

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. 40

Tuesday, March 17, 1992

Chairperson: Bob Horner

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 40

Le mardi 17 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
SOLLICITEUR GÉNÉRAL

Président: Bob Horner

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

Membres

Carole Jacques
Robert Nicholson
George Rideout
Blaine Thacker
Ian Waddell
Tom Wappel—(8)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité

Richard Dupuis

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

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

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

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

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 17, 1992
(48)

[Text]

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met at 10:07 o'clock p.m. this day, in Room 308, West Block, the Chairman, Bob Horner, presiding.

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

Acting Members present: Scott Thorkelson for Robert Nicholson and Derek Blackburn for Ian Waddell.

Other Member present: Derek Lee.

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

Witnesses: From the Temporary Absence Program for Penitentiary Inmates: Jane Pepino, Q.C., Chairperson; Bob Stewart, Member; Lucie Pépin, Member.

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.

Jane Pepino, Q.C., made an opening statement and with Bob Stewart and Lucie Pépin 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 MARDI 17 MARS 1992
(48)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général se réunit à 10 h 07, dans la salle 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Bob Horner (*président*).

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

Membres suppléants présents: Scott Thorkelson remplace Robert Nicholson; Derek Blackburn remplace Ian Waddell.

Autre député présent: Derek Lee.

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

Témoins: Du Programme de permissions de sortie pour les détenus des pénitenciers: Jane Pepino, c.r., présidente; Bob Stewart, membre; Lucie Pépin, membre.

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.

Jane Pepino fait un exposé puis, avec Bob Stewart et Lucie Pépin, 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]

Tuesday, March 17, 1992

• 1007

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

I'm very pleased to welcome before our committee today from the Temporary Release Program Review Board, Jane Pepino, chairperson; Bob Stewart, member; and Lucie Pépin, member. Happy St. Patrick's Day to all of you.

Ms Jane Pepino (Chairperson, Temporary Release Program Review Board): Thank you very much, Mr. Chairman, and members of the committee. First, may we thank you for the invitation to present to you the findings of the review we undertook for the Commissioner of Corrections and the Chair of the National Parole Board.

Just to give you a little bit more information about us, I'd like to outline some of the skills that we brought to the task and some of the background and interests that we carry to the table. Bob Stewart was, for 37 years, a member of the City of Vancouver Police Department and for the last 10 years of those 37 was the chief of that department. He is known to many of you as the past president of the Canadian Association of Chiefs of Police. For seven years he sat as the president of the National Joint Committee of the Canadian Association of Chiefs of Police and Correctional Services Canada, and he has been for some 14 years chair of the B.C. Justice Institute. That is some of the background that Mr. Stewart brought to us.

Madam Lucie Pépin needs no introduction. She was a former Member of Parliament for the riding of Outremont and past president of the Canadian Advisory Committee on the Status of Women. She is recently a member of the commission on electoral expenses, which released its report last month. She has been a longstanding advocate for the protection of women and has worked with the Elizabeth Fry Society for many years in Montreal. As a result she brings to the table a knowledge of the impact violence has on women both as victims and as offenders.

What I brought to the task was some experience as a former member of the Ontario Human Rights Commission and seven years serving on the Metropolitan Toronto Board of Commissioners of Police, now the Police Service Board. I was for two years the vice-chair, and I hasten to assure members of the committee I'm not packing a gun this morning.

I have also chaired the task force on public violence against women and children in Metro Toronto, and serve presently as president of a group called METRAC, which is the Metro Action Committee on Public Violence Against Women and Children. That agency works with other agencies and all levels of government on issues of violence against women and children.

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 17 mars 1992

Le président: La séance est ouverte. Nous étudions aujourd'hui 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.

J'ai le plaisir d'accueillir aujourd'hui Jane Pepino, du Groupe chargé d'examiner le programme de permissions de sortir; Bob Stewart, membre; et Lucie Pépin, membre. Je vous souhaite à tous une bonne Saint-Patrick.

Mme Jane Pepino (présidente, Groupe chargé d'examiner le programme de permissions de sortir): Merci beaucoup, monsieur le président, et membres du comité. Nous vous remercions de nous avoir invités à vous exposer les conclusions de l'étude que nous avons entreprise pour le compte du commissaire du Service correctionnel et du président de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Afin que vous sachiez un peu mieux qui nous sommes, je vous dirai en quoi consistent les compétences des membres du groupe, leur formation et leurs intérêts. Pendant 37 ans, Bob Stewart a été membre du Service de police de la ville de Vancouver, et pendant les 10 dernières années, il était directeur de ce service. Plusieurs d'entre vous le connaissent comme président sortant de l'Association canadienne des chefs de police. Pendant sept ans, il a présidé le Comité national mixte de l'Association canadienne des chefs de police et de Service correctionnel du Canada, et il a présidé pendant près de 14 ans l'Institut de la justice de la Colombie-Britannique.

M^{me} Lucie Pépin n'a pas besoin d'être présentée. Elle a été députée fédérale d'Outremont, et présidente du Comité consultatif canadien sur le statut de la femme. Elle était récemment encore membre de la Commission sur les dépenses électorales, laquelle a publié son rapport le mois dernier. Elle milite depuis longtemps pour les droits de la femme; elle a oeuvré pendant plusieurs années à Montréal au sein de la Société Elizabeth Fry. D'où sa connaissance considérable des effets de la violence sur les femmes, tant du point de vue des victimes que des coupables.

Quant à moi, j'ai été membre de la Commission des droits de la personne de l'Ontario; j'ai siégé pendant sept ans à la Commission de police du Toronto métropolitain, devenue aujourd'hui le Conseil des services de police. J'en ait été la vice-présidente pendant deux ans. Je m'empresse d'avertir les membres du comité que je ne suis pas armée ce matin.

J'ai également présidé le groupe de travail sur la violence publique faite aux femmes et aux enfants dans le Toronto métropolitain, et je préside actuellement un groupe appelé METRAC, le Comité d'action métropolitain sur la violence publique faite aux femmes et aux enfants. Cet organisme collabore avec d'autres services et tous les niveaux de gouvernement, et il s'intéresse aux divers aspects de la violence faite aux femmes et aux enfants.

[Texte]

We were appointed, as the committee is aware, in late November 1991. In fact, the terms of reference in our you and think of time.

[Traduction]

Le comité le sait, nos nominations sont entrées en vigueur à la fin novembre 1991. En fait, le texte de notre mandat, qui se trouve dans le rapport qu'on vous a remis hier, révèle qu'il a été officiellement signé le 6 décembre.

• 1010

Within days of our appointment, the secretariat had set for us extensive briefings from both the Correctional Service of Canada and the National Parole Board. We left Ottawa that first week of December carrying briefcases of documents, with our heads full of some three days of briefing. That month we read, we absorbed, we discussed, and we became immersed in the various issues, including a lot of the data. In January we started, as you have started, some hearings. We travelled across portions of the country—to the west, to Quebec—all three of us as a panel. Individually or in pairs, we were also able to visit the maritime region and the Pacific region as well. We concentrated particularly on some special programs that were available. As a result, in January we were able to go out and visit people in the field who were working on the issues.

We also made a point of meeting with representatives of all groups or individuals who are affected by or a party to decisions on temporary absences. I include in that representatives of groups such as the John Howard Society, Elizabeth Fry and the other agencies and organizations that work with and on behalf of offenders. We met with representatives of victim advocate groups, in addition to meeting with people who treat offenders, police officers, parole officers and a broad range of officials and workers within the correctional systems themselves.

In preparing our report we looked at the past. You will find in our report an overview of how temporary absences have come to be used as they are today. I commend that to your reading. I do not intend to spend any time on it in my brief comments this morning. Of course, we are ready to answer any questions you might have. We reviewed the present—how temporary absences are used today and how they are working. Particularly, we look to the future, both with regard to Bill C-36, which is within your purview and might be affected in part by some of our recommendations, but also recognizing that a large part of our work could be implemented by government no matter what this committee's decision on Bill C-36.

We have some areas of overlap and many areas that are not necessarily affected by or driven by the legislation. They are more of an operational nature. Because many of our recommendations are made to the existing players in the

Quelques jours après notre entrée en fonctions, notre secrétariat a organisé à notre intention des séances d'information exhaustive avec le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles. La première semaine de décembre, nous avons quitté Ottawa chargés de porte-documents bien remplis, et la tête pleine après trois jours de séances d'information. Au cours du mois, nous avons lu et assimilé ces informations; nous avons discuté, et nous nous sommes familiarisés avec divers problèmes et une quantité de données. En janvier nous avons entrepris, comme vous, une série d'audiences. Les trois membres du groupe se sont rendus dans plusieurs régions du pays: dans l'Ouest et au Québec. Individuellement ou à deux, nous avons également visité les Maritimes et la côte Pacifique. Nous nous sommes intéressés en particulier à certains programmes spéciaux. En conséquence, en janvier, nous étions prêts à quitter nos bureaux et à rendre visite aux gens qui font le travail sur le terrain.

Nous avons aussi pris soin de rencontrer des représentants de tous les groupes ainsi que des personnes qui prennent part au processus décisionnel en matière de permissions de sortie, ou qui sont concernés par ce programme. Je pense en particulier aux représentants de groupes tels que la Société John Howard, la Société Elizabeth Fry et aux organismes et organisations qui représentent les contrevenants ou qui travaillent avec eux. Nous avons rencontré des représentants de groupes chargés de la défense des droits des victimes, ainsi que des personnes qui s'occupent des contrevenants, ou des agents de police, des agents de libération conditionnelle et un grand nombre de fonctionnaires et d'intervenants à l'intérieur des systèmes correctionnels eux-mêmes.

La rédaction de notre rapport comportait en outre un volet rétrospectif. Le rapport vous expliquera l'origine des permissions de sortie, et la manière dont elles sont utilisées aujourd'hui. Je vous recommande de le lire. Je n'ai pas l'intention d'en parler ce matin, je tiens à être brève. Bien sûr, nous sommes disposés à répondre aux questions que vous pourriez avoir. Nous avons examiné ce qui se fait actuellement: comment on utilise les permissions de sortie aujourd'hui, et comment elles fonctionnent. Notre réflexion était également axée sur l'avenir: nous nous sommes penchés sur le projet de loi C-36, qui est de votre ressort et qui pourrait être influencé dans une certaine mesure par nos recommandations, mais en gardant également à l'esprit le fait qu'un grand nombre de nos recommandations seront mises en oeuvre par le gouvernement, indépendamment des décisions du comité au sujet du projet de loi C-36.

Il y a chevauchement dans certains domaines; et plusieurs domaines qui ne sont pas nécessairement touchés ou influencés par la loi que vous étudiez. Il s'agit de recommandations surtout de nature opérationnelle. Étant

[Text]

system, I would like to stress that they speak to matters not necessarily affected directly by Bill C-36. Specifically, recommendations 1 through 37, and 43 and 44 could all be implemented today, notwithstanding any decisions with regard to the legislation. We attempted not to dislodge or disrupt the deliberations of this committee; as a result, our recommendations with regard to the legislation are few in number—that is, numbers 38 through 42 inclusive, and they speak to sections of Bill C-36. We have attempted to tailor them in a way that would not require a wholesale rewrite of the structure of that draft.

There were two reasons for that, of course. The first was that the task with which we were charged is quite different from yours. We have come from outside the system. We represent different facets of the Canadian public, but in a way that is much different from the way you represent the Canadian public. Our role was to assist CSC and the Parole Board directly and perhaps to assist this committee in its deliberations. Second, it was a very practical thrust on our part. We wanted to make recommendations that were as easily implemented as possible as they pertain to the legislation, and we wanted to avoid a rewrite. Our goal, therefore, in summary, was simply to review the temporary absence program and make recommendations on how any problems we identified might be addressed. Clearly, we believe the provisions of the draft of Bill C-36 will also obviously lead to improvements within the system.

We will summarize our report for you by themes instead of taking you through the individual recommendations, because you have all had an opportunity to review some of our recommendations.

• 1015

The first theme is fundamental. It is that we must re-emphasize, underline, restate and recommit ourselves to the fact that the first criterion, the driving reason behind any decision for temporary absence, what must become the touchstone for those decisions, is the issue of public safety.

Put another way, the touchstone must become whether the risk presented by this offender is an acceptable one. We can never guarantee that a decision is entirely without risk, but I think we owe the public guarantees the risk is an acceptable one.

We therefore recommend in keeping with that fundamental criterion a series of classifications of high, medium and low risk, which would be differently handled depending on their criteria. Recommendations 23, 24 and 34 specifically speak to that ranking.

Particularly of note to this committee with regard to the first theme, the paramountcy of protection of the public, is our recommendation 38, which does make some suggestions as to how Bill C-36 might be improved to make it very clear that the government's goal of paramountcy of risk assessment be clearly achieved.

[Translation]

donné qu'une bonne part de nos recommandations s'adressent aux partenaires actuels du système, je tiens à préciser qu'elles portent sur des questions n'ayant pas nécessairement de liens directs avec le projet de loi C-36. Je précise que les recommandations 1 à 37, ainsi que les recommandations 43 et 44, pourraient toutes être mises en oeuvre dès aujourd'hui, peu importe la décision que vous prendrez au sujet de cette loi. Nous n'avons pas voulu invalider ni perturber les travaux de votre comité; en conséquence, nos recommandations qui se rapportent au projet de loi C-36 sont peu nombreuses: il s'agit des recommandations 38 à 42 inclusivement, lesquelles concernent des articles du projet de loi C-36. Nous nous sommes efforcés de les formuler d'une façon qui ne vous obligera pas à remanier entièrement le projet de loi.

Il y avait deux raisons à cela, bien sûr. La première est que la mission qui nous a été confiée est tout à fait différente de la vôtre. Nous nous situons en dehors du système. Nous représentons divers secteurs de la population canadienne, mais d'une façon très différente de la vôtre. Notre rôle consistait à assister le SCC et la Commission des libérations conditionnelles directement, voire à aider votre comité dans ses travaux. Deuxièmement, nous obéissions aussi à des considérations très pratiques. Nous voulions faire des recommandations sur le projet de loi qui soient mises en oeuvre aussi aisément que possible; nous voulions éviter qu'il soit nécessaire de procéder à sa refonte. Aussi, notre but consistait, en substance, à étudier le Programme des permissions de sortie, et à faire des recommandations sur les problèmes que nous identifierions. Nous croyons fermement que les dispositions du projet de loi C-36 vont aussi améliorer le système.

Nous vous ferons aujourd'hui un résumé thématique de notre rapport, plutôt que de commenter chaque recommandation individuellement, étant donné que vous avez tous eu la chance de prendre connaissance de certaines de nos recommandations.

Le premier thème est fondamental, à savoir qu'il faut mettre en relief, souligner et réaffirmer le principe suivant: le premier critère, l'idée motrice dans toute décision régissant les permissions de sortie, ce qui doit être la pierre angulaire de ces décisions, c'est la sécurité du public.

Autrement dit, il faut savoir si le risque que présente le contrevenant est acceptable. On ne peut jamais garantir qu'une décision est entièrement libre de risques, mais je pense que nous devons au public de garantir que le risque est acceptable.

Conformément à ce critère fondamental nous recommandons donc une classification des risques: «élevé», «moyen» et «faible», risques gérés différemment selon les critères de chaque niveau. Les recommandations 23, 24 et 34 portent sur cette classification.

Au sujet de ce premier thème, à savoir le souci primordial de la protection du public, le comité s'intéressera surtout à notre recommandation 38 qui contient des suggestions sur la façon d'améliorer le projet de loi C-36: l'évaluation du risque doit être l'objectif premier du gouvernement, lequel doit dire clairement comment il entend le réaliser.

[Texte]

Our second theme was that risk assessment and planning to deal with that risk by decision-makers through the process, and particularly dealing with that risk through temporary absence decisions, should be done on an individualized basis. It should not be tied to how long a person is in prison.

As it stands today decisions on who makes a decision with regard to temporary absence are determined by an arbitrary application of sentence length. If someone is serving a sentence of more than five years, that decision is made by the National Parole Board. If they are serving a sentence of less than five years no matter what the crime or the risk, that is delegated to be entirely decided by Correctional Service.

We believe that arbitrary rule should be replaced instead with an individualized assessment of the particular offender's risks and needs, because we cannot forget that the goal of this whole system is to return that offender to the community at the earliest possible opportunity as a law-abiding citizen. That really is the goal.

This second theme, therefore, will require co-ordination between Correctional Service Canada and the National Parole Board, and we have made some recommendations, particularly recommendation 12, that speak to how harmonization of these plans might be undertaken to ensure the common goal is clearly stated and worked toward on a joint basis.

The third theme we have developed in our report is that the information on which decisions regarding temporary absences are made must be the best possible information. It should include police reports. Time and again we had evidence brought to us that police reports provide a tremendous wealth of detail that allows treating psychologists, probation officers and all of the professionals who have to make assessments on security, on risk and on treatability—a tremendous wealth of detail is contained in police reports. Yet across Canada those police reports are not always readily available to the decision-makers within the corrections system.

