

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. 32

Monday, March 9, 1992

Chairperson: Bob Horner

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 32

Le lundi 9 mars 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—(8)

(Quorum 5)

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU  
SOLLCITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Bob Horner

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

Membres

Carole Jacques  
Robert Nicholson  
George Rideout  
Blaine Thacker  
Ian Waddell  
Tom Wappel—(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

MONDAY, MARCH 9, 1992

(40)

[Text]

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met at 9:00 o'clock a.m. this day, in Hotel Vancouver, the Chairman, Bob Horner, presiding.

*Members of the Committee present:* Bob Horner, Jacques Tétreault, George Rideout and Tom Wappel.

*Acting Members present:* Scott Thorkelson for Robert Nicholson 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:* Neil Boyd, Professor of Criminology, Simon Fraser University, Burnaby, B.C. *From the B.C. Civil Liberties Association:* Dr. Bob Ratner, Chair of the Prisoners' Rights Committee and Professor of Sociology, Department of Anthropology and Sociology at the University of British Columbia. *From the Elizabeth Fry Society of Vancouver:* W.D. McFarland, Chairman, Social Action Committee; Mary L. Macdonald, Executive Director; and Maureen Gabriel, Supervisor of Adult Correction Services. Stuart Farson, Department of Political Science, Simon Fraser University, Burnaby, B.C.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated 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*).

On clause 2.

Professor Neil Boyd from Simon Fraser University made an opening statement and answered questions.

At 10:02 a.m., the Committee recessed.

At 10:10, the Committee resumed.

Dr. Bob Ratner from the B.C. Civil Liberties Association made an opening statement and answered questions.

At 11:01 a.m., the Committee recessed.

At 11:09 a.m., the Committee resumed.

W.D. McFarland and Mary MacDonald from the Elizabeth Fry Society of Vancouver each made an opening statement, and with Maureen Gabriel, answered questions.

Stuart Farson from Simon Fraser University made an opening statement and answered questions.

At 12:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Dupuis

Clerk of the Committee

## PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 9 MARS 1992

(40)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit à 9 heures, à l'Hôtel Vancouver, sous la présidence de Bob Horner (*président*).

*Membres du Comité présents:* Bob Horner, Jacques Tétreault, George Rideout et Tom Wappel.

*Membres suppléants présents:* Scott Thorkelson remplace Robert Nicholson et 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:* Neil Boyd, professeur de criminologie, Université Simon Fraser, Burnaby (C.-B.); *De l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique:* Bob Ratner, président du Comité des droits des prisonniers et professeur de sociologie, Département d'anthropologie et de sociologie de l'Université de la Colombie-Britannique; *De la Société Elizabeth Fry de Vancouver:* W.D. McFarland, président du Comité d'action sociale; Mary L. Macdonald, directrice exécutive; et Maureen Gabriel, Surveillante, Service correctionnel pour les adultes; Stuart Farson, Département des sciences politiques, Université Simon Fraser, Burnaby (C.-B.).

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*).

Article 2.

Le professeur Neil Boyd de l'Université Simon Fraser fait un exposé et répond aux questions.

À 10 h 02, la séance est suspendue.

À 10 h 10, la séance reprend.

Bob Ratner de l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique fait un exposé et répond aux questions.

À 11 h 01, la séance est suspendue.

À 11 h 09, la séance reprend.

W.D. McFarland et Mary MacDonald de la Société Elizabeth Fry de Vancouver font chacun un exposé et, avec Maureen Gabriel, répondent aux questions.

Stuart Farson de l'Université Simon Fraser fait un exposé et répond aux questions.

À 12 h 15, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Richard Dupuis

[Text]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Monday, March 9, 1992

• 0858

**The Chairman:** I call this meeting to order. We're considering Bill C-36, an act respecting corrections and conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator.

I am very pleased to have with us this morning Professor Neil Boyd, Professor of Criminology, Simon Fraser University, in Burnaby. As you know, gentlemen on this committee, quite often meetings run overtime. Our meetings are not going to run overtime because we have a very tight schedule. I want you to keep your questioning very succinct. We have groups of witnesses this morning, and we are going to go right on time.

Welcome, Professor Boyd. We are very pleased to have you come before us. We'll treasure the wisdom you offer to us. Do you have an opening statement, sir?

**Professor Neil Boyd (Department of Criminology, Simon Fraser University):** Yes. May I just clarify the amount of time that I have available? I was under the impression that it was an hour in total.

**The Chairman:** That's right.

• 0900

**Prof. Boyd:** I am appearing this morning to express my opposition to the changes in parole eligibility that are to occur as a consequence of Bill C-36, the Corrections and Conditional Release Act. I will be very specific in setting out my objections to the legislation. There are many positive aspects to the new bill, mostly notably, I suppose, in the realm of accelerated parole reviews, though I would also add that the reforms to parole openness, accountability and professionalism are steps forward. But I want to confine my comments this morning to the most troublesome part of the legislation, subclause 120.(1) of the bill and the concomitant changes required with proposed section 741.2 of the Criminal Code.

The intent of these specific legislative changes is to allow members of the judiciary to impose a limitation on parole eligibility at the time at which they sentence a person convicted of either a schedule I or schedule II offence. It is a discretionary call on the part of the judiciary. Simply put, judges are now to be asked to consider, in the case of most violent offences and most drug distribution offences, setting parole eligibility at one-half rather than one-third of sentence length. The purpose of that change is set out in proposed section 741.2:

[Translation]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le lundi 9 mars 1992

**Le président:** La séance est ouverte. Nous étudions le 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.

Je suis très heureux d'accueillir ce matin M. Neil Boyd, professeur de criminologie, de l'Université Simon Fraser, à Burnaby. Les membres du comité savent bien que les séances de comité se prolongent très souvent au-delà de l'heure prévue. Ce ne sera pas le cas dans ce comité car nous avons un horaire très serré. Je voudrais que vous posiez des questions très brèves. Nous avons quelques groupes de témoins ce matin et nous allons respecter notre horaire.

Bienvenue, professeur Boyd. Nous sommes très heureux de vous accueillir. Nous attachons beaucoup de prix à la sagesse dont vous nous ferez bénéficier. Voulez-vous faire une déclaration préliminaire?

**M. Neil Boyd (professeur, Département de criminologie, Université Simon Fraser):** Oui, mais auparavant j'aimerais savoir au juste de combien de temps je dispose. J'ai cru comprendre que vous alliez m'accorder une heure en tout.

**Le président:** C'est exact.

**M. Boyd:** Je suis venu ce matin exprimer mon opposition aux modifications au critère d'admissibilité à la libération conditionnelle proposées dans le projet de loi C-36, la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. Je vous décrirai très précisément mes objections à l'égard de ce projet de loi. Celui-ci contient de nombreux éléments positifs dont le plus important, à mon avis, est la procédure d'examen expéditif, quoique les modifications visant à assurer plus d'ouverture, de responsabilité et de professionnalisme dans le système de libération conditionnelle représentent un progrès. Toutefois, ce matin, je vais limiter mes remarques à la disposition du projet de loi qui pose le plus de problèmes, à savoir le paragraphe 120.(1) et la modification corrélative du paragraphe 741.2 du Code criminel.

Ces modifications législatives particulières ont pour objet de permettre à un membre de la magistrature de restreindre l'admissibilité à la libération conditionnelle au moment où il impose une peine à une personne trouvée coupable d'une infraction de l'annexe I ou de l'annexe II. Cette disposition donne à la magistrature un pouvoir discrétionnaire. Pour dire les choses simplement, dans la plupart des cas d'infractions violentes et d'infractions liées au trafic de stupéfiants, on demandera à l'avenir au juge de déterminer si la personne trouvée coupable d'un tel crime doit être admissible à la libération conditionnelle après avoir purgé la moitié plutôt que le tiers de la peine qu'il lui impose. L'objet de cette modification est énoncée dans le nouvel article 741.2 qui est proposé. Il se lit comme suit:

## [Texte]

...the court may, if satisfied, having regard to the circumstances of the commission of the offences and the character and circumstances of the offender, that the expression of society's denunciation of the offences or the objective of specific or general deterrence so requires, order that the portion of the sentence that must be served before the offender may be released on full parole is one half of the sentence or ten years, whichever is less.

I take it there are two key points there. One relates to specific or general deterrence, and the other relates to the expression of society's denunciation of the offences.

I think the first stumbling block we encounter in assessment of the proposal is the transfer you're contemplating here of the decision-making power over release from the Parole Board to the judiciary. Is there any evidence that judges are able to make better decisions than the Parole Board about whether a convicted criminal will commit violent crimes after release or, correspondingly, commit certain kinds of drug offences? I think common sense would suggest that a sentencing judge has only a quick snapshot of an offender at trial. At the point of parole, the Parole Board has not only all the trial documentation but years of experience from many different viewpoints—the case management officer, the psychologist, the psychiatrists—all of those who have been involved with the offender in various capacities. They have that much more expertise and information in dealing with the particular inmate in question. With this proposed legislation we are asking judges to make decisions with much less information than paroling authorities typically have before them in responding to such cases today. It is difficult to believe that more reliable, more valid decisions could be made in such circumstances.

If we go beyond common sense and look at the data the National Parole Board has generated, data relating to the success of prisoners on parole, we find that these changes in eligibility will not provide us with any greater measure of community safety. I am referring here to the SIR scale—general statistical information on recidivism. The National Parole Board has developed the SIR scale to determine what kinds of inmate characteristics are most likely to be associated with post-release success. The composite portrait of an individual who is statistically least likely to commit further crime looks something like the following: a man who has committed murder or narcotics offences, incarcerated for the first time, over the age of 23, married with three or more children, serving a sentence of five years or more, with no previous convictions for break and entry.

## [Traduction]

...le tribunal peut, s'il est convaincu, selon les circonstances de l'infraction, du caractère et des particularités du délinquant, que la réprobation de la société à l'égard de l'infraction commise ou l'effet dissuasif de l'ordonnance l'exige, ordonner que le délinquant condamné, [...] purge, avant d'être admissible à la libération conditionnelle totale, le moindre de la moitié de sa peine ou dix ans.

Il y a là, à mon avis, deux éléments principaux. Le premier concerne l'effet dissuasif et le deuxième, la réprobation de la société à l'égard de l'infraction commise.

À mon avis, la première pierre d'achoppement dans l'évaluation de la proposition est le transfert du pouvoir de décisions en matière de libération de la Commission des libérations conditionnelles à la magistrature qui est envisagé dans cette disposition. Y a-t-il une raison quelconque de croire que les juges peuvent déterminer mieux que la Commission des libérations conditionnelles si un criminel reconnu commettra des crimes violents après sa libération ou, selon le cas, certaines infractions liées au trafic des stupéfiants? Il me semble que le bon sens nous dit que le juge qui prononce une peine n'a pu se faire qu'une impression rapide du délinquant au moment de son procès. Au moment de la libération conditionnelle, la Commission possède non seulement tous les documents du procès mais également de nombreuses opinions différentes—celle de l'agent de gestion des cas, celle du psychologue, celle des psychiatres—de ceux qui ont côtoyé le délinquant à divers titres. La Commission dispose donc de beaucoup plus de compétences et de renseignements lui permettant de traiter du cas d'un détenu en particulier. Dans ce projet de loi, on demande au juge de prendre des décisions en se fondant sur des renseignements beaucoup moins complets que ceux dont disposent en général les responsables du système de libération conditionnelle lorsqu'ils ont à traiter des dossiers semblables. Il est difficile de croire que dans de telles circonstances les décisions rendues seront meilleures et plus valables.

C'est ce que nous dit le bon sens, mais allons plus loin et voyons les données produites par la Commission nationale des libérations conditionnelles, données sur la réinsertion des détenus libérés sous condition. Nous constatons que les modifications à l'admissibilité ne permettront pas de mieux protéger la collectivité. Je parle de l'échelle ISR—l'échelle d'information statistique sur la récidive. La Commission nationale des libérations conditionnelles a établi cette échelle ISR pour déterminer quelles particularités chez un détenu le rend plus susceptible de réussir à se réinsérer socialement après sa libération. Le profil analytique du détenu qui, sur le plan statistique, présente le moins de risque de récidive est en gros celui-ci: un homme ayant commis un meurtre ou une infraction liée au trafic des stupéfiants, incarcéré pour la première fois, âgé de plus de 23 ans, marié et père de trois enfants ou plus, purgeant une peine de cinq ans ou plus, n'ayant jamais été condamné auparavant pour s'être introduit par effraction.

## [Text]

What is most significant about that list, from the point of view of schedule I and schedule II offences, is the finding that men within the federal penitentiary system convicted of narcotics offences, of arson, kidnapping, hijacking, criminal negligence or obstructing a police officer—but primarily here let's look at narcotics offences, for example—are less likely to commit future crime than men convicted of break and entry, theft or escape.

## • 0905

What this law proposes, then, is a rather bizarre inversion of the priority of public safety: to target the potentially better risks for success within the community. There's simply no good evidence to suggest that by focusing on schedule I and schedule II offences the community will be better protected from the specific offender than by focusing on all offenders more generally.

A study conducted by the Correctional Services of Canada looked at 15,000 cases of released inmates and concluded the following. Of the 15,000 release cases that were reviewed for the 10-year period, it was discovered that 5,435, or 36%, had been readmitted. Overall, offenders who had originally been sentenced on a scheduled offence were no more likely to return to federal institutions than offenders who had been sentenced for a non-scheduled offence.

So the claim that changing parole eligibility may have an impact on general deterrence is again a claim without any empirical support. There's no evidence to suggest Canadian crime rates will be affected by shifting parole eligibility from one-third to one-half of sentence length.

I think too, if one looks at what's being done now, one finds for these schedule I offences people are now spending between 50% and 70% of their time in jail before release. In other words, the proposal to change from one-third to one-half doesn't change what's going on now; and I'm really puzzled, in some senses, about the motivation.

I suppose the argument could be that what you're doing is simply institutionalizing the practice by asking judges to make this discretionary judgment to sentence to half rather than a third—declare eligibility not to exist until half a sentence has expired rather than a third. But if that's the case, then why give that decision to the judges, who would seem to me to be in not as good a position to make determinations as are the parole authorities? The evidence suggests you're not actually going to change the sentence length. Perhaps that wasn't the intention, but why would we change that discretionary judgment from parole authorities to members of the judiciary?

## [Translation]

Ce que cette liste nous révèle de plus important, pour ce qui est des infractions de l'annexe I et de l'annexe II, c'est que les détenus des pénitenciers fédéraux reconnus coupables d'infractions liées au trafic des stupéfiants, d'incendie criminel, d'enlèvement, de détournement, de négligence criminelle ou d'entrave à un policier dans l'exercice de ses fonctions—mais concentrons-nous surtout sur les infractions liées au trafic des stupéfiants, par exemple, sont moins susceptibles de récidiver que les hommes reconnus coupables d'introduction par effraction, de vol ou d'évasion.

Ce que cette loi propose donc est une inversion assez bizarre des priorités en matière de sécurité publique en ciblant les détenus qui ont les meilleures chances de se réinsérer dans la collectivité. Il n'y a aucune preuve valable qui nous permet de dire que nous protégerons mieux la société en prenant des mesures spéciales à l'égard des détenus coupables d'infractions de l'annexe I et de l'annexe II plutôt que de prendre des dispositions à l'égard de l'ensemble des délinquants.

Le Service correctionnel du Canada a étudié le cas de 15,000 détenus qui avaient été libérés sur une période de 10 ans et en est arrivé aux conclusions suivantes. Sur les 15,000 détenus libérés, 5,435, soit 36 p. 100, avaient été réincarcérés. Dans l'ensemble, les délinquants qui avaient été condamnés la première fois pour une infraction mentionnée à l'annexe I ou II n'étaient pas plus susceptibles d'être réincarcérés dans des établissements fédéraux que les délinquants qui avaient été condamnés pour des infractions qui ne sont pas prévues dans ces annexes.

Aucune donnée empirique ne permet donc de prétendre que le fait de modifier l'admissibilité à la libération conditionnelle aura un effet dissuasif. Il n'y a aucune preuve que le fait de modifier l'admissibilité à la libération conditionnelle de manière à ce qu'un détenu doive purger la moitié plutôt que le tiers de sa peine aura une incidence sur le taux de criminalité au Canada.

En outre, je pense que si nous examinons ce qui se fait à l'heure actuelle, nous constaterons que les détenus trouvés coupables d'infractions mentionnées à l'annexe I purgent entre 50 et 70 p. 100 de leur peine en prison avant d'être libérés. En d'autres mots, la proposition visant à obliger le détenu à purger la moitié plutôt que le tiers de sa peine ne change rien à ce qui se fait déjà et je m'interroge vraiment sur les raisons qui ont motivé cette modification.

Je suppose que l'on pourrait dire que ce projet de loi ne fait qu'institutionnaliser cette pratique en demandant aux juges de prendre de façon discrétionnaire cette décision d'ordonner que le condamné purge la moitié de sa peine au lieu du tiers, c'est-à-dire de déclarer que le détenu n'est pas admissible à la libération conditionnelle tant qu'il n'aura pas purgé la moitié, plutôt que le tiers, de sa peine. Si c'est le cas, pourquoi confier cette responsabilité aux juges qui, à mon avis, ne sont pas aussi bien placés que les responsables du système des libérations conditionnelles pour prendre de telles décisions? Les faits portent à croire que cela n'aura aucun effet sur la durée des peines ce qui, d'ailleurs, n'est peut-être pas l'intention, mais pourquoi transférer cette décision discrétionnaire des agents de libérations conditionnelles aux membres de la magistrature?

*Texte]*

If we look, for example, at homicide rates in Canada from 1867 to the present—and these are generally regarded as the most accurate index of any criminal offence—we find changes in penalty cannot be related to the amount of such violent death we've experienced over time. As I'm sure all members of the committee are aware, the abolition of capital punishment has had no impact on the murder rate. In fact, in the United States, where executions have recently become almost routine, the murder rate has been steadily increasing over the past three years. More pointedly, perhaps, those states which have the highest rates of execution also typically have the most serious problems with violent crime. The solution Bill C-36 adopts in response to the complexity of violent crime is I think quite sadly simplistic, at least on this issue of when offenders are to be released and the power you want to give the judiciary to make these judgments.

I might add that in my conversations with people who have talked to judges about this, the judiciary aren't at all interested in assuming this discretionary responsibility. I don't know why legislation would impose a discretionary judgment on the judiciary when they have no interest in exercising it.

The government appears to believe if violent offenders and illegal drug distributors are kept in jail for a longer period of time, there will be a net benefit in community safety, even though, as I've suggested, the existing data suggest violent offenders are already spending well over 50% of the sentence in jail—between 50% and 70%. Attempted murder, manslaughter, rape, aggravated sexual assault, other sexual offences, wounding, assault, kidnapping, robbery... I could go through the list. In every case the average length of time served is in excess of 50% of sentence.

Frankly, if one looks around the world, one finds very little support for this get-tough hypothesis, which I assume is what is motivating the government in this instance. The nation-states that have the lowest rates of violent crime typically impose the least amount of imprisonment in response to such problems: Britain, Japan, and the Scandinavian countries, for example. The countries with the highest rate of violent crime tend to be the most punitive: the United States, South Africa, Iran, Iraq.

*[Traduction]*

Si nous prenons, par exemple, les taux d'homicides au Canada de 1867 jusqu'à aujourd'hui—et ces taux sont en général considérés comme étant l'indice le plus exact de toute infraction criminelle—nous constatons qu'il est impossible de faire le lien entre les changements apportés aux peines et le nombre de morts violentes qu'il y a eues au cours des années. Tous les membres du comité savent sans doute que l'abolition de la peine de mort n'a eu aucun effet sur le taux de meurtre. En fait, aux États-Unis, où les exécutions sont devenues récemment presque courantes, le taux de meurtre augmente régulièrement depuis trois ans. Il serait peut-être plus pertinent de souligner que les États où le nombre d'exécutions est le plus élevé sont en général ceux où les crimes violents posent les problèmes les plus graves. La solution qui est proposée dans le projet de loi C-36 devant la complexité des crimes violents est, à mon avis, tristement simpliste, du moins en ce qui a trait au moment de la libération des délinquants et au pouvoir que l'on envisage de donner aux juges à cet égard.

J'ajoute également que des personnes qui ont discuté de cette question avec des juges m'ont dit que la magistrature n'a pas du tout envie d'assumer cette responsabilité discrétionnaire. Je ne sais pas pourquoi une loi imposerait à la magistrature un pouvoir discrétionnaire qu'elle ne souhaite pas exercer.

Le gouvernement semble croire que le fait d'incarcérer plus longtemps les personnes coupables de crimes violents ou d'infractions liées au trafic des stupéfiants produira un avantage net en protégeant mieux la société alors que, comme je l'ai déjà dit, les données qui existent montrent que les criminels violents passent déjà beaucoup plus que 50 p. 100 de la durée de leur peine en prison—soit entre 50 et 70 p. 100 de leur peine. Il s'agit des cas de tentative de meurtre, d'homicide involontaire, de viol, d'agression sexuelle grave, d'autres infractions sexuelles, d'agression causant des lésions corporelles, de voies de fait, d'enlèvement, de vol qualifié... Je pourrais vous donner toute la liste. Dans chacun de ces cas, la durée moyenne d'incarcération dépasse 50 p. 100 de la peine.

Honnêtement, si vous examinez ce qui se passe dans le monde, vous trouverez très peu d'appui pour cette hypothèse selon laquelle il faut être plus sévère, hypothèse, je suppose, qui a poussé le gouvernement à agir en ce sens. Les nations qui ont les taux de crimes violents les plus faibles sont généralement ceux qui ont les peines d'emprisonnement les moins longues pour de telles infractions; la Grande-Bretagne, le Japon et les pays scandinaves, par exemple. Les pays dont les taux de crimes violents sont les plus élevés sont en général les plus sévères: les États-Unis, l'Afrique du Sud, l'Iran, l'Irak.

• 0910

In the Netherlands, where cannabis use and distribution are tolerated, consumption by Dutch youth is about one-fifth of the current Canadian and American rates. The best approach to control of this particular drug may well be to extract the state entirely from its current agenda of criminalization and to begin to think of regulation and taxation.

Aux Pays-Bas, où l'on tolère l'utilisation et la distribution du cannabis, la consommation des jeunes Hollandais représente environ le cinquième seulement de la consommation canadienne et américaine. Le meilleur moyen de contrôler cette drogue pourrait bien être de la décriminaliser complètement et d'envisager plutôt de la réglementer et de la taxer.



*[Text]*

I might add that the sections with respect to drugs, to changing the eligibility for drug offenders, are a little curious, because, unlike violent offenders, drug offenders now tend to spend, under the Narcotics Control Act, about 40% of the sentence in jail, and under the Food and Drug Act about 35% of the sentence in jail. So this would be a substantive change.

I'm not sure of the motivation for it. When I look at the intention to gate serious drug offenders, which is also proposed in the bill, I have a number of practical questions, to which I think there are no easy answers. In order to be detained under existing criteria the person must be convicted of an offence on the schedule, and second, the offence must have caused death, or serious harm to another person defined as severe physical or psychological harm. Obviously we are not talking about that in the instance of a drug offence. Thirdly, an offender must be considered to be likely to commit another offence involving death or serious bodily harm before the expiry of sentence.

I suppose you could ask: is the offender likely to commit another serious drug offence? How are you going to determine that? Are you going to have people in the community investigating, are you going to have intelligence officers out in the community gathering data? It seems to be highly problematic. Never mind the moral legitimacy of the approach that is being taken, just on a practical level it seems a highly difficult matter in which to involve oneself.

The legislation says in proposed subsection 741.2 of the code that independent of the issue of deterrence it's appropriate to express society's denunciation of the crimes in question. I certainly agree that we must express denunciation of violent crime and hold offenders accountable for their actions, and it seems reasonable that violent crimes should be denounced more than any other form of crime. I would certainly include drug offences in the category there.

I think drug offences are really non-violent forms of crime. If you want to talk about serious drug offences that really do a great deal of harm, I think you should start to focus on the people who distribute alcohol and tobacco in this country as much as you focus on the people who distribute marijuana, or even cocaine and heroin, which are more dangerous drugs than a drug like marijuana.

I think it's a sadly misplaced priority with respect to the issue of public health. Why do we criminalize drugs in the first place? I assume that it has something to do with public health. I think it has more to do with morality, quite frankly,

*[Translation]*

J'ajouterais que les dispositions relatives aux stupéfiants, celles qui modifient l'admissibilité à la libération conditionnelle pour les personnes trouvées coupables d'une infraction liée à la drogue, sont un peu bizarres, car contrairement aux délinquants violents, ceux qui commettent une infraction liée aux stupéfiants passent à l'heure actuelle environ 40 p. 100 de leur peine en prison s'ils ont contrevenu à la Loi sur les stupéfiants et environ 35 p. 100 de leur peine s'ils ont commis une infraction à la Loi sur les aliments et les drogues. Il s'agirait donc d'une modification de fond.

Je ne sais pas bien quelle en est la raison. Je me pose un certain nombre de questions d'ordre pratique, auxquelles je ne pense pas qu'il y ait de réponse facile, au sujet de la disposition relative au maintien de l'incarcération au cours de la libération d'office d'un détenu ayant commis une infraction grave en matière de drogue, qui est également proposée dans ce projet de loi. En vertu des critères actuels, pour que l'incarcération soit maintenue, le détenu doit premièrement avoir été trouvé coupable d'une infraction visée à l'annexe I ou II, deuxièmement, l'infraction doit avoir causé la mort ou un dommage grave, physique ou psychologique, à une autre personne. Manifestement, ces critères ne s'appliquent pas dans le cas d'une infraction liée à la drogue. Troisièmement, il doit y avoir des motifs raisonnables de croire que le détenu commettra une autre infraction causant la mort ou un dommage grave à une autre personne s'il est libéré avant l'expiration légale de sa peine.

Je suppose qu'on pourrait se demander si le délinquant risque de commettre une autre infraction grave en matière de drogue. Comment déterminer cela? En demandant à des gens dans la collectivité de mener des enquêtes, en demandant à des agents du service de renseignements de mener une enquête dans la collectivité? Cela me semble très difficile. Outre le problème de légitimité morale que pose la méthode proposée elle me semble très difficile à appliquer simplement sur le plan pratique.

Le nouvel article 741.2 du Code criminel proposé dans le projet de loi laisse entendre qu'il est acceptable d'exprimer la réprobation de la société à l'égard de l'infraction commise indépendamment de l'effet dissuasif. Je suis certes d'accord pour dire que nous devons exprimer la réprobation à l'égard d'un crime violent et obliger les délinquants à rendre compte de leurs gestes, et il m'apparaît raisonnable que les crimes violents soient réprouvés plus sévèrement que tout autre crime. Je n'hésiterais pas à inclure les infractions en matière de drogue dans cette catégorie.

Je pense que les infractions en matière de drogue sont en réalité des crimes non violents. Si vous voulez parler d'infractions graves en matière de drogue qui causent vraiment des dommages graves, je pense que vous devez commencer par cibler les personnes qui distribuent l'alcool et le tabac dans ce pays tout autant que les gens qui distribuent de la marijuana, voire de la cocaïne et de l'héroïne, qui sont plus dangereuses qu'une drogue comme la marijuana.

Je pense qu'en matière de santé publique, notre ordre de priorités laisse grandement à désirer. Pourquoi, d'ailleurs, criminaliser les drogues? Je suppose que c'est pour des raisons de santé publique. Mais très honnêtement, je pense

[Texte]

than public health, because if we look at public health the drugs that are actually killing us are the legal ones and not the illegal ones, even when you take rates of use into account. I'm very puzzled as to inclusion of serious drug offences. It seems to me just a sop to the "Just Say No" campaign or war on drugs in the United States, and I suppose George Bush will be happy in any event.

It seems reasonable that violent crimes should be denounced more than any other form of crime, and most particularly violent crime that abuses the physically or mentally disadvantaged, the more powerless members of society, women, children, animals. But I do not believe that the wide swath that you have cut across the realm of violence can be justified.

Some forms of violence are more deserving of censure than others, and the inclusion of virtually all violent offences within schedule I places an extraordinary discretion in the hands of sentencing judges.

Again I would direct the committee back to my earlier query. Are sentencing judges really in a better position to exercise such discretion than parole boards? By definition they will have less information at their disposal. I think what is really needed, rather than trying to keep offenders in jail longer, is less time in prison. That is what the Archambault commission recommended, and this seems to fly in the face of what Archambault recommended, less time rather than more.

I think more resources within the prison and considerably more resources to support the process of offender reintegration within the community are the kinds of measures that give us our greatest hope for a more peaceful society.

I would be happy to answer any questions that members of the committee have, and to elaborate on any of the points that I have made.

**The Chairman:** Thank you very much, Professor Boyd.

**Mr. Rideout (Moncton):** With respect to your last comment, you have focused on clause 120, but you talked about more resources in prisons. Perhaps you could elaborate a little on that first: what types of resources and what sorts of things are lacking. What do you suggest we should be doing?

• 0915

**Prof. Boyd:** I guess I have been in a fortunate position. I have met a lot of offenders coming out on parole. It seems to me that they are always in need of resources in terms of their social skills, in terms of their economic well-being, and in terms of their ability to cope after a very long prison sentence. Although parole officers are, in my experience, dedicated people who give a lot of time and effort, there is a lot more need for other kinds of support.

**Mr. Rideout:** Our understanding is that a large portion of the population is illiterate. Therefore, you are going to be facing some very difficult problems in that area. To your knowledge, are we spending enough money in this area?

[Traduction]

qu'il s'agit davantage de moralité que de santé publique car les drogues qui nous tuent ce ne sont pas les drogues illégales, mais bien les drogues légales, même en tenant compte des taux de consommation. L'inclusion des infractions graves en matière de drogue me laisse très perplexe. J'ai l'impression que ça s'inspire de la campagne «La drogue, pas besoin de ça» ou de la guerre contre la drogue que mènent les États-Unis et j'imagine que cela ravira George Bush.

Il me semble raisonnable que les crimes violents soient plus sévèrement répréhendus que tout autre genre de crime et surtout les crimes violents contre les personnes atteintes de handicaps physiques ou mentaux, les plus faibles de la société, les femmes, les enfants, les animaux. Mais je ne crois pas qu'il soit possible de justifier un tel amalgame de crimes violents.

Certaines formes de violence sont plus répréhensibles que d'autres; l'inclusion de presque tous les crimes violents à l'annexe I donne aux juges qui imposent une peine un pouvoir discrétionnaire extraordinaire.

Je répète la question que j'ai posée tout à l'heure au comité. Les juges qui prononcent une sentence sont-ils mieux placés pour exercer un tel pouvoir discrétionnaire que les commissions de libération conditionnelle? Par définition, ils ont moins de renseignements sur lesquels fonder leurs décisions. Je pense qu'au lieu d'essayer d'incarcérer les délinquants plus longtemps il faudrait au contraire leur faire passer moins de temps en prison. Ce projet de loi semble aller à l'encontre de la recommandation de la Commission Archambault qui proposait de réduire le temps d'incarcération et non pas de l'allonger.

Je pense que pour que notre société devienne plus pacifique, notre meilleur espoir est d'accroître les ressources des établissements pénitentiaires et d'accorder beaucoup plus de ressources pour aider le délinquant à se réinsérer dans la collectivité.

Je serai heureux de répondre aux questions des membres du comité et de vous donner davantage de précisions sur les points que j'ai soulevés.

**Le président:** Merci beaucoup, professeur Boyd.

**M. Rideout (Moncton):** Vous nous avez parlé surtout de l'article 120 mais, dans votre dernière remarque, vous avez dit qu'il fallait donner plus de ressources aux établissements pénitentiaires. Pourriez-vous tout d'abord nous donner un peu plus de détails sur le genre de ressources et les choses qui manquent? À votre avis, que devrions-nous faire?

**M. Boyd:** Je suppose que je me suis trouvé dans une position privilégiée. J'ai rencontré beaucoup de délinquants à qui l'on venait d'accorder la libération conditionnelle. Il m'a semblé qu'il leur manquait toujours des ressources en ce qui a trait à leurs aptitudes sociales, leur bien-être économique et leurs possibilités d'adaptation après avoir purgé une longue peine d'emprisonnement. Bien que, selon mon expérience, les agents de libération conditionnelle soient des gens très dévoués qui ne ménagent ni leur temps ni leurs efforts, les détenus nouvellement libérés ont un besoin criant d'autres types d'appui.

**M. Rideout:** Nous croyons savoir que la proportion d'illettrés est élevée dans cette population. Vous allez donc rencontrer de très graves problèmes à cet égard. Dépensons-nous suffisamment d'argent dans ce domaine?

[Text]

**Prof. Boyd:** Well, education within prisons has certain positive aspects that one can talk about historically, in terms of their being successes, and certain negative aspects.

I don't think there is any doubt that a well-educated public is one of the best recipes for avoiding future crime. Certainly people who are illiterate, as you say, are a significant problem. The people who make up our penitentiary population are drawn from the lowest strata of our community and those people, I would argue, need the carrot more than the stick. What concerns me about this legislation is that it seems to offer more of the stick than the carrot.

**Mr. Rideout:** Recognizing the problem with the Charter of Rights and Freedoms, are there any methods that we can use to force prisoners to utilize some of the programs that are available, particularly in the area of illiteracy? It is one, but—

**Prof. Boyd:** I worked for a while as a probation officer and I found that the best that I was able to do for people came when they wanted to see me, when there was some assistance that I could offer. I think parole officers generally feel the same. Although they have a very important duty to protect society and that probably comes first, I think the greatest satisfaction that most get from their job is that of assistance.

When you force somebody into a situation so that he has to take A or B as a strategy, I think we are bound to fail in those circumstances.

**Mr. Rideout:** You also indicate that you don't feel that judges are in a good enough position to make decisions with respect to when people should be getting parole.

**Prof. Boyd:** I guess I could say two things about that. First, I don't think judges want that discretionary judgment, because they see an offender at trial, and the number of offenders, murderers, and others I talk to tell me at the trial I lied, or at the trial I was just trying to save my ass, to put it bluntly.

Many people do come to terms with their violence in jail—I have been fortunate again to meet many of these people—so I think you do want to make a judgment a number of years after the fact rather than at the time. It seems to me axiomatic that by definition we have more information available two years or five years or perhaps even 10 years down the road.

