Mr. St-Jean:** Yes, yes. In some circumstances I feel it's my personal comment as opposed to the association's. I think definitely an improvement would be perceived if we were able to ensure each person deserving of parole receives parole when he is eligible. There has been a great deal of effort and work in trying to ensure people are considered at their exact eligibility date. There is still in my view some progress to be made at that level.

**Mr. Wappel:** I notice of the countries—with the exception of the Netherlands—you recommended as models, France and Britain particularly, Britain is just two below Canada in the table of incarceration provided to us by the previous witnesses and France is four more down. The Netherlands admittedly is quite far down the list. Without reading this book you just gave us, and I appreciate your giving it to us, can you encapsulate for us what it is about the French model you think is so attractive that we should consider?

**Mr. St-Jean:** There are a number of elements. One of them is it brings crime prevention to the people. It is basically driven by municipal governments with the support of the national government and other jurisdictions. It calls for the involvement of a variety of people within the community, and everybody in the community is sensitized to the type of efforts he or she can be making to contribute to further crime prevention.

[Traduction]

**M. St-Jean:** Je dirais certainement que notre association ne considère pas le châtement comme un des objectifs premiers du système.

**M. Wappel:** Mais est-ce que ce pourrait être l'objectif d'un système quelconque? Pour vous donner deux exemples, est-ce qu'il pourrait y avoir un système ayant pour objectif de punir, et rien d'autre, un tueur à gages reconnu ou quelqu'un qui ferait un métier du trafic de l'héroïne?

**M. St-Jean:** Oui. Je pense que tout le monde est prêt à dire que le châtement pourrait être acceptable à un certain niveau.

**M. Wappel:** Êtes-vous favorable à l'élaboration de lignes directrices sur la détermination de la peine à l'intention des juges?

**M. St-Jean:** Nous nous opposons à ce genre de directive; nous en parlons en détail dans le document que nous vous avons remis.

**M. Wappel:** Je pense que vous appuyez le système de libération conditionnelle. Pensez-vous que le système fonctionne actuellement? Qu'en pense votre association?

**M. St-Jean:** Nous pensons que oui. Dans l'ensemble, le système fonctionne relativement bien.

**M. Wappel:** Avez-vous des recommandations à faire sur les améliorations qui pourraient y être apportées? Je sais, d'après les promoteurs de ce projet de loi, que certains de ses éléments permettraient d'améliorer le système de libération conditionnelle. Avez-vous des suggestions qui permettraient, d'après vous, d'améliorer le système actuel, ou pensez-vous que tout va bien pour le moment? Je veux parler de l'association; quand je dis «vous», c'est dans le sens collectif.

**M. St-Jean:** Oui, bien sûr, même si dans certains cas, j'ai l'impression de faire des commentaires personnels plutôt que d'exprimer le point de vue de l'association. Mais je pense que ce serait certainement une amélioration si nous pouvions nous assurer que chaque détenu ayant droit à une libération conditionnelle en bénéficie effectivement au moment où il y a droit. On a déjà fait beaucoup d'efforts pour essayer de s'assurer que le dossier de chaque détenu soit étudié à la date prévue. Mais à mon avis, il y a encore des progrès à faire à ce sujet.

**M. Wappel:** Je remarque que, parmi les pays que vous avez recommandés comme modèle, à l'exception des Pays-Bas, c'est-à-dire en particulier la France et la Grande-Bretagne, la Grande-Bretagne se situe seulement deux lignes plus bas que le Canada dans le tableau que les témoins précédents nous ont présenté au sujet des taux d'incarcération, alors que la France est quatre lignes plus bas. Je reconnais toutefois que les Pays-Bas sont assez loin dans cette liste. Puisque je n'ai pas lu le livre que vous venez de nous donner, ce dont je vous remercie, pourriez-vous nous expliquer très rapidement quels seraient les éléments à retenir dans le modèle français?

**M. St-Jean:** Il y a un certain nombre d'éléments. Par exemple, on confie en France la prévention du crime à la population elle-même. En gros, ce sont les administrations municipales qui s'en occupent, avec l'appui du gouvernement national et d'autres instances. Divers membres de la collectivité participent à cet effort, et tout le monde est conscient de ce qu'il doit faire pour contribuer à la prévention du crime.



[Text]

The fact they are not that much below us in statistics may be related to the fact that even in France and Britain crime prevention initiatives are a relatively young phenomenon. I guess the other question is, where would they be if they didn't have a crime prevention policy? Maybe they would be ahead of us; we don't know that.

**Mr. Wappel:** My final question is this: do you see any role for the public in either sentencing or decisions respecting parole, or do you think that should be left up to the so-called experts?

**Mr. St-Jean:** I will defer to Professor Hatt on that particular issue. I would say only if there is a role for the public I think we have to be very careful what that role is.

• 1145

**Professor Ken Hatt (Member, Canadian Criminal Justice Association):** With regard to the role of the public, we acknowledge that Bill C-36 has built in a number of areas where the public is to be involved, and we're in general agreement with this increasing involvement of the public. However, there was another item which you mentioned, and since the focus today is Bill C-36, perhaps I could try to answer your question with regard to parole in a very brief way.

One of the things we are suggesting is that in Bill C-36 we find an over-emphasis on offence-based criteria for release and an under-emphasis on offender-based criteria for release. We note, for example, that in the accelerated release clause, which I believe is clause 125, the notation is made that offenders who have been convicted of non-violent offences, or at least offences that are not listed in Schedules 1 and 2—I think it's fair to call them non-violent offences, we can refer to them as non-Schedule 1 and 2 if you want—are to be given accelerated release to be considered in an accelerated way.

We'd like to point out that many offenders who are convicted of offences not in Schedules 1 or 2 may be quite likely to recidivate, in other words, much more likely to recidivate than we would accept. For example, we refer you to the Daubney report, page 179, where that data are listed. In other words, the recidivism rates of non-violent offenders are many times quite high; for example, people who are convicted of B and Es, break and enters, and others.

The way in which Bill C-36 makes a distinction between violent and non-violent offenders, and it's not in terms of the persons, but in terms of the offences, creates some confusion and a basis for some difficulty when it comes to parole. It creates difficulty, as I just mentioned, because people convicted of violent or non-violent offences may not be all that bad a risk in the future, or they may be a worse risk in the future than we anticipate.

[Translation]

Si ces pays ne sont pas très loin derrière nous, statistiquement, c'est peut-être parce que, même en France et en Grande-Bretagne, les programmes de prévention du crime sont un phénomène relativement récent. Et je suppose qu'il faut également se demander où en seraient ces pays s'ils n'avaient pas adopté de politique de prévention du crime. Ils seraient peut-être avant nous; nous n'en savons rien.

**M. Wappel:** Voici ma dernière question: Pensez-vous que le public ait son rôle à jouer dans la détermination de la peine ou dans les décisions relatives aux libérations conditionnelles ou pensez-vous qu'il faille laisser cela aux prétendus experts?

**M. St-Jean:** Je vais laisser le professeur Hatt répondre à cette question. Je vous dirai simplement que si le public doit avoir un rôle à jouer, je pense qu'il faudra définir ce rôle très soigneusement.

**M. Ken Hatt (professeur, membre de l'Association canadienne de justice pénale):** Au sujet du rôle du public, nous reconnaissons que le projet de loi C-36 prévoit un certain nombre de domaines dans lesquels le public pourrait être inclus, et nous sommes d'accord en général avec cette participation accrue de la population. Cependant, il y a un autre point que vous avez mentionné, et puisque nous devons aujourd'hui examiner plus particulièrement le projet de loi C-36, je vais tenter de répondre très brièvement à votre question sur les libérations conditionnelles.