That information must include police reports, well done ones, thorough ones, which many of them are; Crown attorney's comments; judges' reasons for sentence; victim impact statements; and community assessments. Those are all the kinds of information pointed out to us as being very important in making good decisions.

That information must be shared across the criminal justice system. Correctional Service has some information about people that would be very valuable if it were available to judges before they came to make their sentence. We believe that protocols and procedures should be explored to ensure information is available to those decision-makers even earlier in the process.

That information, particularly for sex offenders, for people who are violent offenders and repeat offenders, must, we are advised by the psychologists and psychiatrists, include if it possibly can the juvenile history of that offender. As it stands today, the legislation that deals with juvenile offenders effectively seals information with regard to the nature of that crime and the sentence from anyone—even a treating psychologist—the day after that juvenile offender turns 18.

[Traduction]

Notre second thème est l'individualisation dans l'évaluation du risque, et la planification subséquente des décideurs du système, particulièrement en ce qui a trait aux permissions de sortie. Ces décisions ne sauraient être liées à la durée de l'emprisonnement.

À l'heure actuelle, la décision d'accorder une permission de sortie est fondée arbitrairement sur la durée de la peine. Si la personne purge une peine d'emprisonnement de plus de cinq ans, la décision est prise par la Commission nationale des libérations conditionnelles. Si la peine d'emprisonnement est de moins de cinq ans, peut importe le crime qui a été commis ou le risque, le service correctionnel est seul habilité à décider.

Nous croyons que cette règle arbitraire devrait être remplacée par une évaluation individuelle des risques que pose le détenu et de ses besoins. Nous ne saurions oublier que la finalité du système est la réinsertion la plus rapide possible du contrevenant dans la société, et ce, en tant que citoyen respectueux des lois. Tel est notre véritable objectif.

En conséquence, ce second thème exigera la coordination entre les Services correctionnels Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles. Nous avons formulé plusieurs recommandations, notamment la recommandation 12, qui disent comment ces deux organes pourraient harmoniser leurs activités afin d'affirmer clairement leurs objectifs communs et se donner les moyens nécessaires.

Troisième thème de notre rapport: la décision d'accorder une permission de sortie doit être fondée sur les meilleurs renseignements qui soient. Il faut tenir compte, entre autres, des rapports de police. On nous a démontré, à de nombreuses reprises, que les rapports de police contiennent une mine de renseignements qui permettraient au psychologue traitant, à l'agent de probation et à tous les professionnels, d'évaluer les progrès thérapeutiques du détenu et les risques qu'il présente. Les rapports de police contiennent des renseignements très précieux à cet égard. Cependant, au Canada, les décideurs du système correctionnel n'ont pas toujours accès aux rapports de police.

Ces renseignements doivent inclure les rapports de police, ceux qui sont bien faits, qui sont méticuleux, et c'est le cas de la majorité d'entre eux; les remarques du procureur de la Couronne, les motifs des juges dans le prononcé de la sentence, les déclarations des victimes, et les évaluations communautaires. Comme on nous l'a dit, tous ces renseignements sont indispensables à la prise de bonnes décisions.

Ces renseignements doivent être disponibles à travers tout le système de justice criminelle. Les Services correctionnels Canada disposent de renseignements qui seraient très utiles s'ils étaient communiqués aux juges avant qu'ils prononcent les sentences. Pour que ces renseignements soient communiqués aux décideurs au tout début du processus, il faudrait prévoir des protocoles et mettre en place les procédures appropriées.

Les psychologues et les psychiatres nous ont dit que ces renseignements, surtout pour les délinquants sexuels ou violents, et les récidivistes devraient inclure autant que possible les antécédents juvéniles du contrevenant. Aux termes de la loi actuelle sur les jeunes contrevenants, dès que ceux-ci atteignent l'âge de 18 ans, les renseignements ayant trait à la nature du crime qu'il a commis et à la sentence dont il a fait l'objet deviennent inaccessibles, même pour le

[Text]

We're told that the onset of criminal behaviour and the age of onset is very important and fundamental in being able to treat many people. We believe that is information that must be available and we'd urge you to make recommendations to move that legislative requirement.

[Translation]

psychologue traitant. On nous a dit que le début du comportement criminel, et l'âge auquel on devient contrevenant sont des renseignements très importants et fondamentaux dans la thérapie pour de nombreux cas. Nous croyons qu'il faut donner accès à ces renseignements, et nous vous pressons de faire des recommandations dans le but de supprimer cet obstacle législatif.

• 1020

We believe firmly that in order to get the best possible information there should be steps taken to protect the identity, where possible, of treating psychologists, police officers and people who might be in a position to bring detailed information that could be seen as being negative to the offender. As it stands right now there is some confusion in the state of the law about this. The offender is certainly entitled to the gist of the information. There's no question about it. Natural justice requires that offenders should always have available to them the type of information or the gist of the information that allows them to address concerns. But at the same time we have been advised that detailed information has led in some circumstances to threats, or the perception of threats, to the safety of people working in the system. This could potentially soften their comments. They should be assured that they can safely provide the necessary detailed information without being put at risk.

Nous croyons fermement qu'afin d'obtenir les meilleurs renseignements qui soient, il faut prendre des mesures pour protéger autant que possible l'identité des psychologues traitant, des agents de police et des personnes susceptibles de fournir des renseignements détaillés que le contrevenant tiendrait pour défavorable. À l'heure actuelle, la loi n'est pas claire à cet égard. Le contrevenant a certainement le droit de prendre connaissance des principaux éléments de son dossier; cela ne fait aucun doute. La justice naturelle exige que le contrevenant ait toujours accès aux renseignements essentiels qui lui permettront d'améliorer son sort. Toutefois, nous avons également appris que dans certaines circonstances, des personnes travaillant à l'intérieur du système ont été menacées, ou se sont senties menacées, parce que les dossiers contenaient des renseignements détaillés. Cette perspective pourrait tempérer les observations qu'elles font. Ces personnes doivent avoir l'assurance qu'elles peuvent fournir, en toute quiétude, les renseignements précis indispensables.

Finally, with regard to the issue of information sharing and making sure that the information is the very best, we've recommended a computerized tracking system to track sex offenders. We chose this group specifically at least for the beginning. This will ensure that they can be followed through their treatment as they move around through the federal system. This will hopefully enable their tracking beyond their release so that we can start to get some good, scientific data with regard to rates of recidivism, the success of treatments, what works and what does not.

Finalement, au sujet de la communication et de la qualité de ces renseignements, nous avons recommandé la mise en place d'un système informatisé permettant de repérer les délinquants sexuels. Nous avons ciblé ce groupe dans un premier temps. On pourra ainsi suivre la progression des traitements, et les déplacements à l'intérieur du système fédéral. Il sera aussi possible de suivre ces délinquants après leur libération afin de recueillir des données scientifiques solides au sujet des taux de récidivisme, des thérapies qui réussissent, et constater ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.

The fourth theme that you will find in our report is that temporary absences should be granted as a necessary concomitant to a correctional plan and not simply as part of a recreational plan or something that has come to be seen as a right.

Quatrième thème de notre rapport: la permission de sortie doit constituer le volet nécessaire et complémentaire d'un régime correctionnel, plutôt qu'être considérée comme un élément d'un programme récréatif, ou comme un droit.

Second, the flip side of that tying of temporary absences to a plan is that any breach of conditions, or failure to meet expectations of a correctional plan, should lead to a sanction. Those sanctions differ depending on the circumstance. But it's clear in our submission that in order to test whether a treatment is working, an offender must deal with the community. The public, however, should not be used as guinea pigs if a previous test has failed. That is one of the important themes within our report.

Deuxièmement, il faut prévoir des sanctions dès qu'il y a manquement aux conditions du programme des permissions de sortie, dès que l'on cesse de satisfaire aux conditions du régime correctionnel. Ces sanctions devraient varier en fonction des circonstances. Notre rapport est clair à cet égard: la seule façon de savoir si la thérapie aboutit aux résultats voulus est de faire évoluer le contrevenant en société. Toutefois, le public ne saurait servir de cobaye lorsqu'une expérience antérieure a échoué. C'est l'un des thèmes importants de notre rapport.

In keeping with our theme of assessing offenders on their individual risks and individual needs, we do not believe that any particular group of offenders should be denied temporary absences. I'm sure you've heard, certainly we did, some

Conformément au critère d'évaluation individuelle des risques que posent un contrevenant et de ses besoins, nous ne croyons pas qu'il faille refuser la permission de sortie à une catégorie particulière de contrevenant. On vous a

[Texte]

suggestions that a particular group or someone who's been convicted of a particular crime should automatically be subject to some sanction or some denial of temporary absences. We do not agree with that. We believe instead that individualized assessment is the way to go. Therefore, we have instead recommended a risk assessment scheme for both sex offenders and violent and repeat non-sex offenders. They would be individually classified into high risk or what we call red card cases, moderate risk or orange card cases, and low risk or so-called green card cases.

We picked the colours to avoid problems when a person goes from one official language to the other as he or she is moved from one portion of our system to another. There is no mistake about colours. On at least one occasion in the past there has been some difficulty with the papers not catching up to an offender or the information not having been translated in a timely fashion. We felt that simply putting these very simple labels on an individual file would assist everyone in being able to understand the nature of the risk assessment. Depending therefore on whatever that individual risk assessment or classification was, certain qualifications with regard to the grant of temporary absence would then apply. In this regard again, particularly recommendations 23, 24, and 34 have been made.

[Traduction]

sûrement dit, comme nous l'avons entendu, que certaines catégories de détenus devraient être automatiquement exclues du programme des permissions de sortie. Nous ne partageons pas cet avis. Nous croyons plutôt que l'évaluation individuelle est la solution de l'avenir. Aussi avons-nous recommandé un modèle d'évaluation du risque applicable aux délinquants sexuels, aux délinquants violents et aux récidivistes n'ayant pas commis de crimes sexuels. Il faut classer ces contrevenants individuellement, soit dans la catégorie «risque élevé», ou ce que nous appelons les fiches rouges, soit dans la catégorie «risque modéré» ou fiches orange, soit dans la catégorie «risque faible» ou fiches vertes.

Nous utilisons des couleurs afin d'éviter les difficultés qui peuvent survenir lorsqu'une personne passe d'un secteur de notre système à un autre, et que la langue officielle change. Les couleurs ne soulèvent pas de problèmes. Dans au moins un cas, il a été constaté que les documents n'ont pas suivi le contrevenant, ou que les renseignements n'ont pas été traduits à temps. Nous croyons qu'apposer de telles étiquettes sur le dossier aidera tous les intéressés à comprendre la nature de l'évaluation du risque. Ainsi, selon l'évaluation du risque individuel ou la classification, la décision d'accorder une permission de sortie devrait satisfaire à certaines conditions. Tel est l'objet des recommandations 23, 24 et 34?

• 1025

Those particular recommendations, I should point out to members of the committee, can be implemented even in the absence of Bill C-36, although C-36 is certainly moving along that road in putting risk as paramount. We would urge Correctional Service of Canada and the National Parole Board to implement our recommendations.

It continues to leave the jurisdiction for decision-making on the most serious cases in the hands of the National Parole Board, with co-operation and information-sharing from the Correctional Service, but that is decided on risk assessment and not on length of sentence. It recommends that low-risk cases continue to fall to Correctional Service to manage, as they do today, although today the cut-off has always been this five-year issue rather than a risk determination.

We did look at three special-needs groups: lifers, natives, and women, because it became very clear to us that those groups, in their different ways, carry special challenges and special needs for the entire system, and particularly for temporary absences. For each of those groups specific recommendations were made.

Je dois signaler aux membres du comité que ces recommandations peuvent être mises en oeuvre même sans le projet de loi C-36, bien que le projet de loi C-36 ait lui aussi pour objet d'affirmer la prépondérance du risque. Nous prions Service correctionnel Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles de mettre en oeuvre nos recommandations.

Pour les cas les plus graves, la décision continuera d'appartenir à la Commission nationale des libérations conditionnelles, avec le concours et les renseignements de Service correctionnel Canada; mais la décision sera fondée sur l'évaluation du risque, et non sur la longueur de la peine d'emprisonnement. Nous recommandons que Service correctionnel Canada continue de gérer les cas à risque faible, comme c'est le cas maintenant, même si le critère déterminant a toujours été la peine de cinq ans plutôt que l'évaluation du risque.

Nous nous sommes penchés sur trois groupes aux besoins spéciaux: les condamnés à perpétuité, les autochtones et les femmes, parce qu'il nous est apparu évident que ces groupes, chacun à sa façon, présentaient des défis particuliers et des besoins spéciaux pour tout le système; et surtout pour les permissions de sortir. Nous avons fait des recommandations précises pour chacun de ces groupes.

[Text]

First, about lifers, we particularly recognized the fact that we—and with respect, I believe it's safe to say the system—do not know enough about the risk of lifers. Unfortunately they have been put into a group and a label; and I've just used it now, "lifers". They are as different as all of us in this room. Some of them, no doubt, present an unacceptably high risk and will for the remainder of their lives. Others do not.

Time after time, people who worked in the system and outside the system, including some victims, recognized there could be some people who had been sentenced to life imprisonment but who did not today present an unacceptable risk to the community. We also recognize that the first round of judicial reviews is coming up, and at the moment we do not have any way of assessing risk for those people who are now serving life sentences.

I wish to say, therefore, we do not believe there is any necessity, should the risk assessment we're recommending be done, to deny temporary absences across the board to this group, or indeed to any other. Instead, we have called for additional research to be undertaken on their needs, because they are specific—these are people who are serving very long terms of incarceration, which in and of themselves can render these people more of a risk when released—and also because it is clear that some of them will always present an unacceptable risk. It must be remembered that virtually all of them, however, will be released some day, and our goal should be to have those people functioning as law-abiding citizens, to the extent the Correctional Service can provide that.

About natives, it is clear, and I think common knowledge now within the system, that natives are disproportionately represented within the federal corrections system in proportion to their representation within the Canadian population. As well, more native inmates are repeat offenders than their numbers within the Canadian population would lead one to expect. It is clear, therefore, that our system is not reaching some of the native offenders. The numbers clearly may be because of systemic discrimination that leads to higher arrest rates, less vigorous defences, more conviction. We didn't have the opportunity, nor was it proper for us, to go into that.

The one ray of hope we were able to discover—and we think it is very important—is this. From all our discussions with native leaders, with native inmates, there is tremendous great promise for rehabilitation and healing of native offenders, through programs in native spirituality and programs in native cultural training, even for those who have not been exposed to such prior to their incarceration. We heard some very moving accounts of how important this

[Translation]

D'abord, au sujet des condamnés à perpétuité, nous admettons le fait que nous—et j'inclus ici tous les partenaires du système, sauf le respect que je leur dois—ne savons pas assez de choses sur le risque que posent les condamnés à perpétuité. Malheureusement, ils ont été classés dans une catégorie, et étiquetés. Je viens moi-même d'utiliser le terme qui les caractérise, les «condamnés à perpétuité». Pourtant, ils sont tous aussi différents les uns des autres que nous tous ici réunis. Il ne fait aucun doute que certains d'entre eux présentent un risque élevé qui est inacceptable, et qu'il en sera ainsi pour le reste de leurs jours. Ce n'est pas toujours le cas.

Les personnes qui travaillent à l'intérieur comme à l'extérieur du système, dont certaines victimes, nous ont répété à plusieurs reprises qu'il y a des personnes qui ont été condamnées à la réclusion à perpétuité mais qui ne présentent plus aujourd'hui un risque inacceptable pour la collectivité. Nous admettons aussi que la première ronde d'examen judiciaires est pour bientôt, et que pour le moment, nous n'avons aucun moyen de mesurer le risque que présentent ces personnes qui purgent des peines d'emprisonnement à perpétuité.

En conséquence, je tiens à dire que nous ne croyons pas nécessaire, si l'on adopte l'évaluation du risque que nous recommandons, de nier la permission de sortie tous les membres de ce groupe, ou à aucun autre. Nous avons plutôt recommandé que l'on fasse de plus en plus de recherches sur leurs besoins, parce que ce sont des besoins spécifiques—il s'agit de personnes qui purgent de très longues peines d'emprisonnement, ce qui suffit en soi à augmenter le risque que posent ces personnes lorsqu'elles sont libérées—et aussi parce qu'il est évident que certains détenus représenteront toujours un risque inacceptable. Il ne faut pas oublier que la grande majorité d'entre eux, toutefois, seront libérés un jour; notre but doit être de faire en sorte que ces personnes deviennent des citoyens respectueux des lois, dans la mesure où le permet Service correctionnel Canada.