Why would we want to give this discretionary judgment to the judiciary when in fact people are already spending more than half their sentence in jail, violent offenders?

**Mr. Rideout:** We have had suggested to us at other committee meetings that when a judge hands down a sentence, be it two years, three years or whatever, that be the actual sentence and time served, and that flowing from that

[Translation]

**M. Boyd:** Eh bien, l'expérience nous apprend que l'enseignement qui est dispensé en prison présente certains aspects positifs—il y a eu des succès—mais il y a aussi des aspects négatifs.

Je pense qu'il ne fait aucun doute qu'un public dont le niveau d'instruction est élevé constitue l'une des garanties les plus sûres contre le crime à l'avenir. Il est certain que les personnes illettrées, comme vous le dites, constituent un grave problème. Notre population pénitentiaire est tirée des couches inférieures de notre société et selon moi, ces personnes ont davantage besoin d'encouragements que de châtiments. C'est pourquoi ce projet de loi me préoccupe car il semble contenir beaucoup plus de châtiments que de mesures visant à encourager.

**M. Rideout:** À la lumière du problème que pose la Charte des droits et libertés, y a-t-il des méthodes que nous pouvons utiliser pour forcer les détenus à avoir recours à certains des programmes qui leur sont offerts, surtout ceux qui visent à enrayer l'analphabétisme? Il y en a, mais...

**M. Boyd:** J'ai travaillé pendant un certain temps comme agent de probation et j'ai constaté que je réussissais mieux avec les délinquants qui voulaient me voir et quand il y avait quelque chose que je pouvais leur offrir. Je pense que les agents de libération conditionnelle seraient en général du même avis. Même si ces agents ont un devoir très important, celui de protéger la société, préoccupation qui vient sans doute en premier lieu, je pense qu'ils tirent la plus grande satisfaction du fait de pouvoir aider les gens.

Si vous forcez les gens à devoir choisir entre l'option A ou l'option B comme stratégie, je pense que votre tactique sera vouée à l'échec.

**M. Rideout:** Vous pensez aussi que les juges ne sont pas les mieux placés pour décider du moment de la libération conditionnelle des détenus.

**M. Boyd:** À ce sujet, je dirai deux choses. Premièrement, je pense que les juges ne veulent pas de ce pouvoir discrétionnaire, car ils ne voient le détenu qu'au moment de son procès et un grand nombre de détenus auxquels j'ai parlé, qu'il s'agisse de meurtriers ou d'autres délinquants, me disent qu'au moment de leur procès ils ont menti et qu'ils essayaient tout simplement de sauver leur peau.

De nombreux détenus arrivent à maîtriser leur violence pendant leur emprisonnement—et encore une fois, j'ai eu la chance d'en rencontrer plusieurs—et il vaudrait donc mieux que ce genre de jugement s'exerce plusieurs années plus tard plutôt qu'au moment du procès initial. Nous disposons bien sûr de plus d'information quand deux, cinq ou même dix ans se sont écoulés, c'est évident.

Pourquoi donner ce pouvoir discrétionnaire à la magistrature alors que les délinquants coupables de crimes violents purgent déjà plus de la moitié de leur peine en prison?

**M. Rideout:** Lors d'autres séances de comité, certains ont exprimé l'avis que quand un juge impose une peine, qu'il s'agisse de deux ans, trois ans ou plus, cette peine devrait correspondre au temps d'emprisonnement réel et cet

[Texte]

would be perhaps mandatory supervision or whatever method after that. But if a judge says two years, then two years it is, so that judges are not trying to compensate for what they think the Parole Board is going to do to a particular criminal who is before them.

**Prof. Boyd:** One point that the directions for reform document makes is that it would be inappropriate really for judges not to have some sense in their minds as to when a person is likely to be released. It seems to me we can cut this in one of two ways.

The bottom line is what the Archambault commission suggested and what research study after research study has established: that we should be sentencing people to less time in jail, not more. This legislation seems to move in the opposite direction. It seems to pander really to public fears rather than leading public opinion, and this is an area where we have the research to document the appropriateness of a role that would lead public opinion.

**Mr. Rideout:** Would you go so far as to say that anybody who commits a non-violent crime should not be incarcerated?

• 0920

**Prof. Boyd:** I don't think I would go that far. People who are bilking the public, the community generally--

**Mr. Rideout:** Like lawyers.

**Prof. Boyd:** Lawyers. White-collar crime does an awful lot more damage in some instances I suppose than some forms of violence, certainly not to the specific individual harm. But on a global basis I think we can argue that certain kinds of non-violent crime may have to be responded to with a jail sentence, although I would try to restrict that.

**Mr. Rideout:** I found curious a remark in your notes, near the end, where you say:

Some forms of violence are more deserving of censure than others, and the inclusion of virtually all violent offences under Schedule I places an extraordinary discretion in the hands of sentencing judges.

Perhaps you would elaborate on that a little bit.

**Prof. Boyd:** Not long ago in Vancouver, and you may have heard about this, a young man was arrested and charged with having killed a number of flamingos. Flamingos are very defenceless birds. This outraged, quite appropriately, a great many of us in the community. It struck me that what really upsets us about crime is the abuse of the powerless or the abuse of somebody who is physically disadvantaged or mentally disadvantaged. I think that is one of the reasons I consider violent sexual offences to be particularly deserving of condemnation, because it is such an abuse of power. It is one of the reasons the general population looks down on, and treats ultimately with violence, the protective custody. I must say, though, that evidence suggests that sex offenders are no more likely to recommit than other kinds of violent offenders. If you are looking at that second part of 741, which I take to be legitimate, expressing denunciation of certain kinds of

[Traduction]

emprisonnement serait suivi d'une période de surveillance obligatoire ou de quelque chose de semblable. Ainsi, si un juge imposait une peine de deux ans, le détenu purgerait réellement une peine de deux ans, afin d'éviter que les juges ressentent le besoin de compenser les mesures éventuelles que prendra la Commission des libérations conditionnelles à l'égard du délinquant qui est devant eux.

**M. Boyd:** Selon le document «Vers une réforme», il ne serait pas approprié que les juges n'aient aucune idée du moment où le détenu est susceptible d'être libéré. Il me semble qu'on doive effectivement choisir l'un ou l'autre système.

Mais, en dernière analyse, il faut tenir compte de ce qu'a suggéré la Commission Archambault et de ce qu'ont établi de nombreuses études de recherche: il faut des périodes d'incarcération plus courtes et non le contraire. Ce projet de loi semble vouloir aller dans la direction opposée. Il semble aller au devant des craintes du public plutôt que de mener l'opinion publique; pourtant, les résultats de la recherche indiquent que dans ce domaine il conviendrait mieux de guider l'opinion publique et de la faire évoluer.

**M. Rideout:** Iriez-vous jusqu'à dire que quiconque commet un crime non violent ne devrait pas être incarcéré?

**M. Boyd:** Je pense que je n'irais pas jusqu'à dire cela. Les escrocs qui filoutent la population, la société en général. . .

**M. Rideout:** Comme les avocats.

**M. Boyd:** Oui. La criminalité dans le monde des affaires peut causer des dommages beaucoup plus importants que certaines formes de violence, et toucher beaucoup plus de gens. Bien que j'essayerais d'en limiter la portée, je pense qu'on peut partir du principe général qu'il faut imposer des peines d'emprisonnement pour certains types de crimes non violents.

**M. Rideout:** J'ai trouvé curieuse l'une des remarques que vous faites dans votre mémoire, près de la fin:

Certaines formes de violence sont plus répréhensibles que d'autres; l'inclusion de presque tous les crimes violents à l'annexe I donne aux juges qui imposent une peine un pouvoir discrétionnaire extraordinaire.

Peut-être pourriez-vous développer votre pensée pour nous.

**M. Boyd:** Il n'y a pas très longtemps, à Vancouver—peut-être en avez-vous entendu parler—on a arrêté un jeune homme et on l'a accusé d'avoir tué un certain nombre de flamants roses. Les flamants sont des oiseaux très vulnérables, sans défense. Beaucoup d'entre nous ont été outrés par ce crime, et avec raison. Il m'est apparu que ce qui nous bouleverse vraiment face au crime ce sont les sévices infligés à ceux qui sont sans défense, ou à ceux qui souffrent d'une incapacité physique ou mentale. C'est l'une des raisons pour lesquelles les infractions sexuelles avec violence me semblent particulièrement condamnables, car elles représentent un grave abus de pouvoir. C'est l'une des raisons pour lesquelles la population carcérale traite en général avec mépris, voire avec violence, le groupe de détenus qui font l'objet d'une garde préventive. Je me dois d'ajouter, toutefois, que l'expérience montre que les

[Text]

conduct, I think it is the abuse of people who have the least power that I find, and I think most of us find, most offensive.

**Mr. Rideout:** Perhaps you can tell me what areas of violent crime would not warrant what you are suggesting.

**Prof. Boyd:** I guess I would take out the one-third to a half entirely. I don't see the point of it. The Parole Board is now releasing people somewhere between 50% and 70% of sentence. Why would we change that?

**Mr. Rideout:** But what violent crime is acceptable?

**Prof. Boyd:** I don't think any form of violence is acceptable. Personally and professionally I make strong statements against violence.

But to the extent we are going to express denunciation, and to the extent it is a discretionary judgment, how should judges be instructed to exercise that power? As I said, they ought not to exercise that power in any event, that we should just scrap that part of the bill. But to the extent they are going to do that, and I don't think that is a good idea, I would hope they would focus most on abuse of the powerless. We don't have any guarantee how judges will decide. Some judges will be very upset about a particular kind of crime and others about another kind of crime.

**Mr. Rideout:** I take it that you don't see any discretion that would allow community values which differ across the country to become applicable and the judges to allow for that.

**Prof. Boyd:** Well, I don't know. Certainly one has to be sensitive to community values. There is always that trade-off we have in all areas, in obscenity, for example, and other areas of the law, where we try to balance community values with national interest. I can't really comment on that unless you have a specific example.

**Mr. Rideout:** I am out of time anyway.

**The Chairman:** Before we proceed with Mr. Blackburn, I think you make a very good point and a very strong point: why transfer from the Parole Board to the judiciary? From your brief and what you have said, this, obviously, is your main objection. But are there any elements of the bill that you do like? And do you understand why the government is bringing forward this bill, or do you think it should be scrapped?

[Translation]

délinquants coupables d'infractions d'ordre sexuel ne sont pas plus portés à récidiver que les autres types de délinquants violents. Si vous regardez la deuxième partie de l'article 741, qui me semble légitime, où il est question de la réprobation de la société à l'égard de certaines infractions, je pense que ce sont les abus de pouvoir à l'endroit de ceux qui en ont le moins qui me semblent le plus répréhensibles et je pense que la plupart des gens partageraient cet avis.

**M. Rideout:** Peut-être pourriez-vous nous dire à quels types de crime violent ces dispositions ne devraient pas s'appliquer.

**M. Boyd:** Je pense que j'éliminerais le tiers ou la moitié de ceux qui figurent à l'annexe I. Je n'en vois pas l'utilité. La Commission des libérations conditionnelles libère maintenant les détenus qui ont purgé entre 50 et 70 p. 100 de leur peine. Pourquoi changerions-nous cela?

**M. Rideout:** Mais quels crimes violents sont acceptables?

**M. Boyd:** Aucune forme de violence n'est acceptable. Je m'insurge contre la violence, personnellement et professionnellement.

Mais dans la mesure où la société exprime sa réprobation et dans la mesure où il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire, comment devrait-on demander aux juges d'exercer ce pouvoir? Comme je l'ai dit, je suis d'avis qu'ils ne devraient pas jouir de ce pouvoir de toute façon, et que nous devrions simplement supprimer cette partie du projet de loi. Mais, cela étant dit, s'ils doivent le faire, j'espère qu'ils axeront leurs efforts sur les crimes commis contre des victimes sans défense, vulnérables. Nous n'avons aucune garantie quant aux décisions que prendront les juges. Certains juges seront particulièrement outrés par certains types de crimes alors que ce seront d'autres types d'infractions qui révolteront d'autres juges.

**M. Rideout:** Dois-je comprendre que vous n'accepteriez aucune discrétion qui permette aux juges de tenir compte des valeurs communautaires qui diffèrent d'une région à l'autre du pays.

**M. Boyd:** Eh bien, je ne sais pas. Il est certain qu'il faut être sensible aux valeurs de la communauté. Il faut tenter d'équilibrer les choses en ce qui a trait à l'obscénité, par exemple, ainsi que dans d'autres questions de droit, où nous devons essayer de contrebalancer les valeurs de la communauté et l'intérêt national. Je ne peux pas vraiment faire de commentaires là-dessus à moins que vous ne me proposiez un exemple précis.

**M. Rideout:** De toute façon, j'ai épuisé tout le temps qui m'était alloué.

**Le président:** Avant de donner la parole à M. Blackburn, je voudrais dire que vous avez fait une observation très juste et très probante: Pourquoi transférer un pouvoir de la Commission des libérations conditionnelles à la magistrature? Il ressort de votre mémoire et de vos propos que c'est votre principale objection. Mais y a-t-il des éléments du projet de loi qui vous plaisent? Comprenez-vous pourquoi le gouvernement présente ce projet de loi, ou pensez-vous plutôt qu'il devrait être supprimé?

[Texte]

**Prof. Boyd:** I don't think the entire bill should be scrapped. The part of the bill that has really gotten the most press and which people focus on most when they talk about is. . . There is a perception in the community, I believe, from looking at media reports, that we are actually increasing the amount of time that violent offenders spend in jail as a consequence of this legislation, that that will be the net effect.

**The Chairman:** Is that not the truth?

• 0925

**Prof. Boyd:** No, I don't think it's necessarily the truth, because you already have people spending 50% to 70%—

**The Chairman:** Well, if they're at present spending 50% to 70% and they're eligible in one-third, if they're not eligible until one-half they may spend 80% to 90%.

**Prof. Boyd:** It's possible. But I had thought the intent. . . I mean, what you seem to be suggesting to me is that what you really want is not half but something a little further, like 70%. You want to push it from half to beyond that.

**The Chairman:** The reason the bill was brought in, I think, is the public out there, the great—

**Prof. Boyd:** As I say, you're pandering to the public fear.

**The Chairman:** Well, certainly; and the public has a genuine fear. If you live in Toronto and you see the murder rate going up the way it has. . . I live ten miles outside of Toronto.

You know, the situation is the people have a great misunderstanding of the whole judicial system. They can't understand why when a fellow is sentenced to three years, he will be out in two, and maybe out in one. They can't understand that.

**Prof. Boyd:** All you're really telling me is you want people to spend more time in jail, and you're saying the public would like people to spend more time in jail. I'm saying there isn't evidence that would support that kind of an approach, and in fact what your legislation does is it institutionalizes current practice. Your hope is—now I understand—it won't be 50%; in future it will be 80% or 90%.

Why is it that last year, in the recent homicide data. . . sure, we had a big increase in Toronto, but in other parts of the country there was a decrease. If you look historically, over the past 25 years, you see the homicide rates have traditionally been exceptionally low in Newfoundland and eastern Canada and have gone to rather high levels in the west. That's been true actually for 100 years.

**The Chairman:** Why?

**Prof. Boyd:** Because the cultures are different in each of these different countries, and that gives rise to different risks.

[Traduction]

**M. Boyd:** Je ne pense pas qu'il faille supprimer tout le projet de loi. La partie du projet de loi qui a fait couler le plus d'encre et qui suscite le plus de commentaires. . . La perception existe dans la communauté, je crois, d'après ce qu'en disent les médias, que l'effet net de cette loi sera de prolonger les périodes d'incarcération des délinquants violents.

**Le président:** N'est-ce pas le cas?

**M. Boyd:** Je ne pense pas que ce soit nécessairement le cas, car vous avez déjà des gens qui passent de 50 à 70 p. 100. . .

**Le président:** Eh bien, s'ils purgent à l'heure actuelle de 50 à 70 p. 100 de leur peine alors qu'ils sont admissibles à la libération conditionnelle après en avoir purgé le tiers, si ce seuil d'admissibilité passe à 50 p. 100, il se peut qu'ils purgent de 80 à 90 p. 100 de leur peine.

**M. Boyd:** C'est possible. Mais je pensais que l'intention. . . Vous semblez dire que ce seuil de 50 p. 100 ne vous plaît pas vraiment et que vous préféreriez quelque chose d'un peu plus long, comme 70 p. 100. Vous préféreriez que le détenu ait purgé plus de 50 p. 100 de sa peine avant de pouvoir demander la libération conditionnelle.

**Le président:** La raison pour laquelle le projet de loi a été déposé, je pense, c'est que le grand public. . .

**M. Boyd:** Comme je le disais, vous essayez d'aller au devant des craintes du public.

**Le président:** Et pourquoi pas; les craintes du public sont légitimes. Quand on vit à Toronto et qu'on voit le nombre de meurtres grimper en flèche comme il l'a fait. . . J'habite à 10 milles de Toronto.

Vous savez, la vérité c'est que les gens comprennent mal tout l'appareil judiciaire. Ils ne comprennent pas pourquoi, lorsqu'un détenu est condamné à trois ans de prison, il sera libéré après avoir purgé deux années de sa peine, et peut-être même une seule. Ils ne comprennent pas cela.

**M. Boyd:** Tout ce que vous me dites au fond, c'est que vous voulez que les gens passent plus de temps derrière les barreaux et que le public aimerait aussi que les criminels soient incarcérés pendant de plus longues périodes. Pour ma part, je prétends qu'il n'existe aucune preuve qui permette de penser que ce soit une bonne approche et l'effet réel de ce projet de loi sera simplement d'institutionnaliser la pratique courante. Vous espérez—je comprends, maintenant—que ça ne sera pas 50 p. 100, mais qu'à l'avenir ça sera 80 ou 90 p. 100.

Pourquoi pensez-vous que l'an dernier, selon les statistiques récentes sur les homicides. . . Il est vrai qu'il y a eu une grosse augmentation à Toronto, mais dans d'autres régions du pays, il y a eu diminution. Si vous regardez les statistiques des 25 dernières années, vous verrez que les taux d'homicides ont toujours été exceptionnellement faibles à Terre-Neuve et dans l'est du Canada et ont toujours été plutôt élevés dans l'ouest du pays. C'est le cas, d'ailleurs, depuis 100 ans.

**Le président:** Pourquoi?

**M. Boyd:** Parce que les cultures sont différentes dans chacune de ces trois régions et les risques diffèrent aussi.

[Text]

**The Chairman:** Right.

**Prof. Boyd:** So why are you, in the House of Commons, playing around with the tariff, the penalty to be imposed, as if that's the key variable, when all the evidence we have suggests the key variable is rather the culture people are brought up in? I can tell you about the city of Vancouver. Kerrisdale: dozens and dozens of blocks—no homicide. Twelve blocks from Main and Hastings, downtown east side: highest homicide rate of a twelve-block area anywhere in this country. It doesn't have anything to do with penalties. It has to do with the type of culture that has developed there.

So why do you pretend, in trying to pass this kind of legislation, manipulating the tariffs will give us the kind of social safety we want? I don't think there is any evidence to support that conclusion.

**The Chairman:** What do you suggest that will give us safety?

**Prof. Boyd:** I suggest diminishing penalties and providing more support for people on the way out of jail.

**Mr. Blackburn (Brant):** With all due respect, Professor Boyd, really where it begins, or where we should begin, in the prevention of crime is long, long before the criminal commits the crime. It's the poverty. You mentioned a certain section of Vancouver. I could tell you sections of Toronto, Montreal, Halifax, where it's the same.

It's very interesting. I can't recall when the last homicide was committed in St. John's, Newfoundland. I think it was years ago.

**Prof. Boyd:** There were some last year, but there were none in 1990.

**Mr. Blackburn:** It's a very, very low rate.

**Prof. Boyd:** It has the lowest in the western world.

**Mr. Blackburn:** Unfortunately, this bill, of course, doesn't address that. In my view, at least, I don't think this government or previous governments have really launched a war on poverty in this country.

**Prof. Boyd:** No, I think it's pretty clear the legislation the government has introduced has made the rich richer. I don't think there's any doubt about that. It has been documented in too many places to ignore that.

**Mr. Blackburn:** That's quite true.

The more I listen to witnesses, the more convinced I'm becoming that probably this bill should for the most part be torn up and sent back, or simply not passed.

I gather your main concern has to do with the parole eligibility section and whether or not judges are best capable to decide on that or whether the parole board isn't. Really what we're getting at here is whether or not we should

[Translation]

**Le président:** Je vois.

**M. Boyd:** Alors, pourquoi vous évertuez-vous, à la Chambre des communes, à jouer avec les sanctions, avec les peines qui seront imposées, comme si c'était là la variable clé, quand toute la recherche dont nous disposons indique que la variable clé est plutôt la culture dans laquelle les gens ont été élevés? Je peux vous parler de la ville de Vancouver. Prenez Kerrisdale: Il y a des douzaines et des douzaines de pâtés de maisons où il n'y a aucun homicide. Mais du côté est du centre-ville, à douze pâtés de maisons de l'intersection des rues Main et Hastings, nous avons le taux d'homicides le plus élevé du pays pour une zone de 12 blocs d'habitation. Ça n'a rien à voir avec les sanctions imposées. C'est lié au type de culture qui s'est développée dans cet endroit.

Alors pourquoi faites-vous semblant, en essayant de faire adopter ce projet de loi, que le fait de manipuler les sanctions va nous permettre d'accéder au type de société pacifique et sans risque que nous voulons? Je pense qu'il n'existe aucune preuve qui permette de tirer cette conclusion.

**Le président:** Et qu'est-ce qui garantirait notre sécurité, selon vous?

**M. Boyd:** Je pense qu'il faudrait imposer des peines moins longues au départ et fournir plus d'appui aux personnes qui quittent la prison.

**M. Blackburn (Brant):** Sauf votre respect, monsieur Boyd, je pense que la prévention du crime commence, ou devrait commencer bien avant que le criminel ne commette une infraction. C'est la pauvreté qui en est la cause. Vous avez parlé d'un certain quartier de Vancouver. Je pourrais vous parler de secteurs de Toronto, de Montréal, ou de Halifax où les conditions sont les mêmes.

C'est très intéressant. Je ne me souviens pas où remonte le dernier meurtre qui a été commis à St. John's, Terre-Neuve. Je pense que ça fait des années.

**M. Boyd:** Certains meurtres ont été commis l'an dernier, mais il n'y en a eu aucun en 1990.

**M. Blackburn:** Le taux est très, très faible.

**M. Boyd:** C'est le taux le plus bas du monde occidental.

**M. Blackburn:** Malheureusement, ce projet de loi ne s'attaque pas à la racine du mal, bien sûr. À mon point de vue, du moins, je ne pense pas que ce gouvernement, ni aucun gouvernement qui l'a précédé, ait vraiment déclaré la guerre à la pauvreté dans notre pays.

**M. Boyd:** Non, je pense qu'il est évident que les lois qui ont été introduites par ce gouvernement ont contribué à enrichir les riches. Je pense que ça ne fait aucun doute. Les confirmations affluent de trop de sources différentes pour qu'on puisse le nier.

**M. Blackburn:** C'est juste.

Plus j'écoute de témoins et plus je deviens convaincu que la majeure partie de ce projet de loi devrait sans doute être déchirée et renvoyée aux rédacteurs, ou qu'on devrait simplement ne pas l'adopter.

Si je ne m'abuse, vous vous inquiétez surtout des dispositions qui traitent de l'admissibilité à la libération conditionnelle et vous vous demandez si ce sont les juges ou la Commission des libérations conditionnelles qui sont les

[Texte]

emphasize the offence or the offender in parole. If you're putting the stress on the offender, then of course the judge, pressured by public opinion at trial, which is usually soon after the heinous crime has been committed, in most cases is going to feel compelled to be severe—

**Prof. Boyd:** Not necessarily.

**Mr. Blackburn:** —whereas if ten years later the person who committed that heinous crime has in fact reformed and changed during those years, then obviously the Parole Board will be much better qualified to decide whether or not he or she is deserving of parole. I think that's basically the problem.

• 0930

**Prof. Boyd:** I agree with you. There's another problem, though, which is that the government has really done an about-face on the recommendations of the Archambault commission. The proposal is to have offenders spend more time in jail, and I really don't see what good that's going to do, other than to pander to fears in the community that ultimately have to do, as I said earlier, as you implied, with the kinds of communities people grow up in.

**Mr. Blackburn:** Okay. As politicians—and you have heard this a million times—we have to deal with the real world. There's a public perception out there that we're going soft on crime, soft on violent criminals. Our chairman has referred to the fact that people read in the paper that somebody who has been sentenced to say ten years within a very short period of time is seen on the streets on a day parole or something like that. The whole criminal justice system, the sentencing system, the incarceration system, is in terrible disrepute at this time. Whether or not the public has the facts is almost immaterial at this point. What they want is the government to get tough with criminals. This bill, I would suggest to you, is extremely misleading because it really doesn't get tougher with those criminals. The practice, as you've said, is that most of them spend 50% anyway, so all we're doing is legitimizing that practice, or at least legalizing it.

You say we should denounce—now, that's hardly a legal word—

**Prof. Boyd:** It's in section 741.

**Mr. Blackburn:** It's still not a legal word in my opinion; it's a political word. You say that we should denounce violent behaviour in society. How?

[Traduction]

mieux placés pour prendre ce genre de décision. Au fond, nous nous demandons si nous devrions accorder plus d'importance à l'infraction ou au criminel quand il s'agit de prendre une décision quant à la libération conditionnelle. Si vous accordez plus d'importance au criminel, alors le juge, subissant les pressions de l'opinion publique lors du procès, qui a en général lieu peu de temps après le crime odieux, se sentira dans la plupart des cas contraint d'être sévère. . .

**M. Boyd:** Pas nécessairement.

**M. Blackburn:** . . . alors que si 10 ans plus tard la personne qui a commis ce crime odieux s'est réformée et a changé au fil des ans, il est manifeste que la Commission des libérations conditionnelles sera beaucoup plus apte à décider si cette personne mérite, oui ou non, la libération conditionnelle. Je pense que tout le problème est là, au fond.

**M. Boyd:** Je suis d'accord avec vous. Mais il y a un autre problème, à mon avis, et c'est que le gouvernement a décidé de passer outre aux recommandations de la Commission Archambault. Il propose plutôt d'imposer des peines d'emprisonnement plus longues aux criminels, ce qui ne règlera en rien le problème, si ce n'est en allant au devant des craintes de la communauté face à ce problème qui est dû ultimement, comme je le disais plus tôt, et comme vous l'avez laissé entendre, aux types de communautés où les gens grandissent.

**M. Blackburn:** Très bien. En tant que politiques—et vous avez entendu ce genre de choses des millions de fois—nous devons composer avec le monde réel. La population a l'impression que nous devenons trop indulgents face aux crimes, face aux criminels violents. Notre président faisait allusion au fait que les gens lisent dans les journaux qu'un délinquant qui devait être incarcéré pour purger une peine de 10 ans, mettons, jouit souvent d'une semi-liberté après une très courte période et est à nouveau libre de circuler. À l'heure actuelle, la population voit d'un très mauvais oeil tout le système de justice criminelle, les peines imposées et le système carcéral. Que les impressions du public soient fondées ou non, cela n'a pratiquement aucune importance à l'heure qu'il est. Ce que veut le public, c'est que le gouvernement prenne des mesures sévères à l'endroit des criminels. Ce projet de loi est en fait extrêmement trompeur parce qu'il ne contient pas vraiment de mesures plus sévères qui s'appliqueront aux criminels. Dans la pratique, comme vous l'avez dit, la plupart d'entre eux purgent 50 p. 100 de leur peine de toute façon, alors nous n'allons que légitimer cette pratique, ou du moins la légaliser.

Vous dites que nous devrions réprouber—ce n'est pas exactement une expression juridique. . .

**M. Boyd:** C'est ce que dit l'article 741.

**M. Blackburn:** Quoi qu'il en soit, ce n'est toujours pas, à mon avis, une expression juridique; c'est une expression politique. Vous dites que nous devrions réprouber les comportements violents dans notre société. Comment?



[Text]

**Prof. Boyd:** I think we do it when we put people in jail. I don't think people in Britain and Japan would argue that they're not denouncing violent behaviour because they're sentencing offenders to less time. I don't really agree with your suggestion that as politicians you have a responsibility simply to reflect public sentiments. I think you have a responsibility to lead public sentiments.

**Mr. Blackburn:** If we lived in a perfect world I would have to agree with you; I would happily agree with you. But we don't live in a perfect world. Let me tell you I have over 100,000 constituents at home who don't have a heck of a lot of faith in me or any other politician leading them and telling them what is best for society. It's the other way around, sir, with all due respect. In a democracy they want to tell me what they think is right in society.

**Prof. Boyd:** Why don't we just have a computer board then and vote on every issue at home each night? I think there's a difference between democracy and representative democracy. I want to elect a representative who will make his or her judgments with a great deal of knowledge. Maybe they won't be the positions that I come up with, but that doesn't bother me nearly as much as somebody who says, as Mary Collins—my MP—did during the capital punishment debate, "I'm going to poll my constituents and see what they say and I'm going to vote accordingly". To me that's a complete abdication of the responsibility of representative government.

**Mr. Blackburn:** Okay. I agree with you. Let's start leading now. How would you denounce criminal behaviour in society? What should we put in this bill to denounce that?

**Prof. Boyd:** It's pretty clear to me that when you're having people spend over 50% of their sentence for violent offences in jail, that's a form of denunciation in itself. Sending a person to jail, handcuffing, stripping, all of that really takes a person apart in some respects. That is a process of denunciation.

**Mr. Blackburn:** So in your view we are as tough as we should be at the present time.

**Prof. Boyd:** Yes. I don't think getting tougher is in any sense the answer.

**Mr. Blackburn:** You would also agree then that longer sentences—I think you say this in your submission—do not really in any practical way assure greater public safety.

[Translation]

**M. Boyd:** Je pense que nous le faisons en mettant les gens en prison. Toutefois, je ne pense pas que les Britanniques ou les Japonais diraient qu'ils ne condamnent pas les comportements violents parce qu'ils imposent des peines d'emprisonnement moins longues. Par ailleurs, je ne suis pas d'accord avec ce que vous avez suggéré, c'est-à-dire qu'en tant qu'élus du peuple vous avez la responsabilité simplement de refléter la volonté du public. Je pense que vous avez la responsabilité de diriger l'opinion publique.

**M. Blackburn:** Dans un monde idéal, je serais d'accord avec vous; je serais heureux d'abonder dans votre sens. Mais nous ne vivons pas dans un monde idéal. Permettez-moi de vous dire qu'il y a plus de 100,000 électeurs dans ma circonscription qui ont très peu confiance en moi ou en tout autre représentant élu quand il s'agit de leur dire où se trouve le mieux-être de la société. Cela se passe plutôt de la façon inverse, monsieur, avec tout le respect que je vous dois. Comme nous vivons dans une société démocratique, ils veulent me dire ce qu'ils pensent être dans l'intérêt de la société.

**M. Boyd:** Dans ce cas-là, pourquoi ne pas installer des ordinateurs qui permettent de voter chez soi chaque soir sur n'importe quel sujet? Je pense qu'il y a une différence entre la démocratie et la démocratie représentative. Je veux élire un représentant ou une représentante qui prendra des décisions éclairées à la lumière de connaissances approfondies. Peut-être en arrivera-t-il à des positions qui seront différentes des miennes, mais cela me dérangera moins que de l'entendre dire, comme l'a dit Mary Collins, mon député, pendant le débat sur la peine capitale: «Je vais effectuer un sondage auprès de mes électeurs pour voir ce qu'ils disent et je voterai en conséquence». Pour moi, cette attitude représente une abdication totale de la responsabilité d'un représentant élu au sein d'un gouvernement représentatif.

**M. Blackburn:** Très bien. Je suis d'accord avec vous. Mettons que nous commençons à essayer de mener l'opinion publique maintenant. Comment dénonceriez-vous les comportements criminels au sein de notre société? Que devrions-nous mettre dans ce projet de loi pour exprimer cette réprobation?

**M. Boyd:** Il me semble assez clair que quand vous forcez les détenus coupables de crimes violents à purger plus de 50 p. 100 de leur peine d'emprisonnement, c'est en soi une forme de désaveu. Le fait d'incarcérer quelqu'un, de lui mettre des menottes, de lui enlever ses vêtements, tout cela est très dur et démolit la personne, en quelque sorte. C'est un processus qui exprime la réprobation.

**M. Blackburn:** Donc, à votre avis, nous sommes déjà aussi durs que nous devrions l'être à l'heure actuelle.

**M. Boyd:** Oui. Je ne pense pas que la solution soit d'agir plus durement, de quelque façon que ce soit.

**M. Blackburn:** Vous diriez donc aussi que le fait d'imposer des peines plus longues—je pense que vous le dites, d'ailleurs, dans votre mémoire—n'améliore en rien la sécurité du public.

[Texte]

**Prof. Boyd:** No. Clifford Olson probably will never get out of jail—no problem with that. There are people who are truly dangerous. I've met a few I would not want to see released, but overwhelmingly that's not appropriate for most offenders. Most offenders will return to the community. I think we do better for them and for ourselves if they spend less time rather than more.

**Mr. Blackburn:** Do you think we should really eliminate the scheduled offences?

• 0935

**Prof. Boyd:** I think we should get rid of that entire section. I don't think there's any point in making the changes. I'm particularly opposed to the changes with respect to drug offences. First of all, there is an effort to change what's been happening. The SIR scale indicates that narcotics offenders are among your best risks. Why would you fly in the face of that data?

**Mr. Blackburn:** I don't think we've properly defined "dangerous drug offender". I think we're still trying to work this out in our own minds.

**Prof. Boyd:** To the extent that you are going to make any distinctions across drugs, I would argue very strongly that you leave marijuana out of this. I would leave the entire thing alone. I think it's a mistake.

**Mr. Blackburn:** You made reference to nicotine and to alcohol. As we know, those two drugs alone are responsible for the deaths of about 50,000 people a year in Canada. The so-called hard, illegal drugs account for about 400 deaths a year.