Ce que nous disons notamment, c'est que le projet de loi C-36 attache trop d'importance d'après nous aux critères axés sur l'infraction elle-même, pour déterminer le moment de la libération, plutôt qu'à des critères axés sur le délinquant. Par exemple, au sujet de la procédure d'examen expéditif, dont il est question je pense à l'article 125, on note que les délinquants reconnus coupables d'infractions non accompagnées de violence, ou du moins d'infractions qui ne sont pas énumérées aux annexes 1 et 2—je pense qu'il est juste de les qualifier d'infractions non accompagnées de violence, mais nous pouvons parler d'infractions non énumérées aux annexes 1 et 2 si vous préférez—peuvent bénéficier d'une libération anticipée grâce à une procédure d'examen expéditif.

Nous voulons vous signaler que bien des délinquants qui ont été reconnus coupables d'infractions ne figurant pas aux annexes 1 et 2 peuvent très bien récidiver, beaucoup plus que nous le voudrions. Par exemple, je vous renvoie à la page 197 du rapport Daubney, où ces données sont présentées. Autrement dit, le taux de récidive des délinquants non violents est souvent très élevé. C'est le cas par exemple des personnes reconnues coupables d'introduction par effraction.

La distinction établie dans le projet de loi C-36 entre les délinquants violents et non violents, non pas du point de vue des personnes elles-mêmes, mais plutôt de l'infraction qu'elles ont commise, entraîne une certaine confusion et pourrait susciter des difficultés au moment de la libération conditionnelle. Comme je l'ai mentionné, cela pourrait poser des problèmes parce que des gens qui sont reconnus coupables de crimes, violents ou non violents, ne présentent pas toujours un grand risque pour l'avenir; mais il peut arriver également que ce risque soit plus grand que prévu.

[Texte]

A second problem with this area is that, in terms of gaining one's release as an offender, if the offence-based criteria are used to determine the release or the risk, there may be very few things that an inmate can do to change his or her prospects for release. For example, if you look at these criteria as I have, you find that a number of the criteria not only include the offence but also the age at commitment, perhaps the marital status, and the employment status. When an inmate is inside, he or she can do nothing to change that, so that the nature of risk and offence-based criteria set us up for a situation that can be a bit misleading.

We'd like to call your attention to the fact that, with regard to criteria for parole, we now have two criteria that represent protection and risk, and we have no concerns—well, not too many concerns—with those being included. They were always there. But what we do note is that references to offender-based criteria and the offender are not present in Bill C-36.

Trying to specify your question with regard to the parole system and whether we think it's working, we would suggest, to the extent that parole is based simply on offence-based criteria, you're going to have difficulties in a number of ways, and we want to call attention to that.

• 1150

**Mr. Blackburn:** Is there a correlation between the length of incarceration and rehabilitation? In other words, can it be proven statistically that the longer violent offenders are kept behind bars, the greater chances they have of rehabilitating themselves and living a non-violent or a non-criminal life when they are released?

**Mr. St-Jean:** I'm prepared to begin answering as long as I'm not the only one.

I believe a point comes in any given sentence where the effects of incarceration are maximized—and I'm not using the words "maximum benefit"—where there ceases to be a real influence on the person and that person more or less becomes just a patient person waiting to be released, where very little change occurs. There perhaps is a period in which the person is more vulnerable to change, but beyond a certain point I believe it tops off.

**Mr. Blackburn:** As a basic principle, would you agree or disagree that in this bill we are going in the right direction in extending the incarceration for violent offenders?

**Mr. St-Jean:** For what purpose?

**Mr. Blackburn:** Presumably the purpose of this bill is (a) to protect society and (b) to rehabilitate the offender.

[Traduction]

Le deuxième problème à ce sujet c'est que, si les critères employés pour déterminer ce risque et pour accorder une libération conditionnelle sont rattachés à l'infraction, le délinquant qui veut mériter une libération conditionnelle ne peut vraiment pas faire grand chose pour améliorer ses perspectives à cet égard. Par exemple, si vous regardez ces critères comme je l'ai fait, vous vous rendez compte qu'un certain nombre d'entre eux sont rattachés non seulement à l'infraction elle-même, mais également à l'âge du délinquant au moment de l'incarcération et peut-être aussi à son statut matrimonial et à sa situation professionnelle. Quand le délinquant est en prison, il ne peut rien faire pour changer cette situation; par conséquent, des critères axés sur la nature du risque et sur le type d'infraction peuvent entraîner des situations quelque peu trompeuses.

Nous aimerions attirer votre attention sur le fait qu'il existe actuellement deux critères applicables aux libérations conditionnelles qui représentent une protection et un risque; nous n'avons pas d'objections, du moins pas tellement, à ce que ces critères soient inclus. Ils ont toujours été là. Mais ce que nous remarquons, c'est que le projet de loi C-36 ne fait pas état de critères axés sur le délinquant lui-même.

Pour répondre plus précisément à votre question sur le système des libérations conditionnelles et sur le fait de savoir si nous pensons que le système fonctionne. Je dirai que vous allez avoir des problèmes à divers égards, dans la mesure où la libération conditionnelle s'appuie seulement sur des critères relatifs à l'infraction; nous tenons à vous le signaler.

**M. Blackburn:** Existe-t-il un lien entre la durée d'incarcération et la réadaptation? Autrement dit, est-il statistiquement établi que plus longtemps on garde les délinquants violents derrière les barreaux, plus grandes sont leurs chances de se réadapter et de vivre une vie non criminelle ou non violente après leur libération?

**M. St-Jean:** Je suis prêt à répondre dans la mesure où je ne serai pas le seul à le faire.

J'estime qu'il y a, dans n'importe quelle peine, un moment où les effets de l'incarcération sont optimum—je ne parlerai pas d'«avantages maximum»—où l'emprisonnement n'a plus aucun effet véritable sur la personne et où celle-ci se met simplement à patienter jusqu'à sa libération, alors que peu de choses changent pour elle. Il se trouve peut-être une période durant laquelle la personne n'est plus vulnérable au changement mais, après un certain point, j'estime qu'elle se stabilise.

**M. Blackburn:** Êtes-vous d'accord ou en désaccord avec le fait que ce projet de loi est un pas dans la bonne direction puisqu'il prolonge la durée d'incarcération des délinquants violents?

**M. St-Jean:** Pour quelle raison?

**M. Blackburn:** Sans doute pour ce qui est de l'objet visé par ce projet de loi, soit de protéger la société et de favoriser la réadaptation des délinquants.

[Text]

**Mr. St-Jean:** I doubt that prolonging incarceration beyond a certain point will ensure greater opportunities for rehabilitation. It will protect the public in the sense that of course the person doesn't have immediate access to the public while he is incarcerated. A point may also come where it has the reverse effect and the person becomes more institutionalized and ultimately will perhaps present a greater danger.

**Mr. Blackburn:** On that very point, though—and at least one of the kernels of this bill is to extend incarceration for certain types of offenders—do you agree with the philosophy underlying this bill, that in extending their incarceration we are doing those two things, protecting society and rehabilitating the inmate?