Au sujet des autochtones, il est évident, et je crois que tout le monde le sait maintenant à l'intérieur du système, que qu'ils sont sur-représentés au sein du système correctionnel fédéral par rapport à leur poids démographique dans la population canadienne. De même, la proportion des autochtones récidivistes est démesurée. Il est donc clair que notre système ne fait rien pour certains contrevenants autochtones. Ces disproportions sont sans doute attribuables à la discrimination systémique qui fait que les autochtones sont arrêtés plus souvent, sont défendus moins énergiquement devant les tribunaux, et qu'ils sont condamnés plus souvent. Nous n'avons pas eu la possibilité d'étudier la question de plus près; il faut dire que cela n'entraîne pas non plus dans notre mandat.

Nous avons tout de même entrevu une lueur d'espoir, et nous croyons important d'en faire part. Toutes les discussions que nous avons eues avec les dirigeants autochtones au sujet des détenus autochtones permettent de dire que les programmes visant à encourager et à renforcer la spiritualité et la culture autochtones offrent des perspectives exceptionnelles de réhabilitation et de guérison pour les contrevenants autochtones, même pour ceux qui n'étaient pas

[Texte]

could be to native offenders as part of the tradition of healing. As a result, we have made recommendations that temporary absences be available to native offenders, particularly for participation in those spiritual and cultural ceremonies that are unique to aboriginal peoples as part of the healing and rehabilitation process.

[Traduction]

sensibilisés à ce genre de chose avant leur incarcération. Nous avons entendu des témoignages émouvants sur l'importance de la tradition thérapeutique pour les contrevenants autochtones. Conséquemment, nous avons recommandé que les délinquants autochtones soient autorisés à sortir, notamment pour participer aux cérémonies spirituelles et culturelles propres aux peuples autochtones dans le contexte du processus de ressourcement et de réhabilitation.

• 1030

For the third group that had special needs—that is, women—the issue with temporary absences was again somewhat different. The biggest punishment meted out to virtually every federally sentenced woman is tremendous separation from her family, including, in many, many cases, her children. Reconnecting and rebuilding these ties was one of the most important facets of a woman's rehabilitation and successful reintegration according to all with whom we discussed this issue, including women themselves.

Pour le troisième groupe ayant des besoins particuliers—celui des femmes—la question des permissions de sortir se présente encore une fois sous un angle différent. Pour presque toutes les femmes qui purgent leurs peines dans un établissement pénitentiaire fédéral, le pire châtiment réside dans la séparation d'avec leurs familles et, dans de nombreux cas, d'avec leurs enfants. Selon les personnes avec qui nous avons abordé cette question, y compris les femmes elles-mêmes, le rétablissement de ces liens est l'une des facettes les plus importantes de la réhabilitation d'une détenue et de sa réinsertion sociale.

We therefore made recommendations intended to address this unique need during the interim period while the Prison for Women is being phased out and facilities for the relative handful of federally sentenced women can be constructed in regions where they can be brought closer to their families. Those recommendations with regard to temporary absences are made in light of the fact that so few women are able to serve their sentences in home provinces or even regions. Particularly since so few are able to serve their sentences in a facility with adequate programming, if they have opted to stay in their home region, they tend to be in a provincial facility that is not set up to deal with women serving long sentences.

Nous avons donc formulé des recommandations allant dans le sens d'une prise en compte de ce besoin particulier de la période de transition au cours de laquelle la prison des femmes sera graduellement désaffectée pour être remplacée par de nouveaux établissements construits dans des régions où les femmes purgeant une peine fédérale, qui sont relativement peu nombreuses, seront plus près de leurs familles. Nous recommandons que ces femmes bénéficient de permissions de sortir vu que très peu d'entre elles ont la chance de purger leur peine dans leur province, ou même leur région d'origine. Étant donné que très peu d'entre elles peuvent purger leur peine dans un centre offrant des programmes adéquats, si elles ont choisi de rester dans leur région d'origine, elles sont généralement confinées dans des établissements provinciaux qui ne sont pas conçus pour accueillir des femmes condamnées à des peines de longue durée.

The panel also addressed a variety of other matters of an operational or managerial nature, including how to deal with offenders whose immigration status is unclear, and how to deal with drugs in prison, because they are having an impact on temporary absences. We looked at the issue of record-keeping for temporary absences to permit cost-benefit analyses to be made in future. At the present time it's not possible to do so with the data as currently kept. We also considered the qualification and training of escorts, including citizen escorts and the like. Those are matters of some detail that are found in our report and that I will leave for your later review.

Le groupe s'est aussi penché sur de nombreuses questions d'ordre opérationnel ou administratif ayant une incidence sur les permissions de sortir, notamment sur la façon dont on doit traiter les délinquants dont le statut d'immigrant n'est pas clair, ou la façon dont il faut aborder le problème de la drogue en milieu carcéral. Nous avons en outre examiné la question de la gestion de dossiers sur les permissions de sortir afin de pouvoir effectuer éventuellement des analyses coût-avantage. À l'heure actuelle, il est impossible de faire de telles analyses à partir des données disponibles. Nous nous sommes également penchés sur les qualifications et la formation des accompagnateurs, y compris les simples citoyens accompagnateurs. Il s'agit de questions relativement détaillées que l'on peut trouver dans notre rapport; je vous laisse le soin de les examiner ultérieurement.

Finally, I wish to make it very clear that the panel was convinced of the need for public and cross-system education on the whole issue of temporary absences, and indeed all kinds of conditional release. Judges must understand that

Enfin, je tiens à souligner que le groupe est convaincu de la nécessité d'éduquer la population, et tous les intervenants du système, sur les permissions de sortir et, en fait, sur tous les types de mise en liberté sous condition. Quant aux juges,

[Text]

their sentences drive what will happen with an individual in the corrections system in a way that might be quite unrelated today to that offender's risk. The public, on the other hand, has to understand that virtually every penitentiary inmate will get out. The goal of the system, therefore, is to move them into that release to be as well prepared as possible to reintegrate and become law-abiding citizens.

I wish to make it very clear that we believe temporary absences have a very significant role to play, and that in fact the numbers of temporary absences could usefully be increased across the system, always keeping in mind the necessity for risk assessment. We therefore urged a very significant public education program with two basic roles.

The first is to ensure that other players in the criminal justice system are involved in and educated about the effect of their work. We need to have police officers understand, for example, how important their reports are considered by correctional officials and treating psychologists and psychiatrists. We need them to make sure they take that extra five minutes to get the last bit of detail down.

We need judges to understand that their sentences are most important. Yet, as I'm sure this committee has heard, there is sometimes very little consistency across this country and indeed from day to day in some of our courts. Yet the corrections system has information it could provide to judges to assist them in properly sentencing offenders so that they have not only information about general deterrence, specific deterrence, but also information as to what the Correctional Service might be able to do with this individual when keeping in mind the goal of rehabilitation or of crime prevention through incarceration. Those are all fundamental precepts of sentencing. Unfortunately, this whole discussion has gone on with regard to corrections without the discussion about sentencing, which drives so much of what corrections does.

• 1035

Finally, we believed the second goal of that public education and cross-system program had to be to ensure that the public became more involved in the issue of corrections. The work being done by groups such as the John Howard Society, the Elizabeth Fry Society, the church groups, and a broad number of other groups is very important because the public must understand that offenders are of the community. They have come from the community and they will go back to the community. The community must be willing to understand that and become involved in how we manage those systems and those offenders. It must open up and show some tolerance, understanding and a willingness to believe that a small risk is worth that hand outstretched to help an offender, to welcome a halfway house, to assist in rehabilitation programs, to volunteer as a citizen escort. Unless we get some of that willingness, trust and

[Translation]

ils doivent comprendre que les peines qu'ils infligent déterminent le traitement que le système correctionnel accordera à un délinquant; bien souvent, cela n'a pratiquement rien à voir avec le risque qu'il présente. Quant à lui, le public doit savoir que pratiquement tous les détenus des pénitenciers en sortiront un jour. Par conséquent, le but du système est de préparer le mieux possible les détenus à réintégrer la société, et à devenir des citoyens respectueux des lois.

Nous sommes convaincus que les permissions de sortie jouent un rôle très important. En fait, il serait bon d'en augmenter le nombre, tout en gardant à l'esprit la nécessité d'effectuer une évaluation du risque. Par conséquent, nous souhaitons instamment que l'on entreprenne une grande campagne de sensibilisation de la population dont l'objectif serait double:

Premièrement s'assurer que les autres intervenants du système de justice pénale soient sensibles aux répercussions de leur travail. Ainsi, les policiers doivent comprendre l'importance qu'accordent à leurs rapports les agents de correctionnels, ainsi que les psychologues et les psychiatres traitant. Il faut que nous fassions en sorte que les policiers consacrent à leurs rapports les cinq minutes supplémentaires requises pour noter tous les détails pertinents.

Il faut que les juges comprennent que les peines qu'ils infligent revêtent une importance primordiale. Pourtant, comme on l'a certainement fait valoir au comité, il y a très peu de cohérence à ce niveau d'un bout à l'autre du pays, voire d'un jour à l'autre dans certains de nos tribunaux. Pourtant, le système correctionnel dispose de renseignements qui pourraient être fournis aux juges afin de les aider à déterminer la durée de la condamnation. Ces renseignements ne portent que sur la dissuasion en général, ou la dissuasion dans des cas particuliers. Elle englobe les options que le Service correctionnel est en mesure d'offrir aux délinquants, l'incarcération devant toujours déboucher sur la réadaptation du délinquant ou aboutir à la prévention de crimes. Il s'agit là de principes fondamentaux de détermination d'une peine. Malheureusement, tout le débat a porté sur le secteur correctionnel. La question de la détermination de la peine n'a même pas été abordée, alors qu'il s'agit précisément de ce qui détermine, dans une grande mesure, l'intervention du Service correctionnel.

Deuxièmement il s'agit de susciter la collaboration de la population au secteur correctionnel. À cet égard, le travail effectué par des organismes comme la société John Howard, la société Elizabeth Fry, plusieurs églises et beaucoup d'autres institutions est très important, car le public doit comprendre que les délinquants appartiennent à la collectivité. Ils sont issus de la collectivité; ils devront la réintégrer. Il faut que les gens comprennent cela, et qu'ils participent à la gestion du système correctionnel et au traitement des délinquants. La société doit s'ouvrir davantage et faire preuve de tolérance, de compréhension et accepter qu'il vaut la peine de prendre le risque de tendre la main à un délinquant, d'accueillir dans son quartier une maison de transition, de collaborer à des programmes de réadaptation et de se porter volontaire pour accompagner des détenus. Tant que la population ne manifestera pas cette bonne volonté,

[Texte]

understanding of the Correctional Service and its work within the community, we will continue to have an unnecessary degree of unease and fear with regard to programs such as the Temporary Absence Program.

It works very well on the whole. Any mistake has consequences that should not and cannot be tolerated. Any mistake is one too many, but we believe it is an invaluable program that on the whole provides valuable assistance to offenders and through the goal of rehabilitation protects the safety of the Canadian public.

So members of the committee, thank you for your attention. We are all ready now to answer any questions you might have.

Mr. Wappel (Scarborough West): Mr. Chairman, I would like to begin by offering my congratulations to the panel for bringing in a report in such a timely fashion, particularly in view of the size and complexity of the issues that were canvassed over a relatively short period of time.

I have a few specific questions on a few specific recommendations and I preface those questions by saying that while I've had an opportunity to read the recommendations and some of the preamble, I certainly have not been able to give this report justice by reading it from cover to cover. Some of the questions may very well be answered in there, in which case it would suffice to say yes or no and then the explanation is contained in the report.

In recommendation number 18, you recommend that there should be further detailed information regarding a federal offender's juvenile history and the reasons therefor, with which I agree.

Could you tell us if the history of offences for which the offender was incarcerated in provincial institutions prior to being incarcerated in a federal institution is already available to CSC? If it is, fine. If it isn't, why didn't you include it with the juvenile history?

Ms Pepino: Some of the files that we had an opportunity to review did include, in a summary fashion, the fact there had been some provincial offences. Anything that has been entered in CPIC, the Canadian Police Information Computer, would appear and be available. In many cases, however, the detailed information underlying that wouldn't be available. So you'd be aware there had been an offence of break and enter and there had been two years less a day of sentence, but the police reports and the other detailed information we have been advised can be so helpful would not necessarily be available as the system exists today.

Mr. Wappel: You've recommended that information be available and I take it recommendation 18 takes us right back to the juvenile record, if any, of the offender.

[Traduction]

cette confiance et cette compréhension face au Service correctionnel et à son oeuvre au sein de la collectivité, le sentiment exagéré de malaise et de crainte que suscitent des programmes comme celui des permissions de sortie se perpétuera.

Dans l'ensemble, ce programme donne de très bons résultats. Toute erreur a des conséquences qui ne devraient et ne sauraient être tolérées. Toute erreur est une erreur de trop. Cependant, nous estimons qu'il s'agit d'un excellent programme qui offre une aide précieuse aux détenus et qui, du fait qu'il est axé sur la réadaptation, protège la sécurité de la population canadienne.

Je remercie les membres du comité de leur attention. Nous sommes maintenant disposés à répondre à toutes ses questions.

M. Wappel (Scarborough-Ouest): Monsieur le président, je veux tout d'abord féliciter les membres du groupe d'avoir présenté leur rapport à un moment aussi opportun, surtout si l'on considère que vous avez eu très peu de temps pour examiner des questions très complexes.

J'ai quelques questions à poser au sujet de recommandations précises. En guise de préambule, je dois vous avouer que je n'ai pas été en mesure d'apprécier à sa juste valeur le rapport puisque j'ai uniquement pris connaissance des recommandations et d'une partie de l'introduction. Étant donné que je ne l'ai pas lu en entier, il se peut fort bien que la réponse à mes questions s'y trouve, auquel cas je vous invite à répondre uniquement par oui ou non et à m'orienter vers le rapport.

Dans votre recommandation numéro 18, vous souhaitez avoir accès à des renseignements détaillés sur les antécédents des détenus sous responsabilité fédérale comme jeune contrevenant. D'ailleurs je suis tout à fait d'accord avec les raisons que vous invoquez.

Pouvez-vous nous dire si les antécédents d'un délinquant qui a déjà été incarcéré dans un établissement provincial, avant de l'être dans un établissement fédéral, sont déjà disponibles? Si le Service correctionnel y a déjà accès, très bien. Si ce n'est pas le cas, pourquoi ne les avez-vous pas englobés avec les antécédents du délinquant comme un jeune contrevenant?

Mme Pepino: Certains dossiers auxquels nous avons pu avoir accès mentionnaient sommairement que le délinquant avait commis certaines infractions provinciales. Tous les renseignements emmagasinés dans le système de données du Centre d'information de la police canadienne sont disponibles. Cependant, dans bien des cas, on ne peut avoir accès aux renseignements détaillés entourant l'infraction en question. On est donc au courant que le délinquant s'est rendu coupable d'une introduction par effraction lorsqu'il était adolescent, et qu'il a été condamné à purger une peine de deux ans moins un jour. Malheureusement, les rapports de police et d'autres détails entourant l'affaire—dont on nous a dit qu'ils pouvaient être fort utiles, ne seraient pas nécessairement disponibles en vertu du système actuel.

M. Wappel: Vous recommandez donc que cette information soit disponible, et je suppose qu'en vertu de la recommandation 18, on pourrait remonter au dossier des infractions commises par le délinquant lorsqu'il était adolescent, le cas échéant.

[Text]

Ms Pepino: Yes, it does.

Mr. Wappel: The whole picture is available.

Ms Pepino: Yes, that would be the goal.

Mr. Wappel: Could I just ask a couple of questions about recommendation 23? I notice the emphasis on sex offenders, but I gather it in fact relates to all offenders and all offenders are either red, orange or green card in your view.

Ms Pepino: Yes. Under recommendation 23, we speak only to sex offenders because there was a specific discussion in the report dealing with them. But the same recommendations are repeated for violent and repeat offenders of a non-sex nature at recommendations 34 and 35.

• 1040

That same system is intended to be put into place for sex offenders, violent and repeat offenders, and women. As it stands right now, once that is set up, it is entirely up to CSC to then see if they want to screen everyone, including people who are in for fraud and computer crimes, through that system.

Frankly, we didn't think it was necessary at this point that it be driven entirely through the system, because there are some crimes that clearly do not present any risk of personal harm to the public. Yet those people would be federally incarcerated.

Mr. Wappel: All right. Do I understand that recommendation 23 and the subsequent recommendations are to be dealt with on an individual basis—as you said you're stressing the individuality of the inmate—as opposed to the nature of the crime or the nature of the institution or the length of the sentence, or anything of that nature.

Ms Pepino: Exactly so. It pays no attention to the crime of admission, because we recognize plea bargaining goes on, and if someone has been convicted for break and enter with intent, his true intent might have been sexual assault, but that's not reflected, and therefore that person might require treatment as a sex offender and yet the crime for which he's been convicted would not necessarily reflect that. So you're absolutely right, it's setting aside issues of admission offence, security classification, or length of sentence, and simply asking what is the need and what is the risk of this person in front of us.