**Prof. Boyd:** That's right.

**Mr. Blackburn:** Yet the government derives, at both levels, tremendous revenue from both of those deathly drugs.

**Prof. Boyd:** Yes, there's an argument that they derive too much revenue in the instance of tobacco. That aside, I think it's clear that even when you take rates of use into account, a drug such as marijuana is simply not as toxic or as dangerous as drugs such as alcohol and tobacco. Why would you even consider including it in this section? What is the agenda here? Is it not public health? If it is public health, what is the possible point of using such a costly process as the criminal justice system to respond to a problem that is much less severe than the problems we're facing today with tobacco and alcohol?

**Mr. Blackburn:** You have to remember that in a country such as Switzerland, for example, which has become very liberal in its approach to drugs—as has Amsterdam in the Netherlands—there is little difference between those who are legally and illegally on drugs. The habit itself remains the same.

**Prof. Boyd:** Well, not really; in the Netherlands—

[Traduction]

**M. Boyd:** Non. Clifford Olson ne sortira sans doute jamais de prison, et je n'y vois aucun inconvénient. Certaines personnes sont vraiment dangereuses. J'en ai rencontré quelques-uns que je préférerais ne pas voir libérer, mais pour la vaste majorité des détenus, ce n'est pas la solution. La plupart des délinquants vont réintégrer la communauté. Plutôt que de purger des peines plus longues, je pense qu'il vaut mieux, et pour eux et pour nous, qu'ils passent moins de temps derrière les barreaux.

**M. Blackburn:** Pensez-vous vraiment que nous devrions éliminer la liste des infractions qui figurent aux annexes?

**M. Boyd:** À mon avis, il faut éliminer l'article au complet, parce que les changements proposés sont parfaitement inutiles. Je m'oppose surtout aux modifications visant les infractions en matière de drogue. D'abord, on déploie déjà des efforts pour changer la situation actuelle. Les renseignements recueillis grâce à la formule d'information statistique générale sur la récidive indiquent justement que les délinquants condamnés pour des infractions en matière de drogue sont parmi ceux qui présentent le moins de risques. Pourquoi donc ne pas tenir compte de ces données?

**M. Blackburn:** Nous n'avons pas encore bien défini l'expression «auteur d'infraction grave en matière de drogue». D'ailleurs, nous ne sommes pas encore sûrs de savoir en quoi cela consiste.

**M. Boyd:** Même si vous voulez absolument faire des distinctions entre différents types de drogues, je vous encourage vivement à ne pas inclure la marijuana. À mon avis, ce serait une erreur que de l'inclure.

**M. Blackburn:** Vous avez parlé de la nicotine et de l'alcool. Comme nous le savons tous, ces deux drogues seules tuent environ 50,000 personnes par an au Canada. Par contre, les drogues illégales, dites dures, sont à l'origine d'environ 400 décès par an.

**M. Boyd:** C'est exact.

**M. Blackburn:** Et les deux ordres de gouvernement tirent des recettes faramineuses de ces deux drogues mortelles.

**M. Boyd:** Oui. Certains prétendent même qu'ils en tirent trop, dans le cas du tabac. Cela dit, il me semble clair que même en tenant compte des taux d'utilisation, une drogue comme la marijuana n'est tout simplement pas aussi toxique ou aussi dangereuse que l'alcool et le tabac. Pourquoi donc envisager de l'inclure dans cet article? Quel est l'objet de l'article en question? Ne cherche-t-on pas à protéger la santé du public? Et si c'est bien cela notre objectif, pourquoi passer par le système pénal, qui est extrêmement coûteux, pour essayer de régler un problème qui est beaucoup moins sévère que les problèmes que pose l'usage du tabac et de l'alcool?

**M. Blackburn:** Il faut se rappeler que dans un pays comme la Suisse, par exemple, qui a adopté une approche beaucoup plus libérale vis-à-vis de la drogue—comme c'est le cas également d'Amsterdam aux Pays-Bas—on fait très peu de distinction entre les drogues légales et illégales. C'est la dépendance qui constitue le facteur important.

**M. Boyd:** Non, pas vraiment, aux Pays-Bas...

[Text]

**Mr. Blackburn:** The latest statistics—

**Prof. Boyd:** Wait a minute. In the Netherlands, among the population between the ages of 18 and 30, about 2% are regular users. Compare that with 10% in our country.

**Mr. Blackburn:** Are you referring to citizens of the Netherlands or are you referring to foreigners? I don't know whether you're aware of this—I hope you are—but over 70% of the prisoners in Dutch jails are foreigners. Right now the Netherlands government is desperately trying to make arrangements with the countries from which these individuals come, to take them back.

**Prof. Boyd:** That's a problem—

**Mr. Blackburn:** It's costing the Dutch taxpayer millions and millions of guilders a year.

**Prof. Boyd:** Again, I think the issue is one of public health. When we look at cannabis in the Netherlands, where it's tolerated, there's much less use by youth. To a certain extent, I think it's because criminalization glamorizes the drug.

There's nothing particularly glamorous about cannabis. There's no reason we should encourage its use; I think we should probably discourage its use. That makes sense with respect to virtually all mind-active drugs that have the potential of abuse. But I wouldn't agree that their system creates greater problems in terms of the issue of public health.

**Mr. Blackburn:** That's all the questions I have, professor, thank you.

**The Chairman:** This committee did a study on Bill C-67. We made certain recommendations to the government. The government responded; part of its response was that this bill came forward. You've made it perfectly clear where you stand on transferring the responsibility from the judiciary to the parole board and so on, but should we also entirely eliminate the detention provisions from this bill?

**Prof. Boyd:** Well, you've got me there. In terms of drug offences, I'm certainly opposed to the addition.

**The Chairman:** You're opposed to the addition. The addition was put in because we're talking about Colombian cartels and so on, where we felt it was a danger to our children, to the youth. We're not talking about the so-called soft drugs, we're talking about—

**Prof. Boyd:** Again, I think there's a certain mythology within our culture about who are our pushers. We often think of pushers as the people who sell illegal drugs, but any kind of objective view of research relating to the issue of drug distribution, legal and illegal, leads to the view that the pushers are the ones who have the right to advertise their drugs. Because illegal drugs are illegal, they're sold in secrecy to willing consumers. That's quite different from tobacco and

[Translation]

**M. Blackburn:** Selon les dernières statistiques. . .

**M. Boyd:** Excusez-moi, aux Pays-Bas, chez les gens âgés de 18 à 30 ans, environ 2 p. 100 en consomment régulièrement. Au Canada, c'est plutôt 10 p. 100.

**M. Blackburn:** Parlez-vous des citoyens des Pays-Bas ou plutôt d'étrangers? Vous savez sans doute—du moins, je l'espère—que plus de 70 p. 100 des détenus des prisons hollandaises sont des étrangers. À l'heure actuelle, le gouvernement hollandais fait l'impossible pour que les pays dont ils sont originaires les reprennent.

**M. Boyd:** C'est effectivement un problème. . .

**M. Blackburn:** Cela coûte des millions et des millions de florins chaque année au contribuable hollandais.

**M. Boyd:** Encore une fois, c'est surtout une question de santé publique. En ce qui concerne l'usage du cannabis aux Pays-Bas, là où c'est permis, les jeunes en consomment beaucoup moins. Dans une certaine mesure, c'est la criminalisation de cette drogue qui rehausse son attrait et son prestige.

Mais en réalité, le cannabis n'a rien de bien attrayant. Il n'y a pas de raison d'encourager la consommation de cette drogue; je pense qu'on devrait plutôt en décourager l'usage. Il en va de même, d'ailleurs, pour toutes les substances qui affectent le cerveau et qui se prêtent à ce type d'abus. Mais je n'accepte pas l'hypothèse selon laquelle leur système crée plus de problèmes au niveau de la protection de la santé publique.

**M. Blackburn:** Je n'ai plus de questions. Merci, professeur.

**Le président:** Le comité a fait une étude du projet de loi C-67 qui a débouché sur la présentation de recommandations au gouvernement. Le gouvernement a réagi à nos recommandations en déposant ce projet de loi, entre autres. Vous avez clairement énoncé votre position sur le transfert de la responsabilité de la magistrature à la Commission nationale des libérations conditionnelles, mais je me demande si vous êtes également convaincu qu'il faut supprimer de ce projet de loi toute disposition visant la détention?

**M. Boyd:** Eh bien, c'est une très bonne question. Quant aux infractions en matière de drogue, je suis tout à fait contre la disposition supplémentaire proposée.

**Le président:** Ah bon. Si l'on a voulu ajouter cette disposition, c'est parce qu'il est question ici des cartels colombiens qui, à notre avis, posent un grave danger pour nos enfants et pour nos jeunes. Là, nous ne parlons pas des drogues dites douces, mais plutôt. . .

**M. Boyd:** Encore une fois, il me semble qu'il y a, dans notre culture, toute une mythologie au sujet des revendeurs de drogues. Trop souvent, quand on pense aux revendeurs de drogue, on pense à ceux qui vendent les drogues illicites, mais si l'on regarde objectivement les fruits de la recherche sur la distribution des drogues—licites et illicites—on ne peut s'empêcher de croire que les revendeurs de drogues sont plutôt ceux qui ont le droit de faire de la publicité pour

[Texte]

alcohol, which are introduced to us in pictorial form as the kinds of drugs the consumption of which will lead to sexually attractive partners, pristine wilderness settings, and the like.

[Traduction]

vendre cette drogue. Mais toute drogue illégale, du fait même d'être illégale, est forcément vendue en secret à des consommateurs qui en achètent de leur plein gré. Ce n'est pas du tout le cas du tabac et de l'alcool, car si l'on en croit les images publicitaires, la consommation de ces deux drogues nous permettra d'être plus sexy, de bien profiter de la vie dans un cadre champêtre tout à fait idyllique, etc.

• 0940

**Mr. Blackburn:** Smoke Virginia Slims; you'll stay slim.

**M. Blackburn:** Oui, et celles qui fument les «Virginia Slims» resteront minces.

**Prof. Boyd:** Sure, or as was said in the 1950s, "More doctors smoke Camels than any other cigarette", along with a life expectancy chart on the left that showed that since 1900 life expectancy in Canada and the United States had increased.

**M. Boyd:** Tout à fait. C'est comme on disait dans les années 50: «Plus de médecins fument les Camel que toute autre cigarette»—et à côté, on montrait un tableau indiquant que depuis 1900, l'espérance de vie au Canada et aux États-Unis avait augmenté.

**A voice:** Those doctors are all dead now.

**Une voix:** Tous ces médecins sont morts à présent.

**Prof. Boyd:** That was fraudulent advertising by the tobacco companies.

**M. Boyd:** Il s'agit ici en effet de publicité mensongère de la part des compagnies de tabac.

**The Chairman:** Aside from where it applies to drugs, you don't think it should be eliminated entirely?

**Le président:** Ne pensez-vous pas qu'il vaut mieux l'éliminer complètement, sauf lorsque cela touche à la drogue?

**Prof. Boyd:** To be honest, I haven't thought through that issue adequately to give you a really informed opinion. I can think anecdotally of a couple of instances of a couple of violent sex offenders where I think the community--

**M. Boyd:** En toute sincérité, je n'ai pas vraiment suffisamment réfléchi à la question pour pouvoir vous donner une opinion là-dessus. Je sais que dans le cas de certains délinquants violents, les membres de la communauté...

**The Chairman:** Would be better off without them.

**Le président:** Auraient été mieux servis si on leur avait évité la présence de tels individus.

**Prof. Boyd:** Yes. But that doesn't mean that there might not be very significant costs on the other side of gating. I don't really feel myself to be in a position to give you a response to that.

**M. Boyd:** Oui, absolument. Mais cela ne signifie pas non plus que le blocage n'entraînerait pas, lui aussi, des coûts importants. Je ne suis vraiment pas en mesure de vous donner une réponse adéquate.

**Mr. Thorkelson (Edmonton—Strathcona):** I want to make a comment on the Archambault report. One of the findings also in the Archambault report was that judges gave different sentences to compensate for rulings that the Parole Board might make. This, in effect, militates against that discrepancy, by having a standard or putting in practice what is in effect today. I don't think we should talk about the Archambault report very selectively. I just want to make that point.

**M. Thorkelson (Edmonton—Strathcona):** Je désire faire une observation au sujet du rapport Archambault. L'une des constatations de ce rapport fut justement que les juges imposaient des peines différentes pour compenser les décisions de la Commission des libérations conditionnelles. En effet, ceux-ci militent contre un tel pouvoir discrétionnaire, et en faveur de l'application d'une norme ou de la pratique actuelle. À mon avis, il faut voir le rapport Archambault dans son ensemble, et ne pas simplement en choisir certaines parties. Voilà donc une première observation.

I come from Edmonton. There was a young policeman murdered last year by a fellow out on parole. The murder took place in a back alley, with a shotgun blast. What do you say about that? What do you say about the case of James Allan Sweeney and Celia Ruygrok in Ottawa? He was the fellow who murdered this woman in a halfway house. There the Parole Board did not have the same information as the sentencing judge. Whether it was an administrative slip-up or whatever, the Parole Board let him out on parole prematurely because they didn't have the full details of the crimes he had committed, so I would disagree with you.

Moi, je suis d'Edmonton où un jeune policier a été assassiné l'an dernier par un type en liberté conditionnelle. Le meurtre a été commis dans une petite ruelle à l'aide d'un fusil. Que pensez-vous de ce genre de chose? Et du cas de James Allan Sweeney et Celia Ruygrok à Ottawa? C'est le type qui a assassiné cette femme dans une maison de transition. Dans ce cas-là, la Commission des libérations conditionnelles ne disposait pas de la même information que le juge qui a imposé la peine. Je ne sais pas s'il s'agissait d'une simple bourde administrative ou non, mais le fait est que la Commission des libérations conditionnelles l'a libéré prématurément parce qu'elle ne disposait pas de tous les détails des crimes qu'il avait commis; je ne suis donc pas d'accord avec vous là-dessus.

[Text]

**Prof. Boyd:** But in the wake of Ruygrok, Correctional Services Canada moved to have information on all files supplied with respect to violent offenders, to guard against the mistake that was made with Sweeney.

**Mr. Thorkelson:** But my point remains. In my view, the sentencing judge has good information. How would you—

**Prof. Boyd:** Would the sentencing judge have more information or less than the parole authorities? I think by definition the sentencing judge will have less information at his or her disposal than will the paroling authorities.

Given that we don't appear to be talking about changes with respect to the length of sentence served, at least in the case of violent offenders, why would we want the sentencing judge to have that, when my information is that the sentencing judges don't want the discretion you're proposing to give them?

**Mr. Thorkelson:** Well, if they don't want it, why do they compensate for decisions of the Parole Board like many judges responded to Archambault? Tell me that.

**Prof. Boyd:** Because I think they're human. Judges naturally are going to take into account—

**Mr. Thorkelson:** Obviously some want it. Some want the discretion, because they're using that discretion to compensate for decisions that they think the Parole Board might make. Right?

**Prof. Boyd:** The bottom line in all this is do you want people to spend—

**Mr. Thorkelson:** Do you agree with me that some judges want the discretionary authority because as they responded to Archambault they were compensating for decisions of the Parole Board? Obviously those judges who were compensating, giving longer sentences, want that discretionary authority. Yes or no? Do you agree, yes or no?

**Prof. Boyd:** It's not a question to which a yes or no answer is easy. When judges take that into account, when they currently take the possibility of parole into account, they're theoretically sentencing for longer terms than would otherwise be the case. When you move in this legislation from one-third to one-half, what's the message to the public? The message to the public, it seems to me, is that violent offenders are going to be kept in jail for a longer period of time.

**Mr. Thorkelson:** But what is the message to judges? The message to judges who have been going easier is that we have a minimum standard. We don't want—

[Translation]

**M. Boyd:** Mais après le meurtre de M<sup>me</sup> Ruygrok, le Service correctionnel du Canada a changé la procédure pour que toutes les informations contenues dans les dossiers des délinquants violents lui soient fournies, pour éviter justement de répéter l'erreur commise dans le cas de Sweeney.

**M. Thorkelson:** Mais mon argument reste valable. D'après moi, le juge qui impose la peine est le mieux placé pour porter un jugement puisqu'il dispose de toute l'information nécessaire. Comment voulez-vous. . .

**M. Boyd:** Comment est-il possible que le juge qui impose la peine dispose de plus ou de moins d'information que les autorités de la Commission? À mon avis, le juge qui impose la peine va nécessairement avoir accès à moins d'information que la Commission des libérations conditionnelles.

Puisqu'il ne s'agit pas de modifier la durée de la peine—du moins, en ce qui concerne les délinquants violents, pourquoi accorder un tel pouvoir discrétionnaire au juge qui impose la peine, puisque d'après ce qu'on m'a dit, les juges ne souhaitent pas exercer le pouvoir discrétionnaire que vous envisagez de leur confier?

**M. Thorkelson:** Eh bien, s'ils ne souhaitent pas l'exercer, pourquoi cherchent-ils à contrebalancer les décisions de la Commission des libérations conditionnelles, comme c'est indiqué dans le rapport Archambault?

**M. Boyd:** Eh bien, parce qu'ils sont humains tout simplement. Les juges vont évidemment tenir compte. . .

**M. Thorkelson:** Il me semble clair que certains d'entre eux souhaitent exercer ce pouvoir discrétionnaire, justement parce qu'ils estiment devoir compenser certaines décisions prises par la Commission. Vous n'êtes pas d'accord avec moi là-dessus?

**M. Boyd:** Mais en fin de compte, il s'agit de savoir si vous voulez. . .

**M. Thorkelson:** Mais êtes-vous d'accord pour dire que certains juges souhaitent exercer ce pouvoir discrétionnaire, car dans le cadre du rapport Archambault, ils ont justement indiqué qu'ils cherchaient à compenser certaines décisions de la Commission des libérations conditionnelles? Il est clair que ceux qui se croyaient obligés de compenser ces décisions en imposant de plus longues peines, souhaitent obtenir ce pouvoir discrétionnaire. Êtes-vous d'accord ou non?

**M. Boyd:** Ce n'est pas une question à laquelle on peut répondre par un simple oui ou non. Les juges qui tiennent compte de la libération conditionnelle vont, en théorie, imposer de plus longues peines qu'ils n'en imposeraient normalement. Mais si l'on modifie la loi pour que le détenu soit tenu de purger la moitié de sa peine, plutôt qu'un tiers, quel est le message qu'on transmet au public? Eh bien, selon moi, on dit au public que les délinquants violents vont rester en prison pendant plus longtemps.

**M. Thorkelson:** Et quel est le message qu'on transmet aux juges? Eh bien, à ceux qui n'imposent pas des peines trop longues on leur dit qu'il faut tout de même un minimum et qu'ils vont devoir respecter ce minimum. Nous ne voulons pas. . .

[Texte]

**Prof. Boyd:** It's not a minimum standard. It's a discretionary judgment, so how could it be perceived as a minimum standard? The legislation doesn't require judges to impose a term of one-half. It's a discretionary call on the part of the judiciary. They may, having regard to specific and general deterrence and the need for denunciation, impose a condition of half as opposed to one-third.

[Traduction]

**M. Boyd:** Mais il ne s'agit pas d'un minimum. Puisque vous leur accordez un pouvoir discrétionnaire, on ne peut pas prétendre qu'il s'agit d'imposer un minimum? La loi n'exige pas que les juges imposent aux détenus de purger la moitié de leur peine. Ce sera aux juges de porter un jugement et de prendre une décision. Pour des raisons de dissuasion générale ou spécifique ou devant la nécessité de dénoncer le crime, un juge va peut-être décider d'imposer au délinquant qu'il purge la moitié de sa peine, plutôt qu'un tiers.

• 0945

**Mr. Thorkelson:** What about these people who are killed by fellow on parole? I have another case in Edmonton where a fellow was on parole. The provincial Department of Social Services helped him rent a basement suite from an elderly couple and he killed one of them. Isn't it better to err on the side of public safety, which is what the bill—

**M. Thorkelson:** Et que dites-vous des victimes de délinquants mis en liberté? Je peux vous citer un autre exemple de meurtre commis à Edmonton par un type en liberté conditionnelle. Le ministère provincial des Services sociaux l'avait aidé à louer un appartement au sous-sol de la maison d'un vieux couple et il a tué une des deux personnes. Ne faut-il pas mieux pécher par excès de protection du public, qui est justement l'objectif du projet de loi...

**Prof. Boyd:** We could lock everybody up and never let them out. That would be erring on the side of public safety, but we don't do that. It's inevitable—

**M. Boyd:** On pourrait évidemment mettre tout le monde en prison et ne plus jamais les laisser sortir. Ce serait justement pécher par excès de protection du public, mais c'est quelque chose qu'on ne fait pas. Il est inévitable...

**Mr. Thorkelson:** Well, that's taking it to an illogical extreme.

**M. Thorkelson:** Oui, si l'on pousse l'argument à un extrême tout à fait illogique.

**Prof. Boyd:** Similarly, you are taking it to an illogical extreme by using one anecdotal case to try to make a more general point. Anecdotal data is really not all that helpful. What we need to do is to look at the big picture. How often does that horrible kind of tragedy occur? Very rarely.

**M. Boyd:** Mais c'est justement ce que vous faites lorsque vous servez d'un cas précis pour émettre une hypothèse générale. Des données sur des cas précis ne sont pas très utiles. Il faut plutôt essayer de voir la situation dans son ensemble. Ce type d'horrible tragédie arrive-t-il souvent? Non. Il arrive très rarement.

What degree of mistake or of error are we willing to accept? Ideally, we don't want to accept any level of error, because we don't want violent offences. But as you know, we live in an imperfect world.

Et quel degré d'erreur sommes-nous prêts à accepter? Eh bien, nous préférierions qu'il n'y ait pas d'erreur du tout, car nous ne souhaitons pas être victimes d'actes violents. Mais comme vous le savez, nous vivons dans un monde imparfait.

**Mr. Thorkelson:** I have one last question. I didn't catch which parts of the bill you liked. Would you tell us again which parts you liked.

**M. Thorkelson:** J'ai une dernière question à vous poser. Je n'ai pas bien compris quelles parties du projet de loi vous semblent satisfaisantes. Pourriez-vous donc me dire, encore une fois, quelles dispositions vous plaisent.

**Prof. Boyd:** The sections that deal with the reforms to parole openness, accountability, professionalism, the accelerated parole reviews. But the changes with respect to eligibility, day parole changes with respect to... is what I see as a kind of pandering to public fear. That is the part of the legislation that I dislike. I think making the parole system more accountable to the Canadian public is something that's very beneficial.

**M. Boyd:** Eh bien, celles qui amènent une réforme du système des libérations conditionnelles en ce qui concerne l'ouverture, la responsabilité et le professionnalisme, ainsi que celles qui visent la procédure d'examen expéditif. Mais les changements envisagés en matière d'admissibilité et de semi-liberté constituent pour moi une simple tentative pour répondre aux craintes du public. Ce sont justement ces aspects-là du projet de loi que je n'aime pas. Par contre, réformer le système des libérations conditionnelles pour qu'il soit plus comptable envers le public canadien me semble tout à fait bénéfique.

**Mr. Thorkelson:** Thank you, Mr. Chairman, that's all I have.

**M. Thorkelson:** Merci, monsieur le président. Je n'ai plus de questions.

**The Chairman:** Mr. Rideout.

**Le président:** Monsieur Rideout.

**Mr. Rideout:** Do you see any roles for the victims to play in the process at all?

**M. Rideout:** En ce qui vous concerne, les victimes ont-elles un rôle quelconque à jouer dans ce processus?

[Text]

**Prof. Boyd:** I think victims have not been given adequate attention historically and the question has typically been should victims have a role in the sentencing process? I think those are two quite separate issues. I don't know why responding to the needs of victims so that when they go to court they know what's going on, so that they are helped through it all in as many ways as possible. . . I don't think their essential rights necessarily coincide with much longer sentences generally for offenders. I think that's typically been a viewpoint put forward by some of the victims' groups, that they are very much in favour of long sentences. There are victims groups that are not, and I take that to be a more useful position.

**Mr. Rideout:** Do you see the victim having a role to play at the time when eligibility for parole is being considered?

**Prof. Boyd:** If there is something specific, yes, but as a general principle, I do not think so. The victim should be informed, all of that. That is where I think the system has broken down and I think the victims groups have been very good in pointing to those errors and omissions on the part of the criminal justice system.

**Mr. Rideout:** Thank you.

**Mr. Blackburn:** I have one question. As you know, sir, we are very, very heavily influenced by what goes on in the United States. We are terribly influenced, and I think often misled, by television, particularly the 6 p.m. news. You made a statement a few moments ago that in the public mind there is a perception out there that violent crime is on the increase; in fact statistically it is, in certain areas of the country.

**Prof. Boyd:** I just caution you that when you say it's on the increase, it is just as likely that the increase that we saw in Toronto this year could be followed by a decrease. What we may be seeing are fluctuations.

**Mr. Blackburn:** That's quite true, but certainly the public who watch the 6 p.m. news at night are under the impression that criminal violence, murder, and rape are all around us, happening all the time, virtually every day, whether it's in their own backyard, down the street, or in another province or in another country. That is something we have to keep in mind. I'm not saying we have to pander to it, but there's something that we have to—

**Prof. Boyd:** But isn't it your role to educate them?

• 0950

**Mr. Blackburn:** I'm not certain the role of a Member of Parliament is to educate. That's a debatable point. It really is. Maybe to lead is part of an educational process. Perhaps I get confused between educating and lecturing. I'm a teacher myself, at the secondary school level, and I never lectured. I don't like giving lectures. There is a very, very big difference.

[Translation]

**M. Boyd:** Je crois qu'on n'a pas suffisamment tenu compte du point de vue de la victime par le passé, et que certains se demandent donc si les victimes ne devraient pas pouvoir jouer un rôle dans la détermination de la peine. Mais à mon avis, ce sont deux choses bien distinctes. Je ne vois pas pourquoi le fait de satisfaire les besoins des victimes, afin qu'elles sachent à quoi s'attendre au moment de se présenter devant un tribunal, et afin qu'elles reçoivent le plus d'aide possible. . . Disons simplement que satisfaire leurs besoins fondamentaux ne signifie pas forcément de plus longues peines pour les délinquants. Typiquement, les groupes de défense de victimes se disent tout à fait en faveur de plus longues peines. Mais il y en a d'autres qui ne privilégient pas cette approche, et pour moi, c'est une approche beaucoup plus utile.

**M. Rideout:** Pensez-vous que la victime devrait avoir voix au chapitre au moment où l'on envisage de libérer le détenu?

**M. Boyd:** Oui, si c'est pour une raison bien précise, mais je ne pense pas qu'il faut en faire un principe général. Il faut évidemment que la victime soit tenue au courant de la situation. C'est là justement que le système ne marche plus très bien et que les groupes de défense des victimes ont très bien attiré l'attention du public sur les erreurs et les lacunes du système pénal.

**M. Rideout:** Merci.

**M. Blackburn:** J'ai une autre question à vous poser. Comme vous le savez, nous sommes très fortement influencés par ce qui se passe aux États-Unis. En fait, non seulement nous sommes fortement influencés par la situation américaine mais je me dis souvent que nous sommes même induits en erreur par la télévision, et surtout par les informations que nous regardons le soir. Vous avez dit il y a quelques instants que le public a l'impression que les crimes violents sont à la hausse; eh bien, si l'on regarde les statistiques, c'est tout à fait vrai dans certaines régions du pays.

**M. Boyd:** Quand on parle de hausse, je pense qu'il faut tout de même être prudent, car il est tout aussi probable que l'augmentation observée cette année à Toronto soit suivie d'une diminution. Ce sont peut-être de simples fluctuations.

**M. Blackburn:** Oui, c'est vrai, mais ceux qui regardent les informations le soir ont l'impression que la violence criminelle, le meurtre et le viol sont partout et que des incidents de ce genre surgissent pratiquement tous les jours, que ce soit chez eux, chez les voisins ou dans une autre province ou dans un autre pays. C'est une réalité dont il faut être conscient. Je ne dis pas qu'il faut absolument se plier aux exigences du public, mais il faut tout de même. . .

**M. Boyd:** Mais est-ce que votre rôle ne consiste pas à l'éduquer justement?

**M. Blackburn:** Je ne sais pas si le rôle du député consiste vraiment à éduquer le public. À mon avis c'est un point tout à fait discutable. Peut-être faut-il faire preuve de leadership si l'on veut éduquer le public. Je confonds peut-être éducation et cours ou conférence. Je suis moi-même professeur au niveau secondaire, mais je n'ai jamais donné de conférences ou essayé de sermonner les gens. Cela ne me plaît pas. Et il y a une grande différence entre les deux.

[Texte]

My question is this. There's a very strong tendency in the United States to lock them up and throw the key away. The prisons are bulging. They have to build new prisons all the time. I think in the state of California the inmate population is increasing by 3,000 a month, net. And so on. I'm afraid that kind of thing is going to happen here, and I think this bill will push it just a little further. What kind of alternatives to incarceration would you suggest?

That's a very broad question. I'm not necessarily referring here to the more violent offenders. But what alternatives are available to us? Keep in mind public opinion out there and the mood of the nation at this time. The mood is a very negative one on all fronts, not just on incarceration and the criminal justice system.

**Prof. Boyd:** On politicians, for example.

**Mr. Blackburn:** Certainly on politicians, political institutions, the way the country is going, etc.

**Prof. Boyd:** We've seen some developments in recent years that are encouraging. Community service and compensatory and conciliatory, if you like, styles of social control, as opposed to punitive and therapeutic styles of social control, may find some favour with the public and I think are ultimately more productive of community reintegration in the longer run. Those are the kinds of things that are to be looked at.

I should say at the same time that although I have spoken against it, in fact I want to emphasize I do see the greater public accountability and openness of the parole system, and letting the offender know where he or she—most typically he, of course—stands, as positive steps. That's an improvement.

**Mr. Blackburn:** The Minister of Justice has suggested, at least according to this morning's newspaper, we should establish work camps for young offenders.

**Prof. Boyd:** It all depends on—

**Mr. Blackburn:** How you define work camps, I guess.

**Prof. Boyd:**—how you define work camps, and whether that means what you want to have is a greater number of people under the control of the state in terms of deprivation of liberty. As a general principle, I'd be opposed to that.

**The Chairman:** If I might correct, Mr. Blackburn, not to defend the minister, but—

**Mr. Blackburn:** I'm just going by *The Globe and Mail*.

**The Chairman:** *The Globe and Mail* stated it was suggested to her by the chief of police, and she said it was an interesting thing that could be studied. She didn't suggest it, I don't believe. I like to defend Ms Campbell whenever possible.

**Mr. Blackburn:** Fine. But I think we all understand the political message she was sending.

[Traduction]

Voilà donc ma question: aux États-Unis, on semble préférer mettre les gens en prison et jeter la clef par la fenêtre. Les prisons sont bondées. Ils sont constamment obligés de construire de nouvelles prisons. En Californie, par exemple, la population pénale nette augmente de 3,000 personnes à chaque mois. Et c'est pareil ailleurs. Je crains que ce genre de choses ne se produisent ici, et ce projet de loi va justement nous rapprocher un peu plus de la situation américaine, à mon avis. Donc, à part l'incarcération, quelles sont les autres possibilités?

Je sais que c'est une question très large. Et là, je ne parle pas forcément des délinquants plus violents. Mais quelles sont les autres solutions de rechange? Rappelez-vous l'opinion publique et le climat qui règne à l'heure actuelle. Le climat est justement très négatif dans tous les domaines, et pas seulement pour des questions d'incarcération et de justice pénale.

**M. Boyd:** À l'égard des politiciens, par exemple.

**M. Blackburn:** Oui, à l'égard des politiciens, des institutions politiques et de la situation au pays en général.

**M. Boyd:** Certains faits nouveaux sont assez encourageants. Le service communautaire et certains types de contrôle social fondés sur la compensation et la conciliation plutôt que sur la punition et la thérapie vont sans doute recevoir l'aval du public et donnent, à mon avis, de bien meilleurs résultats à long terme en matière de réinsertion communautaire. Voilà justement le genre de solutions qu'il faut envisager.

Je vous fais remarquer en même temps que même si j'ai parlé contre, le fait d'exiger que le système des libérations conditionnelles soit davantage responsable devant le public et plus transparent, afin que le délinquant ou la délinquante—même si nous savons que le plus souvent, il s'agit d'un délinquant—sache à quoi s'attendre, me semble très positif. À mon avis, c'est une amélioration.

**M. Blackburn:** La ministre de la Justice suggère—du moins selon un article que j'ai lu dans le journal de ce matin—que nous établissons des camps de travail pour les jeunes délinquants.

**M. Boyd:** Tout dépend...

**M. Blackburn:**...de ce qu'on entend par camps de travail, je suppose.

**M. Boyd:**...de ce qu'on entend par camps de travail, et de ses objectifs, à savoir si l'on veut qu'un plus grand nombre de personnes soient privées de leur liberté et contrôlées par l'État. Je serais tout à fait contre tout principe général de cette nature.

**Le président:** Si vous me permettez de vous corriger, monsieur Blackburn—pas parce que je tiens à défendre la ministre, mais...

**M. Blackburn:** C'est ce qu'on dit dans un article du *Globe and Mail*.

**Le président:** L'article du *Globe and Mail* déclare simplement qu'un chef de police le lui a suggéré, et qu'elle a répondu en disant que c'était une possibilité intéressante qu'il faudrait étudier. Je ne crois pas qu'il s'agissait de sa suggestion à elle. J'aime bien défendre M<sup>me</sup> Campbell quand j'en ai la possibilité.

**M. Blackburn:** Très bien. Mais nous avons tous très bien compris le message politique qu'elle cherchait à transmettre.



[Text]

**The Chairman:** I have one final question. Something you said earlier twiggged my attention. You have had a very illustrious career. I understand you studied law and criminology and so on, and then you've written a number of books on various things, legalizing cannabis and—

**Prof. Boyd:** No, I haven't written a book on legalizing cannabis.

**The Chairman:** Nothing on legalizing cannabis?

**Prof. Boyd:** I've written a book called *High Society*, which argues about our direction on drug policy more generally. One of the chapters concerns cannabis.