**Mr. St-Jean:** I'll answer with a question, and then again I'll be clear. If the intent of prolonging incarceration is to rehabilitate, then why would you extend the sentencing for only certain types of offenders?

**Mr. Blackburn:** Are there any other comments on this?

**The Chairman:** Would it be possible if they needed more rehabilitation?

**Mr. St-Jean:** The offender or the—

**Mr. Blackburn:** My other question was going to be if we should be completely open-ended on this and simply state that, for example, a person who commits a violent criminal offence should be kept until he or she is deemed safe for parole or safe for re-entry into society, something like that, rather than saying that he or she must serve two-thirds of the sentence if it is 12 years.

**Prof. Hatt:** If I may speak to some of that, we already have a mechanism in place. The detention mechanism is already in place, enacted in Bill C-67 and Bill C-68, by which it's possible to make decisions to detain people if we think they will be dangerous. So it seems to me that under that legislation, which is already in place, there is little need to say that we need to make more or lengthy sentences and it will improve on those grounds.

On other grounds, we need to be aware that the most recent research on violence of which I'm aware stresses not simply the psychological characteristic of the offender but also the situational nature of violence, which makes it extremely difficult to say that we can just take this person and look at his traits, especially if they have to do with factors that were committed 8, 10, or 12 years ago.

• 1155

A third point is a bit more practical, but it comes from my experience in penitentiaries and also in some prison work. I've tried to answer the question of what the relationship between imprisonment and getting over the violence or whatever phrase you wish to use is. My understanding from speaking to a number of people who've been in the business and from knowing...

[Translation]

**M. St-Jean:** Je doute que la prolongation du temps d'incarcération au-delà d'un certain point soit susceptible d'augmenter grandement les chances de réadaptation des délinquants. Bien sûr, elle permettra de protéger le public parce que ces délinquants se retrouveront moins vite dans la société. Par contre, on peut arriver à un certain moment où on risque d'avoir l'effet contraire et où la personne, s'habituant à la vie en institution, risque, à la longue d'être plus dangereuse.

**M. Blackburn:** Mais sur ce point précisément—et il convient de reconnaître qu'un des objectifs de ce projet de loi est de prolonger l'incarcération pour certains types de délinquants—êtes-vous d'accord avec le principe philosophique qui sous-tend ce projet de loi, autrement dit que le prolongement de la durée d'incarcération peut permettre deux choses: protéger la société et favoriser la réintégration des détenus?

**M. St-Jean:** Je vous répondrai par une question, et une fois de plus, je vais être très clair. S'il s'agit de favoriser la réintégration par le prolongement du temps d'incarcération, alors pourquoi se limiter à certains types de délinquants seulement?

**M. Blackburn:** Avez-vous d'autres remarques à ce sujet?

**Le président:** Est-ce que ce serait le cas s'ils avaient besoin d'un temps de réintégration plus long?

**M. St-Jean:** Les délinquants ou le...

**M. Blackburn:** J'allais vous demander si nous ne devrions pas être complètement ouverts à ce propos et préciser simplement, par exemple, que toute personne reconnue coupable d'une infraction criminelle accompagnée de violence doit être emprisonnée jusqu'à ce qu'on juge qu'elle peut, sans danger, faire l'objet d'une libération conditionnelle ou être réintégré dans la société—ou quelque chose du genre—plutôt que de préciser qu'elle doit effectuer les deux tiers de sa peine, si elle a été condamnée à 12 ans.

**M. Hatt:** Il se trouve que nous avons déjà un mécanisme en place. Il s'agit du mécanisme de détention institué par les projets de loi C-67 et C-68 qui rendent possible la détention de certaines personnes jugées dangereuses. Il me semble donc en vertu de ces textes de loi, qui ont déjà été adoptés, qu'il n'est pas vraiment besoin de préciser que nous devons rallonger les peines imposées pour améliorer la situation sur ce plan.

D'un autre côté, il faut savoir que les recherches les plus récentes effectuées sur la violence, et dont j'ai pris connaissance, insistent non seulement sur la caractéristique psychologique du délinquant, mais également sur la nature contextuelle, de la violence, ce qui rend extrêmement difficile prendre simplement en considération les traits de caractère de tel ou tel délinquant, surtout s'ils sont liés à des facteurs intervenus huit, 10 ou 12 ans plus tôt.

La troisième chose que j'ai à dire est un peu plus pratique, et je m'inspire en cela de mon expérience dans les pénitenciers et également dans certaines prisons. J'ai déjà essayé de répondre à cette question de la relation entre la durée d'emprisonnement et la suppression de la violence chez l'individu. Pour avoir parlé à un certain nombre de personnes du milieu et avoir moi-même constaté...

[Texte]

I've known a couple of the lifers for 13 years now. I met them in Millhaven. My experience would be that 10 years is the point at which we've reached the plateau. After 10 years, that's it. Certainly within five, eight years—it depends on the person—there's the going through and the struggling with the... Believe me, in my experience lifers do struggle with the guilt and the difficulty involved in this. After five or so years that whole process has been gone through. My experience—and I can't back this up by data—is that by 10 years we've reached the end of that process. I would suggest many practitioners in the field with much more experience than I could support that.

**Mr. Blackburn:** Do you think we have too many people in our prisons who shouldn't be there?

**Mr. John Braithwaite (Member, Canadian Criminal Justice Association):** Yes, I do. All you have to do is look at that list of rates of incarceration throughout the world. There's much to be learned by looking at some of the experience in the United States, where prison populations are rising at about 3,000 a month; where the state of California has to bring a new 500-man institution on line each and every month just to accommodate their burgeoning inmate population. I think we can also see a direction in which not to go when we look at the United States and realize one out of every four black males is under some form of correctional supervision. Definitely, I'm of the firm opinion that many more people are incarcerated in Canada, both in provincial and in federal institutions, than need be.

This committee, and indeed all of us... I don't want to put all the burden of responsibility on the committee. There is increasing concern that communities are perhaps growing a little more hardened about the use of the community as a scene for correctional treatment. I think we have to be very careful first of all to educate the public about what the reality of the situation is. When we talk about penitentiary inmates, we're talking about only 4% of all the offenders who are convicted in this country. We have incarcerated at present about 29,000 offenders, counting both provincial and federal facilities. On the other hand, we have almost three times that many offenders in the community, completing their sentence, meeting their responsibilities, and costing the taxpayers a lot less—and, I would submit, probably with a much better success story than some of those that can be attributed to those who are incarcerated.

I don't like to get involved in this business of what the magic number of years is that a person has to spend inside before it's safe for that person to come out. I don't think there's any magic formula for that. For years in this country those we now keep in for 15 to 25 years because they took another human's life were eligible for parole consideration after seven years. The system worked reasonably well.

[Traduction]

Je connais un ou deux condamnés à perpétuité depuis 13 ans maintenant. Je les ai rencontrés au pénitencier de Millhaven. Eh bien, d'après ce que j'ai pu constater, je dirais qu'au bout de dix ans, et pas plus, ils ont atteint un plateau. Il est certain que durant les cinq à huit premières années d'incarcération—le tout dépendant de la personne—le détenu se remet en question et fait face à... Croyez-moi, j'ai constaté que les condamnés à perpétuité étaient rongés par le remords et qu'ils étaient aux prises avec les difficultés que cela représente. Mais tout ce processus arrive à terme après cinq ans environ. D'après ce que j'ai pu constater—et je ne peux malheureusement pas étayer mes dires par des données—je dirais qu'on arrive aux termes de ce processus avant la dixième année. D'ailleurs, je pense qu'un grand nombre d'intervenants sur le terrain, ayant beaucoup plus d'expérience que moi, pourraient confirmer mes dires.