Mr. Wappel: Having said that, we have in the proposed bill, at page 103, proposed section 747 of the Criminal Code, which specifically highlights, as you put it, lifers, and states there will be no absence without escort, and a number of other things. I gather from your remarks you disagree with that proposed section then.

Ms Pepino: I'm sorry, Mr. Wappel, I was still trying to find the page.

[Translation]

Mme Pepino: Oui.

M. Wappel: On aurait donc une vue d'ensemble.

Mme Pepino: Oui, c'est l'objectif visé.

M. Wappel: Puis-je vous interroger au sujet de la recommandation 23? Je constate qu'elle vise les délinquants sexuels; mais je suppose qu'en fait, elle s'adresse à tous les délinquants, ceux-ci étant répartis entre les fiches rouges, les fiches orange et les fiches vertes.

Mme Pepino: Oui. Si nous parlons uniquement des délinquants sexuels dans la recommandation 23, c'est qu'une partie du rapport portait précisément sur ce groupe. Les recommandations 34 et 35 répètent la même chose à l'égard des délinquants violents et des récidivistes ayant commis des infractions non sexuelles.

On souhaite instaurer le même système pour les délinquants sexuels, les délinquants violents, les récidivistes et les femmes. Une fois le système établi, il appartiendra au Service correctionnel de décider s'il veut filtrer tout le monde, y compris les délinquants condamnés pour fraude ou crimes informatiques.

Franchement, nous ne pensions pas qu'il était nécessaire à l'heure actuelle d'appliquer le système à l'ensemble de la population carcérale, car certains crimes ne présentent manifestement aucun risque pour la sécurité personnelle des gens. Pourtant, les auteurs de ces infractions sont incarcérés dans des pénitenciers.

M. Wappel: Dois-je comprendre que la recommandation 23 et les recommandations subséquentes doivent s'appliquer au cas par cas? En effet, vous insistez sur le cas particulier de chaque détenu, par opposition à la nature du crime, au genre d'établissement, à la durée de la peine ou à quoi que ce soit d'autre.

Mme Pepino: Précisément. On ne fait aucun cas de l'aveu d'un délit en raison de l'existence des négociations de plaidoirie. D'ailleurs, une personne reconnue coupable de cambriolage avec préméditation peut fort bien avoir prémédité une agression sexuelle, mais cela ne ressort pas. Cette personne a peut-être besoin d'être traitée comme délinquant sexuel; toutefois, le crime pour lequel elle a été condamnée ne reflète pas nécessairement cela. Vous avez donc tout à fait raison. Nous ne tenons pas compte de l'aveu d'un délit, de la classification de sécurité, ou de la durée de la peine. On se demande simplement quels sont les besoins et quels risques présente la personne en question.

M. Wappel: Cela dit, à la page 103 du projet de loi, le nouvel article 747 que l'on se propose d'intégrer au Code criminel stipule expressément que les condamnés à l'emprisonnement à perpétuité ne pourront bénéficier de permission de sortie sans surveillance, et d'un certain nombre d'autres avantages. Après vous avoir entendu, j'en conclus que vous n'êtes pas d'accord avec ce projet d'article.

Mme Pepino: Je suis désolée, monsieur Wappel, j'essayais de trouver la page.

[Texte]

Mr. Wappel: Page 103, proposed section 747 of the Criminal Code. It sets out certain restrictions on absence and day parole based solely on the punishment—namely, that someone has been sentenced to life imprisonment. I gather, based on your previous remarks, your panel does not agree with that proposed section in its entirety.

Ms Pepino: Not necessarily. Our recommendations aren't necessarily in conflict with that. Although we do believe that lifers, like any other group, should be assessed on an individual basis, it's clear they require particular treatment. I think the public would demand that.

The paragraph of this particular proposed section that deals with temporary absences really is proposed paragraph 747.(2)(b), which talks about no absence without escort—

Mr. Wappel: And proposed paragraph 747.(2)(c).

Ms Pepino: —and 747.(2)(c), that's right: "except with the approval of the National Parole Board... otherwise than for medical reasons". It's entirely, in our judgment, possible that a lifer could be granted under our particular scheme an escorted absence, but that escort might be for the proper person a citizen escort—the chaplain, for example, or a community worker.

It need not necessarily be a security escort—that is, an armed, security-trained, Correctional Service employee. In addition, the National Parole Board would have the opportunity under the scheme that we've suggested to harmonize a correctional plan and to be involved in the correctional planning for a lifer. So I don't see these are necessarily inconsistent.

Mr. Wappel: Let me probe you a little bit on that. Proposed subsection 747.(2) states there will be no absence without escort, period, for a lifer until three years before the expiry of the sentence. In your recommendation 23(b)(3), as I read it, a high-risk person with the discretion of the National Parole Board could be granted temporary absence without escort depending on the circumstances of the case, so to that degree your recommendation is in conflict with what is stated in the proposed bill.

Ms Pepino: No. Under our proposals a high-risk person would not be granted an absence without an escort. A high-risk person is subject to those recommendations that are set out at 23(1)(b). If it's for medical compassionate or administrative reasons, there must be a security escort who is a especially trained, armed employee of Correctional Service Canada.

[Traduction]

M. Wappel: À la page 103, le projet d'article 747 du Code criminel. On y énonce certaines restrictions concernant les permissions de sortie, et la semi-liberté uniquement en fonction du châtime. Cette disposition s'applique expressément aux condamnés à l'emprisonnement à perpétuité. Compte tenu de ce que vous venez de dire, votre groupe n'est sans doute pas d'accord avec la teneur de cet article.

Mme Pepino: Pas nécessairement. Nos recommandations ne contredisent pas nécessairement cet article. Même si nous pensons que les condamnés à l'emprisonnement à perpétuité, comme tous les autres détenus, devraient faire l'objet d'une évaluation individuelle, il va de soi qu'ils exigent un traitement particulier. Je pense que le public l'exigerait.

En fait, c'est surtout au paragraphe 2 de cet article que l'on aborde la question des permissions de sortie. On y dit: «Aucune permission de sortir sous surveillance...»

M. Wappel: Lisez plus loin.

Mme Pepino: Oui. «Pour d'autres raisons que des raisons médicales... sans l'agrément de la Commission nationale des libérations conditionnelles». D'après notre interprétation, il est possible qu'un condamné à l'emprisonnement à perpétuité soit autorisé, en vertu de ce système, à bénéficier d'une permission de sortie sous surveillance; sauf qu'en l'occurrence, l'accompagnateur pourrait être un simple citoyen, un aumônier, par exemple, ou encore un travailleur social.

Il n'est pas nécessaire que ce soit un agent accompagnateur—c'est-à-dire un employé du Service correctionnel armé et formé en matière de sécurité. En outre, selon le mécanisme que nous avons proposé, la Commission nationale des libérations conditionnelles aurait l'occasion d'harmoniser un plan correctionnel, et de participer à la planification correctionnelle dans le cas d'un condamné à perpétuité. Par conséquent, il n'y a pas nécessairement de contradiction.

M. Wappel: Je voudrais vous sonder davantage à ce sujet. Le paragraphe 747.(2) proposé stipule qu'en cas de condamnation à l'emprisonnement à perpétuité, les permissions de sortie sans surveillance ne peuvent être accordées qu'au cours des trois années précédant l'expiration de la peine. Or, d'après mon interprétation de votre recommandation 23(b)(3), la Commission nationale des libérations conditionnelles pourrait, à sa seule discrétion, accorder une permission de sortie à un détenu présentant des risques élevés, selon les circonstances. Par conséquent, à cet égard au moins, votre recommandation est en conflit avec ce que propose le projet de loi.

• 1045

Mme Pepino: Non. Selon nos propositions, une personne présentant des risques élevés ne pourrait bénéficier d'une absence sans escorte. Cela fait l'objet de notre recommandation 23(1)(b). Si le détenu doit sortir pour une raison d'ordre médical, humanitaire ou administratif, ce doit être sous escorte de sécurité, c'est-à-dire sous la surveillance d'un employé du Service correctionnel du Canada armé et ayant reçu une formation spécifique.

[Text]

For therapeutic reasons they also have a security escort, and for any other reason we try to make it general. Frankly we couldn't think of when a warden would let someone out for any other reason than that, so we put very tight restrictions on a high-risk offender.

It is only if someone were classified as low risk, that is green card, down in subparagraph (3), that there would be the opportunity to have a non-escorted provision, but we have said that it's under appropriate escort provisions at the discretion of the warden. In that circumstance the warden would be bound by the requirements of the legislation.

Bill C-36 as it's presently drafted just uses the word "escort". "Escort" is left relatively undefined. We have also made recommendations, as I'm sure you saw in our report, that it be a little more tightly defined.

Mr. Wappel: Do I understand you to say that your definition of security escort for red card is armed?

Ms Pepino: The definition of security escort is found as part of our discussion flowing around, I guess, pages 48 and onwards. Specifically page 51 of the report speaks to escort provisions and how they might reduce risk.

A security escort within the existing case management procedures of Correctional Service is described as an assigned and trained correctional officer, and we are advised that in virtually every case they are armed. In virtually every case they have available to them and they use security restraints, manacles, leg irons and the like. That was what we intended to mean by security escort. Whether or not they are armed is, at the end of the day, always a decision of the warden, because there are some circumstances in which it would be inappropriate to have that person armed.

For example, we know that many doctors refuse to allow someone wearing a gun into a medical facility. Those are the kinds of local decisions and local discretion that we thought important to leave there. But a security escort, as we understand it, has all of those attributes, including the ability to use restraints.

Mr. Wappel: The majority of the time, armed escorts.

Ms Pepino: At the discretion of the warden, could be, yes.

Mr. Wappel: I do not understand the last five words of subparagraph (3) of (b), providing for escort. You're talking about purposes related to treatment regarding the offender's high risk, "the high risk nature of the offender being the primary consideration. . . in providing for escort". What do you have in mind there? Is that a different consideration from what is in (1) and (2) above?

[Translation]

Notre recommandation à cet égard est très générale: elle s'applique aussi bien aux raisons d'ordre médical qu'aux autres. Cela dit, nous ne voyons pas pourquoi un tel détenu pourrait être autorisé à sortir si ce n'est pour des raisons d'ordre médical, et nous estimons que les restrictions devraient être très rigoureuses.

Seuls les détenus présentant un risque minime, c'est-à-dire bénéficiant d'une fiche verte, comme nous l'indiquons au paragraphe 23(1)b(3), auraient la possibilité de sortir sans escorte; nous précisons toutefois que le directeur de l'établissement conserverait toujours le pouvoir d'imposer une escorte si les circonstances le justifiaient. Dans ce cas, le directeur serait tenu de respecter les dispositions de la loi.

Dans le projet de loi C-36, le mot «escorte» n'est assorti d'aucun qualificatif, ce qui signifie qu'il n'est pas vraiment défini. D'un autre côté, vous avez pu le constater dans notre rapport, nous recommandons une définition précise.

M. Wappel: Dois-je comprendre que votre définition d'une escorte de sécurité, pour les détenus à fiche rouge, c'est un garde armé?

Mme Pepino: Notre définition d'une escorte de sécurité se trouve aux pages 44 et suivantes du rapport. En fait, c'est surtout à la page 47 que nous définissons les conditions de sortie sous escorte; et les méthodes requises pour réduire le risque relatif.

Selon la procédure actuelle de gestion des cas appliquée par le Service correctionnel, une escorte de sécurité est définie comme un agent correctionnel ayant reçu une formation spéciale; on nous a dit qu'il s'agissait dans la quasi-totalité des cas d'un agent armé. En outre, la plupart des agents exerçant cette fonction sont également équipés d'instruments de contention, tels que des menottes et des attelles en fer. Cette procédure est conforme à celle que nous recommandons à ce sujet. Quant à savoir si l'agent doit être armé ou non, c'est au directeur de l'établissement qu'il appartient d'en décider car il peut y avoir des cas où cela ne serait pas justifié.

Nous savons, par exemple, que bon nombre de médecins refusent l'accès à leur cabinet à toute personne armée. De ce fait, il est important d'octroyer une certaine latitude au directeur d'établissement, pour tenir compte des circonstances locales. Quoiqu'il en soit, dans le cas d'une escorte de sécurité, l'agent doit avoir la possibilité d'utiliser du matériel de contention.

M. Wappel: Dans la plupart des cas, l'agent est également armé.

Mme Pepino: Si le directeur d'établissement le décide, oui.

M. Wappel: Je ne saisis pas bien ce que vous voulez dire à la fin de la recommandation 23(1)b(3), où vous parlez de permission de sortie pour toute autre raison liée au traitement, en ajoutant «sous escorte correspondant au risque qu'ils présentent, à la discrétion du directeur de l'établissement». De quoi s'agit-il exactement? Est-ce différent de ce qui est envisagé aux paragraphes (1) et (2) qui précèdent?

[Texte]

Ms Pepino: Potentially. I doubt it frankly, however, because we specified in (1) and (2) that it must be a security escort, and regarding sub (3) one of the things that, for example, was given to us as a possible program or purpose for a treatment was that in Ontario there is something called the Clarke Institute, which is a provincial health facility but which, from time to time, offers programming for sex offenders.

The Clarke Institute, although it is itself a relatively secure facility, would not permit as part of its group therapy a security escort to sit in on a particular group therapy session. In that circumstance the warden may have to agree that the security escorts stays outside the door, and therefore would not be a true security escort, because a true security escort does not allow the offender out of, typically, "his" sight. That's why we wanted to leave that little bit of discretion.

• 1050

We've constrained it by saying it is only for the purpose of treatment. But we had to recognize the reality that sometimes the treatment is required of the escort.

Mr. Wappel: The last subsection of recommendation 23 speaks of "green card" offenders. It says green card offenders would be eligible for any type of TAs. I take it the definition of "offender" in that sentence is every offender.

Ms Pepino: Yes.

Mr. Wappel: Male, female, aboriginal, ethnic minority, whatever it may be. They're all included in that word "offender".

Ms Pepino: If they meet the criterion of low risk, yes, then they would be green card.

Mr. Wappel: Low risk. Okay.

Could I then turn to recommendation 35 and ask you to help me on why that recommendation is there specifically if women offenders are already included in 23(3), as potential green card—

Ms Pepino: I'm sorry. I did confuse you. Recommendation 23 speaks specifically and solely to sex offenders. Those requirements and those recommendations, however, are repeated for recommendation 34 as it pertains to women. So we've repeated them in other circumstances. They are virtually identical, if you compare the effect.

Mr. Wappel: That is exactly how I read it.

My final question concerns recommendation 37. I totally agree with it, by the way. It talks about a woman offender's ties to her family. I don't see any recommendation or discussion, however, of a male offender's ties to his family and any efforts in the system to ensure that where possible the CSC develops strategies to provide male offenders who have family, who have children, with the same abilities. Could you point me to some place in your report where that is dealt with?

[Traduction]

Mme Pepino: Éventuellement. En fait, j'en doute car nous précisons bien dans ces deux paragraphes qu'il doit y avoir une escorte de sécurité. Pour ce qui est du troisième paragraphe, il est destiné à tenir compte de services de traitement spéciaux, par exemple, comme on nous l'a signalé, des services offerts en Ontario par le Clarke Institute, qui est un établissement de santé provincial offrant de temps à autre des services de traitement aux délinquants sexuels.

Bien que le Clarke Institute soit un établissement relativement sécuritaire, les responsables n'autoriseraient pas un agent d'escorte de sécurité à assister à une séance de thérapie de groupe. Dans ce cas, il faut que le directeur de l'établissement carcéral ait la possibilité de donner à l'escorte de sécurité l'instruction de rester en faction à la porte, étant entendu qu'il ne s'agirait plus alors d'une véritable escorte de sécurité puisque l'agent n'aurait plus le délinquant sous les yeux. Voilà pourquoi nous voulions préserver cette latitude.

Il ne s'agit cependant pas d'un pouvoir totalement discrétionnaire car nous le limitons à une sortie destinée à un traitement. Il est évident que le traitement ne peut toujours se faire sous le regard direct de l'agent d'escorte.

M. Wappel: La dernière partie de la recommandation 23 concerne les délinquants à «fiche verte». On y précise que ces délinquants sont admissibles à toutes sortes d'absences temporaires. Si je comprends bien, le mot «délinquant» est pris ici dans son sens le plus large?

Mme Pepino: Oui.

M. Wappel: Qu'il s'agisse d'un homme, d'une femme, d'un autochtone, d'un membre d'une minorité ethnique ou de n'importe qui d'autre.

Mme Pepino: S'il s'agit d'un délinquant présentant un risque faible, il sera désigné délinquant «à fiche verte».

M. Wappel: Il s'agit donc des risques faibles.

Puis-je maintenant passer à la recommandation 35, en vous demandant quel est son objectif précis, puisque le cas des délinquantes est déjà envisagé à la recommandation 23(3), concernant les fiches vertes...?