**The Chairman:** Right.

**Prof. Boyd:** But three of the chapters concern legal drugs.

**The Chairman:** I see.

You mentioned different societies, and you mentioned the 12-block area you know in this city. I don't know it, but I'm sure there are 12-block areas like that in various other cities. A statement was made by the mayor of Toronto that caused a lot of problems. It had to do with ethnic involvement in crime. When you talk about other cultures in that area, you're not referring to ethnic involvement more than the so-called white Anglo-Saxon population of Canada, are you?

**Prof. Boyd:** I do think it's important at times to pay attention to questions of ethnicity or race. We know First Nations people make up 2% of the Canadian population yet are 18% of all homicide offenders and 13% of all homicide victims. It seems to me that's an important statistic we have to consider. I don't move from this statement to conclude there's something in the genetic or anything of that kind.

• 0955

**Mr. Blackburn:** On a point of order, Mr. Chairman, we've had native people before us, and one in particular who said that native violence is a relatively new phenomenon among the native population, that it's not an historical one.

**Prof. Boyd:** We have been keeping data since 1962 when the Dominion Bureau of Statistics became Statistics Canada and the Canadian Association of Chiefs of Police joined in that effort to provide reliable data. I would agree with you. I don't have any dispute with the arguments concerning colonization, marginalization and the reasons for that violence.

**Mr. Blackburn:** Alcohol and drugs.

**Prof. Boyd:** To some extent other drugs... but overwhelmingly, alcohol. One of the points I would make about the drug issue is that if you want to talk about the drug most connected to violence you can't stray away from alcohol.

**Mr. Blackburn:** I am referring more to immigrants to Canada when we talk about adversity. We're talking about situations in Toronto where two of my constituents who happened to be sitting in a restaurant were murdered by a

[Translation]

**Le président:** Une dernière question. Vous avez dit quelque chose tout à l'heure qui m'a intéressé tout particulièrement. Vous avez eu une carrière tout à fait brillante. Je crois comprendre que vous avez étudié le droit et la criminologie, et que vous avez même écrit plusieurs livres sur divers sujets, entre autres, sur la légalisation du cannabis et...

**M. Boyd:** Non, je n'ai jamais écrit de livre sur la légalisation du cannabis.

**Le président:** Rien sur la légalisation du cannabis?

**M. Boyd:** J'ai écrit un livre intitulé *High Society* qui concerne notre politique générale en matière de drogue. L'un des chapitres du livre en question porte sur le cannabis.

**Le président:** Ah bon.

**M. Boyd:** Mais trois chapitres portent sur des drogues tout à fait légales.

**Le président:** Je comprends.

Vous avez parlé de différentes sociétés, et vous avez mentionné un secteur de 12 pâtés de maisons dans cette ville. Je ne connais pas le secteur en question, mais je suis sûr qu'il existe des quartiers semblables dans beaucoup d'autres villes. Le maire de Toronto a récemment fait une déclaration qui a causé toutes sortes de problèmes. Elle concernait justement la criminalité de certains groupes ethniques. Donc, quand vous parlez d'autres cultures qui sont présentes dans ce secteur, je suppose que vous ne faites pas de distinction entre les groupes ethniques et les Canadiens anglo-saxons de race blanche, n'est-ce pas?

**M. Boyd:** À mon avis, il faut parfois prêter une attention particulière aux questions d'ethnicité et de race. Par exemple, tout en ne constituant que 2 p. 100 de la population canadienne, les autochtones représentent 18 p. 100 de tous les auteurs d'homicides et 13 p. 100 des victimes d'homicides. C'est, me semble-t-il, une donnée importante dont nous devons tenir compte. Je ne vais cependant pas conclure qu'il s'agit d'une caractéristique génétique ou de quelque chose de comparable.

**M. Blackburn:** Je me permets d'intervenir, monsieur le président, pour vous signaler que nous avons déjà entendu plusieurs autochtones et que l'un d'eux a bien précisé que la violence n'a fait que relativement récemment son apparition parmi les autochtones; il ne s'agit pas d'un trait historique.

**M. Boyd:** Nous recueillons des données depuis 1962, quand le Bureau fédéral de la statistique est devenu Statistique Canada, et l'Association canadienne des chefs de police participe à ces travaux d'établissement de données fiables. Je suis d'accord avec vous et je ne conteste pas les arguments qui font intervenir la colonisation, la marginalisation et les autres facteurs qui entraînent ces actes violents.

**M. Blackburn:** L'alcool et la drogue.

**M. Boyd:** Les autres drogues jouent un rôle, dans une certaine mesure... Mais il s'agit essentiellement de l'alcool. Quand on parle de la drogue le plus fréquemment associée à la violence, je vous signale que l'on ne peut jamais oublier l'alcool.

**M. Blackburn:** En parlant de ceux qui sont confrontés à l'adversité, je pensais surtout aux immigrants. Je pense à deux de mes commettants qui se trouvaient dans un restaurant à Toronto quand ils ont été assassinés par les

*[Texte]*

Vietnamese gang. As I said, the mayor of Toronto made some statements for which he was criticized having to do with the fact that these young Vietnamese immigrants had grown up in a violent atmosphere and had different cultural backgrounds. Do you believe it would be worthwhile for us to conduct a study of this type?

**Prof. Boyd:** It's not that difficult.

**Mr. Blackburn:** You could answer it. You're not a politician.

**The Chairman:** We're looking for leadership.

**Prof. Boyd:** I think to some extent the general point you're making has some validity, and I don't want in any sense to limit this comment to any racial group.

**The Chairman:** I understand.

**Prof. Boyd:** When people grow up in cultures or environments—and those could be inside or outside of Canada—in which violence is an acceptable way to resolve social disputes they learn about it then. I tend to believe most strongly in violence as a learned phenomenon, and I think we need to be concerned about the kind of people who come from backgrounds or cultures in which violence is acceptable, violence is a way to solve a problem.

On the other hand, when we start to look at identifying particular ethnic communities, we're treading on very dangerous ground. I don't think a study of ethnicity and crime rates would be inappropriate. What are the base lines here? It might ultimately help to diffuse a lot of the racial tension that has grown up around violent crime.

**The Chairman:** Thank you very much for appearing, Professor. Your talk has been most enlightening. We will take your representations and your brief and study them and hopefully we'll come up with a bill that will be more suitable to you. If not, we're showing leadership, sir.

I would like to declare a recess for three or four minutes and then we'll proceed with the second witness.

• 0958

• 1008

**The Chairman:** I'd like to resume the meeting. We're very pleased to have with us, from the B.C. Civil Liberties Association, Dr. Bob Ratner, a professor of sociology. Dr. Ratner, thank you for coming this morning to help us with this problem we have with the bill, if it is a problem. Do you have an opening statement, sir?

**Professor Bob Ratner (Chair of the Prisoners' Rights Committee, B.C. Civil Liberties Association):** I was going to read this brief. I have revised it slightly and only had a chance to tidy it up yesterday, so I'll present the final version. I'll bring that in tomorrow for the committee.

*[Traduction]*

membres d'une bande de Vietnamiens. Comme je le disais, le maire de Toronto a été critiqué parce qu'il avait fait quelques déclarations mentionnant que ces jeunes immigrants vietnamiens avaient grandi dans une atmosphère violente et étaient issus d'un vécu culturel différent. Ne pensez-vous pas qu'il nous serait utile de procéder à une étude de cette nature?

**M. Boyd:** Ce n'est pas tellement difficile.

**M. Blackburn:** N'hésitez pas à répondre; vous n'êtes pas politicien.

**Le président:** Nous voulons qu'on nous montre la voie.

**M. Boyd:** J'estime que dans une certaine mesure l'orientation générale que vous proposez présente un certain intérêt, mais je ne voudrais en aucune façon limiter ce commentaire à un groupe ethnique particulier.

**Le président:** Je vous comprends.

**M. Boyd:** Quand on grandit dans une culture ou un environnement—au Canada ou à l'étranger—où la violence est une méthode acceptable de résolution de conflits sociaux, on fait alors l'apprentissage de la violence. Je suis convaincu que la violence est un comportement appris et j'estime que nous devons réfléchir aux comportements des personnes issues de situations ou de cultures qui acceptent la violence et permettent de recourir à celle-ci pour résoudre un problème quelconque.

Toutefois, quand on commence à étiqueter certains groupes ethniques, on s'aventure en terrain très dangereux. Je ne pense pas qu'une étude portant sur l'ethnicité et les taux de criminalité soit inappropriée. Quels sont alors les points de référence? Le résultat final pourrait contribuer à réduire les tensions raciales qui se sont multipliées au sujet des crimes violents.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup de votre contribution, professeur. Vos commentaires nous ont beaucoup appris. Nous examinerons votre exposé et votre mémoire et on peut espérer que nous formulerons un projet de loi qui vous paraîtra plus acceptable. Sinon, nous ferons preuve de leadership.

Je vous propose de faire une pause de quelques minutes, après quoi nous entendrons le témoin suivant.

**Le président:** Nous allons maintenant poursuivre la séance. Nous avons le plaisir d'accueillir M. Bob Ratner, professeur de sociologie, porte-parole de l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique. Je vous remercie, monsieur Ratner, d'être venu ce matin nous aider à résoudre le problème posé par ce projet de loi, s'il y a, en fait, problème. Désirez-vous présenter quelques remarques préliminaires?

**M. Bob Ratner (professeur, président du Comité des droits des prisonniers, Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique):** J'avais l'intention de lire mon mémoire que j'ai légèrement modifié et auquel j'ai apporté la dernière main hier. Je vais donc vous présenter la version finale dont je remettrai le texte demain à votre comité.

[Text]

I am here in my capacity as the chair of the Prisoners' Rights Committee of the B.C. Civil Liberties Association. I have been in that chair for over ten years now. A large number of complaints have come to us and some of them relate directly to the proposed legislation.

There are roughly five areas where we have major concerns with the legislation in terms of the kinds of complaints and grievances that come our way from inmates in the B.C. penitentiary system. The first refers to detention and due process.

• 1010

In attempting to fulfil the two paramount criteria of ensuring public safety and achieving cost efficiency, there is a clear policy shift in the legislation to a two-tier system of resource distribution. Offenders who are regarded as a threat to public safety will face continued incarceration. Lesser-risk offenders will be supervised in the community for much of their sentence. The parole board may conduct detention hearings to decide whether to retain a prisoner in custody beyond the point of mandatory supervision or delay the statutory release up to the date of warrant expiry. A prisoner who is deemed to be violent in accordance with the expanded Schedule I criteria will not be granted conditional release.

Our concern is whether the assessment of violence is too discretionary—indeed, whether prisoners can be justifiably labelled as violent after the fact and without new charges being laid. There is a strong possibility the number of detentions will wax and wane largely in response to degrees of public stridency about crime. We have already heard from some prisoners and prisoner rights activists that whereas only a few MS prisoners were gated previously, now it is the practice that fewer and fewer are being released from prison at the two-thirds mark of their sentences.

While inmate fears may be exaggerated, over 800 detention orders have been issued since the passage of Bill C-67, so prisoners do have some basis for their perception that they are lucky if they don't get a "dangerous offender" label. Thus the concern of BCCLA is whether the detention process, owing to its discretionary character, will fail to provide the necessary due-process safeguards, resulting in unfair denials of statutory release and ultimately violation of section 9 of the Charter, which declares that everyone has the right not to be arbitrarily detained or imprisoned.

While the new correctional strategy is mindful of the need to observe Charter stipulations, the possibilities for violating section 9 seem very near. We are not reassured by the knowledge that prisons are adding to their holding

[Translation]

Je me présente ici à titre de président du Comité des droits des prisonniers de l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique. C'est un poste que j'occupe depuis maintenant 10 ans. Nous avons reçu un grand nombre de plaintes dont certaines concernent directement la mesure législative proposée.

Compte tenu de la nature des plaintes et des griefs qui nous parviennent de la population carcérale de la Colombie-Britannique, le projet de loi que vous étudiez soulève, à notre avis, un certain nombre de questions portant sur cinq domaines différents. Il s'agit tout d'abord de la détention et du respect d'une procédure équitable.

On tente de remplir deux critères essentiels, soit la sécurité du public et la réduction des coûts, ce qui constitue une modification de la politique visant l'établissement d'un système de distribution des ressources à deux niveaux. Les contrevenants considérés comme une menace pour la sécurité du public feront face à l'incarcération continue. Les contrevenants jugés moins dangereux seront supervisés au sein de la collectivité pendant la plus grande partie de leur peine. La Commission des libérations conditionnelles peut tenir une audience relative à la détention afin de déterminer si la détention du prisonnier doit se poursuivre au-delà de la date prévue pour sa libération sous surveillance obligatoire ou s'il faut retarder la libération d'office jusqu'à la date d'expiration du mandat. Tout détenu considéré comme violent aux termes des critères élargis de l'annexe 1 se verra refuser la libération conditionnelle.

Nous craignons que l'évaluation de la nature violente du prisonnier soit trop discrétionnaire—en fait, nous nous demandons s'il est justifié d'étiqueter un prisonnier comme violent après le fait et en l'absence de nouvelles accusations. Il est plus que probable que le nombre de détentions fluctuera en réaction aux changements d'attitude du public à l'égard des différents crimes. Des prisonniers et des défenseurs des droits des prisonniers nous ont déjà dit que, auparavant, seuls quelques prisonniers faisant l'objet d'une libération sous surveillance obligatoire étaient consignés, mais que, maintenant, de moins en moins de prisonniers sont libérés après avoir purgé deux tiers de leur peine.

Les craintes des détenus sont peut-être exagérées, mais 800 ordonnances de détention ont été émises depuis l'adoption du projet de loi C-67; il n'est donc pas tout à fait injustifié pour les détenus de se considérer comme chanceux si on ne les considère pas comme des «contrevenants dangereux». Voilà donc pourquoi notre association se demande si le processus de détention, étant donné son caractère discrétionnaire, garantira une procédure équitable ou s'il ne débouchera pas plutôt sur des refus injustes de libération statutaire et, au bout du compte, sur des violations de l'article 9 de la Charte, selon lequel chacun a droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires.

Dans la nouvelle stratégie correctionnelle, on a tenu compte de l'obligation de respecter les dispositions de la Charte, mais les risques de violation de l'article 9 restent très grands. Cela ne nous rassure pas de savoir que les prisons

## [Texte]

capacities, that the number of complaints received by the correctional investigator has nearly doubled in the past year, and that increased detention orders are likely to produce further overcrowding and resource scarcities, leading to more complaints and institutional unrest.

A second issue is drug offences and detention. We question the rationale for conflating offenders convicted of violent offences with drug offenders, thus increasing the exposure of the latter group to the imposition of detention orders. While concerns are certainly expressed by the Canadian public over the dangers of drug-use transmission, which we of course share, we do not see a ringing public mandate for addressing the problem in this way, especially when serious drug offences would include cultivation and minor trafficking, and the likelihood of further drug offences after release.

In all probability, the application of detention orders to this group will swell inmate populations far beyond current figures, certainly beyond the commissioner's forecast of 160 additional prisoners over the next six years, leading to new prison construction and massive costs. In fact, there is no evidence to suggest this approach will result in anything but continued and perhaps more sophisticated illegal drug activity when such prisoners are finally discharged.

Again, this zero-tolerance scheme does not strike us as one that is demanded by the Canadian public. We can foresee, however, that the consequent increase in detention orders would result in a consequent expansion of incarcerative facilities. The nature and scope of the drug problem surely require solutions that do not merely widen the net of criminalization.

• 1015

A third issue is community programs and offender rehabilitation. We strongly endorse the rehabilitative emphasis on community programming in contrast to the ultimately shortsighted approach of detention. We would like to see such programming extended to high risk offenders as well, wherever possible and within the range of community tolerance. But there are dangers that befall even this rehabilitative aspect of the correction strategy.

First, while community corrections is a good thing, the reality must match the rhetoric, or frustrations will erupt within both institutions and community. Although the Treasury Board has granted monetary support to community programming, the experience continues to be one of prolonged delays in implementing programs, logistical problems in matching offenders to programs, and disruptive short-term funding of programs. These delays and shortages,

## [Traduction]

augmenteront leur capacité de détention, que le nombre de plaintes reçues par l'enquêteur correctionnel a presque doublé l'an dernier, et que l'accroissement du nombre d'ordonnances de détention provoquera vraisemblablement un surpeuplement des pénitenciers et une pénurie de ressources, ce qui fera augmenter les plaintes et l'agitation dans les établissements.

Le deuxième point est celui des infractions liées aux drogues et de la détention. Nous nous opposons à l'assimilation des auteurs d'infractions liées aux drogues aux détenus condamnés pour un crime violent, car les premiers se trouveraient ainsi exposés davantage à l'imposition d'ordonnances de détention. La population canadienne a certainement exprimé des préoccupations quant au risque de l'augmentation de l'usage des drogues, préoccupation que nous partageons, mais nous ne croyons pas que les élus aient reçu le mandat précis de régler le problème de cette façon, particulièrement puisque les infractions graves liées aux drogues incluraient la culture et les infractions mineures de trafic de drogue et la possibilité de récidive après la libération.

Il est fort probable que l'application d'ordonnances de détention à ce groupe ne fera qu'augmenter le nombre de détenus bien au-delà des chiffres actuels, certainement au-delà des 160 prisonniers additionnels pour les six prochaines années prévues par le commissaire. Il serait alors nécessaire de construire de nouveaux pénitenciers à des coûts énormes. En fait, rien ne prouve que cette méthode portera fruit et qu'elle ne donnera pas plutôt lieu à des activités de consommation et de trafic de drogue continues, sinon plus raffinées, après la libération de ces prisonniers.

Encore une fois, ce système de tolérance zéro ne nous semble pas répondre aux demandes du public canadien. Cependant, nous prévoyons que l'augmentation conséquente du nombre d'ordonnances de détention rendra nécessaire l'expansion des installations carcérales. La nature et l'envergure du problème des drogues appellent des solutions qui ne se limitent pas à accroître la criminalisation.

La troisième question est celle des programmes communautaires et de la réadaptation des contrevenants. Nous appuyons sans réserve l'objectif de réinsertion sociale des programmes communautaires par opposition à la démarche myope qu'est la détention. Nous aimerions voir ces programmes s'appliquer également aux contrevenants constituant un risque élevé lorsque cela est possible et dans la mesure où la collectivité est prête à l'accepter. Toutefois, malgré son objectif de réadaptation, cette stratégie comporte des dangers.

Premièrement, les services correctionnels communautaires sont une bonne chose, mais les discours doivent traduire la réalité si on ne veut pas créer des frustrations dans les établissements comme au sein de la collectivité. Le Conseil du Trésor a accordé son soutien financier aux programmes communautaires, mais il n'en reste pas moins qu'il existe des retards prolongés dans la mise en oeuvre des programmes, des problèmes logistiques dans le

[Text]

in turn, affect preparation for conditional release consideration, and increase staff as well as inmate frustration. The most recent report of the correctional investigator underscores these problems and related complaints.

Secondly, another issue regarding correctional programming is the possibility that within the institutional setting programming will be conducted in an unconstructive and authoritarian manner. Prisoners may be made to participate in pre-specified programs that offer little flexibility or choice, even when there are reasonable grounds for declining the recommended resource.

Knowing the bureaucratic labyrinth that institutional programming can quickly become, it is probable that classification and programming will often be more a product of expeditious match-ups and administrative priorities than authentic individual need.

Problems of this nature have already afflicted various penal institutions. We append to this brief a BCCLA report on the advent of a sex offender program admission institution as an example of some of the treatment tyrannies that can evolve if there are insufficient safeguards and opportunities for inmate participation in program planning.

These caveats clearly apply to section 12 of the Charter, which declares that everyone has the right not to be subjected to any cruel and unusual treatment or punishment.

A fourth concern is openness, fairness and accountability of detention hearings. First, the detention hearings occupy what seem to be an interstitial, perhaps ambiguous zone, that is to say, they are internal but not disciplinary. The fact that they are not open to the public and that they allow more than one assistant to the detainee only at the pleasure of the board does raise the spectre, at its worst, of a kangaroo court.

The complete elimination of community board members currently representing 44 out of 145 members of the National Parole Board from both parole and detention hearings constitutes a loss of potentially valuable non-institutional perspective, and the reason for their elimination on training and cost grounds seems trivial and specious. Their abolishment clearly goes against the rhetoric of promoting openness and accountability by encouraging citizen involvement in the operation of penitentiaries and parole offices.

Secondly, the Corrections Service also professes to encourage ties between offenders and the community through the maintenance and development of contacts with family, friends, etc. One obvious method of encouraging such contacts is through facilitating visits to inmates at the institutions in which they are held.

[Translation]

jumelage des contrevenants aux différents programmes et un manque de continuité perturbateur dans le financement des programmes. Ces facteurs influent sur la préparation à la libération conditionnelle et sont la cause de frustration grandissante pour le personnel et les détenus. Dans son récent rapport, l'enquêteur correctionnel souligne ces problèmes et les plaintes qui en découlent.

Deuxièmement, il est toujours possible que les programmes dispensés dans les établissements le soient de façon autoritaire et peu constructive. On oblige les détenus à participer à des programmes précis offrant peu de choix ou de souplesse, même lorsqu'il existe des motifs raisonnables de refuser les ressources recommandées.

Sachant que le programme des établissements pénitentiaires peut facilement devenir un labyrinthe bureaucratique, il est probable que la classification et les programmes soient souvent le produit d'un jumelage expéditif et des priorités administratives plutôt qu'une façon de répondre aux véritables besoins de chaque détenu.

Divers établissements carcéraux ont déjà connu des difficultés de cette nature. Nous annexons à notre mémoire un rapport sur le programme pour les délinquants sexuels à titre d'exemple de la tyrannie qui peut se produire si les mesures de protection sont insuffisantes et si on ne permet pas aux détenus de participer à la planification des programmes.

Ces mises en garde s'appliquent clairement à l'article 12 de la Charte, qui stipule que chacun a droit à la protection contre tous traitements ou peines cruels et inusités.

Notre quatrième préoccupation porte sur l'ouverture, la justice et la reddition de comptes concernant les audiences de détention. Premièrement, les audiences de détention semblent se trouver dans une interstice, une zone ambiguë, puisqu'il s'agit d'audiences internes mais non disciplinaires. Ces audiences sont interdites au public et la Commission seule peut permettre au détenu d'avoir plus d'un assistant, ce qui nous fait craindre que, dans le pire des cas, on se trouve alors devant une parodie de tribunal.

L'élimination complète des représentants de la communauté au sein des commissions, qui constituent 44 des 145 membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles s'occupant des audiences de libération conditionnelle et de détention, nous fait perdre la perspective précieuse de l'extérieur des établissements. On aurait éliminé ces sièges pour des raisons de formation et de coûts, justification qui nous semble spécieuse et de peu d'importance. L'abolition de ces postes va clairement à l'encontre des discours faisant la promotion de l'ouverture et de la reddition de comptes grâce à une participation accrue de la population au fonctionnement des pénitenciers et des bureaux de libération conditionnelle.

Deuxièmement, le Service correctionnel prétend également encourager les liens entre les contrevenants et la collectivité par le biais de la création et de l'entretien de relations avec les familles, les amis, etc. Pour ce faire, on peut évidemment faciliter les visites que reçoivent les détenus dans les établissements carcéraux.

## [Texte]

At BCCLA we have received complaints that the number and nature of questions asked on the visitor's application and information form are unnecessary and intrusive, and tend to discourage potential visitors.

We have reviewed the form, agreed with the objections, and relayed our concerns to the Privacy Commissioner and to the Deputy Regional Commissioner of Corrections, Pacific Region. Thus far we have been unable to elicit a response from the Deputy Commissioner. The Privacy Commissioner opined that there was no invasion of privacy that was not justifiable. We think this is an inadequate and insensitive response to the problem. We hope the standing committee will examine this issue in the wider context and intent of the new legislation.

## [Traduction]

Notre association a reçu des plaintes quant au nombre et à la nature des questions figurant sur la formule que doivent remplir les visiteurs. On estime que ces questions sont inutiles et indiscretes et qu'elles tendent à décourager les visiteurs possibles.

Nous avons examiné cette formule, appuyé les objections soulevées et communiqué nos préoccupations au commissaire à la vie privée et au sous-commissaire régional du Service correctionnel de la région du Pacifique. Nous n'avons toujours pas obtenu de réponse de la part du sous-commissaire. Pour sa part, le commissaire à la vie privée estime qu'il n'y a là aucune atteinte à la vie privée qui n'était pas justifiable. Nous jugeons que cette solution est insuffisante et passe à côté du problème. Nous espérons que le comité permanent étudiera cette question dans le contexte et selon l'objectif de la nouvelle loi.

## • 1020

Third, Bill C-36 purports to encourage inmate committees and organizations to contribute on a continuing basis to decisions concerning the inmate population as a whole. However, we have found that almost throughout the penitentiary system inmate committees are constructed so that inmate representatives serve only a six-month tenure on these committees. This appears to ensure the instability of such committees and the likelihood of only fleeting interest in the committee's agenda by the inmate representatives themselves. We cannot say whether this is a deliberate administrative strategy, but the consequences are predictable. We are disturbed by the hypocrisy implicit in this structuring of what ought to be a legitimate avenue for the expression of inmate grievances or dissent.

Finally, as to the accountability of the correctional system to the recommendations of the correctional investigator, We endorse the concept of a genuinely independent correctional investigator who reports directly to Parliament rather than through the Solicitor General, and whose office has the authority to impose its recommendations on the correctional system. While such direct reporting is a somewhat unorthodox procedure, it seems essential to undertake in this instance, since it would reinforce the impression of an independent investigator and heighten the credibility of that office among prisoners throughout the system. This is crucial if inmates are to confide in the correctional investigator and his staff and seek institutional means of redress. Short of attaining this independence and authority, the office of the correctional investigator can too readily be dismissed as a largely symbolic and tokenistic means of palliating inmate grievances.

We trust the views expressed in this brief will be accorded the utmost consideration by the honourable members of the standing committee and that our experience and remarks may serve to help ensure that indeed, as noted in the directions for reform framework, the system exists to produce the ideal of justice, not breed injustice, contempt, bitterness and reactive violence.

Troisièmement, le projet de loi C-36 prétend faciliter la contribution continue des organisations et des comités de détenus à la prise des décisions touchant la population carcérale dans son ensemble. Or, nous avons constaté que, dans presque tout le système pénitentiaire, les comités de détenus sont conçus de telle façon que les représentants des détenus ne peuvent remplir que des mandats de six mois. On semble vouloir ainsi garantir l'instabilité de ces comités et le peu d'intérêt des représentants des détenus pour leurs programmes. Nous ignorons s'il s'agit là d'une stratégie délibérée de l'administration, mais les conséquences en sont prévisibles. Nous sommes troublés par l'hypocrisie que comporte implicitement cette structure qui devrait plutôt être une tribune légitime permettant aux détenus d'exprimer leurs griefs ou leurs dissensions.

Enfin, en ce qui a trait à la reddition de comptes au sein du système correctionnel relativement aux recommandations de l'enquêteur correctionnel, nous appuyons le concept d'un enquêteur correctionnel véritablement indépendant qui relèverait directement du Parlement plutôt que du solliciteur général et qui aurait le pouvoir d'imposer ses recommandations au système correctionnel. Une relation hiérarchique de ce genre serait quelque peu non orthodoxe, mais elle est essentielle en l'occurrence car elle permettrait d'accroître la crédibilité dont jouirait l'enquêteur et son bureau au sein des détenus dans tout le système pénitentiaire. Cette crédibilité est absolument cruciale si l'on veut que les détenus se confient à l'enquêteur correctionnel et à son personnel et tentent d'obtenir réparation par voie institutionnelle. Sans cette indépendance et ces pouvoirs, le bureau de l'enquêteur correctionnel peut facilement devenir symbolique, une façade permettant aux autorités d'éviter de répondre aux griefs des détenus.

Nous espérons que les points de vue exprimés dans ce mémoire se verront accorder la plus grande considération par les honorables membres du comité permanent et que notre expérience et nos remarques serviront à garantir, comme on le note dans les orientations de la réforme, que le système pénitentiaire réponde à un idéal de justice et non pas d'injustice, de mépris, d'amertume et de violence.

[Text]

**The Chairman:** Would it be possible for you to supply the clerk of this committee a copy of the visitor's application form and the response from the Privacy Commissioner? The Privacy Commissioner will be appearing before this committee within the next two weeks. If we could have that, it might give us something we could proceed with.

**Prof. Ratner:** I believe I have copies with me.

**The Chairman:** If you don't have them, perhaps you could make them available to our clerk, and we'll have them distributed to all members of the committee.

**Mr. Rideout:** I gather one of your major concerns involves the assessment of violence as being too discretionary. Do you not feel discretion or flexibility is what is necessary?

**Prof. Ratner:** Some is always necessary. Standards, criteria can't be overly rigorous. However, when it comes to a criterion that refers to suspicions or thoughts of the planning of what may be violent acts by the inmate, this really could blanket all possibilities, and that strikes us as far too broad a criterion.

**Mr. Rideout:** But with the protections that are contained within part III of the bill regarding the correctional investigator, and leaving that agency along with a discretion, is there not enough built-in protection to avoid your concerns, with the independence of the correctional investigator pretty much assured by the legislation?

• 1025

**Prof. Ratner:** Even that is in some doubt. There is independence, and the correctional investigator himself seems to be satisfied with some of those provisions. But the correctional investigator is still not accorded the kind of independence we would like to see that would make him appear to be independent in the eyes of inmates throughout the system. So we are not really satisfied with that.

**Mr. Rideout:** What would you suggest we should include in the legislation that would improve the appearance?

**Prof. Ratner:** Any provisions that open the door to any possible rating of an inmate's behaviour is dangerous, in the sense that could always result in a detention without the inmate really being able to defend himself against that charge. We have the impression that there are one or two clauses in that schedule that make it possible to apply that kind of charge against the inmate.

**Mr. Rideout:** Maybe when you are sending off the documentation you could indicate those particular clauses that cause you some concern so we could take a look at those.

I am maybe playing with the words a bit. But if you remove discretion, then in effect you have a non-discretionary situation, which makes things very rigid. What you appear to be advocating is there is a black and a white to every situation, rather than leaving some flexibility and then having the backstop at the correctional investigator.

[Translation]

**Le président:** Pourriez-vous remettre au greffier de ce comité un exemplaire de la formule de demande des visiteurs et de la réponse que vous avez reçue du commissaire à la vie privée? Celui-ci doit comparaître devant nous d'ici deux semaines. Si nous disposions de ces documents, cela nous serait très utile.

**M. Ratner:** Je crois en avoir des exemplaires avec moi.

**Le président:** Si vous n'en avez pas, vous pourriez les faire parvenir à notre greffier un peu plus tard; nous pourrions ensuite les distribuer aux membres du comité.

**M. Rideout:** J'en conclus que l'une de vos principales préoccupations porte sur la nature discrétionnaire de l'évaluation de la nature violente d'un crime ou d'un détenu. Ne croyez-vous pas qu'une certaine discrétion ou souplesse est nécessaire?

**M. Ratner:** Une certaine souplesse est toujours nécessaire. Les normes et les critères ne doivent pas être trop rigides. Cependant, lorsqu'il s'agit d'un critère portant sur des soupçons ou sur les pensées violentes d'un détenu, on englobe toutes les possibilités, ce qui nous semble beaucoup trop vaste.

**M. Rideout:** Mais compte tenu des protections prévues à la partie III du projet de loi concernant l'enquêteur correctionnel et de la discrétion dont jouira son Bureau, n'y a-t-il pas assez de garanties pour répondre à vos préoccupations, puisque l'indépendance de l'enquêteur correctionnel est assez bien assurée par ce projet de loi?

**M. Ratner:** Même cela est douteux. Il y a une certaine indépendance et l'enquêteur correctionnel lui-même semble satisfait de certaines de ces dispositions. Mais il ne jouit pas de l'autonomie qui, selon nous, lui permettrait d'être considéré comme étant véritablement indépendant par les détenus. Nous ne sommes donc pas entièrement satisfaits à cet égard.

**M. Rideout:** Que devrions-nous donc ajouter au projet de loi pour l'améliorer à ce chapitre?

**M. Ratner:** Toute disposition permettant de coter le comportement d'un détenu est dangereuse, car elle peut mener à l'incarcération du détenu sans que celui-ci ait vraiment pu se défendre contre l'accusation qui est portée contre lui. Nous avons l'impression qu'il y a une ou deux dispositions dans l'annexe qui pourraient rendre possible ce genre d'accusation contre les détenus.

**M. Rideout:** Lorsque vous communiquerez la documentation que nous vous avons demandée, vous pourriez peut-être indiquer quelles sont ces dispositions qui vous préoccupent plus particulièrement.

Sans vouloir jouer sur les mots, si nous éliminons toute discrétion, on se retrouve en pratique dans une situation très rigide. Vous semblez préconiser une situation où tout est blanc et noir. Ne pourrait-on pas avoir un système plus souple où l'enquêteur correctionnel remplirait la fonction de surveillance?

[Texte]

**Prof. Ratner:** The ideal situation, of course, if one where there is a minimum of discretion. That is what I think the legislation should strive for, because once you admit discretion, it invariably works in favour of those who are in the position to apply it. So many of the complaints we receive at BCCLA have to do with the exercise of discretion in one form or another, which is seen as discriminatory and persecutory.

**Mr. Rideout:** Regarding drug offences and the equating of violent offence with drug offenders, you obviously don't support the view that the drug situation we're facing and trying to grapple with does not commit violence against individuals.

**Prof. Ratner:** It can result in that, yes. But the stipulations, the provisions, in the legislation are such that we would envision a swelling of penitentiary ranks which would include primarily a host of people who are committing relatively minor offences or offences that are not necessarily or inherently linked to violent offences. If this is the way we are going to cope with the drug problem, I see this as only exacerbating it.

**Mr. Rideout:** We in New Brunswick faced a problem with the Colombians who were in the province. We saw an array of weaponry from bazookas to hand grenades to you name it in order to free some of these people from prison. So there is an element of violence in that whole drug culture, if I can put it that way.