**M. Blackburn:** Estimez-vous qu'il y a beaucoup trop de gens dans nos prisons qui ne devraient pas s'y trouver?

**M. John Braithwaite (membre de l'Association canadienne de justice pénale):** Oui, je le pense. Il vous suffit de consulter la liste des taux d'incarcération dans le monde. Il y a beaucoup à apprendre de l'expérience américaine, où la population carcérale augmente au rythme d'environ 3,000 personnes par mois et où, dans l'État de Californie, il faut ouvrir un nouvel établissement de 500 places tous les mois pour être en mesure d'accueillir cette population croissante de détenus. Fort de ce constat, on peut voir l'orientation à ne pas prendre, et il faut remarquer qu'aux États-Unis, un noir sur quatre fait l'objet d'une forme quelconque de supervision correctionnelle. Cela étant, je suis convaincu qu'on retrouve, dans nos établissements provinciaux et fédéraux, beaucoup trop de personnes qui ne devraient pas s'y trouver.

Ce comité, en fait nous tous, je ne voudrais pas faire porter tout le fardeau de la responsabilité sur votre comité... nous nous inquiétons de plus en plus du fait que les collectivités commencent peut-être à durcir leur attitude à propos du recours à la communauté comme méthode de traitement correctionnel. Tout d'abord, je crois que nous devons veiller à informer le public à propos de la réalité de la situation. Les détenus en pénitencier ne représentent que 4 p. 100 environ de tous les délinquants qui sont condamnés dans ce pays. On compte actuellement près de 29,000 délinquants derrière les barreaux d'établissements provinciaux et fédéraux. Par ailleurs, il y a près de trois fois plus de délinquants qui effectuent leurs peines au sein de la communauté, qui font face à leurs responsabilités et qui coûtent beaucoup moins aux contribuables que ceux qui sont incarcérés, et j'irais même jusqu'à dire qu'ils ont beaucoup plus de chances de réussir leur réinsertion sociale que ces derniers.

Je ne veux pas commencer à jongler avec le nombre d'années que les délinquants doivent passer derrière les barreaux avant qu'ils cessent de représenter un danger pour la société et qu'ils puissent être relâchés. Pendant des années, les délinquants condamnés à des peines de 15 à 25 ans pour meurtre pouvaient espérer être remis en liberté conditionnelle au bout de sept ans. Ce système a fonctionné relativement bien.

[Text]

[Translation]

• 1200

We all know how the mandatory period of servitude came into effect for those whom we call "lifers". It was, for want of a better term, part of a compromise, or a deal, in relation to capital punishment. However, if you are looking for a formula, I would suggest that the evidence that many, indeed most, of those who were eligible for parole when the period was seven years did equally well, and perhaps we will find they did better than those who, under the current legislation, will have spent much, much more time.

**Mr. Blackburn:** I thank you for the answer. I have no more questions, but I think that's a very interesting point. You were in the system, if I'm not mistaken, sir, when they were eligible for parole after seven years, if in fact they hadn't been hanged, obviously.

**The Chairman:** Very few were.

**Mr. Blackburn:** Before the 1950s they were.

**The Chairman:** With all due respect, Mr. Braithwaite is not that old a gentleman.

**Mr. Blackburn:** I wasn't implying—

**Mr. Braithwaite:** Just as a footnote, one of my first assignments in the field of corrections in British Columbia was to work on a tier where condemned men were held; that was, admittedly, in the 1950s. I openly confess that certainly coloured my attitude towards capital punishment and, for the record, I am opposed to it.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Mr. Ruygrok:** In answer to your question, there is a strong relation between the length of the sentence and the time required for rehabilitation. Valuable programs take a certain amount of years to have effect on the average, and because of economics our system seems to say, "Oh, this person has a long enough sentence. We can wait five years before we put him in that sex offenders rehabilitation program." Holland has a lower incarceration rate, but they voluntarily continue the program after the sentence has expired, so in that way you have more flexibility.

**The Chairman:** I'd like to have Mr. Braithwaite and Prof. Hatt comment on whether they believe there are people among the 13,000 plus federal inmates who should never be allowed out.

**Mr. Braithwaite:** Of the total population of 13,000 I'm sure there are some who should not be let out. In the foreseeable future there may be a rare few who, if they live long enough—

**The Chairman:** Not being prejudiced.

**Mr. Braithwaite:** —may continue to be a danger to others throughout their lives, but I would think that number is infinitesimal. Rather than get caught up in how many years a person serves before that person is rendered harmless, or

Nous savons comment on en est venu à adopter une période obligatoire d'incarcération pour ceux que l'on appelait les condamnés à perpétuité. Il s'agissait, faute d'un meilleur terme, d'un compromis par rapport à la peine capitale. Toutefois, si vous cherchez une formule, je vous dirai que tout semble indiquer que la plupart des détenus qui pouvaient prétendre à une libération conditionnelle au bout de sept ans s'en sortaient tout aussi bien, et peut-être même mieux, que ceux qui, aux termes de cette loi, devront passer beaucoup plus de temps sous les verrous.

**M. Blackburn:** Merci de votre réponse. Je n'ai pas d'autres questions, mais je crois que vous venez là de faire ressortir un point très intéressant. Si je ne me trompe, vous faisiez déjà partie du système carcéral lorsque les détenus pouvaient prétendre à une libération conditionnelle au bout de sept ans, s'ils n'avaient pas été pendus auparavant.

**Le président:** Très peu ont été pendus.

**M. Blackburn:** On les pendait encore avant les années 50.

**Le président:** Si je puis me permettre, M. Braithwaite n'est pas aussi vieux que cela.

**M. Blackburn:** Ce n'est pas ce que je voulais dire. . .

**M. Braithwaite:** Soit dit en passant, l'une de mes premières affectations dans le domaine correctionnel, en Colombie-Britannique, a consisté à travailler à l'étage des condamnés et, je reconnais que c'était dans les années 50. Aujourd'hui, je vous avoue que cette expérience a certainement modifié mon attitude vis-à-vis de la peine capitale, à laquelle je suis d'ailleurs opposé.

**Le président:** Merci beaucoup.

**M. Ruygrok:** En réponse à votre question, je vous dirai qu'il y a un lien étroit entre la durée de la peine et le temps nécessaire à la réinsertion sociale des détenus. En moyenne, il faut attendre un certain nombre d'années avant que les programmes valables aient en effet et, à cause de considérations économiques, on semble enclin à penser qu'un détenu a une peine assez longue à purger et que l'on peut donc attendre cinq ans avant de l'inscrire au programme de réinsertion sociale des délinquants sexuels. En Hollande, où le taux d'incarcération est moins élevé, les détenus sont invités à poursuivre volontairement leur programme de réinsertion sociale à expiration de leur peine, de sorte que le système est plus souple.

**Le président:** M. Braithwaite et le professeur Hatt pourraient-ils nous dire si, parmi les quelque 13,000 détenus dans les pénitenciers, il s'en trouve qu'on ne devrait jamais libérer.

**M. Braithwaite:** De la population carcérale totale de 13,000 personnes, je suis certain qu'il y en a que nous ne devrions pas laisser sortir. On peut penser que, dans un avenir prévisible, il y aura quelques rares cas qui, si on les laisse vivre suffisamment longtemps. . .