Mme Pepino: Veuillez m'excuser, je vous induis en erreur. La recommandation 23 concerne uniquement et strictement les délinquants sexuels. Les exigences qui sont formulées sont cependant répétées à la recommandation 34 en ce qui concerne les femmes, ce qui signifie qu'elles sont quasiment identiques dans leur application concrète.

M. Wappel: C'est bien ce que je pensais.

Ma dernière question concerne votre recommandation 37, avec laquelle je suis tout à fait d'accord, je m'empresse de le dire. Vous y parlez en effet des liens que la délinquante doit conserver avec sa famille. Par contre, je ne vois aucune recommandation semblable en ce qui concerne la préservation des mêmes liens familiaux dans le cas du délinquant. A mon sens, le SCC devrait dans toute la mesure du possible adopter des stratégies offrant aux hommes la même possibilité de rester en contact avec leur famille et leurs enfants. Pourriez-vous me dire si ce cas est envisagé ailleurs dans votre rapport?

[Text]

We just came back from Edmonton Institution, where we met with the lifers' committee. A number of them had families, had children, were concerned about their families and children, and, indeed, their families and children had relocated from significant distances to Edmonton so they could be with them. So if you could direct me to where male offender ties to family are dealt with in your report. . .

Ms Pepino: We didn't deal with them specifically in our report because male offenders already have a broad range of opportunities to maintain and build contacts with their families. For example, conjugal visits. . . the family visiting trailer is available in many institutions.

Secondly, men tend to be incarcerated in their home province, in their home region, and indeed in many circumstances relatively close to their place of residence and the place of residence where their children and spouses reside. As a result, we know from reviewing the number of temporary absences that were granted for family contact that they represent the significant majority of all temporary absences. So we know men already have that opportunity.

Women do not have the opportunity now, however, because no matter where they come from, they are typically brought to Kingston. Or, if they are lucky enough to be from the Pacific region, they can go to the new facility out there. But even that is only one for all of the Pacific and prairie region.

The other telling point is that if men are incarcerated, in the main. . . and I recognize there of course are single-parent families that are father-led, which could be significantly disrupted by the incarceration of that sole care-giver. But more frequently men, when they are incarcerated, still have a care-giver, typically the children's mother, caring for the children and able to bring the children to the father.

Many of the women who are incarcerated are the sole care-giver for their children. There is no one else. Their children stay with their mothers, with their sisters, or in all too many sad cases are handed over to foster homes, to children's aid societies, and basically become orphans and wards of the state. That is a very significant difference, because then there is no one to bring those children sometimes thousands of miles to visit their mothers. Although at the Prison for Women particularly there have been some very laudable attempts to get family visitation facilities constructed, to keep in touch with families—they have a wonderful program where the women can make videos and send them home to their children—it's not the same. Women today do not have the opportunities the men have.

Mr. Wappel: You're absolutely right. If you have only one or two prisons in an entire country, then those female offenders must be incarcerated in those prisons, and that makes it more difficult. Because there are far more male offenders, there are more prisons male offenders can be parcelled out to.

[Translation]

Nous venons juste de visiter l'établissement d'Edmonton, où nous avons rencontré le Comité des détenus incarcérés à vie. Certains de ces détenus ont une famille et des enfants avec lesquels ils tiennent à rester en contact. D'ailleurs, dans certains cas, des familles sont venues s'installer à Edmonton à cette fin. Pourriez-vous donc me dire dans quelle partie de votre rapport vous parlez du maintien des liens familiaux dans le cas des détenus masculins?

Mme Pepino: Nous n'avons rien prévu de spécial à ce sujet car les détenus masculins bénéficient déjà de nombreuses occasions pour rester en contact avec leur famille. Je songe par exemple aux visites conjugales, qui sont maintenant possible dans un grand nombre d'établissements où l'on a aménagé une roulotte spéciale à cet effet.

Deuxièmement, les hommes ont tendance à être incarcérés dans leur province où dans leur région d'origine et, bien souvent, à proximité relative de leur lieu de résidence et du lieu de résidence de leur famille. De fait, après avoir examiné un certain nombre de cas d'absences temporaires, nous avons pu constater que la majeure partie sont accordées pour des raisons de contact familial. Il est donc évident que les hommes ne sont pas privés à cet égard.

En ce qui concerne les femmes, en revanche, elles sont généralement incarcérées à Kingston, sauf si elles sont originaires de la région du Pacifique ou des Prairies, où elles peuvent être incarcérées dans le nouvel établissement qui vient d'être construit là-bas.

Pour revenir au cas des hommes, je sais bien que certains d'entre eux peuvent être chef d'une famille monoparentale, ce qui signifie que leur incarcération peut causer de graves difficultés aux enfants. Cela dit, dans la plupart des cas, les enfants d'un homme incarcéré peuvent toujours bénéficier des soins de la mère, et celle-ci peut assurer le maintien des contacts entre les enfants et le père.

Pour ce qui est des femmes, bon nombre de celles qui sont incarcérées sont seules à s'occuper de leurs enfants. Elles n'ont personne d'autre. Leurs enfants peuvent alors rester avec leurs grands-parents ou avec des frères ou sœurs; cependant, bien trop souvent, hélas, ils doivent être confiés à un foyer d'accueil ou à une société d'aide à l'enfance, voire être traités comme des orphelins ou des pupilles de la nation. Leur cas est donc radicalement différent car il n'y a alors personne qui puisse les accompagner pour aller rendre visite à leur mère, incarcérée, à des milliers de kilomètres de distance. Bien que des efforts louables aient été faits à la prison des femmes, notamment, pour y aménager des quartiers de visites familiales, afin de préserver les contacts familiaux—et je précise qu'il y a dans cette prison un merveilleux programme qui permet aux femmes de faire des bandes vidéo pour les envoyer à leurs enfants—vous conviendrez que ce n'est pas du tout la même chose. Les femmes n'ont tout simplement pas les mêmes avantages que les hommes à ce chapitre.

M. Wappel: Vous avez parfaitement raison. S'il n'y a qu'une ou deux prisons de femmes pour tout le pays, le problème est beaucoup plus difficile à surmonter. Comme il y a beaucoup plus d'hommes qui commettent des délits, il y a beaucoup de prisons pour eux.

[Texte]

[Traduction]

• 1055

Ms Pepino: Perhaps I may assist finally, Mr. Wappel, with this final piece of data Mr. Stewart has reminded me of. We have just a slab of data, and if the committee wishes, we have copies we can file with you. It's an analysis of temporary absences and the people who receive them, a report that was prepared for us. One of the things that comes out of it is family and community contact was given as the reason for temporary absences in 73.7% of all the temporary absences granted to male offenders. So they have the opportunity today.

I don't believe you have it, but we can provide it.

The Chairman: I would like to request, Ms Pepino, that it be made available to all committee members. If you make it available to our clerk, we'll have it circulated.

Ms Pepino: Certainly, Mr. Chairman.

Mr. Wappel: Thank you very much. Thank you, Mr. Chairman.

Ms Pepino: Mr. Chairman, I'm sorry, may I just correct—and I thank Mr. Stewart again—on the issue of security escorts. I have left the committee with a misimpression and I wish to correct it.

Security escorts are permitted to be armed at all times. However, Mr. Stewart has reminded me that as we spoke to the various wardens and institutional heads, they pointed out that although it is theoretically possible in all cases, discretion has led them in many cases to not have those security escorts armed, because people are going in many circumstances into medical facilities. So I left you with the wrong impression. I wish to correct it.

Mr. Wappel: Mr. Chairman, if I may go back, specifically on recommendation 23(1)(b)(1), is it the panel's view that the security escort would normally be armed? That was what I took from your comments.

Ms Pepino: At the discretion of the warden, it is possible they could be. If the warden felt it was unreasonable or inappropriate to arm that person, I am satisfied the warden would then say, fine, this is one where we are using a lot of restraints and we're going to have two security escorts, not one. That is also possible within the terms of our recommendation.

Mr. Wappel: All right. Thank you.

The Chairman: Thank you very much. Just following up, Ms Pepino, on what Mr. Wappel was talking about, the escort provisions, I refer you to the bottom of page 52 where you speak about the training and briefing of escorting officers. As you know, this committee has been involved in a couple of glaring examples of inadequacies—the Gingras case and the Legere case. Given that 54,000 TAs are given out each year with a 99%-plus average success rate, did you find glaring examples within the present manual of some inadequacies, or did you find other examples where the training methods had not been followed?

Ms Pepino: Mr. Chairman, perhaps I could pass that over to Mr. Stewart, who put his keen police officer's eye over all of those documents. I would ask him to respond, if I may.

Mme Pepino: Peut-être puis-je conclure cette discussion avec vous, monsieur Wappel, en vous disant, comme vient de me le rappeler monsieur Stewart, que nous avons beaucoup de données à ce sujet que nous pourrions remettre au comité. Il s'agit en fait d'un rapport qui a été préparé à notre intention pour analyser les absences temporaires et les personnes qui en bénéficient. L'une des conclusions générale de ce rapport est que le contact familial et communautaire est donné comme raison primordiale dans 73,7 p. 100 de tous les cas d'absence temporaire accordée aux hommes.

Je ne crois pas que vous ayez ce rapport et nous pourrions vous le remettre.

Le président: Puis-je vous demander, madame Pepino, de l'adresser au greffier du comité, qui en assurera la distribution.

Mme Pepino: Certainement, monsieur le président.

M. Wappel: Merci beaucoup, monsieur le président.

Mme Pepino: Veuillez m'excuser, je souhaite apporter une autre correction au sujet des escortes de sécurité, suite à une précision de M. Stewart. Ce que je vous ai dit plus tôt risque de vous induire en erreur.

Les agents qui font de l'escorte de sécurité sont autorisés à être armés en permanence mais M. Stewart vient de me rappeler que les directeurs d'établissements, usant des pouvoirs discrétionnaires qui leur sont conférés, décident dans beaucoup de cas d'utiliser des agents non armés car le but des sorties est souvent d'aller dans un établissement médical. Je tenais donc à corriger la déclaration à ce sujet.

M. Wappel: Pour revenir brièvement à la recommandation 23(1)(b)(1), s'agirait-il normalement d'un agent armé, selon votre groupe? C'est ce que j'ai conclu de vos remarques.

Mme Pepino: C'est le directeur d'établissements qui décidera. S'il estime qu'il serait déraisonnable ou inapproprié d'armer le garde, il pourrait fort bien décider d'utiliser, à la place d'une arme, des instruments de contention, voire deux gardiens plutôt qu'un. Cela serait tout à fait possible dans le cadre de notre recommandation.

M. Wappel: Très bien. Merci.

Le président: Merci beaucoup. Pour rester sur le même sujet, madame Pepino, je voudrais attirer votre attention sur la partie de votre rapport qui concerne la formation professionnelle et l'information des agents d'escortes. Comme vous le savez, notre comité a eu à connaître de deux cas de carences flagrantes à ce chapitre: le cas Gingras, et le cas Légère. Étant donné que 54,000 AT sont accordés chaque année, avec un taux de succès moyen de plus de 99 p. 100, avez-vous eu connaissance, durant votre enquête, de certaines carences dans la formulation des procédures actuelles ou dans l'application des méthodes de formation?

Mme Pepino: Je vais demander à M. Stewart de vous répondre car il a examiné les documents pertinents avec beaucoup d'attention, de son oeil de limier.

[Text]

Mr. Bob Stewart (Member, Temporary Release Program Review Board): Thank you. I'm not sure if that was a setup. It seems to me, and I took time to review several stacks of manuals, that they are very well done—the product of a lot of trial and error over time—and represent, I think, a very professional approach to the problems at hand.

However, the system is operated by human beings who from time to time let down their guard. Perhaps repetition sometimes breeds a little bit of apathy about how we approach our task, and I was of the opinion, shared by the rest of the panel, that there needed to be additional reinforcement—training is only as good as the number of times you reinforce it—on the importance of security in terms of the escort in those cases. It didn't seem to us that a half-day duration in the training program was adequate, given the volume of material that was presented by the training staff. We think that because this can be critical to the success and to public security it needs to be given a much higher priority on the slate in terms of training and requirements of personnel who are assigned to security escort tasks.

• 1100

The Chairman: But you didn't find other glaring examples.

Mr. Stewart: No. I think there's a section of our report that shows that we reviewed some recent audits of the system. There are a few areas in that audit that need additional attention, and we concur with that. We've also suggested that the follow-up audit that should be scheduled for the fall of 1992 be brought back for a review by this panel so that we could continue our personal interest and adjudicate whether or not improvements have been significant and are satisfactory.

Mr. Blackburn (Brant): Mr. Chairman, I, too, wish to thank the panel for a very excellent report and the hard work that went into it. There is a bit of irony here. Notwithstanding the fact that the information that you're giving us today is excellent and will help us, nonetheless a panel was set up by the Solicitor General to look into one of the few areas that I think—I am being very subjective here—in our prison system is actually working and working quite well. I can list several others that are not working where I think we do need special attention drawn to them for purposes of reports similar to yours.

Having said that, I want to make three comments and ask a couple of questions. I agree completely with the emphasis on information sharing in the whole prison system, the parole system and, specifically, the TA system. I think that where TAs have fallen down in the past almost always there was a lack of proper information being shared by various groups, channelling that information into the person, persons, or body that had to make the final decision as to whether or not prisoner A or B should be released on a temporary absence, escorted or unescorted.

The second point is also an admirable one. It has to do with educating the public. I know that for a politician to say that is dangerous. It is as if we're talking down to the people who provide us with our living. Nonetheless, having sat on

[Translation]

M. Bob Stewart (membre du Groupe chargé d'examiner le programme de permissions de sortir): Merci. Je me demande si je ne me suis pas fait piéger, ici. Quoi qu'il en soit, j'ai lu plusieurs piles de manuels de procédures; ma conclusion en est qu'il s'agit de documents extrêmement professionnels, élaborés en tirant les leçons des erreurs qui ont pu être commises autrefois.

Cela dit, les gardes sont des êtres humains et pas des robots; ils peuvent avoir des moments d'inattention. Il peut arriver que la répétition constante des mêmes procédures finisse par provoquer un certain manque d'attention; je suis parvenu à la conclusion, comme les autres membres de notre groupe, qu'il serait bon de renforcer régulièrement l'importance des facteurs de sécurité, car la formation dans ce domaine n'est bonne que si elle est constamment renforcée. À notre avis, une formation d'une demi-journée ne paraît pas suffisante, étant donné le grand nombre de choses que le personnel doit assimiler. Or, comme cette formation peut être critiquée pour assurer le succès du programme et la sécurité de la population, nous croyons qu'il faudrait y accorder beaucoup plus d'importance.

Le président: Mais vous n'avez pas trouvé d'autres exemples de carences flagrantes?

M. Stewart: Non. Nous indiquons dans notre rapport que nous avons examiné plusieurs rapports de vérifications récentes du système, et que nous en appuyons les recommandations dans les cas où des mesures particulières semblent nécessaires. Nous indiquons également que le rapport de la vérification de suivi qui doit être effectué à l'automne de 1992 devrait être communiqué à notre groupe, afin que nous puissions déterminer si des améliorations satisfaisantes ont été effectuées à ce chapitre.

M. Blackburn (Brant): Je souhaite moi aussi, monsieur le président, remercier le groupe pour l'excellence de son rapport. Cela dit, quelle que soit la qualité de votre travail, qui nous sera très utile, il est quand même ironique de constater que le solliciteur général vous a demandé d'examiner l'un des rares secteurs d'activité du service correctionnel—et je sais que je suis subjectif quand je dis cela—qui semble très bien fonctionner, alors qu'il y en a plusieurs autres qui ne produisent certainement pas d'aussi bons résultats et qui mériteraient sans doute autant d'attention.

Cela dit, je voudrais formuler trois commentaires, puis poser quelques questions. Je suis tout à fait d'accord avec l'importance que vous accordez au partage des informations à travers le système carcéral, notamment dans le système des libérations conditionnelles et, plus particulièrement, le système des absences temporaires. À mon avis, les échecs que nous avons connus à ce sujet dans le passé ont presque toujours été provoqués par une absence de communication d'informations adéquates aux personnes ou à l'organisme chargés de décider si tel ou tel prisonnier devrait ou non bénéficier d'une absence temporaire, sous escorte ou non.

Mon deuxième commentaire est également fort positif: il concerne l'éducation du public. Je sais que c'est là un sujet dangereux pour un politicien, car certains risquent d'y voir une attitude de condescendance de notre part. Quoi qu'il en

[Texte]

this committee now for about a year and a half and dealing with C-36, it is becoming abundantly clear that the public is not aware of how the system works and, consequently, gets very angry and frustrated when something goes wrong. All of us really have to do something about that.

As my third point, you hit the nail on the head again when you drew our attention to the fact that we are putting the cart before the horse in dealing with C-36 without having a chance to deal with sentencing, which as you, Ms Pepino, said drives the correctional system. Until we, as a committee, can look at sentencing, I don't know how we're going to complete this examination of this report. It just won't make sense in many instances, especially those parts dealing with parole and temporary absences.