**Prof. Ratner:** Certainly in that example.

**Mr. Rideout:** Where do you draw the line, and what should the line be as far as drug offenders are concerned? I think maybe we all agree that users shouldn't end up as violent offenders—for example, relatively young drug offenders, those who may have demonstrated some pattern of drug use and cultivation in their experience. Nevertheless, the idea of criminalizing this behaviour to the point of invoking detention orders, where we may be talking about cultivation for the possible use of small-time trafficking, seems exorbitant. The net effect of increasing the incarceration of such offenders is probably only going to make them more vindictive and give them more time to acquire whatever skills they may be seeking to perfect their techniques.

• 1030

I'm not sure whether or not it's correct, but we've been given testimony to the effect that a lot of the break and enters and other violent activity going on, from purse-snatching to you name it, is drug-associated. They're obviously trying to get the cash in order to acquire the drugs. How do we handle that situation? What is the solution?

**Prof. Ratner:** When it is the case that one can see in the past behaviour of an inmate that there has been that association between use of drugs or trafficking and a violent act, in that case obviously discretion would work in favour of a detention order. But the provisions of the legislation don't seem to make that kind of minute distinction.

[Traduction]

**M. Ratner:** L'idéal serait des pouvoirs discrétionnaires minimaux. C'est, selon moi, ce vers quoi le projet de loi devrait tendre, car dès que l'on permet une certaine discrétion, elle favorise toujours ceux qui en jouissent. Bon nombre des plaintes que nous recevons à notre association sont reliées d'une façon ou d'une autre à l'exercice de la discrétion que l'on considère comme discriminatoire et persécutrice.

**M. Rideout:** En ce qui a trait à l'assimilation des infractions liées aux drogues à des crimes violents, vous n'estimez manifestement pas que l'existence des drogues dans notre société est synonyme de violence pour plusieurs.

**M. Ratner:** Si, bien sûr. Mais les dispositions du projet de loi sont telles que nous prévoyons qu'elles entraîneront une augmentation importante du nombre de détenus, surtout des contrevenants ayant commis une infraction relativement peu sérieuse ou des crimes qui ne seraient pas nécessairement ou intrinsèquement violents. Je crois que si nous tentons de régler le problème des drogues de cette façon, nous ne ferons que l'exacerber.

**M. Rideout:** Au Nouveau-Brunswick, nous connaissons des problèmes avec certains Colombiens qui ont apporté dans la province toute une gamme d'armes, du bazooka à la grenade, en vue de libérer certains de leurs compatriotes détenus dans nos prisons. Toute cette culture de la drogue comporte donc un élément de violence, si j'ose dire.

**M. Ratner:** Dans ce cas-ci, certainement.

**M. Rideout:** Mais où fixe-t-on la limite et quelle devrait être cette limite en ce qui concerne les auteurs d'infractions liées aux drogues. Je crois que nous espérons tous que les consommateurs de drogues ne se transforment pas en contrevenants violents—par exemple les jeunes qui commettent des infractions liées aux drogues, ceux qui présentent certaines tendances dans leur consommation de drogues ou leur culture. Néanmoins, la criminalisation de ce comportement au point tel qu'on puisse alors imposer des ordonnances de maintien en incarcération me semble exagérée, lorsqu'il s'agit de culture de drogues pour un trafic de petite envergure. Si l'on prolonge la période d'incarcération de ces contrevenants, on ne fera que les rendre plus vindicatifs, tout en leur laissant plus de temps pour acquérir les compétences nécessaires au perfectionnement de leurs techniques.

Je ne sais pas si c'est vrai ou non, mais certains témoins nous ont déclaré qu'un grand nombre de vols avec effraction et d'autres actes de violence qui ont lieu, du vol de sac à main à n'importe quelle autre infraction, sont en rapport avec la drogue. De toute évidence, les auteurs de ces actes criminels essaient de se procurer de l'argent pour acheter la drogue. Comment faire face à cette situation? Quelle est la solution?

**M. Ratner:** Lorsque, lors de l'examen du comportement passé d'un détenu, on constate qu'il y a eu un lien entre la consommation ou le trafic de drogues et un acte de violence, on a bien sûr tendance à opter pour l'ordonnance de maintien en incarcération. Toutefois, cette infime distinction ne semble pas se trouver dans les dispositions du projet de loi à l'étude.



[Text]

**Mr. Rideout:** The question then becomes whether you want those types of minute distinctions contained in legislation or whether you want to leave the flexibility to allow the system to adjust.

**Prof. Ratner:** What do you mean, "allow the system to adjust"?

**Mr. Rideout:** Adjust to the different circumstances that may be present.

**Prof. Ratner:** I would argue in favour of making all the minute distinctions that can possibly be made so that it is on paper and crystal clear to the community of potential offenders and those whose are now inmates.

**Mr. Rideout:** I have just a couple more questions. As I mentioned to the other witness, we're facing a situation where a large portion of the prison population is illiterate. Are any of the programs going to be effective in that type of circumstance?

**Prof. Ratner:** There now are literacy programs in the correctional system that appear to be fairly effective. A large number of inmates are enrolled in these programs. That is one of the relatively few correctional programs that appears to have had some success.

**Mr. Rideout:** Another issue that's been suggested to us, as well, is that the hand-off from prison-based programs to community-based programs sometimes is not as efficient as it should be. Perhaps there should be closer linkage between community-based and other programs. Do you have any comment on that?

**Prof. Ratner:** That would be an excellent idea. It is a problem. In fact, one of the complaints we get from a number of people who are discharged is that, from their point of view, they would prefer to go back in. That's where they can get programs that are not available in the community. So it's an ironic situation. Something should be done immediately to correct that.

**Mr. Rideout:** Those are all the questions I have for now, Mr. Chair.

**Mr. Blackburn:** Dr. Ratner, to pick up on your last point, I've heard it many times that if you have a son from a poor family, and he is under-educated, close to illiterate and unskilled, his chances of overcoming illiteracy or learning a skill are greater if he were to commit an offence and go away for a period of a year or two than if he obeyed the law and remained within the community. In some cases, that's how the father would advise the son.

I'm not suggesting that we scrap the programs behind bars, but obviously there's something wrong in a society as advanced as ours where that kind of situation actually exists. I mean, there is a certain element of truth to it. It's very disheartening. That's just a statement I wanted to make.

**Prof. Ratner:** There is some truth to that, but though they may obtain some training behind prison walls, it by no means ensures that they're going to find employment once they're out.

[Translation]

**M. Rideout:** Il s'agit alors de savoir si on veut inclure ces distinctions minimales dans le projet de loi ou si on préfère prévoir une certaine souplesse pour permettre au système de s'adapter.

**M. Ratner:** Que voulez-vous dire par «permettre au système de s'adapter»?

**M. Rideout:** De s'adapter aux circonstances de l'affaire en cause.

**M. Ratner:** Personnellement, je pense qu'il faut faire toutes les distinctions possibles, si infimes soient-elles, pour que toutes ces dispositions soient clairement indiquées noir sur blanc à l'intention des contrevenants éventuels et de ceux qui sont actuellement en détention.

**M. Rideout:** J'ai deux autres questions à poser. Comme je l'ai dit aux autres témoins, nous constatons actuellement qu'une forte proportion de la population carcérale est illettrée. Les programmes prévus vont-ils être efficaces compte tenu des circonstances?

**M. Ratner:** Il existe à l'heure actuelle des programmes d'alphabétisation dans le système correctionnel et ces derniers semblent être assez efficaces. Un grand nombre de détenus y participent. C'est l'un des relativement rares programmes du Service correctionnel qui semble avoir donné quelques résultats.

**M. Rideout:** Par ailleurs, certains témoins nous ont dit que le fait que les programmes ne soient plus appliqués par la prison mais plutôt au niveau communautaire ne donnent pas toujours les résultats positifs escomptés. Il faudrait peut-être établir des liens plus étroits entre les services communautaires et les autres programmes. Qu'en pensez-vous?

**M. Ratner:** C'est une excellente idée. C'est un problème. En fait, nous recevons des plaintes d'un certain nombre d'anciens détenus qui nous disent qu'ils préféreraient retourner en prison. En effet, c'est là qu'ils ont accès à des programmes non offerts dans la collectivité. C'est donc une situation paradoxale. Il faut faire quelque chose immédiatement pour y remédier.

**M. Rideout:** Je n'ai pas d'autres questions pour le moment, monsieur le président.

**M. Blackburn:** Monsieur Ratner, pour revenir à votre dernière remarque, j'ai entendu dire bien souvent qu'un garçon sortant d'une famille pauvre, n'ayant pratiquement pas d'instruction, étant presque illettré et ne possédant aucune compétence, a plus de chances d'apprendre à lire et à écrire ou d'acquérir des compétences s'il commet une infraction et est emprisonné pendant un an ou deux que s'il respecte la loi et reste dans sa collectivité. Dans certains cas, c'est même ce que le père conseille à son fils.

Je ne veux pas dire qu'il faut supprimer les programmes offerts dans les établissements carcéraux, mais il y a de toute évidence quelque chose qui cloche lorsqu'une société aussi évoluée que la nôtre connaît ce genre de problèmes. Ce que je veux dire, c'est que cela n'est pas entièrement faux. C'est très décourageant. Je voulais simplement faire cette remarque.

**M. Ratner:** Il y a du vrai dans ce que vous dites mais, même s'ils reçoivent une certaine formation derrière les barreaux, cela ne garantit absolument pas qu'ils trouvent de l'emploi une fois libérés.

[Texte]

[Traduction]

• 1035

**Mr. Blackburn:** I quite agree.

I want to get to your point here on page 4 where you say you have received complaints that the number and nature of questions asked on the visitor's application form are superfluous. I believe you used the word "intrusive".

**Prof. Ratner:** Originally I had "superfluous and unjustified"; I changed that to "unnecessary and intrusive".

**Mr. Blackburn:** As you know, we have a major problem within our penal system, and that problem is drugs—drugs inside, drugs being used by inmates, very often by inmates who are in there on drug offences. You seem to be very concerned about the questions asked on the visitor's application form, but you make no reference to whether or not you would support searches or body searches to help ensure that drugs are not getting into our institutions. I'd like you to comment on that, if you would.

**Prof. Ratner:** I have no problem with that. It might seem paradoxical, but the argument usually made to justify the kinds of questions asked on the visitor's form is that you need to ask these items of information—maiden name of spouse or visiting female friend, a number of other questions that do seem, on the face of it, to be unnecessary—to preserve the security of the institution, prevent riots and ensure against contraband. I think searches, conducted in as dignified a way as possible, are justifiable.

**The Chairman:** Excuse me, sir, might I ask you to be more explicit? Are you referring to strip searches?

**Prof. Ratner:** No, I'm not referring to strip searches, but if there are any grounds for concern it's always possible to insist that a visit be behind a window or something of that order. My point is that it's very likely that a great many of the family members and associates of the inmates who are anxious to receive these visits are going to have some prior involvement with the law and some history of criminal behaviour themselves. If the questions are such that it becomes possible to make extensive checks and engage in surveillance over those who are intending to make a visit, this is intimidating and is likely to discourage visiting.

**Mr. Blackburn:** I will agree with that, but I'm concerned about the movement of drugs from outside prisons to inside prisons. It's a major problem. How can we hope to rehabilitate drug offenders, or any of the inmates, for that matter, if they have access to drugs, illegal drugs or otherwise, while they are serving a period of incarceration? Some of them don't even get dried out. They may be dried out for a few weeks or a few months, but they still have these drugs available to them. I'm glad the chair had you clarify—I'm talking about strip searches as well as the other forms of searches. These drugs are coming in on or within the bodies of people on the outside. They could be coming in other ways, too.

**M. Blackburn:** Vous avez raison.

Je voudrais me reporter à la page 4 de votre mémoire, où vous dites avoir reçu des plaintes portant sur le fait que le nombre et la nature des questions posées dans le formulaire de demande de visiteur sont superflues. Je pense même que vous avez employé le terme «indiscrètes».

**M. Ratner:** Au départ, j'avais dit «superflues et injustifiées» mais j'ai changé pour «inutiles et indiscrètes».

**M. Blackburn:** Comme vous le savez, il existe un grave problème dans notre système de justice pénale, je veux parler des drogues—les drogues consommées en milieu carcéral par les détenus, très souvent des détenus qui ont été condamnés justement pour des délits liés aux drogues. Les questions posées dans le formulaire de demande de visite semblent vous préoccuper vivement, mais vous ne dites pas si vous êtes en faveur des fouilles ou examens des cavités corporelles pour s'assurer que personne n'essaie de rentrer des drogues dans nos prisons. Je voudrais bien savoir ce que vous en pensez.

**M. Ratner:** Aucun problème. Cela peut vous paraître paradoxal, mais l'argument souvent avancé pour justifier les questions posées dans le formulaire de demande de visite est que ces renseignements sont nécessaires—par exemple le nom de jeune fille de l'épouse ou de l'amie qui rend visite, certaines autres questions qui, à première vue, semblent inutiles—pour protéger la sécurité de l'établissement, prévenir les émeutes et se protéger contre la contrebande. Je pense que les fouilles, si elles sont faites avec tout le respect voulu, sont justifiables.

**Le président:** Veuillez m'excuser, monsieur, puis-je vous demander d'être plus précis? Parlez-vous des fouilles à nu?

**M. Ratner:** Non, je ne parle pas des fouilles à nu, mais si l'on a des motifs de s'inquiéter, il est toujours possible d'insister pour que la visite se déroule derrière une fenêtre ou quelque chose du même genre. À mon avis, selon toute vraisemblance, bon nombre des membres de la famille et des amis des détenus qui sont impatients de recevoir des visites ont déjà eu maille à partir avec la justice et ont des antécédents de comportement criminel eux-mêmes. Si les questions sont formulées de façon à permettre des contrôles poussés et la prise de mesures de surveillance à l'égard des visiteurs éventuels, cela les intimide et peut même les décourager de faire cette visite.

**M. Blackburn:** Je suis bien d'accord sur ce point, mais je m'inquiète au sujet de la drogue qui réussit à entrer dans nos prisons. C'est un problème sérieux. Comment pouvons-nous espérer réadapter les trafiquants de drogue ou n'importe quel autre détenu, en l'occurrence, si ces derniers ont accès eux-mêmes à la drogue, qu'il s'agisse de drogues illégales ou autres, pendant qu'ils sont en détention? Certains d'entre eux ne sont même jamais désintoxiqués. Ils cessent peut-être de prendre de la drogue pendant quelques semaines ou quelques mois, mais ils en ont toujours à leur disposition. Je suis content que le président vous ait demandé de préciser—je parle des fouilles à nu ainsi que des autres formes de fouilles. Ce sont les gens de l'extérieur qui rendent visite aux détenus qui transportent ces drogues sur eux ou dans leurs cavités corporelles. Il y a aussi d'autres façons de l'amener.

[Text]

**Prof. Ratner:** Yes, there are many ways in which drugs get into the institution. One of the ways, I should think, to ensure that the dignity or privacy of the visitor is not overly invaded is to ensure that there is adequate security nearby, perhaps in the actual presence of the visitor, to monitor this so that it is impossible to slip drugs to an inmate. Part of the reason this happens is that security is inadequate or is itself engaged in the provision of these drugs or is an accomplice to that exchange.

**Mr. Blackburn:** I think some of our regulations allow for intimacy and privacy between the person on the outside who is the visitor and the person on the inside who is the prisoner.

• 1040

**Prof. Ratner:** With conjugal visits I think it could be argued that a strip search should be permissible.

**Mr. Blackburn:** Obviously this is a very serious matter and something has to be done about it. The general public are confounded. We build prisons that virtually prevent the person from escaping, from getting out, but we can't stop the drugs from going in. It's illogical. It doesn't make any sense to me. Why is this going on? I know you're not responsible for our correctional services and for the administration of our prisons, or correctional institutions, or whatever they're called.

**Prof. Ratner:** Even the idea of zero tolerance of drugs in penitentiaries may be unrealistic, frankly speaking.

**Mr. Blackburn:** Why?

**Prof. Ratner:** Because the penitentiary regime is such that drugs provide one of the few solaces, escapes, ways of coping with long-term imprisonment, which is not to say the regime itself—

**Mr. Blackburn:** Excuse me. Couldn't that kind of medication be administered legally by medical staff, under controlled circumstances? We do that outside of prisons if people are suffering from depression or a manic state of mind, or if they are schizophrenic, or whatever it happens to be. If they do have an emotional disorder, sometimes physicians will prescribe certain medications. I see nothing wrong with that on the inside. That's a basic human right.

**Prof. Ratner:** Yes, if it's a medicinal problem, certainly, but if it's a recreational matter, no.

**Mr. Blackburn:** I'm not suggesting that.

**Prof. Ratner:** But I'm saying for many of the inmates who indulge, it is a recreational matter. I'm not condoning it, but that is the impetus, and it's extremely difficult to eliminate totally.

**Mr. Blackburn:** As a civil libertarian, or at least as a member of the civil liberties association here in B.C., you said, I think, you would not be opposed to strip searches during conjugal visits.

**Prof. Ratner:** Prior to conjugal visits.

[Translation]

**M. Ratner:** Oui, il y a de nombreuses façons de faire passer de la drogue dans un établissement carcéral. À mon avis, pour ne pas violer de façon excessive la dignité ou la vie privé du visiteur, il faut s'assurer qu'il existe un système de sécurité suffisant, peut-être même en présence du visiteur, surveiller la situation afin d'empêcher que quelqu'un remette en douce de la drogue à un détenu. Si cela s'est produit, c'est entre autres parce que les mesures de sécurité sont insuffisantes ou que les gardiens s'occupent eux-mêmes de fournir les drogues ou sont complices de ces échanges.

**M. Blackburn:** À mon avis, les règlements en vigueur permettent une certaine intimité entre quelqu'un de l'extérieur, donc le visiteur, et le détenu auquel il rend visite.

**M. Ratner:** Je pense que dans le cas des visites conjugales, une fouille à nu devrait être permise.

**M. Blackburn:** C'est évidemment une question très sérieuse et il faut agir. Le public est sidéré. Nous construisons des prisons qui empêchent toute évasion mais nous ne pouvons empêcher les drogues d'y entrer. C'est illogique. Pour moi, c'est même insensé. Que se passe-t-il? Je sais que vous n'êtes pas responsable des services correctionnels, ni de l'administration de nos pénitenciers, ni de nos établissements correctionnels, quelle que soit la façon dont on les appelle.

**M. Ratner:** Même l'idée d'une tolérance zéro des drogues dans les pénitenciers est irréaliste, pour être franc.

**M. Blackburn:** Pourquoi?

**M. Ratner:** À cause du régime des pénitenciers. Les drogues sont l'une des seules consolations, ou moyen d'évasion de l'esprit, pour survivre à un emprisonnement à long terme. Cela ne veut pas dire que le régime lui-même. . .

**M. Blackburn:** Pardon. Ce genre de médicament ne pourrait-il être administré légalement par le personnel médical, avec tous les contrôles voulus? C'est ce qui se fait à l'extérieur des prisons, pour les personnes souffrant de dépression, de maladies mentales, de schizophrénie, etc. En cas de trouble émotionnel, un médecin prescrit parfois des médicaments. Je ne vois pas ce qu'il y aurait de mal à le faire à l'intérieur des prisons. Il s'agit là d'un droit de la personne.

**M. Ratner:** Oui, s'il y a un problème médical, vous avez raison. Mais si c'est pour se faire plaisir, alors, non.

**M. Blackburn:** Je ne parle pas de cela.

**M. Ratner:** Pour beaucoup de détenus qui prennent des drogues, il s'agit de se faire plaisir. Je ne les défends pas mais c'est là leur raison d'agir. C'est extrêmement difficile d'éliminer la consommation de drogues complètement.

**M. Blackburn:** En tant que défenseur des libertés civiles, ou du moins en tant que membre de l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique, vous avez dit je crois que vous ne vous opposeriez pas aux fouilles à nu pendant les visites conjugales.

**M. Ratner:** Avant les visites conjugales.

[Texte]

**Mr. Blackburn:** Prior to conjugal visits. So you are prepared to accept that kind of strip search in principle, as a civil liberties lawyer?

**Prof. Ratner:** I'm not a lawyer, I'm a sociologist; and I can't say I speak for all my colleagues in B.C. Civil Liberties, but it strikes me that is one of the trade-offs for having a conjugal visiting program.

**Mr. Blackburn:** One more question, getting over now to your comments on the correctional investigator. I have a private member's bill, for what they're worth, that would set up an office similar to a position where the person would be responsible to the House of Commons, would not make recommendations but would submit a report each year as he or she sees fit, based on what he or she has observed in the correctional system during that year. You would go a lot further. Not only would you have recommendations, but you would have them mandatory; the recommendations would have to be acted upon. In other words, that one person could circumvent the entire system, including the Solicitor General, the responsible minister, who is a Member of Parliament and is responsible to the electorate and is elected by the electorate. You would put a senior bureaucrat over the whole works.

**Prof. Ratner:** Anything that called for amended legislation, of course, would have to go to Parliament.

**Mr. Blackburn:** It's pretty authoritarian, though, isn't it?

**Prof. Ratner:** That would have to go to Parliament. Anything that affects regulative orders would be something that would of course be discussed. I am sure there would be endless consultations.

If you don't give the correctional investigator at least some modicum of authority to implement recommendations, it's really just somebody there who is in some way legitimating the system, to no effect.

**Mr. Blackburn:** I quite agree under the present law the investigator really doesn't have much clout as the advocate of the prisoner, or in his battle, you might say, with the system. But to go as far as you've recommended, a correctional investigator who reports directly to Parliament rather than through the Solicitor General—okay, I can buy that. However, if his office has the authority to impose its recommendations on the correctional system, he would also be bypassing Parliament. He could make recommendations but his office, as you've worded it here, would have the right to impose those recommendations.

• 1045

**Prof. Ratner:** No, no. I would qualify that, of course, by saying that anything that involves legislation could not bypass Parliament.

**Mr. Blackburn:** It would be unconstitutional, for one thing.

**Prof. Ratner:** There are many other things that go on which don't involve legislation—regulative orders and directives of the commissioner and so forth—and that is where I think the investigator has to have some authority.

[Traduction]

**M. Blackburn:** Avant les visites conjugales. Vous accepteriez donc ce genre de fouille en principe, en tant qu'avocat défenseur des libertés civiles?

**M. Ratner:** Je ne suis pas avocat mais sociologue. Je ne peux pas parler au nom de tous mes collègues de l'Association des libertés civiles de Colombie-Britannique, mais il me semble que c'est une concession nécessaire pour qu'il y ait des programmes de visites conjugales.

**M. Blackburn:** Une dernière question qui porte sur vos commentaires relatifs à l'enquêteur correctionnel. J'ai présenté un projet de loi d'initiative parlementaire, qui n'ira peut-être pas bien loin, mais qui vise à créer un bureau semblable, relevant de la Chambre des communes qui, au lieu de faire des recommandations, présenterait un rapport annuel sur ce qui a été observé dans le système correctionnel pendant l'année. On irait même plus loin. Non seulement y aurait-il des recommandations, mais elles seraient exécutoires. Autrement dit, le responsable de ce bureau contournerait tout le système, y compris le solliciteur général, le ministre responsable, qui est un député responsable devant l'électorat qui l'a élu. Un haut fonctionnaire serait responsable de ce bureau.

**M. Ratner:** Mais tout ce qui modifierait la loi devrait évidemment passer par le Parlement.

**M. Blackburn:** Cela aurait tout de même beaucoup de poids, non?

**M. Ratner:** Il faudrait passer par le Parlement. Tout ce qui touche la réglementation devrait évidemment faire l'objet de discussions. Je suis sûr que les consultations seraient interminables.

Si vous ne donnez pas à l'enquêteur correctionnel un minimum d'autorité pour la mise en œuvre des recommandations, il ne serait là en fait que pour légitimer le système, et serait inutile.

**M. Blackburn:** Je suis d'accord avec vous: aux termes de la loi actuelle, l'enquêteur n'a pas beaucoup de pouvoir comme défenseur des détenus, dans sa lutte contre le système, pourrait-on dire. Mais aller aussi loin que votre recommandation, c'est-à-dire un enquêteur correctionnel qui relèverait directement du Parlement plutôt que du Solliciteur général... oui, je veux bien. Toutefois, si son bureau a le pouvoir d'imposer ses recommandations au système carcéral, il court-circuiterait également le Parlement. Il pourrait faire des recommandations mais son bureau, comme le dit votre document, aurait le droit d'imposer ces recommandations.

**M. Ratner:** Non, non. Nuançons: tout ce qui touche à la loi doit passer par le Parlement.

**M. Blackburn:** Autrement, ce serait à tout le moins inconstitutionnel.

**M. Ratner:** Il y a bien d'autres choses qui ne touchent pas à la loi, comme les ordonnances réglementaires, les directives du Commissaire, etc. Je pense que c'est dans ce domaine qu'il faudrait donner des pouvoirs à l'enquêteur.

[Text]

I've read the annual reports of the investigators for years and the litany of complaints. They are almost always the same ones. Nothing ever seems to be done; no significant change comes about. So I conclude from that that the correctional investigator is performing a largely legitimate function for the system, which is not legitimate in the eyes of the inmates in the system.

**Mr. Blackburn:** I know it would require hours for a full answer, but in a general way, why are programs within these federal institutions to a considerable extent failing, and we seem to be getting this from many different sources? I'm talking about drug and alcohol rehabilitation--excluding the literacy program, which I believe is succeeding to some extent. Why aren't more prisoners availing themselves of these programs? Why aren't they learning some skills that they can carry out into life afterwards? What do you see as the major problems?

**Prof. Ratner:** That is a big problem, but there are one or two observations I can make about that. One problem is that many of these programs--and I hope this will change--aren't presented in a holistic fashion so that somebody can be directed into a sex offender program or an alcoholism program or work skills or an anger management program, and that's it. Much of the time is spent immersed in this principal program and all the other areas of the individual's life are ignored. There isn't a rounded development of individuals in penitentiaries.

The linkages between what their experience has been in the system and what they are now moving out to, going out into the larger system, are broken or they vanish. What might be the congruences between their learning experiences in the system and what it is they can learn, what opportunities are available, what job possibilities may exist to them in the society they now plunge back into, they cannot readily see. They can't negotiate their way into that larger system. Either too much dependency has been created or their experience in the penitentiary has been too fragmented to enable them to take an overall approach to what it is that they need to do to get resituated once they're out.

So I think correctional programming within institutions really must find a way to take a more holistic approach to remoulding these individuals.

**Mr. Blackburn:** Do we have adequate resources to do that?

**Prof. Ratner:** That's a major problem. I think the commissioner and all the people associated with him have their hearts in the right place, and the mission statement certainly speaks to wanting to do those things, but as long as programming is on a short-term basis, is related to political expediency, it's impossible to construct the sort of orchestrated response to these impaired individuals that you need to do in order to see something change.

[Translation]

J'ai lu les rapports annuels des enquêteurs des années passées. Ce sont des litanies de plaintes. Presque toujours les mêmes plaintes qui reviennent. Il semble qu'on ne fait jamais rien, qu'aucun changement ne se produit. J'en déduis que la fonction d'enquêteur correctionnel est en grande partie légitime pour le système, mais pas pour les détenus.

**M. Blackburn:** Je sais qu'il vous faudrait des heures pour bien me répondre, mais en général, pourquoi les programmes des établissements fédéraux se soldent-ils souvent pas des échecs? C'est ce que diverses sources nous ont dit. Je parle des programmes de désintoxication, les programmes d'alphabétisation étant l'exception à cette règle. Pourquoi n'y a-t-il pas davantage de détenus qui participent à ces programmes? Pourquoi ne peuvent-ils pas acquérir des compétences qui leur serviraient par la suite? Quels sont d'après vous les principaux problèmes?

**M. Ratner:** C'est un gros problème, mais j'ai une ou deux observations à faire à ce sujet. J'espère que la situation va changer mais l'un des problèmes, c'est que beaucoup de ces programmes ne sont pas présentés de manière holistique, de manière qu'un détenu puisse être orienté vers un programme relatif aux infractions de nature sexuelle, ou vers un programme de désintoxication, ou un programme d'apprentissage professionnel ou un programme pour apprendre à maîtriser la colère, c'est là le problème. On consacre beaucoup de temps au programme principal et tous les autres aspects de la vie de ces gens-là sont laissés de côté. Dans les pénitenciers, on ne pense pas au développement complet de l'individu.

Le lien entre leur expérience dans le système et la nouvelle réalité, lorsqu'ils entrent dans un cadre plus large, sont coupés ou bien disparaissent. Ils ne peuvent pas faire d'association entre l'expérience acquise dans le système et celle qu'ils pourraient acquérir dans la société où ils retournent. Ils ne peuvent faire le lien avec les occasions qui se présentent à eux, les possibilités d'emploi, etc. Ils n'arrivent pas à négocier leur entrée dans un cadre élargi. La vie carcérale a créé une trop grande dépendance, ou leur a donné une expérience trop fragmentaire pour qu'ils puissent considérer globalement ce qu'ils doivent faire pour s'adapter à la vie à l'extérieur.

Les programmes des Services correctionnels devraient être plus holistiques dans la formation des détenus.

**M. Blackburn:** Avons-nous les ressources nécessaires pour le faire?

**M. Ratner:** C'est un problème de taille. Je pense que le Commissaire et ses collaborateurs ont d'excellentes intentions, et l'énoncé de mission décrit certainement leur volonté d'agir. Maintenant que la programmation sera à court terme et liée à des impératifs politiques, il sera impossible d'offrir une formation complète à ces handicapés sociaux et, par conséquent, de voir un changement quelconque.

[Texte]

[Traduction]

• 1050

**Mr. Thorkelson:** I have one question that has to do with the provision in the bill to allow people for the first time to go out and work on a temporary voluntary basis work program. Do you have any comments on that provision? Do you have any thoughts on that? It's an attempt to get some of the programming you are talking about.

**Prof. Ratner:** I think that reflects the kind of balancing act that goes on in the legislation.

On the one hand there is an attempt to respond to public anxieties about safety. On the other hand there is recognition that these people will eventually be discharged. Unless something is done while they are in the institution, they are going to be more dangerous when they get out.

The idea of even an unescorted temporary absence for people who are not on regular day parole, or far from a regular day parole, but are nevertheless getting the opportunity to affiliate with some kind of work or treatment program for extended periods in the community, is really a good idea. It does present certain dangers.

One can only hope that the resources accorded to such a program are sufficient so that the likelihood or the possibility of any incidence is minimized. In some ways it is a courageous thing to do, given some of the concerns that inspired the legislation. I see it as an absolutely necessary direction to take.

**Mr. Rideout:** On page 4 of your report you talk about inmate committees and the fact that they can serve for only a six-month tenure.

It is interesting to note that we are going to visit the Edmonton institution. There is an election going on there and therefore we can't meet with the committee. Is there an optimum period that these should be in place? Obviously you can't leave it wide open or you will get people who are like some politicians who hang around too long. You may run into the same problem with these committees.

**Prof. Ratner:** I am not sure, but I would think something like a two-year period with some rotation.

The inmate committee at Mission was composed of four inmates from different wings of the institution. Something was said in the course of our interview with them about the duration of their time on the committee. Then I threw out the question about whether they thought six months was adequate and how that affected their sense of involvement.

They were rather chagrined when I posed that question, partly because I was posing it in the presence of three members of staff, including the deputy warden. This was another related problem when we were permitted to go there to talk to members of the inmate committee. We were escorted into a room where we were to meet with the inmates, and three members of the staff sat down with us. You wonder how frank they can be in that situation.

My questioning was fairly aggressive, so I think I did elicit some fairly candid observations from them. Nevertheless, if those kinds of constraints exist, including the six-month tenure, it is just too short and fragmented for

**M. Thorkelson:** J'ai une question à poser sur la disposition du projet de loi permettant pour la première fois aux détenus de sortir pour travailler temporairement dans le cadre d'un programme de bénévolat. Avez-vous des observations à faire à ce sujet? Qu'en pensez-vous? C'est une initiative qui ressemble à la programmation dont vous parlez.

**M. Ratner:** Je pense que cela montre la recherche de l'équilibre voulu par la loi.

D'une part, on veut répondre aux préoccupations du public au sujet de la sécurité, mais d'autre part, on reconnaît le fait que les détenus seront un jour libérés. Si l'on ne fait rien pendant leur détention, ils seront encore plus dangereux à leur sortie.

C'est vraiment une bonne idée de permettre à des détenus des absences temporaires non surveillées, même s'ils ne sont pas en semi-liberté de jour, même s'ils sont loin de leur libération conditionnelle, s'ils peuvent avoir l'occasion de participer à un travail ou à un programme de traitement dans la communauté, pour une durée assez longue. Mais cela présente certains risques.

On ne peut qu'espérer que les ressources consacrées à un tel programme sont suffisantes pour réduire au minimum la possibilité ou la probabilité de tout incident. C'est une initiative courageuse, étant donné les préoccupations qui ont inspiré la loi. Je pense que c'est absolument dans ce sens qu'il faut aller.

**M. Rideout:** À la page 4 de votre rapport, vous parlez de comités de détenus. Vous dites que leur mandat n'est que de six mois.

Or, nous allons bientôt visiter l'établissement d'Edmonton. Une élection a lieu là-bas et nous ne pouvons donc pas rencontrer le comité. Y a-t-il une durée optimale pour ces mandats? On ne peut évidemment pas tout permettre; autrement, des détenus vont faire traîner les choses trop longtemps, comme certains politiciens. Le même problème se poserait pour les comités.

**M. Ratner:** Je n'y ai pas vraiment songé, mais je pense qu'une période de deux ans, avec rotation, serait acceptable.

Le comité des détenus de Mission était composé de quatre détenus provenant de différentes ailes de l'établissement. Pendant notre entretien avec eux, ils ont dit quelque chose à propos de la durée de leur mandat. C'est alors que je leur ai demandé s'ils pensaient que six mois était une période raisonnable et comment cela influençait leur engagement.

Ils étaient plutôt contrariés que je leur pose la question, en partie à cause de la présence de trois membres du personnel, dont le sous-directeur. C'est donc là un autre problème qui s'est posé lorsqu'on a permis de nous entretenir avec les membres du comité des détenus. Nous avons été escortés dans une pièce où nous devions les rencontrer, et trois membres du personnel se sont assis avec nous. Dans cette situation, on peut se demander à quelle sincérité on pouvait s'attendre.