**Le président:** Autrement dit, si on ne les pousse pas dans l'au-delà.

**M. Braithwaite:** . . . risquent de continuer à constituer un danger pour les autres, pendant toute leur vie durant; toutefois, je crois que leur nombre est infinitésimal. Plutôt que d'essayer de déterminer quelle doit être la durée de

[Texte]

whether one will ever recidivate, if I can use that term, the main focus that the association has traditionally believed in ever since its inception back in the 1920s is the focus on the individual regardless of what the offence is. You may have someone in for a non-violent offence, let's take car theft. He's today's car thief. He may be tomorrow's sexual offender. I think you have to look beyond the label he received when he came through the court. You have to look at the individual and make decisions based on what progress has been made, what resources are available to him to work with, the increasing levels of responsibility that he or she successfully masters. I think all of those things are much more important than the label the individual bears when he enters into the institution.

• 1205

**The Chairman:** Before Prof. Hatt comments, if he would care to, does that mean you don't agree with the schedules of offences?

**Mr. Braithwaite:** That's right. I do not believe you can look at the offence that the individual was found guilty of and then draw all sorts of conclusions from that, including how long or when that person should go on to serve part of his sentence in the community under supervision.

**The Chairman:** Prof. Hatt, do your thoughts coincide with that?

**Prof. Hatt:** I would agree with that, yes.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Thacker:** I really appreciate the witnesses taking time out of their own lives to put their brief together, to come and share their experiences with us, because we don't have that same lifetime experience in correctional service or dealing with offenders or people who are in jail. We genuinely appreciate it.

Unfortunately, under our rules of Parliament, we are a legislative committee and we're restricted to the bill. In a sense, the policy debate has already occurred and the minister and the Cabinet have made their decision, and we as a committee of Parliament now have to deal with the details of this legislation.

However, on this sentencing bit, so I can understand the concept of where you're coming from, do I understand you correctly that you would like to see a sort of indeterminate sentence for any criminal offence? The person will then be released to the street, whenever the parole board or somebody decides that person should get out, irrespective of whether it's murder on one end or a minor B and E on the other end. Is that where you're coming from in a sense?

**Mr. St-Jean:** No. I believe our association has stated categorically in the past that we're opposed to indeterminate sentencing. But I guess the main point, which I think was what Mr. Braithwaite was saying, is that you cannot assess

[Traduction]

détention d'un individu afin de le rendre inoffensif, ou d'éviter qu'il ne récidive, l'association, depuis sa fondation dans les années 1920, a toujours estimé qu'il fallait mettre l'accent sur l'individu sans égard à l'infraction commise. Certains détenus peuvent avoir commis des infractions non violentes, comme le vol d'une voiture. Aujourd'hui, ils sont donc voleurs de voitures mais, demain, ils seront peut-être des délinquants sexuels. Je crois qu'on ne doit pas s'arrêter sur l'étiquette que l'on colle au délinquant au moment de sa comparution devant le tribunal. Il faut considérer chaque cas isolément et fonder sa décision sur les progrès réalisés, sur les ressources que l'on peut mettre à la disposition des délinquants ainsi que sur le degré de responsabilité que l'individu parvient à assumer. Je crois que tout cela est beaucoup plus important que le genre d'étiquette que les gens portent au moment où ils sont écroués.

**Le président:** Avant que nous ne passions la parole au professeur Hatt, s'il le veut bien, cela veut-il dire que vous n'êtes pas d'accord avec le barème des peines?

**M. Braithwaite:** Tout à fait. Je ne pense pas que l'on puisse, à partir de l'infraction commise par un individu trouvé coupable, tirer toutes sortes de conclusions, notamment quant au moment où un détenu peut effectuer une partie de sa peine dans la communauté, ni même quant à la durée de ce service communautaire.

**Le président:** Professeur Hatt, êtes-vous d'accord?

**M. Hatt:** Oui.

**Le président:** Merci.

**M. Thacker:** J'apprécie beaucoup que les témoins aient pris de leur propre temps pour rédiger ce mémoire ensemble et pour venir nous faire partager leur expérience, parce que nous ne pouvons pas avoir cette même expérience de toute une vie dans les services correctionnels, ou au contact de délinquants ou de détenus. Soyez certain que nous l'apprécions beaucoup.

Malheureusement, à cause de nos règles parlementaires, nous sommes un comité législatif et nous devons nous en tenir aux dispositions du projet de loi. Dans un certain sens, le débat politique a déjà eu lieu et le ministre et le Cabinet ont pris leur décision de sorte, qu'en tant que comité du Parlement, nous devons à présent nous arrêter aux détails de cette mesure législative.

Toutefois, pour en revenir sur cette question de la détermination de la peine, et pour que je comprenne bien le concept sur lequel vous vous appuyez, dois-je comprendre que vous envisagez l'imposition de peines à durée déterminée sans égard aux infractions criminelles commises? Ce faisant, les délinquants pourraient être relâchés, sur avis de la Commission des libérations conditionnelles ou de quelque autre autorité, et cela peu importe qu'ils aient commis un meurtre ou une infraction mineure B et E. Est-ce cela que vous envisagez, en un certain sens?

**M. St-Jean:** Non. Je crois que, dans le passé, notre association a déjà catégoriquement signifié son opposition à des peines de durée indéterminée. Par contre, ce qui est important, et je crois que c'est ce qu'a souligné M.

[Text]

labels. The end result of the behaviours that you're trying to eradicate is the behaviour of individuals, of persons who change over the years, and this is the basis upon which we are saying we question the wisdom of having a judge on day one of a sentence determine parole eligibility. Who knows what that person will be like 10, 12 years down the line, or five years down the line, for that matter?

We're saying that there has to be perhaps some maximum set, but within that maximum let's not decide that a person is deserving of parole depending on what label he got. Let's assess that person's behaviour, the risk that person presents to society. I would say that the great majority of our membership would oppose indeterminate sentencing.

**Mr. Thacker:** Mr. Chairman, I think our earlier witnesses were of a similar view. What is your expectation of the Sentencing Commission? It seems to me if the sentencing results are more severe, or if they are less severe than now, surely this statute would still be important, in terms of the purpose it sets forth and the principles that it sets out in clause 4. So whether the sentencing is harsher or easier, don't we still need to have this type of bill, given the model that's been chosen?

**Mr. Braithwaite:** I'm not sure whether I fully appreciate the question, because I think we have said quite clearly that one of the things we did welcome in the bill was a forthright statement of purpose and principles to guide the correctional process, and by which the correctional process can be held accountable. We felt this gave guidance not only to correctional staff and correctional administrators, but it also gave the public a clear message as to what it might expect from its correctional service. We felt that was a positive thing.

• 1210

**Mr. Thacker:** My last question, Mr. Chairman, briefly deals with clause 17, which concerns the escorted temporary absences. Perhaps Mr. Ruygrok could share his experiences with us because, from my talks with my constituents, there's no doubt that it's these day passes that just infuriate them; that they find a Mr. Takahashi out on a day pass golfing, or Mr. Gingras out on a day pass and he does a horrible thing.

Do you believe escorted temporary absences and unescorted temporary absences should still remain part of the concept in this bill?