I want to direct your attention to page 87 and the figures and percentages there. If you go down that list, of those with major offences, murder, 758 were receiving TAs. I believe that was in fiscal year 1991. Is that correct?

Ms Pepino: Yes.

Mr. Blackburn: And two failed. Do you know why those two failed? Was it in breach of the regulations of the temporary absence, or was it a re-offending situation?

Ms Pepino: Regarding those specifically, we can't say to you what type of failure it was. The point to be made, I think, is that failure is defined so narrowly that it would have to be something like the commission of a new offence, or not coming back—at least not coming back before a warrant was issued, so it is relatively serious. We don't know. Those two offenders, for example, might today be back in the penitentiary, and in fact may have been back into the penitentiary 12 hours after they were due to be back but had a warrant issued for them.

Mr. Lee (Scarborough—Rouge River): On a point of clarification, can the witness explain why she was not able to tell why the two failures took place?

• 1105

Mr. Blackburn: Were you inhibited by the Privacy Act?

Ms Pepino: No. The data are just not capable of being linked. We ground these numbers, and the people at CSC... we sent them back three times and they did a wonderful job. The data just aren't there.

We've made recommendations for better data collection, too, by the way.

Mr. Blackburn: In other words, CSC doesn't know why those two persons "failed"?

[Traduction]

soit, comme je fais partie de ce comité depuis environ un an et demi, et que j'ai pu examiner en détail le projet de loi C-36, il est devenu parfaitement évident à mes yeux que le public n'est pas assez conscient des réussites du système, ce qui explique sa colère lorsqu'il y a des échecs. À mon avis, nous avons tous un rôle à jouer pour remédier à ce problème.

Troisièmement, je crois que vous avez tapé dans le mille en disant que nous mettons la charrue avant les boeufs lorsque nous discutons du projet de loi C-36 sans avoir auparavant traité du processus sentenciel qui, comme vous l'avez dit, madame Pepino, est le moteur même du système correctionnel. À mon avis, tant que nous n'aurons pas examiné attentivement le processus sentenciel, je ne pense pas que nous pourrions achever l'examen de ce rapport. Dans bien des cas, notamment en ce qui concerne la libération conditionnelle et les absences temporaires, l'analyse attentive de vos recommandations suppose des décisions concrètes à l'égard du processus sentenciel.

Je voudrais à ce sujet attirer votre attention sur le tableau de la page 82 de votre rapport, qui donne la liste des principales infractions commises par les détenus ayant bénéficié d'une permission de sortie. On y constate que 758 de ces détenus avaient été incarcérés parce qu'ils avaient commis un meurtre. Si je ne me trompe, ce chiffre concerne l'exercice 1991, n'est-ce pas?

Mme Pepino: Oui.

M. Blackburn: Je vois aussi dans le tableau que deux de ces détenus ont enfreint les conditions de leur sortie. S'agissait-il d'une infraction aux règlements de l'absence temporaire, ou d'un nouveau délit?

Mme Pepino: Je ne saurais vous le dire. À mon avis, les critères d'échec sont définis de manière tellement étroite qu'il s'agissait probablement du fait que ces détenus, soit avaient commis une nouvelle infraction, soit n'étaient pas revenus à l'établissement avant l'émission d'un mandat d'arrêt. Quoiqu'il en soit, le motif devait être relativement grave. Il se peut fort bien que ces détenus ne soient plus aujourd'hui en liberté, et même qu'ils soient revenus dans leur établissement seulement 12 heures après leur heure normale de retour, ce qui aurait suffi pour qu'un mandat d'arrestation soit lancé contre eux.

M. Lee (Scarborough—Rouge River): Pourriez-vous nous indiquer brièvement pourquoi vous ne pouvez pas nous dire quelles étaient les causes de ces deux échecs?

M. Blackburn: Est-ce à cause de la Loi sur la protection des renseignements personnels?

Mme Pepino: Non, c'est tout simplement parce que nous n'avons pas obtenu les données. Les personnes qui ont préparé ce tableau sont retournées trois fois au SCC, et elles ont fait un merveilleux travail, mais les données ne sont tout simplement pas disponibles.

Je précise d'ailleurs en passant que nous avons aussi recommandé un meilleur système de collecte de données.

M. Blackburn: Autrement dit, le SCC ne sait pas pourquoi ces deux personnes ont «échoué»?

[Text]

Ms Pepino: It would have taken a hand-sort to go back through all the files to find out for those two particular absences what the nature of the failure was.

Mr. Blackburn: You have a little machine where you can put your fingers on it and something comes up in front of you on display.

Ms Pepino: That's what we thought too.

Mr. Blackburn: You mean to say CSC doesn't have any computers?

Ms Pepino: They have computers. There are lots of numbers in them. Those numbers were pushed nine ways to Sunday and you couldn't get that result. That was going to take a hand-sort, not available to us in the time.

Mr. Blackburn: I find that absolutely incredible. You must have too.

Ms Pepino: We did. That's why you'll find the recommendations you do in our report on the type of data that must be captured and caught in future to allow exactly that kind of analysis.

Mr. Blackburn: Now, we've come to sexual offenders and sexual offences. Both of these, of course, have very high priority in determining who goes and who doesn't go on a TA. Along with others, certainly these two areas of offending have the public terribly upset, nervous, angry, and afraid, and here we see that 13.2%, or 934, who were in for sexual offences were out on temporary absences and nobody failed. Yet the perception in the public is that every time... maybe I'm exaggerating, but certainly in the media, on the 6 p.m. news every night, or almost every night, somebody out on parole or temporary absence, and convicted of a sexual offence, has re-offended. Here we see at least for one year none of them did, out of 934.

But when we come down to theft, robbery, break and enter, we have a total here of those who were granted temporary absences... in excess of 40% of those who were given temporary absences. We found out at the Edmonton Institute just a few days ago that it's a revolving door with these guys. A Crown prosecutor in Edmonton showed me—I don't know what you call that sheet; the "offending sheet" or something—where the Parole Board had said this particular individual was not a danger to society, and the number of offences he had committed while on temporary absence or on parole filled three typed pages.

Mr. Lee: Thirty-five.

Mr. Blackburn: Thirty-five offences while on parole on temporary absences. Yet he was not considered by the Parole Board to be a danger to society.

[Translation]

Mme Pepino: Pour le savoir, il aurait fallu examiner individuellement tous les dossiers, afin de retrouver ces deux cas.

M. Blackburn: Mais vous savez bien qu'il existe une petite machine qui vous permet de taper sur des touches avec vos doigts afin de faire apparaître des choses sur un écran?

Mme Pepino: Oui, nous pensions que tout le monde savait que cela existait.

M. Blackburn: Voulez-vous dire que le SCC n'a pas d'ordinateur?

Mme Pepino: Si, il a des ordinateurs, avec des tonnes de chiffres, que nous avons manipulés de toutes les manières possibles mais sans réussir à obtenir ce renseignement. Voilà pourquoi il aurait fallu effectuer un tri manuel, ce dont nous n'avions pas le temps.

M. Blackburn: C'est absolument incroyable. Je suis sûr que vous avez eu la même réaction.

Mme Pepino: Absolument. Voilà pourquoi nous recommandons dans notre rapport que le SCC tienne des données beaucoup plus exactes à ce chapitre, ce qui permettrait de faire ce genre d'analyse.

M. Blackburn: Venons-en maintenant aux délits sexuels, qui constituent évidemment un facteur déterminant dans la décision d'octroyer ou non une absence temporaire. Certes, il y a bien d'autres délits qui provoquent l'ire du public, mais probablement peu autant que les infractions sexuelles. Or, je vois ici que 13,2 p. 100 de toutes les absences temporaires, soit 934, ont été accordées à des détenus incarcérés pour avoir commis une infraction sexuelle; et qu'il n'y a eu aucun échec à ce chapitre. Pourtant, ce n'est pas du tout l'impression qui règne dans la population. J'exagère peut-être mais vous savez comme moi qu'il suffit de regarder les nouvelles télévisées, tous les soirs, ou presque tous les soirs, pour entendre parler d'un cas de détenu incarcéré pour infraction sexuelle qui en a commis un autre durant une libération conditionnelle ou une absence temporaire. Pourtant, selon votre tableau, sur 934 détenus de cette catégorie ayant obtenu durant une année des permissions de sortie, aucun n'a manqué aux conditions.

En ce qui concerne les détenus incarcérés pour vol, vol qualifié ou vol par effraction, on constate que ceux qui ont bénéficié d'une permission de sortie représentent plus de 40 p. 100 du total. Or, lors de notre passage à l'institut d'Edmonton, il y a quelques jours, nous avons pu constater que le système offre presque une porte tournante à ces gens-là. Un procureur de la Couronne d'Edmonton m'a montré la liste des infractions qu'avait commises un détenu dont la Commission nationale des libérations conditionnelles disait qu'il ne présentait aucun danger pour la société. Croyez-le ou non, les infractions que ce bonhomme avait commises en absence temporaire ou en libération conditionnelle remplissaient trois pages dactylographiées.

M. Lee: Il y en avait 35.

M. Blackburn: Oui, il avait commis 35 infractions en libération conditionnelle ou en absence temporaire. Pourtant, la Commission des libérations conditionnelles estimait qu'il n'était pas dangereux pour la société.

[Texte]

This is what gets everybody very, very angry; and I'm quite sure it gets you angry as well.

Mr. Thorkelson (Edmonton—Strathcona): Derek, explain the consequences.

Mr. Blackburn: I'm not certain.

Mr. Thorkelson: This fellow went on to kill a policeman. The offender's name was Ezio Feraone.

Mr. Blackburn: Gingras was another one on temporary absence. He murdered two other persons while on temporary absence.

In your report—and I confess I haven't had a chance to go through it page by page, line by line; I just got it late last night, in my office—do you make any recommendations targeted at theft, robbery, or break and enter? Bill C-36 proposes to fast-track some of these guys through the penitentiary system because they are "non-violent" offenders. I'm quite sure if your house is broken into, to you that's a violation of your private property. So it's violence in one interpretation of the word "violence". Maybe it's not violence to the person. If we try to fast-track these characters where we have the highest failure rate and yet we're keeping lifers in for a long period of time, and they are the best risks, do you make any recommendations that lifers should be given a break and the others should be tightened up?

Ms Pepino: I don't think we make recommendations that lifers should be "given a break", but I think we have recommended they be considered like all others.

We too heard the stories in Edmonton about that particular circumstance. We spoke to a number of police officers, and of course we have Mr. Stewart's experience and expertise. It's a problem and "revolving door" is not too strong a word to put on the history of some of these property offenders.

• 1110

What we've attempted to do is capture in our recommendations the ones who are in the revolving door syndrome with regard to repeat offenders. The minute somebody's in the second or third time, ideally, the intake assessment will stream him into this more detailed assessment, which will identify whether or not he has a set of criminogenic factors. Sorry to get into the jargon, but if there is a psychological reason for it, if there is some psychopathy present... because we've heard that many of these people are psychopaths. We've heard also they are getting much better at diagnosing who is a psychopath. You can't treat them, but you can diagnose them.

[Traduction]

Voilà ce qui rend tout le monde furieux.

M. Thorkelson (Edmonton—Strathcona): Pourriez-vous expliquer les conséquences, Derek?

M. Blackburn: Je ne m'en souviens plus très bien.

M. Thorkelson: Ce bonhomme, qui s'appelait Ezio Feraone, en est arrivé à tuer un policier.

M. Blackburn: Autre cas, celui de Gingras, qui a assassiné deux autres personnes durant une absence temporaire.

Étant donné que j'ai reçu votre rapport tard hier soir, je n'ai pas encore pu le lire. Puis-je donc vous demander si vous y formulez des recommandations à l'égard de cette catégorie particulière de détenus. Dans le projet de loi C-36, on propose une sorte de système de détention accéléré pour ces détenus, car ils sont «non violents». Cependant, si quelqu'un venait s'introduire par effraction dans votre maison, je suis sûr que cela serait à vos yeux un acte de violence. Ce n'est peut-être pas une violence pour tout le monde; et peut-être pas une violence contre la personne, mais ce n'est pas négligeable. Ne croyez-vous pas qu'il soit contradictoire de prévoir un système de détention accéléré pour ce genre de personnages, qui présente le taux d'échec le plus élevé, alors que l'on ne l'envisage pas pour les détenus qui sont incarcérés à vie, alors qu'ils présentent moins de risques? Formulez-vous des recommandations quelconque pour que l'on donne une chance aux détenus emprisonnés à vie, et que l'on ressert les écrous pour les autres?

Mme Pepino: Je ne crois pas que nous ayons recommandé que l'on «donne une chance», comme vous dites, aux détenus incarcérés à vie, mais nous avons recommandé qu'ils soient traités comme les autres.

Je dois vous dire que nous avons nous aussi entendu parler, à Edmonton, du cas que vous venez d'évoquer. Nous avons discuté avec beaucoup de policiers, et nous avons évidemment tiré profit de la longue expérience de M. Stewart. Le problème est réel, et vous n'avez pas tort de parler de «porte tournante» au sujet de certains de ces délinquants.

Dans nos recommandations, nous avons tenté d'envisager spécifiquement le cas des récidivistes endurcis, qui sont ceux auxquels s'applique ce système de porte tournante. Idéalement, dès qu'un détenu revient en prison pour une deuxième ou une troisième fois, l'évaluation qui est faite à l'entrée devrait être beaucoup plus détaillée, de façon à essayer de déterminer s'il se caractérise par certains facteurs criminogènes. Autrement dit, on devrait s'efforcer de voir s'il y a des raisons psychologiques à son comportement; par exemple s'il s'agit d'un psychopathe, car nous avons entendu dire que beaucoup d'entre eux sont des psychopathes. Or, nous nous sommes également laissé dire que le diagnostic de la psychopathie est aujourd'hui beaucoup plus facile à effectuer. C'est un phénomène que l'on ne peut guérir, mais que l'on peut diagnostiquer.

[Text]

Then we can maybe have those people screened. If they have been identified as psychopaths and their criminogenic factors aren't simply that they're unemployable because they can't read—it's a different problem—then, yes, they would be treated under our recommendations as high risk. Even though the risk is not of bodily harm, it is however a risk of re-offending.

Mr. Blackburn: When you're talking about murder here, you don't for your purposes divide murder into murder one and murder two offenders. I really think we should take a look at that. There are many criminologists and psychologists and psychiatrists and case workers, in the private sector, the voluntary and so on, who would say that the majority of our inmates who are there on murder two are not really criminals.

They have committed one horrible crime; they have taken somebody's life in a fit of passion or a drunken rage or a depression or something like that—an emotional or mental depression—and could probably be treated outside a prison environment the next day when the trial is completed, and some of them could be released very, very soon. Yet, we lump them all in together as lifers and they can't even get a TAP, as I understand, it until they've served two-thirds or three-quarters of their sentence, which is probably seven years for the murder two.

You again don't address that in here for temporary absences as a specific group as opposed to those convicted of murder one, who have, in a very cold and calculated, planned way, murdered somebody and deserve obviously a longer sentence.

Ms Pepino: The reason we didn't distinguish, in part, is that murder two could be somebody who would have been nabbed for murder one had the evidence been stronger. Just by getting into those arbitrary cut-offs, we were concerned we might not be able to capture the results of plea bargaining or the like.

Instead, however—and I agree with you entirely—a distinction must be made. There are some people, particularly the young ones, who probably are going to end up being terribly damaged by prison and, at the end of their life sentences, incapable of functioning, yet who, if they were released very shortly thereafter in a controlled fashion, would present no risk at all.

It's for that reason we adopted the individualized approach to it, because I believe the goal I think you would support could be delivered in that way.

Mr. Blackburn: I think the individualized approach would overcome your problem with plea bargaining and—

Ms Pepino: Yes.

[Translation]

Si l'on agissait ainsi, il serait peut-être possible d'exercer un meilleur contrôle. Autrement dit, si un détenu était identifié comme psychopathe, et si sa délinquance ne provenait pas seulement du fait qu'il ne peut occuper un emploi, par exemple, parce qu'il ne sait pas lire, ce qui est un problème différent, nous recommandons qu'il soit traité comme un détenu à risque élevé. Même s'il ne s'agit pas de risque de délit contre la personne, il y aurait un risque incontestable de récidive.

M. Blackburn: Dans votre tableau, vous ne faites pas de distinction entre les diverses catégories de meurtres. Or, bon nombre de criminologues, de psychologues, de psychiatres et de gestionnaires de cas, du secteur privé, affirment que la majeure partie des détenus qui sont incarcérés pour un meurtre de deuxième catégorie ne sont pas vraiment des criminels.

Certes, ils ont commis un crime horrible en assassinant une personne, mais ils ont pu le faire dans un moment exceptionnel de passion, de boisson ou de dépression, émotionnelle ou mentale; ils pourraient probablement être traités en dehors du milieu carcéral dès l'achèvement de leur procès; et certains pourraient être libérés très rapidement. Pourtant, on les met dans le même sac que ceux qui sont incarcérés à vie, et ils ne peuvent même pas bénéficier d'une absence temporaire, si je comprends bien, tant qu'ils n'ont pas les purgés deux tiers ou les trois quarts de leur peine, laquelle était probablement de sept ans pour un meurtre de deuxième catégorie.