Mes questions étaient toutefois très directes et je pense avoir obtenu des réponses assez spontanées. Il reste qu'avec des contraintes de ce genre, avec un mandat de six mois, les détenus n'ont pas le temps, leur action est trop fragmentée

[Text]

them to take seriously the development of any agendas for change within the institution. I should say that I have been told by people working in corrections that the six-month tenure is a deliberate strategy.

**Mr. Rideout:** You would see a longer term, say around two years, with a committee that would not all resign at the same time.

**The Chairman:** I heard you make a statement, Dr. Ratner, when you were responding to a question from Mr. Thorkelson, about the balancing act that this bill performs. Do you agree that there is a balance here in the bill?

**Prof. Ratner:** That it has achieved a balance?

**The Chairman:** Yes.

**Prof. Ratner:** I think so, but maybe I should add something here that really you will find spelled out more clearly than I can present it at the moment, in the paper that I sent Mr. Dupuis that I had just completed on parole, which I call *Bilateral Legitimation; The Parole Pendulum*. I think in some way the minimalist strategy that Corrections and the Parole Board would seek in order to achieve some kind of acceptable balance would be one in which it were possible to purchase legitimation in good times and bad; that is, you can cater to public anxieties in tough times by being tough, you can legitimate the system somewhat by enhancing social equity in more affluent times when resources might be more affordable.

• 1055

That's a strategy that has very severe limits, because in order to really change anything and cut down on the number of offenders and the cost involved, I think it's necessary to pursue a rehabilitative strategy that involves more and more institutional and community programming resources. If this were done, the balance would shift in favour of a more positive rehabilitative strategy that would probably offend some people who would want a tougher approach and fewer resources allocated to offenders. Certainly, there would be no symmetry in that kind of strategy. So I think there is a balance achieved in this legislation but I wouldn't agree it's this balance that is optimal in terms of making a change for the better.

**The Chairman:** I understand. The reason I mentioned balance is because normally when we have hearings on any bill, if the small "l" liberal people who appear before us don't like it, then the small "c" conservative people who appear before us do. This is not the case with this bill. The small "l" liberals say you have gone too far, and the small "c" conservatives say you haven't gone far enough, which leads us to believe maybe we have struck a balance of some kind here.

**Prof. Ratner:** On paper there is a balance. However, in terms of the operationalization of the balance, I think it's still likely to be subject to political footballing and fiscal austerity and so forth, and that may be unavoidable to some degree.

**The Chairman:** Finally, Dr. Ratner, since you haven't made any mention of section 54, where they talk about urinalysis, do you have an opinion on whether this section should be included and do you have any objections to the way it is written?

[Translation]

pour que l'on puisse réellement s'attaquer à des problèmes et obtenir des changements dans l'établissement. Je vous confierai de plus que des employés des services correctionnels m'ont avoué que le mandat de six mois était une stratégie délibérée.

**M. Rideout:** Vous préconiserez un mandat plus long, soit d'environ deux ans, pour un comité dont les membres ne seraient pas remplacés tous à la fois.

**Le président:** Monsieur Ratner, en réponse à une question de M. Thorkelson, vous avez déclaré qu'il y avait une recherche d'équilibre dans ce projet de loi. Estimez-vous qu'il y a un équilibre dans le projet de loi?

**M. Ratner:** Qu'on est arrivé à un équilibre?

**Le président:** Oui.

**M. Ratner:** Je pense que oui, mais je vais ajouter quelque chose. Je m'explique plus clairement que je ne pourrais le faire maintenant dans le document que j'ai envoyé à M. Dupuis, dont je viens de terminer la rédaction et qui s'intitule *Bilateral Legitimation; The Parole Pendulum*. Pour arriver à un équilibre acceptable, la stratégie minimale pour le Service correctionnel et la Commission nationale des libérations conditionnelles serait d'arriver, si possible, à une certaine légitimité à la fois quand tout va bien et quand tout va mal. Il faudrait pouvoir répondre aux préoccupations du public en étant sévère quand les temps sont durs et favoriser l'équité sociale pour légitimer le système quand la situation est plus favorable et qu'on peut obtenir plus facilement des ressources.

C'est une stratégie strictement limitée. En effet, pour vraiment arriver à un changement, pour réduire le nombre de délits et ce que cela coûte, je pense qu'il est nécessaire d'avoir une stratégie de réhabilitation faisant participer de plus en plus les ressources des établissements et de la communauté. Si c'était le cas, l'équilibre pencherait davantage vers une stratégie plus positive de réhabilitation, ce qui risquerait de vexer certaines gens qui voudraient une approche plus dure à l'égard des contrevenants et une diminution des ressources qu'on leur consacre. Il n'y aurait certainement pas de symétrie dans ce genre de stratégie. Je crois donc que cette loi arrive à un certain équilibre mais je ne peux pas dire que cet équilibre est optimal pour obtenir un changement positif.

**Le président:** Je comprends. J'ai parlé d'équilibre parce qu'ordinairement, lorsque l'on tient des audiences sur un projet de loi, si les témoins libéraux l) sont mécontents, c'est que les conservateurs c) sont contents. Ce n'est pas le cas de ce projet de loi. Les libéraux disent qu'on est allé trop loin alors que les conservateurs pensent qu'on n'est pas allé assez loin. On pourrait donc en déduire qu'on soit arrivé à un certain équilibre.

**M. Ratner:** En théorie, mais en pratique, ils demeurent soumis à des jeux politiques et à des mesures d'austérité fiscale, par exemple. C'est peut-être inévitable.

**Le président:** Finalement, monsieur Ratner, vous n'avez pas parlé de l'article 54 portant sur les analyses d'urine. Pensez-vous que cet article devrait figurer dans la loi et avez-vous des objections quant à son libellé?

[Texte]

**Prof. Ratner:** I am not sure I recall exactly what that was about.

**The Chairman:** It goes on about where a staff member believes on unreasonable grounds that an inmate has committed or is committing disciplinary offence referred to in paragraph 40.(k) and that a urine sample is necessary to provide evidence of the offence. The staff member obtains the prior authorization of the institutional head and so on. A random selection urinalysis program is what it turns out to be.

Would you personally or would your association be in agreement with this type of thing?

**Prof. Ratner:** I myself am not categorically against urinalysis. However, when it comes to inmates who have been paroled on some kind of conditional release, I would want to insist that the possibilities for doing a urinalysis are stipulated in the parole contract. We had complaints from people on parole who have been subjected to urinalysis without this being one of the technical conditions of discharge or conditional release. In those instances we think it is a violation and should not be allowed. Within the institution it is probably necessary from time to time.

• 1100

**The Chairman:** Dr. Ratner, we have asked you to supply us with certain things such as visitors' application forms and the response from the privacy commissioner. If you have those here, we would like to make copies, and if you don't, you can send them to our clerk for distribution. But would you also make a written submission on your analysis for this committee?

**Prof. Ratner:** I should have paid a little more attention to that.

**The Chairman:** It doesn't have to be that long. We would like to know how your association feels about it.

**Prof. Ratner:** Okay.

**The Chairman:** Thank you very much, Dr. Ratner. Your presentation has been most useful.

• 1101

• 1109

**The Chairman:** We're very pleased to have with us, from the Elizabeth Fry Society of Greater Vancouver, Mr. W.D. McFarland, Chairman, Social Action Committee; Ms Mary MacDonald, Executive Director; Ms Maida Duncan, Committee Member; Mr. Jack Scrivener, Committee Member; Ms Maureen Gabriel, Supervisor, Adult Correction Services; and Ms Gwen Willox, Committee Member.

I want to say at the outset that we have heard from the Elizabeth Fry Society nationally. As we go across the country, we will be hearing from various other Elizabeth Fry Societies. If we seem not to ask you an awful lot of questions, I believe your position has been made fairly clear. We have your brief, which we've studied and will take into consideration. Do you have an opening statement you wish to make?

[Traduction]

**M. Ratner:** Je ne suis pas certain de bien me souvenir de sa teneur.

**Le président:** On y dit que l'agent peut obliger un détenu à lui fournir un échantillon d'urine s'il a des motifs raisonnables de croire que le détenu commet ou a commis l'infraction visée à l'alinéa 40.k) et qu'un échantillon d'urine est nécessaire afin d'en prouver la perpétration. L'agent a obtenu l'autorisation du directeur, etc. C'est en fait, un programme de contrôle au hasard.

Personnellement, ou en tant que porte-parole de votre association, dites-nous si oui ou non vous êtes d'accord avec cette disposition.

**M. Ratner:** Pour ma part, je ne suis pas catégoriquement contre le dépistage. Je pense toutefois que pour un détenu qui obtient une libération conditionnelle de quelque sorte que ce soit, il faut insister pour que la possibilité d'une analyse d'urine figure au contrat de libération. Nous avons reçu des plaintes de libérés conditionnels qui avaient subi un test d'analyse d'urine sans que cela fasse partie des conditions explicites de leur libération. Nous pensons qu'en pareil cas, c'est une infraction. Ce ne devrait pas être permis. C'est sans doute nécessaire de temps en temps dans l'établissement même.

**Le président:** Docteur Ratner, nous vous avons demandé de nous faire parvenir certaines choses telles que des demandes de visiteurs et la réponse du commissaire à la protection de la vie privée. Si vous avez ces documents avec vous, nous voudrions en faire des copies. Sinon, vous n'avez qu'à en envoyer des copies à notre greffier pour qu'il puisse les distribuer. Pourriez-vous aussi soumettre par écrit votre analyse au comité?

**M. Ratner:** J'aurais dû y prêter plus d'attention.

**Le président:** Ce n'est pas nécessaire de soumettre un long mémoire. Nous voudrions savoir ce que votre association en pense.

**M. Ratner:** D'accord.

**Le président:** Merci beaucoup, docteur Ratner. Votre exposé nous a été très utile.

**Le président:** Nous avons l'honneur d'accueillir, à titre de représentants de la Elizabeth Fry Society de Vancouver, M. W.D. McFarland, président, Comité de l'action sociale, M<sup>me</sup> Mary MacDonald, directrice exécutive; M<sup>me</sup> Maida Duncan, membre du comité; M. Jack Scrivener, membre du comité; M<sup>me</sup> Maureen Gabriel, directrice des Services correctionnels pour les adultes; et M<sup>me</sup> Gwen Willox, membre du comité.

Je tiens à souligner d'emblée que nous avons déjà reçu les témoignages de la Elizabeth Fry Society au niveau national. Nous allons par ailleurs recevoir des témoins d'autres sociétés Elizabeth Fry pendant notre voyage à travers le pays. Si vous trouvez que nous n'avons pas beaucoup de questions à vous poser, c'est parce que nous avons déjà pu prendre connaissance de votre point de vue. Nous avons d'ailleurs déjà reçu votre mémoire, que nous avons lu et dont nous allons tenir compte. Avez-vous une déclaration préliminaire à faire?



[Text]

[Translation]

• 1110

Mr. W.D. McFarland (Chairman, Social Action Committee, Elizabeth Fry Society of Greater Vancouver): We are one of the 19 Elizabeth Fry societies across the country. You have already met, as you say, with the national director of the Elizabeth Fry Societies. Our Elizabeth Fry Society serves a much wider constituency and includes services that are not part of the majority of Elizabeth Fry societies in other parts of Canada.

We endorse and support the presentation of our national society, but we are making representations not only on behalf of women and girls in conflict with the law but also on behalf of the victims of criminal acts covered by many of the offences for which we provide services. In our child care services we care for many sexually abused boys and girls, and in our services to juvenile correctional institutions we serve both boys and girls. Our community services programs serve both male and female sentenced offenders. We provide parole services for male offenders.

We would like to reiterate that we are concerned with the effects of criminal law and practices on women. A criminal justice system that is humane, just, and effective for all prisoners is the only type of law that fully protects the needs and interests of women in conflict with the law.

In the report of the Committee on Sexual Offences Against Children and Youth, known as the Badgley committee report, in 1984, it was established that 95% of women in Canadian jails were victims of childhood incest. Other studies have estimated that over 50% of juvenile prostitutes are part of the provinces' in-care child welfare system, as wards or former wards. A very high percentage of these have been victims of sexual and physical abuse. Many who were abused abuse their own children in turn. Innumerable studies demonstrate that many of the people in our correctional institutions were abused as children. There are some research reports in the treatment literature that indicate convicted pedophiles have abused anywhere between 35 and 70 children before their first major conviction.

In Vancouver, under the auspices of the Ministry of Health, we operate a treatment centre for adolescent drug and alcohol addicts. In the three years of the operation of this treatment centre we have found fully 80% of the adolescent addicts we have served have been physically and sexually abused, which has been the major contributing factor to their addiction. For many of these young addicts we are too late to arrest their future life of crime and violence. They end up in our correctional system for most of their adult lives.

M. W.D. McFarland (président, Comité d'action sociale, Société Elizabeth Fry du Vancouver métropolitain): Nous sommes l'une des 19 sociétés Elizabeth Fry du pays. D'après ce que vous dites, vous avez déjà rencontré le directeur national des sociétés Elizabeth Fry. Notre société Elizabeth Fry dessert une clientèle beaucoup plus vaste et offre des services qui ne sont pas offerts par toutes les sociétés Elizabeth Fry dans d'autres régions du Canada.

Nous appuyons la présentation de notre société nationale, mais nous sommes ici pour présenter des instances non seulement au nom des jeunes filles et des femmes qui ont des démêlés avec la justice, mais aussi au nom des victimes d'infractions criminelles auxquelles nous offrons des services. Ainsi, dans le cadre de nos services à l'enfance, nous nous occupons d'un grand nombre de garçonnets et de fillettes victimes d'agressions sexuelles. En outre, nous offrons nos services aux adolescents et aux adolescentes résidant dans des établissements correctionnels pour jeunes. En outre, nos programmes de services communautaires sont axés sur les hommes et les femmes condamnés pour agression sexuelle. Nous offrons également des services de libération conditionnelle aux délinquants.

Nous tenons à souligner que c'est l'incidence du droit criminel et des pratiques connexes sur les femmes qui nous intéresse particulièrement. Un système de justice pénal humain, juste et efficace pour tous les détenus est le seul qui puisse protéger pleinement les intérêts et les besoins des femmes ayant des démêlés avec la justice.

En 1984, le rapport du Comité sur les infractions sexuelles à l'égard des enfants et des jeunes, connu sous le nom de rapport Badgley, a établi que 95 p. 100 des femmes détenues dans les prisons canadiennes avaient été victimes d'inceste dans leur enfance. D'après d'autres études, plus de la moitié des prostituées mineures relèvent du système d'aide à l'enfance de la province en tant que pupilles ou anciennes pupilles. D'ailleurs, le pourcentage très élevé de ces jeunes filles ont été victimes d'agressions sexuelles et de mauvais traitements. Un grand nombre de victimes font subir le même sort à leurs propres enfants. D'innombrables études révèlent qu'un grand nombre de détenus des établissements correctionnels ont été victimes de mauvais traitements dans leur enfance. D'après certains rapports de recherches faisant partie d'ouvrages sur le traitement de la pédophilie, il semble s'avérer que les pédophiles agressent de 35 à 70 enfants avant leur première condamnation.

Nous gérons à Vancouver, sous les auspices du ministère de la Santé, un centre de traitement pour adolescents alcooliques et toxicomanes. Depuis l'ouverture de ce centre, nous avons constaté que 80 p. 100 des adolescents toxicomanes qui y ont été traités avaient été victimes d'agressions sexuelles et de mauvais traitements. C'est d'ailleurs la principale cause de leur dépendance. Dans bien des cas, nous arrivons trop tard pour empêcher qu'ils ne sombrent, toute leur vie durant, dans le crime et la violence. Ils finissent par passer la plus grande partie de leur vie d'adulte dans le pénitencier.

[Texte]

In British Columbia we have what we call a "zenith line", which is a line that opens up to the whole province. Anybody can telephone in anonymously to report abuse or neglect. It is operated by the Ministry of Social Services. In talking to the staff of this service, in one year they receive hundreds of calls from people reporting sex offenders, people who have assaulted women, people who have committed major crimes being released without any knowledge of the community. The standard telephone call consists of the fact that so-and-so was sentenced to six years, is home in six months: is this man a danger, is this likely to affect my child in the community? This is the type of call our zenith line is getting.

We also operate through our agency community service programs. We operate alcohol-and drug-treatment programs in the women's prison and in the juvenile correctional institutions. We are involved with shoplifters. We run special courses for women who are ordered by the courts to get help for their shoplifting problem. We have a variety of parental programs you may be interested in and may wish to query.

**Ms Mary L. MacDonald (Executive Director, Elizabeth Fry Society of Greater Vancouver):** You have already heard we actually have a two-pronged society, in that we have some preventive programs in addition to dealing with people who are in conflict with the law. I will come back to the bill and some of the things involved in the bill.

Germane to our existence and our philosophy—and this society has been in operation for over 50 years; it was the first E. Fry in Canada—has been the fact that community alternatives to incarceration must be expanded and used and financially supported.

• 1115

As Bill has already mentioned, we operate some of those programs. We have the only half-way house for women in B.C., a 12-bed residence. We operate a shoplifters counselling program, which actually addresses the needs of men and women now. It is a court-ordered or diversion kind of community program, as an alternative to incarceration. We also run the community service order program for the large Vancouver metro area, so we're definitely involved in that area.

The society definitely believes people must take responsibility for their actions, but in most cases—and this is especially true for women and for youth, I think—incarceration does not benefit the offender and,

[Traduction]

En Colombie-Britannique, nous avons ce que nous appelons «une ligne zenith». Il s'agit d'une ligne accessible dans toute la province. N'importe qui peut téléphoner anonymement pour rapporter des cas d'abus ou de négligence. C'est un service offert par le ministère des Services sociaux. Nous avons communiqué avec le personnel chargé du service, et il s'avère qu'en un an, ils ont reçu des centaines de coups de téléphone de gens dénonçant des délinquants sexuels, des auteurs d'agressions contre les femmes et des gens remis en liberté après avoir commis des crimes graves, sans que la collectivité en soit avertie. L'interlocuteur typique se plaint qu'un tel, condamné à six ans de prison, est de retour chez lui six mois après. On se demande si pareil individu présente une menace et si sa libération peut avoir des conséquences pour les enfants de la communauté? C'est là le coup de téléphone type que nous recevons sur notre ligne universelle.

Nous appliquons également des programmes de services communautaires. Nous offrons des programmes de traitement de l'alcoolisme et de la toxicomanie dans les prisons pour femmes et dans les établissements correctionnels pour jeunes. Nous oeuvrons aussi auprès des voleurs à l'étalage. Nous offrons des cours spéciaux à l'intention des femmes auxquelles les tribunaux ordonnent d'obtenir de l'aide pour régler ce problème. Nous offrons en outre toute une gamme de programmes à l'intention des parents au sujet desquels vous voudrez peut-être nous poser des questions.

**Mme Mary L. MacDonald (directrice exécutive, Société Elizabeth Fry du Vancouver métropolitain):** Comme nous l'avons déjà dit, nous sommes une Société à deux volets, en ce sens que nous offrons des programmes de prévention en plus des programmes d'aide aux personnes ayant des démêlés avec la justice. Tout à l'heure, je reviendrai sur certaines des dispositions du projet de loi.

Notre Société, qui est la première Société Elizabeth Fry au Canada, existe depuis plus de 50 ans. Or, notre raison d'être est fondée sur le principe qu'il faut multiplier et appuyer financièrement les solutions de rechange à l'incarcération.

Comme Bill l'a déjà mentionné, c'est le genre de programmes que nous offrons. Nous gérons la seule maison de transition pour femmes en Colombie-Britannique, une résidence de 12 lits. Nous offrons un programme de counselling en matière de vols à l'étalage qui, en fait, s'adresse maintenant aux hommes et aux femmes. Il s'agit d'un programme communautaire auquel les inculpées sont tenues d'adhérer en vertu d'une ordonnance des tribunaux, et qui constitue une solution de rechange à l'incarcération. Nous administrons également un programme d'ordonnance de services communautaires pour la région métropolitaine de Vancouver. Comme vous le voyez, nous oeuvrons énormément dans ce domaine.

La société estime que chaque individu doit assumer la responsabilité de ses gestes, mais dans la plupart des cas—et cela est particulièrement vrai pour les femmes et les jeunes—, l'incarcération n'est salutaire ni pour le délinquant ni pour

[Text]

frankly, does not benefit the community. Community sanctions are more cost-effective, and they certainly allow the offender a better opportunity to be rehabilitated in a realistic and supportive environment.

As stated also in our brief, I think, one of the things we really do believe is that public education needs to happen in a much stronger way with respect to the criminal justice system in general. We don't believe the community at large knows enough. It's often difficult to describe many aspects, but one thing that happens is that the sensational often becomes the real to people. I guess this bill is responding to some of the feelings that come as a result. In the particular area of trying to promote the use of community options, we believe this is something the public could come to understand better. In terms of cost-effectiveness, that would also address some of the issues for people around better use of funds.

With respect to conditional release, we are supportive of the extended use of day parole. However, we are concerned because many women are imprisoned in maximum security institutions and, at that level of security risk, they may not be granted day parole until six months before their full eligibility as a result of this proposed legislation. We believe very much in a gradual approach to release—very careful planning, case management planning and a gradual reintegration, which would involve support in terms of day parole, involvement in community residential facilities or some other kinds of programs.

We are also supportive of the use of temporary absence in the new act and of the creation and use of unescorted temporary absences as another step in this community link-up I was just speaking of. We would, however, caution that the enshrining in law of the stated purpose of emphasizing this kind of correctional objective in the granting of these UTAs may undermine the belief in the usefulness of these kinds of mechanisms in terms of a logical preparation for release.

We do not support judges being involved in determining parole eligibility at all. We've stated that in our brief.

With respect to parole hearings, we believe that the public, as part of the general education, has a right to know the reasons for parole decisions, and that there should be a way of publicizing that and also of allowing for accountability of the Parole Board.

With respect to the victim's role in parole hearings, we believe they may have the right to attend, as a member of the public, if that is the way it goes, but their participation in a parole hearing is a very sensitive matter that frankly may

[Translation]

la collectivité. Les sanctions communautaires sont beaucoup moins coûteuses et, chose certaine, elles offrent aux délinquants de meilleures chances de réhabilitation, dans un milieu réaliste et amical.

Comme nous le mentionnons aussi dans notre mémoire, nous estimons qu'il faut déployer plus d'efforts pour éduquer le public au sujet du système de justice pénale. À notre avis, la population n'est pas suffisamment renseignée. Il est parfois difficile d'en expliquer de nombreux aspects, mais ce qui se produit, c'est que les gens ne retiennent que le sensationnel. D'ailleurs, le projet de loi à l'étude se veut sans doute une réponse aux sentiments que cela provoque chez les gens. Nous voulons essayer de promouvoir le recours à des options communautaires et nous croyons que la population pourrait mieux comprendre ce qu'il en est. Leur rentabilité serait également perçue comme un atout aux yeux des gens qui souhaitent voir une utilisation plus rationnelle des fonds.

En ce qui concerne la mise en liberté sous condition, nous appuyons l'idée d'un recours accru à la semi-liberté. Cependant, nous nous inquiétons de ce qu'un grand nombre de femmes sont incarcérées dans des établissements à sécurité maximale et qu'en raison de ce niveau de risque pour la sécurité, on ne leur accorde l'accès à la semi-liberté que six mois avant qu'elles ne soient pleinement admissibles aux termes du projet de loi. Nous pensons que la mise en liberté doit se faire par étapes. Une planification soignée, une étude de la gestion des cas et une réinsertion graduelle s'imposent. Pour favoriser la semi-liberté, il faut pouvoir compter sur des installations résidentielles communautaires ou sur d'autres programmes du genre.

Nous sommes également en faveur du recours aux permissions de sortir prévues dans la nouvelle mesure. Le recours à cette initiative représente un autre progrès dans l'établissement de ces liens avec la collectivité dont j'ai parlé tout à l'heure. Cependant, une mise en garde s'impose. Le fait d'inscrire dans la loi que c'est cet objectif correctionnel que l'on cherche à atteindre en accordant ces permissions de sortir, risque de jeter le doute dans l'esprit des gens sur l'utilité de ce genre de mécanismes en tant que préparation logique à la mise en liberté.

Comme nous le disons dans notre mémoire, nous ne sommes pas d'accord pour que les juges participent aux décisions relatives à l'admissibilité à la libération conditionnelle.

Pour ce qui est des audiences de libération conditionnelle, nous pensons que la population a le droit de connaître les motifs sur lesquels sont fondés les décisions concernant les libérations conditionnelles. Cela permettrait au public de s'éduquer. On devrait donc trouver un moyen de rendre public ces motifs, et partant, d'exiger des comptes de la Commission des libérations conditionnelles.

En outre, nous croyons que les victimes devraient pouvoir assister aux audiences de libération conditionnelle, à titre de membres du public, pour autant que l'on choisisse cette solution, mais leur participation est une question très

[Texte]

affect the victim and the offender negatively. We believe the victim impact statements are certainly important at the time of sentencing, and we believe that the development of victim and offender rehabilitation programs is a better way to assist both victim and offender to reorder their lives.

I just want to draw your attention to something. I know you heard this from Kim Pate, but we have been involved with women in conflict with the law, and although we now extend our services to people, as Bill has described, we are totally in support of the federal task force and the recommendations on federally sentenced women and the document *Creating Choices*. Any aspects of the proposed legislation that underscore that report are important to us.

Women form a very small percentage of the offender population in Canada and have often been subject to all kinds of inequities because of that, in terms of their programming and their sentencing to certain levels of risk that are way higher than they should be. I'll come back to the fact that women are most often mothers and they need to be closer to their families. Community options for them instead of incarceration are very viable options. As they have often been victims, it allows them to be supported in a gradual way to learn to redirect their lives or to become more self-reliant.

• 1120

We feel this is an area where we can be particularly helpful. Through our residence and expanded housing opportunities of this type, we think this can be accomplished.

**Mr. McFarland:** Mr. Chairman, I might also mention that we have with us a couple of people who have been very much involved in establishing and getting the location of the new women's prison in Burnaby, the first prison being built to replace the Kingston penitentiary services for women. We have with us a person who's been very much involved with the new women's prison and the new approach. If there are questions on this, we have that person here.

**Ms MacDonald:** If I could just make one final remark, I'll be finished. We would like to urge the committee to recommend tabling any final decision on Bill C-36 until the companion sentencing bill is introduced so that the two bills could be presented as a package. They were originally put out in that way; we believe a lot of meshing needs to happen. We would like to leave you with that recommendation.

**The Chairman:** Thank you very much, Ms MacDonald. Mr. McFarland, we've heard from other witnesses also that if sentencing had come forward first, they would ask why the parole, the conditional release ones, wouldn't be first. If the

[Traduction]

délicate qui risque d'avoir des incidences négatives à la fois pour la victime et pour le délinquant. Il est indéniable que les déclarations des victimes sont très importantes au moment de la détermination de la peine. En outre, nous croyons que la formulation de programmes de réhabilitation pour les victimes et les délinquants est un meilleur moyen d'aider les deux parties à remettre de l'ordre dans leur vie.

Jé voudrais attirer votre attention sur quelque chose. Je sais que Kim Pate vous en a parlé mais nous oeuvrons auprès des femmes ayant des démêlés avec la justice, et même si nous offrons nos services à d'autres groupes de la société, comme Bill l'a expliqué, nous appuyons sans réserve les recommandations formulées par le groupe d'étude fédéral dans son rapport intitulé «La création de choix: Rapport du groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale». Tous les aspects du projet de loi qui viennent concrétiser le rapport sont importants pour nous.

Les femmes constituent un très faible pourcentage de la population délinquante au Canada et très souvent, elles ont été victimes de toutes sortes d'injustices, qu'il s'agisse des paramètres des programmes qui leur sont destinés ou des peines qu'elles doivent purger dans des établissements dont le niveau de risque est beaucoup plus élevé qu'il ne devrait l'être. Je reviendrai tout à l'heure sur le fait que ces femmes sont très souvent des mères et qu'elles devraient être détenues plus près de leurs familles. Pour ces femmes, les sanctions communautaires, de préférence à l'incarcération, sont des options très viables. Comme il s'agit souvent de victimes antérieures, on peut ainsi les aider graduellement à apprendre à réorienter leur vie et à devenir plus autonomes.

Nous estimons que c'est un domaine où notre contribution peut être particulièrement utile. En leur offrant des séjours en résidence et toute une gamme de possibilités de logement à long terme, nous croyons être en mesure d'atteindre cet objectif.

**M. McFarland:** Monsieur le président, j'attire votre attention sur le fait que nous sommes accompagnés d'une ou deux personnes qui ont participé de près à l'implantation d'une nouvelle prison pour femmes à Burnaby, soit la première prison construite en remplacement du pénitencier de Kingston, où une aile était réservée aux femmes. Une de ces personnes est donc très au courant de tout ce qui concerne la nouvelle prison et de nouvelles approches à adopter à cet égard. Si quelqu'un veut lui poser des questions à ce sujet, elle est disposée à y répondre.

**Mme MacDonald:** Avant de terminer, je voudrais faire une dernière observation. Nous invitons essentiellement le comité à recommander de ne pas procéder au dépôt de toute décision finale au sujet du projet de loi C-36 tant que le projet connexe sur la détermination de la peine n'aura pas été présenté, de sorte que les deux mesures puissent constituer un tout. À l'origine, c'est ainsi qu'elles avaient été présentées. À notre avis, une harmonisation sérieuse s'impose entre les deux. C'est donc sur cette note que nous concluons.

**Le président:** Merci bien, madame MacDonald. Monsieur McFarland, d'autres témoins nous ont aussi dit que si le projet de loi sur la détermination de la peine avait été présenté en premier lieu, ils auraient demandé pourquoi celui

[Text]

conditional release ones were first, they would ask why sentencing wouldn't be first. Some would ask why they wouldn't be brought out together. Some would say that it's too omnibus, it's too big a bill to study. So we're in a bit of quandary over that. We've heard that from many people.

Your brief is very comprehensive. On the last page, I was quite impressed where you laid down, one to eleven, the things you believe in. This is what the committee likes to see. It gives us something to look at. We'll start out with Mr. Rideout.

**Mr. Rideout:** I was just going to ask you about the comment about the sentencing aspects and the fact that it's not here, but I didn't want to play politics, like the chairman.

**The Chairman:** We never do.

**Mr. Rideout:** I have just a couple of quick points; we have heard from your organization before. In recommendation 6, you said that there should be "professional accountability" for those who assess and treat. What type of accountability is that? What are you directing your thoughts to with that recommendation?

**Mr. McFarland:** Our judges have expressed a concern that they are getting one view from one professional and another view from another professional, both of whom are "experts" on child abuse. The judges are asking us who they should believe, the authorized correctional forensic people or the psychologist who comes in to support the offender? They are getting directly opposite views in the courts from many of the professionals. They have no way of assessing the validity of one versus the other. That's the view that's been expressed to us.

**Mr. Rideout:** I think that's a problem all judges face. Forgetting about a criminal trial or even a civil trial, where they can get an expert from one side and an expert from the other to give equal and opposing points of view—

**Mr. McFarland:** Well, it does affect the sentence they impose, which is what they are concerned about.

**Mr. Rideout:** So when you say "professional accountability"...?

**Mr. McFarland:** I've checked with the professional associations; there is no standard treatment process that is taught for psychologists, social workers, psychiatrists. There needs to be some standardization of standards for all the people involved in the correctional system.

**Mr. Rideout:** Would your society go along with the view that any non-violent offence not require any incarceration?

**Ms MacDonald:** Yes, I would say that this is probably true.

[Translation]

qui a trait à la mise en liberté conditionnelle ne l'avait pas été en premier. Et si cela avait été le cas, on nous aurait demandé pourquoi ne pas avoir donné la priorité à la détermination de la peine. Quant à savoir pourquoi les deux mesures n'auraient pu être présentées en même temps, il semble, d'après certains, qu'il en aurait résulté un projet de loi trop général, trop volumineux à étudier. Nous sommes donc dans une impasse à ce sujet. Ce n'est pas la première fois qu'on nous fait cette observation.

**Mr. Rideout:** Votre mémoire est très exhaustif. J'ai été très impressionné de voir qu'à la dernière page, vous avez dressé la liste, en 11 points, des principes auxquels vous croyez. Ce genre de chose plaît énormément au comité. Cela nous donne matière à réflexion. Nous allons commencer par M. Rideout.

**M. Rideout:** J'allais vous interroger au sujet de votre observation concernant le fait qu'on ait omis les aspects concernant la détermination de la peine. Cependant, je n'ai pas voulu me livrer à des jeux partisans, comme le président.

**Le président:** Cela ne nous arrive jamais.

**M. Rideout:** Étant donné que nous avons déjà entendu les représentants de votre organisation, je voudrais simplement revenir sur un ou deux points. À la recommandation 6, vous dites que les personnes qui évaluent et traitent les victimes devraient exercer une certaine responsabilité professionnelle. Pouvez-vous me définir ce genre de responsabilité? Où voulez-vous en venir avec cette recommandation?

**M. McFarland:** Ce qui inquiète les juges, c'est qu'ils entendent un son de cloche d'un professionnel et un autre d'un collègue, les deux étant censément des experts en matière d'agression contre les enfants. Les juges nous demandent qui ils devraient croire, les spécialistes médicaux légistes de l'établissement correctionnel ou les psychologues qui viennent défendre le délinquant? De nombreux professionnels leur soumettent des opinions contradictoires, et ils n'ont aucun moyen d'évaluer la validité de l'une par rapport à l'autre. C'est une préoccupation qui nous a été communiquée.

**M. Rideout:** C'est un problème auquel font face tous les juges. Et je ne parle même pas d'un procès au criminel ou même au civil, où l'on peut inviter des experts pour défendre l'une ou l'autre des parties et présenter des témoignages contradictoires...

**M. McFarland:** Ce qui préoccupe les juges, c'est que cela a de l'incidence sur la peine qu'ils imposent.

**M. Rideout:** Mais lorsque vous parlez de «responsabilité professionnelle»...?

**M. McFarland:** J'ai vérifié auprès des associations professionnelles, et il n'existe pas de processus de traitement normalisé formulé à l'intention des psychologues, des préposés au travail social et des psychiatres. Il faudrait qu'intervienne une certaine harmonisation des normes pour tous ceux qui sont impliqués dans le système correctionnel.