**Mr. Ruygrok:** Definitely they should stay there and, as we said before, we should refrain from those labels. They are a part of a program that begins at the end of sentence, just before the particular offender goes back into society. So it has to be a phased rehabilitation to return to society and know whether... I sometimes watch TV and think what happens if you go forward through a time machine to 10, 50 years from now. That's how those people who have been in prison come

[Translation]

Braithwaite, c'est qu'on ne peut évaluer des étiquettes. En fin de compte, ce que nous voulons faire, c'est supprimer le comportement de gens qui changent au fil des ans, ce qui nous amène à remettre en question le bien-fondé d'une décision judiciaire prise le premier jour d'une condamnation et établissant l'admissibilité à la libération conditionnelle. Qui sait où en sera le condamné 10, 12 ou même cinq ans plus tard?

Nous estimons qu'il est peut-être nécessaire de fixer un maximum, mais que, dans cette durée maximale, il ne faut pas décider à l'avance si le condamné mérite ou non une libération conditionnelle, selon l'étiquette qu'on lui aura accolée. Évaluons le comportement de l'individu, le risque qu'il représente pour la société. Je pense que la grande majorité de nos membres seraient opposés à des peines de durée indéterminée.

**M. Thacker:** Monsieur le président, je crois que nos témoins précédents partageaient ce point de vue. Qu'attendez-vous de la Commission de détermination des peines? Selon moi, si les peines devaient être plus sévères, ou même moins sévères qu'à l'heure actuelle, cette mesure garderait tout son importance étant donné l'objet et les principes énoncés à l'article 4. Donc, bien que les peines soient plus ou moins dures, ce projet de loi ne demeure-t-il pas nécessaire, compte tenu du modèle retenu?

**M. Braithwaite:** Je ne suis pas certain de parfaitement comprendre votre question, parce que je pense que nous avons dit très clairement qu'un des aspects qui nous satisfait dans ce projet de loi est précisément l'objet et les principes qui régissent le processus correctionnel et selon lesquels le système pénal sera tenu de rendre des comptes. Nous estimons que cela a non seulement servi de guide au personnel et aux administrateurs des services correctionnels, mais que, de plus, nous avons pu donner une claire indication au public du genre de service correctionnel auquel il peut s'attendre. Nous estimons que tout cela est très positif.

**M. Thacker:** Monsieur le président, ma dernière question, qui sera très courte, concerne l'article 17 qui traite des permissions de sortir sous surveillance. M. Ruygrok pourrait peut-être nous faire partager son expérience en la matière, parce que d'après ce que j'ai retiré de mes conversations avec mes électeurs, il ne fait aucun doute qu'ils sont outragés par les permissions de sortie d'une journée. Pour eux, c'est un scandale que M. Takahashi puisse sortir une journée pour jouer au golf ou que M. Gingras ait la possibilité de se livrer à des exactions pendant une absence d'une journée.

Estimez-vous que les permissions de sortir avec ou sans surveillance devraient être conservées dans ce projet de loi?

**M. Ruygrok:** Tout à fait et, comme nous l'avons dit plus tôt, il faudrait se garder de raisonner en fonction des étiquettes. Une partie du programme commence à la fin de la peine, juste avant que le délinquant ne soit réintégré dans la société. Donc, il faut lui permettre une réinsertion progressive et savoir si... Parfois, quand je regarde la télévision, je me prends à imaginer ce que cela pourrait donner d'avancer de 10 ou de 50 ans, comme avec une

[Texte]

out. They come into society and they have no clue of what a phone is, or whatever.

During your previous question, I was tempted to interrupt, and if I may now make the cardinal offence of labelling people, judges should follow the law in effect at the moment when they look at the past of an offender. The members of the National Parole Board look at the future, and I think we have learned. . . I understand there is a bit of confusion where the parole eligibility is shifted back to the judges. Our association, I understand, regrets that this mixing of the law and the risk-taking assessment takes place. It should be a clean separation.

Does that answer your question?

**Mr. Thacker:** Yes, it does, because you've been through the system, and many of the people that I'm speaking to haven't had a member of their family in, or haven't been touched by the system themselves. They're responding to the. . .

**Mr. Ruygrok:** The person I know of had 48 TAs, and we call those successful. It depends on what the goal of the TA is. Is it coming back that you call successful? Is it that you have established a purpose for that particular TA? That's when you have to really know the person, his case management, know what you're trying to do that day and make sure it does occur. So it involves knowledge and spending time, and if that becomes economically difficult for society to take, there is this little, friendly electronic surveillance thing available that can be used in certain cases to make sure that the offender comes back, or improve the chances of his coming back.

**Mr. Thacker:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you.

I think the point Mr. Thacker was attempting to make is we have this bill in front of us as a legislative committee to study, and we need your help and the help of every group of deputants who will be coming forward. What he wanted to establish was that the policy decisions have been made; we were part of the policy decisions back in 1988 when we made our recommendations through this committee. Now we're in a situation in which it doesn't serve any purpose, as far as we're concerned, as far as I'm concerned personally, to have a group come before us and say, well, we should be dealing with sentencing because that should come first. If we had brought in sentencing first they would say, well, we can't deal with sentencing until we deal with parole. Then the obvious thing is we should have brought them both in at the same time. Then the complaint would have been maybe we can't deal with it because it is too much at once. This is the way that has been chosen to do it, and we need help.

[Traduction]

machine à remonter le temps. C'est un peu ce qui se passe dans le cas des détenus. Au moment où ils réintègrent la société, ils ne savent plus ce qu'est un téléphone.

J'ai eu envie de vous interrompre quand vous posiez votre dernière question et je vais même me laisser aller à commettre maintenant un péché capital, celui d'étiqueter les gens, en vous disant que les juges devraient se conformer à la loi en vigueur au moment où ils analysent les antécédents d'un délinquant. Les membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles regardent vers l'avenir et je crois que nous avons appris. . . je crois comprendre qu'il existe une certaine confusion à propos de la disposition voulant que les décisions en matière d'admissibilité à la libération conditionnelle soient de nouveau remises entre les mains des tribunaux. Notre association rejette ce genre de mélange entre le droit et l'évaluation des risques. La partition entre les deux devrait être nette.

Est-ce que cela répond à votre question?

**M. Thacker:** Oui, parce que vous connaissez le système et que la majorité des gens avec qui je m'entretiens n'ont jamais eu un seul membre de leur famille incarcéré et n'ont eux-même jamais touché du doigt cette réalité. En fait, ils réagissent à. . .

**M. Ruygrok:** Une personne que je connais a bénéficié de 48 permissions de sortir, ce qui nous fait parler de réussite. Tout dépend de l'objectif que l'on vise avec ces permissions de sortir. Est-ce le fait que le détenu réintègre l'établissement qui définit le bon fonctionnement du système? Ou a-t-on fixé un objectif pour telle ou telle permission de sortir? C'est à ce moment-là qu'il faut vraiment connaître le détenu, son cas, qu'il faut être conscient des résultats que l'on vise au quotidien et s'assurer qu'on les atteint effectivement. Dès lors, il faut connaître les individus et leur consacrer du temps et, si cela devient économiquement difficile pour la société, alors il faut savoir qu'il y a ce gadget électronique convivial qui, dans certains cas seulement, garantit le retour du délinquant à l'établissement ou améliore simplement les chances qu'on le voie revenir dans l'établissement.