Je le répète, vous ne traitez pas à part les possibilités d'absence temporaire de cette catégorie particulière de criminels, pour les différencier de ceux qui ont commis un meurtre de première catégorie, c'est-à-dire de ceux qui ont assassiné quelqu'un de sang froid, en planifiant et en calculant leur coup; et qui méritent évidemment une peine plus lourde.

Mme Pepino: La raison pour laquelle nous n'avons pas fait de distinction entre les deux est que le détenu condamné pour un meurtre de deuxième catégorie est quelqu'un qui aurait peut-être pu être condamné pour un meurtre de première catégorie si l'on avait obtenu plus de preuves. Notre crainte était que, si nous faisons ce genre de distinction arbitraire, nous n'aurions pu identifier ceux qui avaient bénéficié d'une peine moins lourde pour d'autres raisons, par exemple grâce à une négociation de plaidoyer.

Cela dit, je reconnais parfaitement qu'il conviendrait de faire cette distinction. Il y a certains détenus, notamment les jeunes, qui vont probablement être terriblement perturbés par leur passage en prison et qui seront complètement incapables de fonctionner en société lorsqu'ils seront libérés. Or, s'ils pouvaient être remis en liberté assez rapidement après leur incarcération, dans un système contrôlé, ils ne présenteraient probablement aucun risque pour la société.

Voilà pourquoi nous avons recommandé une approche individualisée du problème, laquelle permettrait à notre avis d'atteindre l'objectif que vous visez.

M. Blackburn: Votre approche individualisée est peut-être appropriée pour la négociation de plaidoyer...

Mme Pepino: Oui.

[Texte]

Mr. Blackburn: —lack of evidence, etc., at time of trial and conviction. Then you take a look at the person himself or herself and assess the person—not based on the evidence at the trial—but on what progress they have made the first year, second year, third year, they're incarcerated, to see whether a time when they're due for a temporary absence, which in this case I think is seven years, or three years before eligibility for parole at 10. . . That's an awful long time for a person who doesn't have a criminal mind, in my view, to be behind bars, who has never committed another criminal offence. Yet, we allow the B and E types and the bank robbers to go in and out, back and forth, through this revolving door.

Ms Pepino: It's a problem and it's that which led us to, first of all, individualize, and secondly, join with in rueing the fact that we're not also having a dialogue about sentencing and Criminal Code revisions.

• 1115

Now, having said that, I do not in any way suggest to this committee that C-36 should therefore not be proceeded with. I think it's a very valuable initiative. I just, from my personal perspective, don't think it should end there.

I do believe there are some benefits that would be brought by moving ahead with the bill, but it is unfortunate the process hasn't been strung together. Mr. Stewart and Ms Pépin. . . we got into the discussion about how what people call the criminal justice process, isn't.

I've likened it to a quilt. It's a bunch of disparate parts that are being stitched together and, frankly, the needlework sometimes leaves one gasping, but there you are. That's what we have to work with and C-36 is an important part of that.

Mr. Blackburn: I agree, and the bottom line here is that people have lost almost complete respect for the criminal justice system as it affects the correctional side and the parole side.

Ms Pepino: If I may just come back to where you began with your first comment—

Mr. Blackburn: Information sharing.

Ms Pepino: The information sharing, and even your opening comment, that this temporary absence program is the only part of the system that seems to be working well. . . I beg to differ with that.

Mr. Blackburn: Well, it's one of the few, anyway. There aren't many, in my view.

Ms Pepino: I had the opportunity, in 1988, to undertake an inquiry on behalf of Correctional Service into the so-called "Stanton" affair, where, again, in Metro Toronto there was a temporary absence that went horribly wrong and led to the murder of a woman named Tema Conter.

[Traduction]

M. Blackburn: . . . et le manque de preuves, par exemple, lors du procès. Dans ce cas, on peut évaluer le cas individuel, non pas en fonction des preuves déposées au procès mais plutôt des progrès réalisés année après année durant l'incarcération, pour voir s'il serait légitime d'accorder une absence temporaire. Pour le meurtre de première catégorie, l'incarcération peut être de sept ans, ce qui représente trois ans avant d'être admissible à la libération conditionnelle. C'est cependant très long pour quelqu'un qui n'est pas au fond un criminel endurci et qui n'a jamais commis d'autre acte criminel. En revanche, on n'hésite pas à laisser les voleurs de banque et les détenus de catégorie B et E à entrer et sortir de la prison comme s'il s'agissait d'un moulin.

Mme Pepino: Nous sommes conscients du problème; c'est pourquoi, premièrement, nous avons recommandé l'individualisation des décisions et, deuxièmement, nous regrettons amèrement qu'un dialogue ne soit pas engagé au sujet du processus sentenciel et de la révision du Code criminel.

Quoi qu'il en soit, cela ne justifierait certainement pas que l'on abandonne le projet de loi C-36, qui constitue une initiative fort importante. Tout simplement, personnellement, je ne pense pas qu'il faille s'arrêter là.

Je crois que nous avons des bonnes choses à faire avec ce projet de loi, mais il est regrettable que celui-ci ne s'inscrive pas dans un processus de réforme plus étoffé. M. Stewart et Mme Pépin pourront vous confirmer que nous avons discuté de ce que l'on appelle généralement le système de justice pénale dans son ensemble.

J'aime à comparer cela à une courtepointe composée de nombreux morceaux disparates, tellement bien cousus ensemble que le résultat final vous laisse pantois. Notre système pénal y ressemble; et le projet de loi C-36 en constitue un morceau important.

M. Blackburn: J'en conviens, mais le problème reste que beaucoup de gens n'accordent plus aucune crédibilité au système de justice pénale à cause du système d'octroi des libérations conditionnelles.

Mme Pepino: Je voudrais revenir à ce que vous disiez plus tôt . . .

M. Blackburn: Sur le partage des informations?

Mme Pepino: Oui, et sur le fait que le Programme des absences temporaires semble être le seul élément du système qui fonctionne bien. Permettez-moi de vous dire qu'il y en a d'autres.

M. Blackburn: C'est en tout cas l'un de rares éléments qui fonctionnent bien; et il n'y en a pas beaucoup d'autres, à mon avis.

Mme Pepino: En 1988, j'ai été chargée de faire enquête, au nom du Service correctionnel, sur l'affaire «Stanton», où un détenu de la région de Toronto qui bénéficiait d'une absence temporaire avait assassiné une femme qui s'appelait Tema Conter.

[Text]

I'll tell you, coming into the system at that point as an outsider, I was really taken aback by much of what I saw. Coming back, just four years later, I can say with some great confidence, based on my experience, that the system is working very much better now than it was even some four or five years ago.

There is a spirit of professionalism there that I didn't necessarily see throughout the system earlier. And I agree with you: if the public had the opportunity to learn what we know, they might be much less fearful than they are.

Mr. Blackburn: My last question is this: Did you have problems with the Privacy Act getting in your way while you were trying to get information in this inquiry?

Ms Pepino: No, no, we really didn't. We heard it was causing problems—

Mr. Blackburn: That's all we hear across the country.

Ms Pepino: —but everyone was very open with us and we didn't have our way barred in any. . .

Mr. Blackburn: Are you different from an ordinary citizen trying to get that same information?

Ms Pepino: We had subpoena powers and the like, none of which were used, but. . .

Mr. Blackburn: You could have. Could you have subpoenaed information that falls within the Privacy Act?

Ms Pepino: Probably. Whether or not the Privacy Act would then have had to be put up to resist delivery of that information remains moot. I don't know the answer to that.

Mr. Blackburn: As you know, this committee has finally broken through that barrier, thanks to a couple of other members—not me—on this committee. I think we probably finally made a move here, in the legislative branch on Parliament Hill, to begin at least to break down the secrecy of the executive branch—in this case, Corrections.

Ms Pepino: People were very open, very helpful. Nothing was closed to us.

Mr. Blackburn: I'm talking about documents, though.

Ms Pepino: Yes. Nothing was closed to us. If we asked, we got.

Mr. Blackburn: Do you think you got the same treatment as, say, the mother of a daughter who'd been murdered, who wanted to find out the progress of the inmate, of the person who perpetrated the crime? Do you think you were equal to her in getting information?

Ms Pepino: We were not making inquiries with regard to the status of an individual inmate and, therefore, there were no private rights that had to be protected—that is, the natural justice and rights of the inmate. So that is the difference with the example you gave.

[Translation]

Croyez-moi, lorsque je me suis penchée sur le système, alors que j'étais tout à fait néophite dans ce domaine, j'ai été profondément choquée par beaucoup de choses. Cependant, ayant eu à réexaminer les choses quatre ans plus tard, je n'ai aucune hésitation à vous dire que le système marche aujourd'hui beaucoup mieux qu'il y a ne serait-ce que quatre ou cinq ans.

J'y ai trouvé un degré de professionnalisme qui n'était pas nécessairement évident à l'époque. Cela dit, je conviens avec vous que si le public pouvait apprendre ce que nous savons, cela atténuerait considérablement ses craintes.

M. Blackburn: Voici ma dernière question. Avez-vous eu des problèmes quelconques pour obtenir des renseignements, durant vos travaux, du fait de la Loi sur la protection des renseignements personnels?

Mme Pepino: Non, pas du tout. Nous avons entendu dire qu'il y avait des problèmes. . .

M. Blackburn: C'est ce que l'on nous a dit partout au pays.

Mme Pepino: . . . mais tout le monde a été très franc avec nous, et personne ne s'est mis en travers de notre chemin.

M. Blackburn: Disposiez-vous cependant de pouvoirs différents, pour avoir accès à ce genre de renseignements, que le simple citoyen?

Mme Pepino: Nous avions le pouvoir de citer des témoins à comparaître, par exemple, mais nous ne l'avons jamais utilisé. Cependant. . .

M. Blackburn: Auriez-vous pu faire appel aux tribunaux pour obtenir des renseignements que l'on vous dissimulait en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels?

Mme Pepino: Probablement. Je ne saurais cependant vous dire si quelqu'un aurait pu arguer de cette Loi pour refuser de nous remettre les renseignements que nous souhaitions.

M. Blackburn: Comme vous le savez, ce comité a réussi à briser cette barrière, grâce à l'action de quelques députés, dont je ne faisais pas partie. Je crois que nous avons réussi, tout au moins dans les services législatifs de la colline du Parlement, à franchir la barrière du secret du pouvoir exécutif, dans ce cas, du Service correctionnel.

Mme Pepino: Les personnes à qui nous nous sommes adressés ont toujours été très franches et très directes. Rien ne nous a été refusé.

M. Blackburn: Mais je parle de documents.

Mme Pepino: Moi aussi. Chaque fois que nous avons demandé quelque chose, nous l'avons eu.

M. Blackburn: Croyez-vous que ce serait la même chose si la mère d'une jeune fille qui a été assassinée souhaitait obtenir des informations sur l'incarcération du coupable? Croyez-vous qu'elle aurait aussi facilement accès que vous aux renseignements?

Mme Pepino: Etant donné que nous ne demandions pas de renseignements sur des cas particuliers de détenus, il n'y avait aucun renseignement privé à protéger. Je parle ici de justice naturelle et de droits des détenus. Notre cas était donc sous cet angle différent de celui que vous évoquez.

[Texte]

Mr. Blackburn: Yet you found it difficult to get information on those two who were in for murder who failed on their temporary absence.

Ms Pepino: It's not because they wouldn't give it, it's because they couldn't—a different problem.

Mr. Blackburn: Which I still find incredible.

Ms Pepino: It's amazing, isn't it?

Mr. Blackburn: Okay. Thank you very much.

Mr. Thorkelson: My question has to do with the classification of temporary absences. As people have mentioned before, we visited the Edmonton maximum institution and met with several groups, including the native brotherhood, the lifers' group, and the inmate committee.

All of them complained to us about lack of programs and lack of skills training. They said that basically after five or eight years people were let out into the street with \$100, no education and no skills. Maybe some of them had some skills in the sheet metal fabrication plant. How could they set up an apartment, buy a used car, get on with life and do some of the things most normal people would do?

• 1120

So they wanted to recommend we give them greater access to university education correspondence programs and more vocational training. I talked with the warden and he said the money is not there. They have a little bit of money and could give a course or two, but unless they have their own funds and their family supported it, they are out of luck. They also complained to us that the one correspondence university to which they had access, the Athabaska University, gives three- and four-year degrees entirely through correspondence. That was fine, but sometimes those degrees couldn't qualify a person for an advanced degree.

You recommend that TAs be granted for medical, compassionate, administrative, community service, rehabilitative, therapeutic, family contact and community contact reasons. I'm wondering whether you can explain to me what these mean and why you didn't include work reasons. In Bill C-36 we will allow people to go out on a work program for up to 60 days. Could a person not go out and work for two or three days to gain some experience or go to a class once a week on a temporary absence?

I'm thankful that you took out recreation because Larry Takahashi went on a recreation pass. I think when people get out they will have a lot of time and can find their own recreation, so I'm thankful you took that out. But could you tell me why you left those two out and what some of the others mean?

[Traduction]

M. Blackburn: Pourtant, vous n'avez pas réussi à obtenir de renseignements sur les deux échecs d'absence temporaire de détenus condamnés pour meurtre.

Mme Pepino: Ce n'est pas parce que l'on refusait de nous les donner, mais parce que l'on ne le pouvait pas.

M. Blackburn: Ce que je trouve toujours incroyable.

Mme Pepino: N'est-ce pas?

M. Blackburn: Très bien. Merci beaucoup.

M. Thorkelson: Je voudrais parler de la classification des absences temporaires. Comme on vous l'a déjà dit, nous nous sommes rendus à l'établissement à sécurité maximum d'Edmonton, où nous avons rencontré divers groupes de personnes, notamment le groupe autochtone, le groupe des prisonniers à vie et le comité de détenus.

Tous se sont plaints de l'insuffisance des programmes, notamment de formation professionnelle. Les détenus nous ont dit que, dans la plupart des cas, on les remet à la rue après plusieurs années d'incarcération, avec cent dollars en poche mais sans éducation ni formation professionnelle. Certains ont peut-être réussi à acquérir quelques talents dans l'atelier de métallurgie, mais c'est tout. Comment peut-on ainsi espérer qu'ils réussissent à trouver un appartement, à acheter une automobile d'occasion et à reprendre une vie normale?

Ils nous ont donc demandé de recommander que des mesures soient prises pour leur donner plus facilement accès à des cours universitaires par correspondance et à des programmes de formation professionnelle. Quand j'en ai discuté avec le directeur de l'établissement, il m'a dit que c'était tout simplement un problème d'argent. Les détenus qui n'ont pas assez de ressources personnelles et qui ne bénéficient pas du soutien de leur famille ne peuvent suivre ce genre de cours. D'autre part, on nous a dit que le seul cours universitaire par correspondance auquel les détenus ont accès, de l'Université de l'Athabaska, peut décerner des diplômes par correspondance pour des cours qui durent trois ou quatre ans, mais que ces diplômes ne permettent pas d'avoir accès à des études plus poussées.

Dans votre rapport, vous recommandez que des absences temporaires soient accordées pour des raisons d'ordre médical, humanitaire, administratif, de service communautaire, de réadaptation, de thérapie, de contact familial ou de contact communautaire. Pourriez-vous m'expliquer tout ce que cela signifie, et pourquoi vous n'avez pas parlé de sortie pour des raisons de travail? Selon le projet de loi C-36, les détenus pourraient être autorisés à sortir pour une période pouvant atteindre 60 jours pour participer à un programme professionnel. Ne serait-il pas possible de les laisser sortir pendant deux ou trois jours pour acquérir une certaine expérience professionnelle, ou une fois par semaine pour aller suivre des cours?

Je précise que je suis heureux que vous ayez supprimé les sorties d'ordre récréatif, étant donné que c'était pour cette raison que Larry Takahashi avait obtenu un droit de sortie. Quand les détenus sortiront définitivement de prison, ils auront beaucoup de temps libre et ils pourront organiser leurs propres loisirs.

[Text]

Ms Pepino: If I could direct you, sir, to page 41 of our report, we've given a detailed outline of what it is we would suggest be permitted under each of those headings that were summarized in the recommendation. Specifically with regard to your question on education, we believe it is important and could be considered rehabilitative. You'll see, second heading from the bottom on page 42, that we put both education and work under rehabilitation. That would include activities of a general rehabilitative character such as the development of work skills—that would cover your two-or three-day job training—and improving educational level.

In each of the categories we tried to give a goal as a touchstone so the people who were trying to decide whether or not a TA request was appropriate would start to ask what the purpose of it was. The goal of education and of developing work skills is to better equip offenders to adopt a law-abiding lifestyle. If they can get a job they don't need to rob banks. So that, we believe, was encompassed within rehabilitative.