**M. Rideout:** Votre société partage-t-elle l'opinion selon laquelle les infractions non violentes ne devraient pas être sanctionnées par l'incarcération?

**Mme MacDonald:** Oui, je pense que c'est sans doute vrai.

[Texte]

[Traduction]

• 1125

**Mr. Rideout:** This wasn't a set-up, the way I asked it. The problem that we would face there would be to determine what constitutes violent and non-violent. Is a break and enter when nobody's home non-violent, whereas a purse snatching is violent? Where do you draw the line, or can you?

**The Chairman:** In 60 seconds or less.

**Ms MacDonald:** I don't think I could answer that exactly. I guess in a general way what I said at the beginning was that, wherever possible, a non-incarcerative form of punishment, as it were, would be the best. There obviously has to be some way of judging that, but much more higher. We incarcerate people very, very highly in Canada, as I'm sure you're well aware.

**Mr. Rideout:** Should we leave that discretion in the hands of the judge, in view of some of your other recommendations, which seem to steer the other course?

**Ms MacDonald:** Well, the sentencing idea, and, yes, I think that is true. But I guess it goes hand in hand with the recommendation that there is a need for expanded judicial training.

**Mr. Rideout:** Right.

**Ms MacDonald:** That's really clear and strong.

**Mr. Blackburn:** Are there alternatives, in your view, to incarcerating sexual offenders, even the most violent ones?

**Ms MacDonald:** I'm not just sure—

**Mr. McFarland:** I've provided for your committee a copy of a videotape of the new program in the State of Washington on the handling of sexual offenders. The videotape explains in an hour, which is impractical here, a new system, if you want to call it that, based on Illinois and what is being adopted in other states on the handling of repeat sexual offenders, where they are more or less ordering, through civil court, a civil restraint incarceration of habitual offenders.

I think the research that is being done in the State of Washington preparatory to that legislation would be useful to your committee and to the government as a whole.

I think there is not enough research being done. Across Canada there are a number of programs developed. There's one here in Vancouver for teenagers who have started to sexually abuse young children. I am to introduce one in Toronto, one in Edmonton, and one in Winnipeg.

They are beginning to identify that the sexual offender doesn't start when he's 19 or 20 or 21. He starts when he is 13 or 14, or even younger in some instances. It's evident across Canada that there has to be more diagnosis done to identify that young sexual offender who is going to be the perpetual sexual offender later on. These programs are just starting to emerge across Canada. They should have emerged a long time ago.

**M. Rideout:** Ma question ne constituait pas un piège. En l'occurrence, le problème qui se poserait serait de déterminer ce qui constitue une infraction violente et non-violente. Un cambriolage effectué dans une maison vide est-il une infraction non-violente et le vol de sac à l'arraché une infraction violente? Où fixer la limite, si tant est qu'il est possible d'en fixer une?

**Le président:** En soixante secondes ou moins.

**Mme MacDonald:** Je ne pense pas pouvoir répondre de façon précise à cette question. De façon générale, comme je l'ai dit au début, nous croyons que chaque fois que c'est possible, une sanction autre que l'incarcération est préférable. Évidemment, il doit y avoir un moyen de juger de cela, mais à un niveau beaucoup plus élevé. Au Canada, comme vous le savez sûrement, nous incarcérons un nombre considérable de gens.

**M. Rideout:** Devrions-nous accorder ce pouvoir discrétionnaire au juge? D'après certaines de vos autres recommandations, vous semblez opter pour une autre voie.

**Mme MacDonald:** Pour ce qui est de la détermination de la peine, je pense que cela devrait être effectivement le cas. Mais cela est conforme à notre recommandation selon laquelle il est nécessaire de donner une formation exhaustive aux membres de la magistrature.

**M. Rideout:** C'est juste.

**Mme MacDonald:** Nous le recommandons fortement.

**M. Blackburn:** À votre avis, existe-t-il des solutions de rechange à l'incarcération de délinquants sexuels, même les plus violents?

**Mme MacDonald:** Je ne suis pas certaine. . .

**M. McFarland:** J'ai envoyé au comité une copie d'une bande vidéo portant sur le nouveau programme adopté par l'état de Washington concernant le traitement des délinquants sexuels. Cette bande, qui dure une heure—et qu'il n'était par conséquent pas possible de visionner ici—explique un nouveau système inspiré de celui qui est en vigueur dans l'Illinois et qui est en voie d'être adopté par d'autres états. Dans le cas des délinquants sexuels, un tribunal civil impose l'incarcération des multirécidivistes.

Je pense que les recherches effectuées dans l'état de Washington en prévision de ce projet de loi pourrait être utile au comité et au gouvernement en général.

À mon avis, on ne fait pas suffisamment de recherches dans ce domaine. Un peu partout au Canada, un certain nombre de programmes voient le jour. Il en existe un ici, à Vancouver, à l'intention des adolescents qui ont commencé à agresser sexuellement de jeunes enfants. Je suis chargé de mettre en oeuvre un programme de ce genre à Toronto, à Edmonton et à Winnipeg.

On a récemment constaté que le délinquant sexuel ne devient pas actif à l'âge de 19, 20 ou 21 ans. Il commence à 13 ou 14 ans ou même plus jeune dans certains cas. Il est évident que partout au Canada il nous faut poser un diagnostic plus précis pour identifier ces jeunes délinquants sexuels qui deviendront des agresseurs sexuels endurcis plus tard. Ces programmes ne font que commencer un peu partout au Canada. Ils auraient du voir le jour il y longtemps.

[Text]

**Mr. Blackburn:** You used the word "diagnosis" or "diagnostic". I'm a lay person when it comes to this area, but my personal view is that violent sexual offenders, or sexual offenders in general, are suffering more from an illness than a criminal instinct. I don't really think that when a person commits a sexual offence he or she is aware of the fact that they're committing a crime. Or they may know they're committing a crime but have no control over their sexual impulses, or whatever their problem is.

Do you think that we should treat these people more as sick people, as we treat people who have physical illnesses, or continue to treat them as criminals behind bars? The reason I put the question is because I can't conceive of a worse atmosphere to try to help a person with a mental disorder than a federal penitentiary, or any kind of oppressive kind of environment.

I'm not suggesting day clinics or that kind of thing where they're free in society. I'm not suggesting that.

**Ms Maureen Gabriel (Supervisor, Adult Correction Services, Elizabeth Fry Society of Greater Vancouver):** I think the question that you're asking around sexual offenders has been passed to me. I think I would like to go back to the initial question around whether there were alternatives to incarceration. I think the term "incarceration" is important when we're discussing this, because they think it's a question of definition, much as the question of non-violent and violent offenders is also a question of definition. I think there are alternatives to incarceration in terms of putting people in penitentiaries where there is already an atmosphere of violence. It is not, in my view, and I believe society's, the best place to attempt to rehabilitate people.

• 1130

In reference to the concerns you are raising around whether or not sex offenders are basically ill people, that they suffer from mental illnesses, I think what is true is that approximately 10% of all incarcerated sex offenders do suffer from some type of mental disorder. I would see the disorder as an illness, but I think it's a social illness, in that I believe that sex offending and assaults are also the result of living in a violent society where we view sex in a way that permits a lot of violence and domination and control. That is a very wide issue, and I am not sure it is one that can be dealt with within a penitentiary.

**Mr. Blackburn:** Does your society have any public position on violence on television or in movies? It seems to me that almost every time one turns on a television set anywhere in Canada or the United States, if you flick enough dials you are going to find a very violent program.

**Ms Gabriel:** Among those of us who work for Elizabeth Fry, and among our board, there are some quite strong views in terms of violence and pornography, but we have not yet developed a public position on it.

**Mr. Blackburn:** Do you believe our laws on pornography are too lax?

[Translation]

**M. Blackburn:** Vous avez parlé de «diagnostique». Je suis un profane dans ce domaine, mais pour ma part, j'estime que les délinquants sexuels violents, ou les délinquants sexuels en général, sont des malades plutôt que des criminels. Je ne pense pas que celui qui commet une infraction sexuelle sache qu'il commet un crime. Il est possible qu'il le sache, mais il ne maîtrise pas ses pulsions sexuelles, ou quelque chose du genre.

Pensez-vous que nous devrions davantage traiter ces gens-là comme des malades, comme n'importe qui d'autre souffrant de maladie physique, ou continuer de les traiter comme des criminels et de les emprisonner? Si je pose cette question, c'est que j'ai du mal à imaginer un milieu qui soit pire qu'un pénitencier fédéral pour un déteru souffrant de troubles mentaux.

Je ne propose pas des cliniques de jour ou des initiatives de ce genre lorsque ces gens-là sont libres dans la société. Ce n'est pas cela du tout.

**Mme Maureen Gabriel (surveillante, Service correctionnel pour les adultes, Société Elizabeth Fry du Vancouver métropolitain):** C'est à moi qu'on a demandé de répondre à votre question concernant les délinquants sexuels. Je vais en revenir à la question initiale, qui est de savoir s'il existe des solutions de rechange à l'incarcération. Dans ce contexte, le terme «incarcération» est important parce que c'est une question de définition. Et c'est la même chose pour les délinquants violents et non-violents. C'est, là aussi, une question de définition. Je pense qu'il y a d'autres formules que l'incarcération des gens dans des pénitenciers où règne déjà la violence. De mon point de vue, et aussi je crois du point de vue de la société, ce n'est pas la meilleure formule de réadaptation.

Vous vous demandez si les délinquants sexuels sont des gens qui sont fondamentalement malades, qui ont une maladie mentale. Je crois qu'il est vrai qu'environ 10 p. 100 de ces délinquants ont effectivement un trouble mental quelconque. Pour moi, il s'agit d'une maladie, mais je crois que c'est une maladie sociale, car cette délinquance et ces agressions sexuelles sont aussi le résultat de la vie dans une société violente où le sexe est présenté comme une activité donnant lieu à la violence, à la domination et l'emprise. C'est un très vaste débat, et je ne suis pas sûre que le pénitencier soit la réponse.

**M. Blackburn:** Votre société a-t-elle une position publique sur la violence à la télévision et au cinéma? J'ai l'impression que presque chaque fois qu'on ouvre la télévision au Canada ou aux États-Unis, si l'on change un peu de chaîne on est sûr de trouver une émission très violente.

**Mme Gabriel:** Il y en a parmi nous qui travaillent pour la Société Elizabeth Fry, ainsi qu'à notre conseil, qui ont des convictions très marquées à l'égard de la violence et de la pornographie, mais nous n'avons pas encore élaboré de position publique à cet égard.

**M. Blackburn:** Vous pensez que nos lois sur la pornographie sont trop laxistes?

[Texte]

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

**Mr. Blackburn:** I know this is off topic, but have you presented in the past any suggestions to any government committee or any parliamentary committee or government body that might be of assistance to us in that regard?

**Ms Gabriel:** Not that I'm aware of, but we would certainly be pleased to be invited to do so.

**Mr. Blackburn:** My final question is, do we jail too many people in this country?

**Ms Gabriel:** I believe we do, and I believe society believes we do.

**Mr. Blackburn:** I was in Europe last week and in talking to some of my colleagues, not on corrections, the reason the incarceration rate is so low in Holland—I think it is 42 per 100,000—is that people who are convicted of violent sexual offences, and about a third of those are convicted of homicide, are in hospitals, not in prisons.

**Ms Gabriel:** Again, that goes back to using the term "incarceration". If there is reason to believe there are serious emotional disturbances, whether we classify it as a mental health illness or as a result of prior childhood abuse, which seems to be one of the theories nowadays, a more appropriate place to incarcerate someone is within a treatment setting than within a penitentiary. Again, that is a definitional problem we have.

**Mr. Blackburn:** Finally, do you think native female prisoners should be treated separately, or differently, or under a different kind of management from non-native women?

**Ms Gabriel:** I think they need to be given consideration for the type of culture they have been raised in. I think there are some real differences in terms of native women's needs within the prison system, how that incarceration is viewed, so I would advocate for a system that would allow a separate type of justice and correctional response to native women.

**Mr. Blackburn:** We may very well be heading in that direction if the First Nations get back their inherent right to self-government.

**Ms MacDonald:** There is already a proposal to do that at the healing lodge on the prairies.

• 1135

**Mr. Blackburn:** I used to have the largest native reserve in my constituency in terms of population. I learned something from the Mohawk people, the Iroquois people. They never incarcerated in their history. They never imprisoned. It was a foreign concept. It was a European concept, of course, as you know. They had community-based sentencing 500 years ago. We are slowly catching up to them, I think.

**Mr. Thorkelson:** In the written brief you mentioned that victims should have the right to be heard at the parole hearings, and then you raised a number of questions. In your oral brief, did I hear you endorse the victim offender mediation program? You were speaking very quickly. Could you please elaborate or comment a little bit on that please.

[Traduction]

**Mme Gabriel:** Oui.

**M. Blackburn:** Je sais que je m'écarte du sujet, mais vous est-il arrivé dans le passé de suggérer à un comité du gouvernement ou à un comité parlementaire ou un organisme quelconque des initiatives qui pourraient nous aider?

**Mme Gabriel:** Pas que je sache, mais nous le ferions bien volontiers si on nous y invitait.

**M. Blackburn:** Ma dernière question est la suivante: emprisonnons-nous trop de gens au Canada?

**Mme Gabriel:** Je le crois, et je crois que c'est aussi l'avis de la société.

**M. Blackburn:** J'étais en Europe la semaine dernière et d'après ce que m'ont dit certains de mes collègues, la raison pour laquelle il y a un si faible taux d'incarcération en Hollande—je crois qu'il est de 42 pour 100,000 habitants—et que les délinquants déclarés coupables d'infractions sexuelles violentes, et à peu près tiers d'entre eux sont accusés d'homicide, sont placés en milieu hospitalier et non en prison.

**Mme Gabriel:** Nous en revenons encore à l'utilisation du terme «incarcération». Si l'on a des raisons de suspecter des troubles affectifs graves, que ces troubles soient imputés à une maladie mentale ou à des sévices subis au cours de l'enfance, comme le veut l'une des théories en vogue, il est préférable d'incarcérer quelqu'un en milieu de traitement plutôt que dans un pénitencier. Il s'agit toujours d'un problème de définition.

**M. Blackburn:** Enfin, pensez-vous que les femmes autochtones incarcérées devraient être traitées séparément ou différemment des femmes non autochtones?

**Mme Gabriel:** Je pense qu'il faut tenir compte de la culture dans laquelle elles ont été élevées. Je crois que les besoins des femmes autochtones ne sont pas les mêmes dans le système carcéral, et je recommanderais donc un régime de justice et de correction distinct pour les femmes autochtones.

**M. Blackburn:** C'est peut-être vers là que nous allons nous orienter si les Premières nations obtiennent leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

**Mme MacDonald:** On a déjà proposé de le faire au pavillon de ressourcement dans les Prairies.

**M. Blackburn:** J'avais autrefois dans ma circonscription la plus grande réserve autochtone par le nombre. Les Mohawks, les Iroquois m'ont appris quelque chose. Au cours de leur histoire, ils n'ont jamais incarcéré, emprisonné qui que ce soit. C'était une notion qui leur était étrangère. C'était évidemment une notion européenne comme vous le savez. Il y a 500 ans déjà, les peines chez eux étaient purgées dans la société. Je pense que nous sommes en train de les rattrapper petit à petit.

**M. Thorkelson:** Dans votre mémoire écrit, vous dites que les victimes devraient pouvoir se faire entendre dans les audiences de libération conditionnelle, et vous soulevez plusieurs questions. Dans votre intervention orale, vous ai-je bien entendu dire que vous étiez favorables à un programme de médiation entre la victime et le délinquant? Vous parliez très vite. Pourriez-vous m'en dire un peu plus, s'il vous plaît.



## [Text]

**Ms MacDonald:** I was trying to clarify our position in the brief, which I felt as I reread it was a little bit fuzzy on victims' involvement. I believe the best place for the victim's involvement is at the beginning of the procedure, and at the time of sentencing. We would also support victim-offender reconciliation programs. I think this is another alternative to help the two sides come to some resolution. It may not work in all cases but it is certainly an alternative. I think we need a lot of alternatives.

**Mr. Thorkelson:** That would be for the category of dangerous and violent offenders in addition to what is now done with property perhaps.

**Ms MacDonald:** I think an element of judgment has to be used there too. I am not making that statement. I am just saying that I believe this is another alternative for involving victims in the process, which helps their healing and also protects the offender's rights.

**The Chairman:** I want to say that we appreciate your brief. We will take what you have said into consideration. There is always a chance that after we go through the sentencing portion, which comes forward from the Solicitor General, we can revisit these regulations to make them come into line. I think that is somewhat of a safeguard, in defending the way this is being done. After the sentencing provisions come into being, we can come back and revisit this bill. Thank you very, very much. You have been most useful.

I think we shortchanged Mr. Stuart Farson and gave him 15 minutes before the committee. I didn't think that was very fair. Maybe we could have Mr. Farson come to the table and talk to us about his proposals.

We don't want to stop any dialogue we might have with you, Mr. Farson. Prior to my knowing that your time was cut down like this, we had agreed to meet for lunch with some people. The clerk has gone to find out what time that is, if you would like to proceed right now. Welcome. It is good to see you again.

**Professor Stuart Farson (Department of Political Science, Simon Fraser University):** I would like to take the opportunity to thank the committee for inviting me to present a brief on this important piece of legislation. I would like to restrict my remarks to the accountability mechanisms that are established in this bill and to refrain from comments on other parts of the proposed legislation.

Perhaps I could start with drawing to your attention some criticisms that have been made generally about notions of ministerial responsibility and ministerial accountability.

In recent years traditionally accepted notions surrounding the idea of ministerial responsibility and the minister's accountability to Parliament have come under increasing attack, I would argue. Some criticism has come from several quarters, including executive branches of government themselves and the academic community.

The executive branch, for example, in Public Service 2000 said that it was no longer reasonable to expect ministers to be accountable for every action of every individual under their authority. Government is now too big and too complex for

## [Translation]

**Mme MacDonald:** J'essayais de préciser notre position exposée dans le mémoire, qui me semblait à la relecture un peu floue sur la question de la participation des victimes. Je crois que le meilleur moment d'intervenir pour la victime, c'est au début de la procédure et au moment de la condamnation. Nous serions aussi favorables à des programmes de réconciliation des victimes et des délinquants. Je pense que ce serait une autre façon d'aider les deux parties à trouver une solution. Cela ne marchera peut-être pas toujours, mais c'est en tout cas une formule possible. Je pense qu'il faut avoir un éventail de choix.

**M. Thorkelson:** Cela vaudrait pour les délinquants dangereux et violents, en plus de ce qui se fait actuellement pour les atteintes à la propriété, alors?

**Mme MacDonald:** Je pense qu'il faut aussi faire preuve de jugement. Je n'affirme pas cela. Ce que je dis, c'est que c'est une des formules possibles pour faire participer les victimes au processus et les aider à se remettre tout en protégeant les droits du délinquant.

**Le président:** Je tiens à dire que nous apprécions votre mémoire. Nous tiendrons compte de ce que vous avez dit. Une fois que nous aurons examiné toute la question de l'imposition de la peine avec l'apport du solliciteur général, il est bien possible que nous revenions sur ces règlements pour les harmoniser. Je pense que c'est une forme de protection. Une fois que les dispositions concernant la peine seront là, nous pourrions revenir sur ce projet de loi. Merci beaucoup. Votre témoignage nous a été très utile.

Je crois que nous avons brimé M. Stuart Farson en ne lui donnant que 15 minutes. Je pense que ce n'était pas fort juste. Peut-être pourrait-il venir nous parler de ses propositions à la table.

Nous ne voulons pas rompre le dialogue avec vous, monsieur Farson. Avant que je puisse me rendre compte qu'on allait écouter votre temps de parole, nous avions convenu de rencontrer certaines personnes pour déjeuner. Le greffier est allé voir à quelle heure ce sera, mais vous pouvez déjà commencer. Bienvenue, c'est un plaisir de vous retrouver.

**M. Stuart Farson (professeur, Département des sciences politiques, Université Simon Fraser):** Je tiens à remercier le comité de m'avoir invité à présenter un mémoire sur cet important projet de loi. Je vais limiter mes remarques aux mécanismes d'imputabilité prévus dans ce projet de loi et m'abstenir de parler des autres parties du texte.

Peut-être ferais-je bien de commencer en attirant votre attention sur certaines critiques d'ensemble formulées au sujet de la responsabilité et de l'imputabilité ministérielle.

Je pense que depuis quelques années, les notions traditionnellement acceptées en matière de responsabilité et d'imputabilité ministérielle auprès du Parlement sont de plus en plus remises en question. Les critiques viennent de divers horizons, notamment les directions exécutives du gouvernement et le monde universitaire.

À titre d'exemple, la direction exécutive de Fonction publique 2000 a déclaré qu'il n'était plus raisonnable de demander aux ministres d'être responsables de tous les actes de chacune des personnes relevant de leur autorité. Le

[Texte]

this. Some in the academic community referred to the traditionally accepted constitutional conventions associated with the Westminster system of government as now constituting a noble lie. I point to the work of Ian Harden and Norman Lewis about the British situation.

[Traduction]

gouvernement est maintenant une entreprise trop vaste et trop complexe pour cela. Certains universitaires ont dit que les conventions constitutionnelles traditionnellement acceptées dans le cadre du régime de Westminster étaient maintenant devenues de nobles mensonges. Je vous réfère à cet égard aux travaux de Ian Harden et Norman Lewis sur la situation britannique.

• 1140

If, as these criticisms suggest, ministerial accountability to Parliament is now largely a fiction, it would seem to me that Parliament has an obligation to ensure either that the notion of ministerial accountability is revitalized in some way or that an alternative mechanism of parliamentary oversight is put in place. Harden and Lewis are not optimistic about the success of revitalizing the concept of ministerial accountability alone. Instead, they suggest two alternative principles should apply. One is that parliamentary access to information should be guaranteed by law and, if necessary, judicially reviewable in court. The other is that statutes should routinely be reviewed by Parliament through the application of sunset clauses.

The application of these principles seems to me to be wise counsel indeed, especially where the rights of individual Canadians come into conflict with the coercive and intrusive powers of the state, as they do in this particular bill. In reviewing the current legislation, it would seem prudent for Parliament to assess both whether it can properly fulfil its public interest duties under the bill and whether there are specific impediments to fulfilling such a mandate.

As the recent actions of this committee have shown, it has not always been easy either to obtain the information that the standing committee thinks it should see or to obtain this information within a reasonably short period of time.

By way of an aside, I would like to take this opportunity to thank members of this committee for the action that they specifically took with regard to the investigations into Mr. Gingras and Mr. Legere. It is not often that an all-party committee takes the confrontational approach with the executive branch with a view to forcing ministers and the bureaucracy to be accountable. I recognize that in a parliamentary system, which often is highly partisan, such independence can have personal costs to committee members.

I believe in that particular instance the actions taken were courageous, principled, and appropriate. Taken in conjunction with this standing committee's decision to establish a subcommittee on national security, apparently also without the initial endorsement of the government, this sets both a precedent and I would argue a standard for independence of pursuit of the public interest in the future.

I would like to make some comments on the delegation of responsibility for investigations and review. Over the last two decades we can say Parliament has adopted legislation where powers of investigation and review have been delegated to independent or quasi-independent bodies, for example, the Inspector General of CSIS, the Security Intelligence Review Committee, the External Review Committee of the RCMP, the RCMP public complaints commissioner, and the

Si, comme le laissent entendre ces critiques, l'imputabilité ministérielle auprès du Parlement relève essentiellement de la fiction, j'ai l'impression que le Parlement se doit, soit de revitaliser cette notion d'imputabilité ministérielle d'une façon quelconque, soit de mettre en place un autre mécanisme de surveillance parlementaire. Harden et Lewis ne sont guère optimistes sur l'idée d'une revitalisation de la seule imputabilité ministérielle et propose au contraire deux autres principes. Le premier est que l'accès parlementaire à l'information devrait être garanti par la loi et au besoin pouvoir faire l'objet d'une révision judiciaire par un tribunal. Le second est que le Parlement devrait revoir régulièrement les lois à l'aide de clauses de réexamen.

Ces principes me paraissent fort judicieux, surtout dans les cas où les droits des simples Canadiens se heurtent au pouvoir de coercition et d'intrusion de l'État, comme c'est le cas de ce projet de loi en particulier. Dans son réexamen de la loi actuelle, le Parlement ferait peut-être bien de déterminer si ce projet de loi lui permet de s'acquitter correctement de ses devoirs vis-à-vis du public ou s'il y a des obstacles particuliers à l'exécution de ce mandat.

Comme on a pu le constater récemment, le comité permanent ne réussit pas toujours à obtenir dans un délai raisonnable les renseignements, qu'il s'estime en droit d'avoir.

À propos, je profite de cette occasion pour remercier les membres du comité de ce qu'ils ont fait au sujet des enquêtes sur M. Gingras et M. Légère. Ce n'est pas souvent qu'un comité de tous les partis opte pour la confrontation avec la direction exécutive pour obliger les ministres et l'administration à rendre des comptes. Je sais bien que dans un régime parlementaire, souvent fortement teinté de parti pris, les membres de comités peuvent payer personnellement cette indépendance.

Je crois qu'en l'occurrence, ces initiatives ont été courageuses, justifiées et pertinentes. Cette initiative, parallèlement à la décision du comité permanent de créer un sous-comité de la Sécurité nationale, apparemment aussi sans l'aval initial du gouvernement, établit à la fois un précédent et pour l'avenir une norme d'indépendance pour la protection de l'intérêt public.

Je vais faire quelques remarques sur la délégation de responsabilité d'enquêtes et d'examen. Depuis une vingtaine d'années, on peut dire que le Parlement a adopté des lois où le pouvoir d'enquête et d'examen est délégué à des organismes indépendants ou quasi-indépendants, par exemple l'inspecteur général du SCRS, le Comité de surveillance des activités de sécurité, le Comité externe d'examen de la GRC, le Commissaire aux plaintes du public contre la GRC et les

[Text]

information and privacy commissioners, which this committee is particularly familiar with. Such delegation has proven, I would argue, to have had both advantages and disadvantages. On the positive side, it has removed the actual reviews and investigations from hands that are both potentially partisan and already overburdened. On the negative side, perhaps because insufficient attention was paid at the committee stage, legislation was adopted that did not permit Parliament to talk freely with the investigatory bodies later on or to obtain full and appropriate answers from them.

Such was definitely the case, I would argue, in the case of the CSIS Act. In my view, on each and every occasion when Parliament hands over or delegates responsibility to another body, such an action has the potential both for detracting from Parliament's sovereignty and for limiting democracy by increasing the powers of the executive and the bureaucracy. Care must therefore be taken to ensure there are offsetting factors in play.

If Parliament is to fulfil its public interest role, it must be able to assure itself, as a minimum, that those to whom it has delegated the investigatory or review functions on its behalf actually do ask the questions that Parliament would want to have asked and obtain full answers to them in a timely fashion.

• 1145

Particular attention, therefore, has to be paid to what investigatory bodies may see and how they can and do communicate with Parliament. This will mean investigatory or review bodies should be an open book to Parliament, albeit, if necessary, through an all-party committee meeting in camera.

Given also that statute law has a very important symbolic value, it is crucial to indicate that Parliament has only delegated the day-to-day responsibility of investigation and review to other bodies. In my view this implies investigatory and review bodies should, first, be described in statute as independent, and secondly, be designated as reporting directly to Parliament.

It is equally important to indicate that Parliament's overall responsibility has not been diminished by the establishment of a day-to-day surrogate. Such a perception can be achieved explicitly by stating in the statute that Parliament will take a specific and active part by conducting a comprehensive review of the legislation at particular moments in the future.

Provisions of reporting mechanisms under the current bill.

Under the current Standing Orders of the House of Commons, as members of this committee know, reports tabled in the House are referred to the relevant committee of jurisdiction. Bill C-36 obliges certain entities to provide reports and for the Solicitor General to table these reports with both Houses of Parliament. This bill is also silent in important respects. I draw your attention to sections 95, 192, and 193, and to the fact that the bill is silent on obligations

[Translation]

commissaires à l'information et à la protection de la vie privée, que votre comité connaît particulièrement bien. Je pense qu'on a pu constater que cette délégation avait des avantages et des inconvénients. Sur le plan des avantages, elle a permis de retirer ses examens et ses enquêtes des activités de personnes susceptibles d'avoir un excès de parti pris et déjà surchargées. L'inconvénient, peut-être parce qu'on n'y a pas suffisamment fait attention à l'étape du comité, c'est qu'on a adopté des lois qui ne permettent pas au Parlement de discuter librement avec les organismes enquêteurs ou d'obtenir ensuite d'eux des réponses complètes et pertinentes.

J'estime que cela a été clairement le cas avec la Loi sur le SCRS. À mon avis, chaque fois que le Parlement délègue des responsabilités à un autre organisme, cette délégation risque à la fois de réduire la souveraineté du Parlement et de limiter la démocratie en accroissant les pouvoirs de l'exécutif et de l'administration. Il faut donc veiller à établir des contreparties.

Si le Parlement doit s'acquitter de son rôle de défense de l'intérêt du public, il doit pouvoir au moins s'assurer que ceux à qui il délègue les fonctions d'enquêtes ou d'examen posent les questions que le Parlement lui-même aurait voulu poser et obtiennent en temps opportun des réponses complètes à ces questions.

Il faut donc accorder une attention particulière à ce que peuvent voir ces organismes d'enquête et à la façon dont ils peuvent communiquer avec le Parlement. Cela implique une transparence de ces organismes d'enquête ou d'examen auprès du Parlement, même si au besoin cette transparence doit se réaliser à huis clos dans une réunion de comité de tous les partis.

Étant donné aussi que la loi a une valeur symbolique très importante, il est vital de préciser que le Parlement ne délègue aux autres organismes que la responsabilité du quotidien des enquêtes et des examens. À mon avis, cela signifie que la loi devrait préciser tout d'abord que ces organismes sont indépendants et deuxièmement qu'ils doivent faire rapport directement au Parlement.

Il importe par ailleurs de préciser que la création de ces organismes de substitution au jour le jour ne diminue pas la responsabilité du Parlement. On peut le préciser clairement en stipulant dans la loi que le Parlement jouera un rôle précis et actif en procédant à une révision complète de la loi à des dates ultérieures précises.

Dispositions relatives aux mécanismes de rapport dans le projet de loi actuel.

Le règlement actuel de la Chambre des communes, comme les membres du comité le savent, précise que les rapports déposés à la Chambre sont renvoyés au comité pertinent. Le projet de loi C-36 oblige certaines entités à soumettre des rapports et impose au solliciteur général de déposer ces rapports auprès des deux Chambres du Parlement. Le projet de loi demeure d'ailleurs muet sur des questions importantes. J'attire votre attention sur les articles

*[Texte]*

concerning the National Parole Board in terms of its accountability mechanisms.

In the case of the Correctional Service of Canada, it is quite appropriate for its annual report to be sent to the Solicitor General and for the minister to table it with Parliament. The preparation of annual reports not only allows the minister to exercise political control over the service but forms a primary element in the chain of accountability of the service to the minister. The tabling of the annual report with Parliament likewise provides an avenue by which the minister is accountable to Parliament.

In the case of reports provided by the correctional investigator, however, I would argue the process by which these reports are tabled with Parliament is inappropriate on two grounds. First, by making the correctional investigator report to the minister, the bill prevents the correctional investigator from being independent. As it stands, the bill would allow the minister, or other parties, to have the last word.

Second, by making the correctional investigator report to the Solicitor General, the bill encourages the perception that the office is not independent of the minister or the Correctional Service. In the latter case, it is the very body about which complaints are most likely to be addressed. To have credibility with Canadians, I would argue, particularly among those who are likely to complain, the office must not only be independent, it must be seen to be independent.

It is, however, appropriate that the correctional investigator should provide the minister with copies of both annual and special reports as soon as they are available, and also with comments regarding circumstances where the correctional investigator has not seen an appropriate response to criticism. Such reports and comments will help the minister exercise effective control over the Correctional Service in an appropriate and speedy manner.

I then make a number of recommendations for amending Bill C-36. My first is that the standing committee should propose amendments to sections 192 and 193 so the correctional investigator should make reports directly and independently to Parliament and provide the Solicitor General simultaneously with copies of such reports; second, that the standing committee should propose a new clause that explicitly makes it clear the correctional investigator is an independent body; third, that the standing committee should propose an amendment to section 196 to the effect that where the correctional investigator wishes to make any comment in a report that is likely to reflect adversely on any person or organization, the correctional investigator shall give that person or organization reasonable time to make representations concerning that comment, and shall include—and I underscore the word “include”—that comment in the report, but shall have the right to last reply on that matter.

*[Traduction]*

95, 192 et 193 et sur le fait que ce projet de loi ne dit rien des mécanismes d'imputabilité concernant la Commission des libérations conditionnelles.

Dans le cas du Service correctionnel du Canada, il est tout à fait normal que le rapport de ce service soit adressé au solliciteur général et que le ministre le dépose au Parlement. Non seulement la préparation des rapports annuels permet-elle au ministre d'exercer un contrôle politique sur son service, mais elle est un élément primordial de la chaîne de responsabilité du service auprès du ministre. Le dépôt du rapport annuel au Parlement constitue de même un mode de reddition de comptes du ministre devant le Parlement.

Toutefois, dans le cas des rapports soumis par l'enquêteur correctionnel, je pense que la procédure de dépôt de ces rapports au Parlement laisse à désirer sur deux plans. Premièrement, en disant que l'enquêteur correctionnel doit faire rapport au ministre, le projet de loi empêche cet enquêteur d'être indépendant. Le projet de loi tel qu'il se présente actuellement permettrait au ministre ou à d'autres intervenants d'avoir le dernier mot.

Deuxièmement, en stipulant que l'enquêteur correctionnel doit faire rapport au solliciteur général, le projet de loi donne à penser que cet enquêteur n'est pas indépendant du ministre ou du Service correctionnel. Dans le second cas, il s'agit précisément de l'organisme qui fera vraisemblablement l'objet des plaintes. Pour que cet office ait une certaine crédibilité auprès des Canadiens et en particulier de ceux qui seraient susceptibles de porter plainte, je pense qu'il doit non seulement être indépendant mais aussi être perçu comme tel.