**M. Thacker:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci.

En fait, je crois que M. Thacker voulait vous dire que, pour ce projet de loi dont nous sommes saisis en tant que comité législatif, nous avons besoin de votre aide ainsi que de celle de tous les groupes d'intervenants qui voudront bien témoigner devant nous. Ce qu'il voulait dire, c'est que les décisions d'ordre politique ont déjà été prises. En fait, nous avons été partie à ces décisions, en 1988, lorsque nous avons formulé nos recommandations par l'intermédiaire de ce comité. Désormais, il ne sert plus à rien—du moins en ce qui nous concerne et en ce qui me concerne—d'accueillir un groupe qui vienne nous dire qu'il faut, d'abord et avant tout, s'attaquer à la question de la détermination de la peine. Et si l'on avait commencé par la détermination de la peine, alors ces groupes nous auraient dit: «Attendez, il faut commencer par les libérations conditionnelles». De là à prétendre que nous aurions dû aborder les deux aspects de front, il n'y a qu'un pas. Mais d'aucuns auraient pu se plaindre que c'eût été trop à la fois. Mais il a été décidé de procéder ainsi, et nous n'y pouvons rien.



[Text]

[Translation]

• 1215

For anyone reading the transcripts, I want to say we want to stick to this bill. How can the bill be improved? Where is it right? Where is it wrong? It serves no purpose to say we don't agree with what we have to do.

**Mr. Braithwaite:** We are great believers in incrementalism. As an organization, we have been around since the late 1920s, so we welcome, as the Church Council did, the positive attributes within this bill. But we would hope, and I strongly believe, sir, you and the members of your committee are sufficiently sensitive and responsible that some of the other remarks that have been made here today, not only by ourselves but by others, will leave an impact. While you may not be able to address them within the confines of this bill, you will nevertheless, because of your reputation as honourable, concerned representatives of Canadians, take steps to enhance public participation and education in the whole field of criminal justice, and in particular in corrections. That might even be possible through some aspect of this bill.

Also, we hope you will move to do whatever you can in your respective roles as members of the government or as members of the opposition to encourage this country to move towards a national crime prevention strategy through social development that will help to cut off the flow to our institutions, so we're not sitting and talking about what magical elusive dose of punishment we can apply to an offender that is going to make everything perfect. So long as we keep pursuing the punishment model, trying to find what this magic equation of punishment is, we are doomed for failure, because every time a new category of offender commits an offence, to reassure the Canadian public we are going to have to go back and get a bigger hammer to hit the offender with. I am speaking now perhaps a little out of context, but just as a participant in the criminal justice system for almost 40 years now, I implore that whether it is within your mandate as a legislative committee or not, do not close your minds or your hearts to the need for greater public education and participation and a national strategy for crime prevention.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Braithwaite.

**Mr. Lee:** After that very comprehensive exhortation, it is tough to focus on something other than that.

**The Chairman:** Don't look for a magic number.

**Mr. Lee:** Actually, I am looking for something magic here.

Given that the focus of this bill is the phase that follows investigation, prosecution, conviction, and sentencing—we're looking at the corrections phase. . . Your group has suggested that the schedule-of-offences approach in determining risk of

Je tiens à signaler, à l'intention de tous ceux qui liront ce compte-rendu, que nous voulons nous en tenir à ce projet de loi. Demandons-nous comment nous pouvons l'améliorer, ce qu'il contient de bon et ce qu'il contient de mauvais. Mais il ne sert à rien de dire que l'on est pas d'accord avec ce que nous faisons.

**M. Braithwaite:** Nous sommes des fervents partisans de l'étapisme. Notre organisation existe depuis la fin des années 1920 et nous nous réjouissons, tout comme l'a fait le Conseil des Églises, des qualités intrinsèques de ce projet de loi. Par contre, nous osons espérer que vous-mêmes et les membres de votre comité seront suffisamment ouverts et responsables pour permettre que certaines des remarques que nous avons formulées ici aujourd'hui aient tout de même une quelconque incidence. Même si vous ne les reprenez pas dans les limites de ce projet de loi particulier, je suis certain—ne serait-ce qu'à cause de votre réputation d'honorables représentants des Canadiens, préoccupés par leurs problèmes—que vous pourrez tout de même prendre les mesures qui s'imposent pour favoriser la participation du public à tout le processus de justice pénale, et surtout correctionnelle, ainsi que pour permettre son éducation dans ces domaines. Il est même envisageable que la chose soit possible par le biais de ce projet de loi.

En outre, nous espérons que vous ferez ce que vous pouvez, dans vos rôles de députés du gouvernement ou de l'opposition, pour encourager tout ce pays à s'orienter dans le sens d'une stratégie nationale de prévention du crime, par le biais d'un programme de développement social susceptible de nous permettre de réduire le nombre des nouveaux arrivants dans nos établissements. Ce faisant, nous cesserons d'essayer d'imaginer quelle pourrait être cette peine, insaisissable, grâce à laquelle tout serait parfait. Mais tant que nous nous obstinons à chercher un modèle punitif, à essayer de trouver l'équation magique de la punition idéale, nous nous condamnerons à l'échec parce que chaque fois qu'une nouvelle catégorie de délinquants commettra une infraction, nous devrons, pour rassurer les Canadiens, utiliser un marteau de plus en plus gros pour taper sur la tête des délinquants. Il est possible que je sois un peu hors contexte, mais en tant qu'intervenant du système de justice pénal depuis près de 40 ans maintenant, je vous exhorte, que ce soit ou non dans le cadre de votre mandat de comité législatif, à ne pas fermer vos esprits ni vos cœurs à la nécessité de favoriser une plus grande participation et une meilleure éducation du public, ainsi qu'à l'adoption d'une stratégie nationale de prévention du crime.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Braithwaite.

**M. Lee:** Après cette longue exhortation, il est difficile de passer à autre chose.

**Le président:** Ne cherchez pas de chiffre magique.

**M. Lee:** En fait, je cherche quelque chose de magique.

Étant donné que le principal objet de ce projet de loi concerne la phase qui suit l'enquête, la poursuite, la condamnation et la détermination de la peine, je veux en fait parler de la phase correctionnelle. . . Votre groupe nous a

[Texte]

re-offending is not useful. I'm wondering what other criteria you might suggest, or that might be out there, that would serve the corrections and parole system in looking at risk of re-offending, criteria that would be fair to the offender, to the inmate, keeping in mind our Charter of Rights and Freedoms, the rights of inmates to basic liberties, although many Canadians would say, "Once you've offended and you're in the tank, you have no more liberties". In terms of basic fairness, what criteria are there, what criteria can you point us to that would be reliable, and fair, and objective?

[Traduction]

donné à penser que l'application d'un barème des peines, dans la détermination des risques de récidive, était inutile. Je me demande s'il y a d'autres critères auxquels vous pensez, ou que vous pourriez nous proposer et sur lesquels nous pourrions nous appuyer, pour le système correctionnel et de mise en liberté provisoire, dans l'analyse des risques de récidive, critères qui seraient équitables pour le délinquant, le détenu et qui ne nous feraient pas perdre de vue notre Charte des droits et libertés, les droits des détenus aux libertés essentielles, et cela même si un grand nombre de Canadiens peuvent penser que les délinquants n'ont plus droit à aucune liberté. Alors, quels critères pourraient être fiables, équitables et objectifs?

• 1220

**Prof. Hatt:** If I may address that, we're suggesting that there has traditionally been an emphasis on and a concern with an understanding of the change of the offender, the effective reformation of the offender, and that it's entirely possible to use programs in corrections. They are proposed in this legislation. We're suggesting that criteria relating to offender change are acknowledged as more significant for a release. This has been in place in previous legislation, and in this legislation it has dropped out.

In the previous legislation the particular phrasing, that is, criteria which had to do with the maximum benefit from imprisonment, was a most unfortunate phrase. We know the era in which it developed. It was an era of optimism in which people thought that putting people in prison would actually lead to their rehabilitation. We can now revise those criteria, it seems to me, and I'm speaking for the association in this regard, so that offender-focused criteria should be included and be given recognition. At present the criteria do not include it, and so we have in place case management people. We have programs in corrections, the new work release provision, for example, and some of the other provisions would make it possible to address the extent to which people are able to change. I think that's one of the things we're suggesting—focus on the offender, not on the offence.

**Mr. Lee:** Are there objective criteria, though? What are those criteria? Do they not involve some professional's guesswork about an individual?

**Prof. Hatt:** Definitely, but at the same time that's the same guesswork or the same kind of assessment that must always be done by people who are in contact with the offender.

**Mr. Ruygrok:** At the same time that guesswork should consider aboriginal people.

**The Chairman:** Absolutely. Thank you very much, gentlemen, for appearing before our committee.

**Mr. Braithwaite:** I've been asked by my colleagues to make one further statement very briefly. As you may have noticed, Mr. Chairman and members, you've seen some of us in the back seats here during some of your meetings. We

**M. Hatt:** Permettez-moi de répondre. Nous estimons que, traditionnellement, on s'attarde à comprendre les changements que connaît le délinquant, on insiste sur cet aspect, sur une véritable réforme chez le délinquant, ce qui est parfaitement possible grâce à des programmes en milieu correctionnel. On en propose d'ailleurs dans ce texte de loi. Nous estimons que les critères liés au changement de comportement du délinquant sont beaucoup plus importants à l'étape de la libération. Or, on a abandonné dans ce texte de loi ce genre de disposition que l'on trouvait pourtant dans la loi précédente.

Dans la loi précédente, le libellé portant sur les critères relatifs aux avantages maximum d'une peine d'emprisonnement, était des plus malheureux. Par contre, on sait à quelle époque il a été rédigé. On croyait alors que c'est en mettant les gens en prison qu'on parviendrait à les réinsérer dans la société. Selon moi, et à cet égard je parle même au nom de l'association, il convient de revoir ce genre de critères afin de s'appuyer désormais sur des éléments beaucoup plus axés sur le délinquant. Il n'est pas actuellement question de cela dans les critères existants, c'est pourquoi nous avons des gens chargés de gérer les cas. Il existe des programmes dans les établissements, comme celui qui permet la libération dans un nouvel emploi, ainsi que d'autres dispositions qui nous permettraient de délimiter la mesure dans laquelle les détenus sont capables de changer. Voilà, c'est là je crois un des aspects que nous recommandons: il faut se concentrer sur le délinquant, et non sur l'infraction.

**M. Lee:** Mais avez-vous des critères objectifs à proposer? Quels seraient-ils? Et est-ce qu'il ne faudrait pas que des professionnels se livrent à une certaine évaluation des détenus?

**M. Hatt:** Bien sûr, mais il s'agit du même genre d'évaluations auxquelles se sont toujours livrés ceux qui sont en contact avec les délinquants.

**Mr. Ruygrok:** Par ailleurs, il faudrait que cette évaluation s'applique également aux autochtones.

**Le président:** Tout à fait. Merci beaucoup, messieurs, d'avoir comparu devant notre comité.

**M. Braithwaite:** Mes collègues m'ont demandé de vous faire une dernière déclaration rapide. Comme vous aurez pu le remarquer, monsieur le président et mesdames et messieurs les députés, certains d'entre nous étaient assis dans

[Text]

have established, as you can appreciate, under Gerry Ruygrok, a monitoring committee which monitors legislation going through the House. One of the aspects of it is to have representatives of the association present at all of your public hearings that relate to corrections and criminal justice. We appreciate the privilege of being in attendance, and we want you to know that if at any time we can be of assistance to any member of the committee, or to the committee as a whole, we are happy to be so. Thank you.

[Translation]

la salle pendant une partie de vos réunions. Il se trouve que nous avons mis sur pied, sous la direction de Gerry Ruygrok, un comité de surveillance qui s'intéresse à toutes les mesures législatives proposées en Chambre. À ce titre, nous veillons à ce qu'un représentant de l'association soit présent à toutes les audiences publiques concernant la justice pénale et correctionnelle. Nous apprécions le privilège de pouvoir participer à vos séances et sachez que nous serons heureux d'aider n'importe quel membre du comité, ou le comité en entier, si vous nous en faites la demande.

• 1225

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Braithwaite. Not only do you appreciate being allowed to come here, which is no privilege, it's something that's open to the public. Let me tell you from the committee that we appreciate your interest and your being here and we look forward to relying on your expertise. If you have anything as the hearings proceed on Bill C-36 that you feel strongly about, please get in touch with us. We welcome your comments. Thank you very much for appearing.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Braithwaite. Vous appréciez la possibilité de pouvoir assister à nos séances, mais sachez que ce n'est pas un privilège, puisque le public peut participer. Permettez-moi de vous dire, au nom du comité, que nous apprécions l'intérêt que vous nous portez ainsi que votre présence, et que nous nous réjouissons d'avance de pouvoir compter sur vos conseils. N'hésitez pas à communiquer avec nous si vous voulez nous faire part de quoi que ce soit que vous jugez important au sujet du projet de loi C-36, dans le cadre de ces audiences. Merci de vos remarques. Merci beaucoup d'avoir comparu.

The meeting is adjourned.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
 Canada Communication Group — Publishing  
 45 Sacré-Coeur Boulevard,  
 Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
 retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
 Groupe Communication Canada — Édition  
 45 boulevard Sacré-Coeur,  
 Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

**WITNESSES**

*From the Church Council on Justice and Corrections:*

John T. Nilson, lawyer, MacPherson, Leslie & Tyerman  
 (Regina), President;  
 Dr. J.W. Mohr, Professor Emeritus, Osgoode Law School,  
 York University, Former Commissioner of the Law  
 Reform Commission of Canada, Former President;

Lorraine Berzins, Analyst Coordinator;  
 Rev. James Scott, Program Coordinator.

*From Canadian Criminal Justice Association:*

Gerald Ruygrok, Board Member; Chairman of the  
 Committee on Bill C-36;  
 John Braitwaite, Former President; Member of the  
 Committee;  
 Ken Hatt, Professor of Sociology, Carleton University;  
 Roger Labelle, Member of the Committee;  
 Gaston St-Jean, Executive Director.

**TÉMOINS**

*Du Conseil des églises pour la justice et la criminologie :*

John T. Nilson, avocat, MacPherson, Leslie & Tyerman,  
 (Regina), président  
 Docteur J.W. Mohr, professeur emeritus, Faculté du droit  
 d'Osgoode Hall, Université York, ancien commissaire de  
 la Commission de réforme du droit du Canada et ancien  
 président;

Lorraine Berzins, coordonnateur à l'analyse.  
 Rév. James Scott, coordonnateur de programmes.

*De l'Association canadienne de justice pénale :*

Gerald Ruygrok, membre du Conseil d'administration  
 Président du comité sur le projet de loi C-36;  
 John Braitwaite, ex-président; membre du comité;  
 Ken Hatt, professeur de sociologie, Université Carleton;  
 Roger Labelle, membre du comité;  
 Gaston St-Jean, directeur général.