Il est cependant correct que ce soit l'enquêteur correctionnel qui fournisse au ministre des exemplaires des rapports annuels et spéciaux dès qu'ils sont disponibles, ainsi que des commentaires concernant les cas où l'enquêteur correctionnel n'aurait pas constaté une réponse appropriée aux critiques. Ces rapports et commentaires aideront le ministre à exercer un contrôle effectif sur le Service correctionnel de manière pertinente et rapide.

Je fais ensuite certaines recommandations de modifications du projet de loi C-36. Je recommande tout d'abord que le comité permanent propose des modifications aux articles 192 et 193 afin que l'enquêteur correctionnel fasse rapport directement et de façon indépendante au Parlement et communique simultanément au solliciteur général des exemplaires de ces rapports; deuxièmement, que le comité permanent propose un nouvel article stipulant explicitement que l'enquêteur correctionnel est indépendant; troisièmement, que le comité permanent propose une modification à l'article 196 stipulant que, si l'enquêteur correctionnel veut formuler des commentaires dans un rapport susceptible d'avoir des répercussions néfastes sur une personne ou une organisation, il doit donner à cette personne ou à cette organisation un délai raisonnable pour réagir à ces commentaires, et inclure—et je souligne ce mot à l'inclusion—ces commentaires dans le rapport, mais il conservera cependant le droit de dernière réponse.

[Text]

[Translation]

• 1150

My fourth recommendation is that the standing committee propose an amendment to clause 182, which specifically authorizes the correctional investigator and any person acting under the direction of the correctional investigator to disclose any information obtained in the course of exercising their duties under the act to such a committee as Parliament may designate for the purpose of hearing such information.

Fifth, that the standing committee propose an amendment to section 180, which specifically obliges the correctional investigator to provide that committee with a copy of any information sent to the minister under this section.

Then I have a recommendation concerning the correctional investigator: that the standing committee propose an amendment by which the Correctional Service of Canada is obliged to draw to the attention of all persons incarcerated in federal institutions, one, the complaint mechanisms that are available through the correctional investigator; and two, the independence of that office.

**The Chairman:** Excuse me, Mr. Farson. I understand you are of Scottish descent.

**Prof. Farson:** I am, yes.

**The Chairman:** But having the bagpipes here is carrying it a little far, isn't it, sir?

**Mr. Rideout:** And your dog, too.

**The Chairman:** You may proceed, Mr. Farson.

**Prof. Farson:** Thank you.

I would like to make some comments about Parliament's long-term role with regard to this bill.

As it stands, the bill is quite silent on what Parliament's long-term role should be. In my view, this is a serious deficiency in the proposed legislation. Besides the symbolic need to demonstrate Parliament's interest in seeing that these important areas of government are perceived as being reviewed and held accountable by it, there are aspects of administration that require regular examination but are not necessarily reviewed on an annual basis.

For example, there are the perennial issues of why Canada's incarceration rates are higher than most other industrialized countries and why native Canadians are over-represented in the prison population. In addition, there are matters that require either special examination or more considered reflection, and by that I mean more time than Parliament can normally allot to specific items on an annual basis. Likewise, there are subjects that are linked to other areas of administration.

I would suggest that such matters can be met, first, by Parliament's having the authority in the statute to ask the correctional investigator to prepare a report on a specific matter, if the committee so wishes, and second, the inclusion in the statute of a specific and special review clause.

Ma quatrième recommandation est que le comité permanent propose un amendement à l'article 182, précisant que l'enquêteur correctionnel ou les personnes agissant sous son autorité sont autorisés à communiquer des renseignements obtenus dans l'exercice des attributions que leur confère la loi, à tout comité désigné par le Parlement pour entendre ces renseignements.

Cinquièmement, que le comité permanent propose un amendement à l'article 180, exigeant que l'enquêteur correctionnel fournisse à ce comité une copie des renseignements fournis au ministre en vertu de cet article.

J'ai également une recommandation à présenter au sujet de l'enquêteur correctionnel: que le comité permanent propose un amendement aux termes duquel le Service correctionnel Canada sera tenu d'attirer l'attention de toutes les personnes incarcérées dans des établissements fédéraux, premièrement, sur les mécanismes de plaintes dont elles peuvent se prévaloir par l'intermédiaire de l'enquêteur correctionnel; et deuxièmement, sur l'indépendance de cette charge.

**Le président:** Excusez-moi, monsieur Farson, je crois savoir que vous êtes d'origine écossaise.

**M. Farson:** En effet.

**Le président:** Mais ne pensez-vous pas qu'amener les cornemuses, c'est aller un peu loin?

**M. Rideout:** Sans parler de votre chien.

**Le président:** Continuez, monsieur Farson.

**M. Farson:** Merci.

Je voudrais faire quelques commentaires au sujet du rôle à long terme du Parlement en ce qui concerne ce projet de loi.

Sous sa forme actuelle, le projet de loi ne définit absolument pas le rôle à long terme du Parlement. À mon avis, c'est là une grave lacune de ce document. Outre la nécessité symbolique pour lui de montrer qu'il tient à montrer au public que ces domaines de gouvernement importants font l'objet d'examen et sont responsabilisés, certains éléments de leur administration exigent d'être régulièrement examinés, alors qu'ils ne le sont pas nécessairement sur une base annuelle.

Par exemple, il y a les sempiternelles questions qui se posent de savoir pourquoi les taux d'incarcération au Canada sont plus élevés que dans la plupart des autres pays industrialisés, et pourquoi les Canadiens autochtones sont sur-représentés au sein de la population carcérale. En outre, certaines questions devraient faire l'objet d'un examen spécial ou d'une réflexion plus poussée; par cela, j'entends qu'on devrait leur accorder plus de temps que le Parlement ne peut consacrer normalement à des points précis au cours d'une année. D'autre part, certains sujets sont liés à d'autres domaines administratifs.

À mon avis, il serait possible de résoudre ces questions, premièrement, en adoptant une loi qui autorise le Parlement à demander à l'enquêteur correctionnel de préparer un rapport sur un point précis, si le comité le désire, et deuxièmement, en incluant dans la loi une clause d'examen précise et spéciale.

## [Texte]

By specifically requiring Parliament to undertake a comprehensive review of the proposed legislation, once it has been in place for a number of years, Parliament can set certain things in motion. First, it can provide a report that, if carried unanimously, will have the blessing and weight of all parties. Second, Parliament can require the government to respond to its recommendations, and third, the provision of both a parliamentary report and a governmental response can be important contributors to raising the public consciousness about the very important aspects of this particular bill. My recommendations, therefore, under this section are as follows.

The standing committee should propose the addition of a clause that would specifically require Parliament to conduct a comprehensive review of the provisions and operations of the act, commencing no sooner than the fifth anniversary of the legislation coming into force.

For the purposes of the comprehensive review, the standing committee and its staff, and I underscore the words "and its staff", should be specifically authorized to visit institutions and offices under the management and control of the Commissioner of the Correctional Service of Canada and to see certain categories of documents identified in clause 196 as confidences of the Queen's Privy Council; namely, those identified under paragraph 196 (1)(b) as:

discussion papers, the purpose of which is to present background explanations, analyses of problems or policy options to Council for consideration by Council in making decisions.

In addition to those particular documents, I think the legislation should permit, for the purposes of a comprehensive review, other documents; namely, ministerial directions or directives that are detailed under the act, any and all directives issued by the Commissioner of the Correctional Service, any and all regulations issued under the act, any and all rules issued under the act, and any and all documents in the hands of the correctional investigator.

My next recommendation is that the standing committee propose an amendment by which Parliament can request the correctional investigator to provide a report on a specific subject.

If Parliament is to adopt such recommendations, it will have to consider matters of confidentiality, resources and timing. On the subject of confidentiality. Certain categories of documents obviously will have to be kept secure and confidential. I would suggest that one way would be to retain such documents on the subject of resources and timing in the offices of the correctional investigator.

## • 1155

If Parliament is to conduct a comprehensive review, it will need adequate resources to do the job and sufficient time in which to do it. While Parliament may consider that a specific period is necessary for such a review, it should not restrict itself by requiring the committee to start on a particular date. For example, by leaving the legislation to say that a committee should start on the fifth anniversary of the date on which the legislation came into force, this may force

## [Traduction]

En exigeant que le Parlement procède à un examen global du projet de loi, une fois que celle-ci aura été en vigueur pendant plusieurs années, il sera possible de mettre un certain nombre de choses en marche. Premièrement, il pourra présenter un rapport qui, s'il est adopté à l'unanimité, aura la bénédiction et le soutien de tous les partis. Deuxièmement, le Parlement pourra exiger du gouvernement qu'il réagisse à ces recommandations, troisièmement, le fait d'exiger un tel rapport et une réaction du gouvernement pourrait être un élément important de sensibilisation du public aux aspects très importants de ce projet de loi. En ce qui concerne cet article, mes recommandations sont donc les suivantes:

Que le comité permanent propose l'ajout d'une clause prévoyant que le Parlement devra effectuer un examen global des dispositions et de l'application de la loi, au plus tôt, cinq ans après l'entrée en vigueur de celle-ci.

Aux fins de l'examen global, le comité permanent et son personnel, et je souligne bien les mots «et son personnel», devraient être autorisés à visiter les établissements et les bureaux placés sous la gestion et le contrôle du commissaire du Service correctionnel Canada et d'avoir accès à certaines catégories de documents désignés à l'article 196 comme documents confidentiels du Conseil privé de la reine; à savoir ceux qui sont décrits à l'alinéa 196(1)b) comme:

Documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil.

Outre ces documents, j'estime que la loi devrait autoriser l'étude d'autres documents dans le cadre d'un examen global; à savoir, les instructions aux directives ministérielles décrites en vertu de la loi, et toutes les directives données par le commissaire du service correctionnel, toutes les règles et règlements adoptés en vertu de la loi, et tous les documents aux mains de l'enquêteur correctionnel.

Je recommande ensuite que le comité permanent propose un amendement aux termes duquel le Parlement pourra demander à l'enquêteur correctionnel de lui soumettre un rapport sur un sujet déterminé.

Pour que le Parlement puisse adopter ces recommandations, il lui faudra tenir compte des questions de confidentialité, de ressources et d'observation d'un calendrier approprié. Parlons maintenant de la confidentialité. Manifestement, certaines catégories de documents devront être protégées et leur confidentialité assurée. Pour cela, les documents relatifs aux ressources et aux calendriers pourraient être conservés dans les services de l'enquêteur correctionnel.

Pour que le Parlement puisse procéder à un examen global, il aura besoin de ressources et de délais suffisants pour le faire. Bien qu'il puisse considérer qu'un tel examen exige un laps de temps déterminé, il ne devrait pas restreindre sa latitude en demandant au comité de commencer ses travaux à une date déterminée. Par exemple, si la loi dispose qu'un comité doit commencer ses travaux à la date du cinquième anniversaire de l'entrée en vigueur de la

[Text]

the committee to start in the middle of the summer when Parliament is not sitting. Such was the case for the CSIS Act review, I would like to remind members.

In such circumstances, the practical effect might be for the committee to start working late fall or early winter and to have only half of the time that Parliament had intended.

My recommendations concerning confidentiality, resources and timing are as follows: that Parliament establish policies by which confidential information coming into its hands as a result of this act should be kept secure; that Parliament not start a comprehensive review without first having the necessary resources in place; and finally, that Parliament commence a comprehensive review within 30 sitting days after a particular anniversary of the act being in force to get around those sorts of problems.

Thank you, Mr. Chairman.

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

**Mr. Thorkelson:** I very much appreciate your making the time to appear before us and I very much appreciate your recommendations. To me it seems that Parliament has been much diminished over the years by the proliferation of arm's length agencies and bodies that report to ministers and are not even under the control of Cabinet; for example, the CRTC. Decisions by the CRTC can be appealed to Cabinet, and now we have a new Broadcasting Act whereby Cabinet or the executive is saying that we can issue a policy directive to the CRTC. That just shows you how far removed we are from having Parliament and Cabinet having some sort of effective control.

You have given us a number of recommendations about Parliament, but I'm wondering about the control that the Solicitor General himself or herself should have over directing the Correctional Service or directing the Parole Board and whether you have any comments on that.

**Prof. Farson:** I think it's quite proper that the Solicitor General should also have the right to ask a correctional investigator to undertake particular investigations and to give instructions in that regard, in the same way that the minister, with regard to SIRC, can do that.

**Mr. Thorkelson:** What about the Parole Board? Should the minister have...?

**Prof. Farson:** I'm not an expert on the Parole Board, I have to admit, and I think one of the concerns there is that it's a quasi judicial body in some respects and there may be some sensitivity for the minister being in a position to give certain types of instructions to the Parole Board.

**Mr. Thorkelson:** So you would say that the status quo should remain in effect.

**Prof. Farson:** I wouldn't want to commit myself on that point. I would not think I'm an adequate expert.

**Mr. Blackburn:** I must say, Mr. Farson, as one who has sat for 21 years in the opposition, that I find your brief very refreshing.

[Translation]

loi, il risquerait d'être obligé de débiter en plein milieu de l'été, à l'époque où le Parlement ne siège pas. Je tiens à vous rappeler que c'est ce qui s'est produit pour l'examen de la Loi sur le SCRS.

Dans de telles circonstances, cela pourrait se traduire par l'obligation, pour le comité, de commencer ses travaux à la fin de l'été ou au début de l'hiver et de ne disposer que de la moitié du temps prévu par le Parlement.

Mes recommandations concernant la confidentialité, les ressources et le calendrier sont les suivantes: Que le Parlement adopte des politiques destinées à assurer la protection des renseignements confidentiels auxquels il aurait accès en vertu de cette loi; que le Parlement n'entreprenne pas d'examen global sans disposer tout d'abord des ressources nécessaires; et enfin, que le Parlement entreprenne un examen global dans les 30 jours de séance suivant une date d'anniversaire de la loi en vigueur, afin d'éviter ce genre de problèmes.

Merci, monsieur le président.

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

**M. Thorkelson:** Je vous remercie vivement d'avoir bien voulu comparaître devant nous et j'apprécie beaucoup vos recommandations. Il me semble que les pouvoirs du Parlement ont été considérablement réduits au cours des années à cause de la prolifération d'agences et d'organismes sans liens de dépendance qui rendent compte aux ministres et ne sont même pas soumis au contrôle du Cabinet. C'est le cas, par exemple, du CRTC. Il peut être interjeté des décisions du conseil auprès du Cabinet, et nous avons maintenant une nouvelle Loi sur la radiodiffusion qui signifie que le Cabinet ou le gouvernement nous autorise à donner des directives au CRTC. Cela vous montre combien le gouvernement et le Cabinet sont loin d'exercer un contrôle effectif.

Vous nous avez présenté un certain nombre de recommandations au sujet du Parlement, mais je me demandais moi-même quel droit de regard le solliciteur général devrait avoir sur la direction du Service correctionnel ou de la Commission des libérations conditionnelles. Auriez-vous des commentaires à faire à ce sujet?

**M. Farson:** Il me paraît tout à fait normal que le solliciteur général ait également le droit de demander à l'enquêteur correctionnel d'entreprendre certaines enquêtes, et de lui donner des instructions à cet égard, au même titre que le ministre peut le faire à l'égard du CSARS.

**M. Thorkelson:** Et le Conseil des libérations conditionnelles? Le ministre devrait-il...?

**M. Farson:** Je dois reconnaître que je ne suis pas expert en ce domaine mais je crois que comme il s'agit, à certains égards, d'un organisme quasi judiciaire, il pourrait être délicat pour le ministre de lui donner des instructions.

**M. Thorkelson:** Vous êtes donc partisan du statu quo?

**M. Farson:** Je préfère ne pas prendre position à ce sujet. Je ne m'estime pas compétent en la matière.

**M. Blackburn:** Je dois vous avouer, monsieur Farson, que pour quelqu'un comme moi qui a passé 21 ans dans l'Opposition, votre mémoire est un document extrêmement rafraîchissant.

[Texte]

We do have a very closed government in this country. We have a secretive government in this country. I'm not referring in a political sense to the present Conservative government; I think they are as much victims of the system as any party would be in power. There is a feeling in Ottawa that the public should not know what is going on, that otherwise it is going to embarrass us as a government.

However, I don't think you've gone far enough in your suggestions. You've mapped out the problem, but you really haven't given us the mechanism by which we can go about it—I think you're obviously aware—and that's the withholding of supply.

• 1200

In my view, until Members of Parliament—and I really mean "Parliament", I mean members sitting on that side and on this side—are masters of their own house and can forget partisanship, can forget responsibility to leadership and can eliminate the whips, we're not going to go anywhere.

If I were sitting on the government side and I was totally or very much opposed to a budget, there's no way I could stand up and vote against that budget. There's no way I could withhold, as one member, the funds going to the government to carry on with the supply of the nation that would carry on their business.

So what we're talking about is a congressional system, where democracy is there. A lot of other things are also there, probably not quite so nice. Very little gets done in the process, but you are, in fact, practising democracy, whereas we're not.

As any member who has sat on town council, large or small, will tell you, he or she was involved in a truly democratic process until they went to Ottawa. So unless we can somehow wrestle the overwhelming power a government has with respect to the appropriation and use of public funds, then I don't see us going anywhere in terms of your very valid recommendations.

Unless we can say to a minister that unless they let us see those documents, they're not going to get their money to pay their prison guards, how are we ever going to encourage him or her to open up? That's just a general statement. It's a personal belief I have. I don't think I'm wrong in the general approach to this. We have no stick to wield.

**Prof. Farson:** You do have a stick; it is the right to call for people, papers, and records. That's what the Gingras and Legere instance demonstrates, that this committee did call for people, papers, and records. As an all-party committee, it did that, as I've understood it, because it felt this was in the public interest.

That's why I thought it was a very important precedent. That's why I offered the congratulations I did to this particular committee.

[Traduction]

Nous avons, dans ce pays, un gouvernement extrêmement fermé, extrêmement cachottier. Il ne s'agit pas là d'une critique, sur le plan politique, de notre gouvernement conservateur actuel; celui-ci est tout autant victime du système que ne le serait n'importe quel autre parti au pouvoir. On considère, à Ottawa, que le public ne devrait pas être tenu informé de ce qui se passe car, autrement, cela risquerait de placer le gouvernement dans des situations embarrassantes.

Je ne pense cependant pas que vous soyez allé suffisamment loin dans vos suggestions. Vous avez esquissé les grandes lignes du problème, mais vous ne nous avez pas proposé de mécanismes concrets pour régler un problème que vous connaissez certainement, celui de la dissimulation des renseignements.

À mon avis, tant que les députés—et j'entends bien par là ceux qui siègent des deux côtés de la Chambre—ne seront pas maîtres chez eux, ne pourront pas se permettre de renoncer à l'esprit de parti, d'oublier leurs responsabilités à l'égard de leur leader et ne pourront pas éliminer les whips, ils n'aboutiront à rien.

Si je siégeais avec le parti du gouvernement et si j'étais totalement ou très fortement opposé à un budget, il me serait absolument impossible de voter contre lui. En tant que député individuel, il me serait impossible de refuser les fonds accordés au gouvernement pour qu'il s'acquitte de ses responsabilités.

Donc, ce dont nous parlons c'est d'un système de Congrès plus démocratique. Il n'y a d'ailleurs pas que des avantages car ce système comprend également un certain nombre d'éléments probablement moins attrayants. Il n'est pas très efficace mais il met au moins en pratique l'esprit de la démocratie, ce que nous ne faisons pas.

N'importe quel député qui a été membre d'un conseil municipal, important ou non, pourra vous dire qu'avant de venir à Ottawa, il participait à un processus véritablement démocratique. Donc, à moins que nous ne réussissions à enlever au gouvernement les pouvoirs écrasants dont il dispose en ce qui concerne l'affectation et l'utilisation des fonds publics, je ne pense pas que vos recommandations, aussi valables qu'elles soient, puissent nous mener très loin.

S'il ne nous est pas possible de dire à un ministre qu'à moins qu'il ne nous laisse voir ces documents, il n'obtiendra pas l'argent dont il a besoin pour payer les gardes dans les pénitenciers, comment sera-t-il jamais possible de l'encourager à se montrer plus ouvert? Je vous exprime simplement là ma conviction en termes très généraux. Je ne pense pas avoir une vision fautive de la situation. Nous n'avons absolument aucun pouvoir.

**M. Farson:** Mais si, vous avez le droit de réclamer des papiers, des documents et la comparution de personnes. C'est bien ce que ce comité a fait dans le cas de Gingras et de Légère. Si j'ai bien compris, ce comité pluripartite l'a fait parce qu'il jugeait que c'était dans l'intérêt du public.

C'est pourquoi cela m'a paru un précédent très important. C'est la raison pour laquelle j'en ai félicité ce comité.



[Text]

**Mr. Blackburn:** I quite agree that this was an important precedent, but where do we go from there? How do we get from there to establishing an office of correctional investigator, totally and completely independent of the minister, and by virtue of that, totally and completely independent of the bureaucracy of the Correctional Service of Canada? I mean, that is a quantum leap.

**Prof. Farson:** It's a significant leap from what's in the current bill.

**Mr. Blackburn:** Maybe somewhere in the 21st century, I don't know.

**Prof. Farson:** I don't think it is. I think it should be right here and right now. I feel very strongly about it.

**Mr. Blackburn:** What had been the problem, specifically in the past, with respect to that office?

**Prof. Farson:** I don't think it's a useful matter to go into what has happened in the past. This legislation should be looked at in terms of principles. That's the way I tried to do it in my brief. I didn't try to attend to past problems. I think we need to move ahead. We need to move forward rather than to look backwards.

**Mr. Rideout:** Is it my turn, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Yes, I couldn't see you, Mr. Rideout.

**Mr. Rideout:** I wondered. I must confess, however, that at first I didn't understand why we needed the extension of time, but now, because of the complimentary comments contained in the first part of the brief, I see that's why the chairman extended the time, so you'd have an opportunity to present that.

**The Chairman:** I hadn't read the brief.

**Mr. Rideout:** Not to disagree with my colleague from the other party in opposition, but I felt that what this committee did both with CSIS and the Gingras and Legere cases established a role for committees to play.

In your references here, you refer to Parliament. The only hesitation I have in that area is... I realize it may not be able to be done in this fashion, but I would like to see the committees have the authority they gained in part by the decisions taken in CSIS and Gingras/Legere. If we have to wait on Parliament for it to take effect, I think we are still going to be delayed by a considerable length of time.

• 1205

**Prof. Farson:** I am not sure I understand exactly what you mean.

**Mr. Rideout:** I am driving at the point that we as a committee forced the issue, but it was a very long, cumbersome process, which saw us having to go back to the House and to other committees before a final decision was made. I think you need a quicker mechanism.

**Prof. Farson:** That is why I am saying you need to have these sorts of protections written down in the statute.

**Mr. Rideout:** Right, but it still refers us back to Parliament, so we—

[Translation]

**M. Blackburn:** Je reconnais en effet que c'était un précédent important, mais que faire maintenant? Que faut-il faire pour établir un bureau de l'enquêteur correctionnel, qui soit totalement indépendant du ministre, et de ce fait, totalement indépendant de l'administration du Service correctionnel Canada? Cela représente un énorme bond en avant.

**M. Farson:** Ça l'est en effet, par rapport au contenu de ce projet de loi.

**M. Blackburn:** Cela se produira peut-être au XXI<sup>e</sup> siècle, sait-on jamais.

**M. Farson:** Non. C'est tout de suite que cela devrait se faire. J'en suis profondément convaincu.

**M. Blackburn:** Dans le passé, quel était le problème, en ce qui concerne ce bureau?

**M. Farson:** Je ne pense pas qu'il soit utile de revenir à ce qui s'est passé auparavant. Ce projet de loi doit être examiné au niveau des principes. C'est ce que j'ai voulu de faire dans mon mémoire. Je n'ai pas essayé de résoudre d'anciens problèmes. Ce qu'il nous faut, c'est aller de l'avant, au lieu de regarder en arrière.

**M. Rideout:** Est-ce mon tour, monsieur le président?

**Le président:** Oui, excusez-moi, je ne vous voyais pas, monsieur Rideout.

**M. Rideout:** Je me posais la question. Je dois reconnaître qu'au début je ne comprenais pas pourquoi nous avons besoin de prolonger le temps imparti, mais je comprends maintenant pourquoi le président l'a fait, étant donné les compliments contenus dans la première moitié du mémoire.

**Le président:** Je ne l'avais pas lu.

**M. Rideout:** Sans vouloir contredire mon collègue de l'autre parti de l'opposition, j'estime que ce que le comité a fait à propos du SCRS et aussi, des affaires Gingras et Légère, lui a permis d'avoir un rôle à jouer.

Vous mentionnez ici le Parlement. La seule hésitation que j'ai dans ce domaine est... Je sais bien qu'il ne sera peut-être pas possible de procéder ainsi, mais je voudrais que les comités aient les pouvoirs qu'ils se sont partiellement assurés grâce aux décisions prises au sujet du CSARS et Gingras-Légère. S'il faut compter sur le Parlement pour que cela entre en vigueur, je crois que cela va nous retarder considérablement.

**M. Farson:** Je ne suis pas certain de bien saisir ce que vous voulez dire.

**M. Rideout:** Ce que je veux dire, c'est que notre comité a forcé les choses, mais cela a été très long et laborieux et nous avons été obligés de revenir à la Chambre et à d'autres comités avant qu'une décision ne soit finalement prise. Je crois que ce qu'il nous faut, c'est un mécanisme plus rapide.

**M. Farson:** C'est la raison pour laquelle je vous dis qu'il est indispensable que ces mécanismes de protection figurent dans la loi.

**M. Rideout:** Bien, mais nous continuons à être obligés d'en référer au Parlement, si bien que nous...

## [Texte]

**Prof. Farson:** Unless you're going to change over from a parliamentary system to a congressional system, I think that is inevitable.

**Mr. Rideout:** You don't see there is any half-measure we could take.

**Prof. Farson:** One has to deal with the practical application here. We are dealing with one piece of legislation. We may want to change the parliamentary system. In fact, the latest round of constitutional proposals suggests the procedures of the House of Commons and the Senate should be reviewed at a later stage. That may be the appropriate time to do that. But I think these changes can be made, I hope with everybody's agreement, with this piece of legislation.

**Mr. Rideout:** On the confidentiality issue, we ran into that problem in CSIS as well and had to go through a very convoluted process in order to get access. At the same time staff members were denied that opportunity.

The fundamental issue for parliamentarians, however, was that we should not be required to "take an oath of secrecy" because of our standing in the system. Is there any way to get around that, other than just, say, to leave the documents in a certain office, which is what we did in the CSIS situation? We had to put everything into sealed envelopes. Again, it seemed to be a relatively cumbersome process.

**Prof. Farson:** Unless you are prepared to be vetted or to take an oath, or both, you have to be prepared to make compromises.

**Mr. Blackburn:** Then you're part of "them"; you are no longer a commentator. You can't do it.

**Prof. Farson:** What I meant was that the documents have to be safeguarded. I am not trying to put a safeguard on the Members of Parliament. That is why I suggested you might want to look for a secure environment where documents might rest; for example, the correctional investigator's office.

**Mr. Rideout:** Would you see this committee as having a role to play in addition to requesting the correctional investigator to carry out an investigation of something specific?

**Prof. Farson:** That point is in my brief. I think it is quite feasible for this committee to see a problem and a need for some form of investigation to be done.

**Mr. Rideout:** I realize you said you were not that familiar with the National Parole Board, but do you see any opportunity for them to report to Parliament directly too?

**Prof. Farson:** For the terms of the comprehensive review I would think absolutely, yes, because I did say the provisions and operation of the act and therefore the Parole Board would definitely fall within those parameters.

## [Traduction]

**M. Farson:** À moins que vous ne passiez d'un système parlementaire à un système de congrès, je crois que c'est inévitable.

**M. Rideout:** À votre avis, il n'y aurait pas de demi-mesure?

**M. Farson:** Il faut voir les choses sur le plan pratique. Il s'agit d'un seul texte de loi. Peut-être voudrions-nous modifier le système parlementaire. En fait, dans la dernière ronde de propositions de modification de la Constitution on a proposé de revoir ultérieurement les procédures de la Chambre des communes et du Sénat. Le moment est peut-être venu de le faire. J'estime cependant qu'il est possible de modifier ce projet de loi dans cet esprit avec, je l'espère, l'accord de tout le monde.

**M. Rideout:** Sur le plan de la confidentialité, le CSARS nous a également posé un problème et nous avons été obligés de nous soumettre à des démarches extrêmement compliquées pour avoir accès à l'information, accès qui a été refusé aux membres de notre personnel.

La question fondamentale qui se posait cependant, était qu'en tant que députés, nous ne devrions pas être tenus de «prêter un serment de secret», étant donné nos fonctions. Est-il possible de contourner le problème autrement qu'en demandant de laisser les documents dans un bureau déterminé, ce que nous avons fait dans le cas du CSARS? Nous avons été obligés de tout mettre dans des enveloppes scellées. Cela nous a aussi paru être un processus bien compliqué.

**M. Farson:** À moins d'accepter d'être soumis à un droit de regard ou de porter serment, ou les deux, il faut que vous soyez prêts à accepter des compromis.

**M. Blackburn:** À ce moment-là, vous êtes avec «eux» vous cessez d'être un commentateur. Vous ne pouvez pas le faire.

**M. Farson:** Ce que je veux dire c'est que les documents doivent être protégés. Je n'essaie pas d'imposer une mesure de sécurité aux députés. C'est la raison pour laquelle j'ai suggéré que vous recherchiez un endroit où les documents pourraient être mis en sécurité; par exemple, le bureau de l'enquêteur correctionnel.

**M. Rideout:** Pensez-vous que ce comité devrait avoir un rôle à jouer autre que la seule responsabilité de demander à l'enquêteur correctionnel d'effectuer une enquête sur une question précise?

**M. Farson:** J'en parle dans mon mémoire. Il me paraît tout à fait possible pour ce comité de voir un problème et de décider qu'une enquête s'impose.

**M. Rideout:** Je sais que vous avez dit que vous connaissez mal le fonctionnement de la Commission nationale des libérations conditionnelles, mais jugez-vous opportun que cette Commission rende directement compte de ses activités à la Chambre?

**M. Farson:** Dans le cadre d'un examen global, oui, absolument. J'ai en effet bien précisé que les dispositions et l'application de la loi, le fonctionnement de la Commission des libérations conditionnelles entrerait indiscutablement dans ces paramètres.

[Text]

**The Chairman:** Mr. Farson, I want to thank you very much for appearing before the committee. I hope you feel, since you are so familiar with parliamentary committees, we have afforded you enough time to get your points across. If you feel we haven't, please write us a note. We will go to the House leader and see if we can come back.

Who wants to leave Ottawa in March and go back to British Columbia?

We had a lot of problems getting permission for the committee to travel. We had to prove we were saving the government \$107,000 by coming here. Maybe the next time it will be a little more difficult. But we will be glad to hear from you if you have anything further to contribute to this bill. Thank you very much, Mr. Farson.

• 1210

**Prof. Farson:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you for the compliment to this committee. Do you really feel this committee has set a precedent that will force other departments to disclose documents and information?

**Prof. Farson:** I can't think of any other instance in recent practice where the forcefulness has been made quite as explicitly. I think it remains to be seen whether it will be a working precedent.

**The Chairman:** We will resume at 2 p.m.

The meeting is adjourned to the call of the chair.

[Translation]

**Le président:** Monsieur Farson, je vous remercie vivement d'avoir bien voulu comparaître devant le comité. J'espère que vous qui connaissez si bien les comités parlementaires, vous conviendrez que nous vous avons donné suffisamment de temps pour exposer vos vues; si non, n'hésitez pas à nous écrire un mot. Nous demanderons au président de la Chambre si nous pouvons revenir.

Qui donc voudrait quitter Ottawa en mars pour revenir en Colombie-Britannique?

Nous avons eu beaucoup de difficulté à obtenir les autorisations de voyage pour ce comité. Nous avons été obligés de prouver que nous faisons faire une économie de 107,000\$ au gouvernement en venant ici. La prochaine fois, ce sera peut-être encore un peu plus difficile. Mais nous serons ravis de vous entendre si vous avez d'autres éléments à nous apporter en ce qui concerne ce projet de loi. Merci beaucoup, monsieur Farson.

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

**Le président:** Merci de vos compliments à ce comité. Pensez-vous vraiment qu'il a établi un précédent qui contraindra d'autres ministères à communiquer des documents et des renseignements?

**M. Farson:** Je ne connais pas d'autre cas récents où les deux exigences d'un comité ont été présentées de manière aussi claire et avec tant de vigueur. Il reste à savoir si ce précédent jouera dans la pratique.

**Le président:** Nous reprendrons à 14 heures.

La séance est suspendue; reprise à l'appel du président.



*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 Simon Fraser University, Burnaby, B.C.:*

Neil Boyd, Professor of Criminology.

*From the B.C. Civil Liberties Association:*

Dr. Bob Ratner, Chair of the Prisoners' Rights Committee  
and Professor of Sociology, Department of Anthropology  
and Sociology at the University of British Columbia.

*From the Elizabeth Fry Society of Vancouver:*

W.D. McFarland, Chairman, Social Action Committee;  
Mary L. Macdonald, Executive Director;  
Maureen Gabriel, Supervisor of Adult Correction Services;

Stuart Farson, Department of Political Science, Simon Fraser  
University, Burnaby, B.C.

**TÉMOINS**

*De l'Université Simon Fraser, Burnaby (C.-B.):*

Neil Boyd, professeur de criminologie.

*De l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique:*

Bob Ratner, président du comité des droits des prisonniers et  
professeur de sociologie, Département d'anthropologie et  
de sociologie de l'Université de la Colombie-Britannique.

*De la Société Elizabeth Fry de Vancouver:*

W.D. McFarland, président du Comité d'action sociale;  
Mary L. Macdonald, directrice exécutive;  
Maureen Gabriel, surveillante, Service correctionnel pour les  
adultes;

Stuart Farson, Département des sciences politiques, Univer-  
sité Simon Fraser, Burnaby (C.-B.).