Now I should correct one thing. We do believe there is a purpose and a place for recreational passes. They have to be tied to a program, but that would be under community contact—

Mr. Thorkelson: Before we go on to recreation, I think the goals of work and education are very important and it is important for Canadians to know that the temporary absence is for those reasons. Rehabilitative is kind of a fuzzy catch-all word. Why would you not make it crystal clear and put those terms up front?

Ms Pepino: There are two reasons. The first is that Bill C-36 recommends work release and we wanted to make sure that purpose, which is something that's intended to be quite different from two or three days, was kept separate and there was no confusion in the public mind. So we didn't want to set up a category that was work release, not that other kind of work release. Secondly, the reason we called it rehabilitative but put in the goal is we don't want the public to concentrate on the nature of the activity because that's where you get into things such as wanting to give him a recreation pass or wanting to give him an educational pass. We want them to understand why it's being done. Why did that person get that pass? Well, it was going to aid in his rehabilitation or it was part of his therapy or it was to maintain contact with his family. We wanted it to be goal-driven. It wasn't just for the public. It was also for the decision-maker.

• 1125

We found that the decision-makers tended to look at the temporary absences in some circumstances as the end itself. Let's say something was categorized as a recreation pass. We asked why the recreation pass was given. The answer was so

[Translation]

Mme Pepino: Vous trouverez à partir de la page 38 de notre rapport un exposé détaillé des raisons pour lesquelles des détenus pourraient obtenir un droit de sortie, raisons évoquées dans nos recommandations. En ce qui concerne l'éducation, nous croyons qu'il s'agit d'un facteur très important que l'on pourrait envisager dans le cadre de la réadaptation. Vous constaterez aussi, dans le rapport, que nous avons inclus à la fois l'éducation et le travail dans le chapitre de la réadaptation. Il peut donc s'agir d'activités générales de réadaptation, par exemple pour obtenir une certaine expérience professionnelle—ce qui correspondrait à votre formation de deux ou trois jours—ou pour suivre des cours de nature plus générale.

Dans chacune de ces catégories, nous avons tenté de fixer un objectif qui devrait être à nos yeux le critère de référence qu'utiliseront les responsables pour décider s'ils devraient octroyer ou non une absence temporaire. Ainsi, l'objectif de l'éducation et de la formation professionnelle est de mieux équiper les délinquants pour qu'ils puissent adopter un mode de vie respectueux des lois. S'ils réussissent à trouver du travail, ils n'auront plus besoin de piller des banques. Donc, selon nous, tout cela relève du principe de la réadaptation.

Je devrais maintenant corriger quelque chose. Nous croyons que l'on devrait continuer à donner des laissez-passer «récréatifs», mais à condition que l'activité en cause fasse partie d'un programme et qu'il y ait un contact communautaire. . .

M. Thorkelson: Avant de passer à cela, je dois dire que les objectifs du travail et de l'éducation sont très importants, et qu'il est essentiel que les Canadiens sachent bien que c'est pour ces raisons que des absences temporaires sont accordées. En revanche, la réadaptation peut être une sorte de fourre-tout. Pourquoi ne pas parler plus franchement de ces objectifs, et beaucoup plus clairement?

Mme Pepino: Pour deux raisons. Premièrement, parce que le projet de loi C-36 comporte des dispositions sur la libération pour le travail; et nous voulions être sûrs que cet objectif, qui est tout à fait différent d'une sortie de deux ou trois jours, reste bien distinct dans l'esprit du public. Nous tenions donc à ce que la catégorie des absences pour des raisons de travail soient parfaitement bien comprises. Deuxièmement, nous avons parlé dans ce contexte de réadaptation parce que nous tenions à ce que le public soit bien conscient de la nature des activités considérées. En effet, si on accorde un laissez-passer récréatif ou un laissez-passer éducatif, il nous paraît important que la population comprenne bien la finalité visée. Autrement dit, pourquoi telle ou telle personne a-t-elle obtenu ce type de laissez-passer? Parce que cela va l'aider à se réadapter, parce que cela faisait partie de son programme thérapeutique, ou pour lui permettre de rester en contact avec sa famille. Nous voulions qu'il y ait des objectifs. Cela ne s'adresse pas seulement au public, mais aussi au décideur.

Nous nous sommes rendus compte que, dans certaines circonstances, les décideurs avaient tendance à considérer la permission de sortie comme une fin en soi. Par exemple, on nous a parlé d'une permission consentie pour un

[Texte]

that someone would develop leisure skills. The reason he's getting in trouble is that the only thing he knows what to do with free time is to go down to the pub, get drunk and then break into convenience stores. If we can teach him that for \$3 he can go to a Junior A hockey game, then that's a better thing to do. That's a skill that will keep him out of trouble when he gets out of prison.

The purpose of that is one of equipping him with a skill. It's not the recreation per se. When they were deciding whether or not they were going to grant something, we wanted them always to think about what is the goal or the purpose. What will this do? That's the other reason we started to call them things such as "compassionate" or "rehabilitative" instead of naming the activity. It was to drive the decision-maker to always think about what the purpose was. Why were they doing this?. What was the goal?

Mr. Thorkelson: Okay. Thanks. In a global way you've given us a number of recommendations. Do you have any idea if there will be an additional cost to the CSC if these were implemented or are they mainly policy changes?

Ms Pepino: We clearly can't give you numbers because the numbers aren't available. That's one of the recommendations we made. There has to be better data gathering to allow a cost-benefit analysis to be done. In the best of all worlds, if CSC were unconstrained by legislation and other policies and certain other things, I believe there would be the potential for saving substantial amounts of money. That money could be freed up to provide meaningful risk assessment, programming and treatment.

Assume the goal is to get a person back on the street. This is always subject to our remembering that sentencing carries with it general deterrence for that particular crime. Once that has been dealt with through some period of incarceration, the simple lack of freedom should deal with that. If we remember the thrust of rehabilitation, the most cost-effective way of doing it is getting somebody out and letting them develop work skills, as you pointed out. They were talking about an Edmonton institution with a real job in the community. That way CSC doesn't have to pay money to make some pretend factory inside an institution to train somebody for a skill that by the time he gets out won't necessarily introduce him to an employer. I think that we can spend smarter. There is the potential for saving some money. We have not called for any new resources. We know there are no new resources to be had.

Mr. Thorkelson: One other question. It's on risk management. If we go back to the table that Mr. Blackburn talked about, it seems that Correctional Service Canada is better at assessing risks of some people than for others. Can you tell us how effective you believe our present risk-management tools are?

[Traduction]

divertissement. Quand nous en avons demandé les motifs, on nous a expliqué qu'un détenu pouvait ainsi apprendre à se divertir. En effet, s'il a des démêlés avec la justice, c'est parce que le seul loisir qu'il connaisse, c'est de prendre un coup avant d'aller commettre des vols dans des dépanneurs. Si l'on arrive à lui montrer que, pour 3\$, il peut assister à une partie de hockey junior où il s'amusera beaucoup plus, on lui permettra d'éviter une récidive.

Autrement dit, le but de cette permission, c'est de montrer quelque chose au détenu. Ce n'est pas simplement pour lui permettre de s'amuser. Nous voulons que chaque permission accordée ait ainsi un but. C'est notamment pourquoi nous avons préféré parler de motifs humanitaires ou de réinsertion sociale, plutôt que de préciser des activités admissibles. On voulait inciter les décideurs à ne jamais perdre de vue les objectifs. Pourquoi faut-il accorder cette permission? Quel est notre but?

M. Thorkelson: Très bien, je vous remercie. Vous nous avez présenté un certain nombre de recommandations. Savez-vous si leur mise en oeuvre entraînera des dépenses supplémentaires pour le SCC, ou s'il s'agit purement de modifier les politiques?

Mme Pepino: Comme il n'y a pas de données disponibles, il nous est impossible de faire des calculs. C'est d'ailleurs l'objet de l'une de nos recommandations. Il faut améliorer la collecte des données afin de permettre une analyse avantage-coût. Idéalement, si la loi, les règlements, les politiques, etc. n'imposaient pas de contraintes au SCC, je crois que l'on pourrait faire des économies, lesquelles pourraient servir à mieux évaluer les risques et à adapter les programmes et les traitements en conséquence.

Supposons que le but soit de préparer un détenu à sa libération. N'oublions pas que le but de l'emprisonnement, c'est d'inciter la personne à ne plus commettre le même délit. Le simple fait d'être prisonnier pendant un certain temps devrait suffire. Quand on sait que le but c'est la réadaptation, le moyen le plus économique d'y parvenir, c'est de permettre au détenu de sortir pour acquérir des compétences professionnelles, comme vous l'avez si bien dit d'ailleurs. On nous a parlé d'un établissement à Edmonton dont les détenus auraient un emploi à l'extérieur des murs. Ainsi, le SCC n'a pas à payer pour faire croire que, dans les ateliers du pénitencier, les détenus reçoivent une formation qui ne va pas nécessairement lui permettre de se trouver un emploi à sa libération. Je pense que l'on pourrait faire autrement, et même que cela coûterait moins cher. Nous n'avons pas recommandé l'allocation de nouvelles ressources. Nous savons que les coffres sont vides.

M. Thorkelson: Une dernière question. Au sujet de la gestion des risques: D'après le tableau dont monsieur Blackburn a parlé, le Service correctionnel du Canada évalue mieux les risques pour certaines catégories de détenus que pour d'autres. Pouvez-vous nous dire quelle est l'efficacité des outils dont nous nous servons actuellement pour gérer les risques?

[Text]

Ms Pepino: I am now satisfied, although I was not even two years ago, that the tools are available that would allow risk prediction better than chance and better than an educated guess. Two years ago I was a cynic and I would not have said that. But I am now today satisfied that those tools are available.

Mr. Thorkelson: For all offences or for some?

Ms Pepino: For all offenders.

Mr. Thorkelson: Offenders, pardon me.

Ms Pepino: Yes. I believe that people can predict better now than they could. It's still not perfect, but it's better even than an educated guess.

Mr. Thorkelson: Will we see the numbers drop next year?

Ms Pepino: I'll just finish the rest of my answer to your question. The tools are now available. They are not available throughout the system. They are available in a couple of pilot projects, both in the Pacific region and in Ontario. The result of the work that is being done in the University of British Columbia by a Dr. Robert Hare in psychopathy is very exciting, very well regarded and very well received. They have been looking for proof in the field over the last 18 months. That's how rapid and recent this is. Work is being done in Ontario through assessment of sex offenders, particularly at Warkworth. Their treatment at a pilot project at Warkworth is showing some very good results.

• 1130

We haven't had enough time to test it through to say to you with any confidence that the numbers will drop next year. I don't think they will, because those programs are not in place throughout the system.

Mr. Thorkelson: My question was about the numbers dropping in those three categories that were high, which Mr. Blackburn mentioned: the break and enter. . .

Ms Pepino: They have to be assessed. The difficulty we're facing right now with the pilot projects is that they're assessing people as they come in. All things being equal, they would then be able to go back and assess the people they already have incarcerated. That isn't happening. As a result, I don't think you're going to see those numbers you've spoken of dropping as a result of the new program availability for a couple of years. I am hopeful that you may see, if our recommendations are put in place—and these risk assessments are fundamental to decisions on temporary absence—that those numbers will not go up.

I do believe that CSC and the National Parole Board are committed to making risk assessment fundamental, and they have been committed to that for the last couple of years. Sometimes, as Mr. Stewart pointed out, things slip. It never harms anyone to be reminded of it, but I feel confident those numbers won't go up.

[Translation]

Mme Pepino: Il y a deux ans à peine, je n'en étais pas convaincue, mais j'en suis maintenant certaine: les outils disponibles permettent vraiment de prédire les risques; ce n'est vraiment pas laissé au hasard. Il y a deux ans, ma réponse aurait été différente, et marquée de cynisme. Je suis maintenant convaincue que nous disposons des moyens nécessaires.

M. Thorkelson: Pour certaines infractions, ou pour n'importe lesquelles?

Mme Pepino: Pour toutes les catégories de détenus.

M. Thorkelson: Je devrais en effet parler de détenus.

Mme Pepino: Oui. Je crois qu'on peut maintenant prédire avec plus de certitude qu'avant. Rien n'est parfait, évidemment; mais c'est tout de même plus qu'une supposition éclairée.

M. Thorkelson: Croyez-vous que le nombre devrait diminuer l'an prochain?

Mme Pepino: Si vous permettez, je vais terminer ma réponse à votre question. Les moyens sont là, mais pas à la portée de tous. Quelques projets pilotes, dans la région du Pacifique et en Ontario, s'en servent. Les travaux menés à l'Université de la Colombie-Britannique par Robert Hare, en psychopathologie, aboutissent à des résultats emballants qui sont bien accueillis. On fait la démonstration de ces théories depuis 18 mois. Vous voyez que c'est tout récent. En Ontario, surtout à Warkworth, on fait des recherches sur l'évaluation des délinquants sexuels. Le traitement suivi en projet pilote là-bas a des résultats très encourageants.

Toutefois, comme nous n'avons pas eu le temps d'en faire une étude approfondie, nous ne sommes pas en mesure d'affirmer que le nombre va diminuer l'an prochain. J'en douterais d'ailleurs parce que tous ces programmes ne sont pas encore offerts partout.

M. Thorkelson: Je voulais savoir si le nombre diminuerait dans les trois catégories assez élevées qu'a mentionnées M. Blackburn: les entrées par effraction. . .

Mme Pepino: Il faut faire des évaluations. Le problème à l'heure actuelle est que les projets pilotes évaluent les détenus au fur et à mesure de leur arrivée. Toute chose étant égale d'ailleurs, on pourra ensuite évaluer ceux qui sont déjà emprisonnés. On n'en est pas encore là. Par conséquent, je serais étonnée qu'il y ait une diminution d'ici à deux ans grâce à ce nouveau programme. J'espère toutefois que, si nos recommandations sont mises en oeuvre—et l'évaluation des risques doit sous-tendre la décision d'accorder une permission—il n'y aura pas d'augmentation.

Je suis convaincue que le SCC et la Commission nationale des libérations conditionnelles sont déterminés à mettre l'accent sur l'évaluation des risques; ils s'y sont d'ailleurs engagés il y a quelques années déjà. Comme l'a fait remarquer monsieur Stewart, on commet parfois des bévues. Il n'y a pas de mal à se le rappeler; mais je suis certaine qu'il n'y aura pas d'augmentation.

[Texte]

Mr. Blackburn: I hope so, too, because we have 70% failure right now in theft, robbery, break and enter.

Ms Pepino: But that 70% represents the number of all TAs granted. Don't forget that this comes down to less than 1% of all TAs.

Mr. Blackburn: I grant that.

Ms Pepino: I agree with you that it's a serious issue, that those people are the highest risk to fail, but I have to put it in context to say that the number of failures is very small indeed. Please don't misunderstand. Any failure should not be accepted. There are no guarantees in life, however. We are dealing with people, and that's what it comes down to.

Mr. Thacker (Lethbridge): Mr. Chairman, I would like to join my colleagues in thanking our distinguished panel for an absolutely first-rate report. There's no doubt that it's well thought out. It's logical and it makes sense from the start to the finish. I appreciate your recommendation to Parliament that we recommit to the principle of public safety, as per your recommendation number 38, as well as your recommendation that risk assessment and planning should be individualized. That makes a lot of sense from all aspects.

Why did the present system fail in terms of sharing information? Is it a question of big groups together, or is it empires, or people committed to holding information to themselves rather than sharing it? What did you find had gone wrong?

The Chairman: Once again, Mr. Stewart, you are being thrown into the fray.

Mr. Stewart: The suggestion is that the criminal justice system is like a patchwork quilt or a whole series of processes that at some point have to interface with one another, so "system" tends to be a misnomer in that context. It's a series of processes. When you understand that criminal law is being made at the federal level and administered at the provincial level and most often paid for at the municipal level, you get a whole series of hurdles for information flow. There's no question that it is improving gradually over time now that machines can be made to interface, whereas it took a lot of salesmanship to get people to interface. I've seen some dramatic improvements in information sharing within the criminal justice process during my time. Of course some of our recommendations suggest that there should be further computerization of material that would lend itself to better analysis. What we have to do is impress upon all of the players, regardless of where they live in the criminal justice process, how important their input is to decision-makers along the way.

• 1135

The recommendation about the judiciary relying in some cases on input from correctional staff would not have been considered as appropriate years ago, but it now starts to make sense that people who have to manage the offender and have only so many tools in their tool kit should have some input in telling those judges what is a practical and working sentence for an individual, given that the objective is to return that individual ultimately to the community as a better person or one who won't reoffend.

[Traduction]

M. Blackburn: Je l'espère moi aussi parce qu'en ce moment, le taux d'échecs est de 70 p. 100 pour le vol, le vol qualifié et l'effraction.

Mme Pepino: Mais ce pourcentage vaut pour toutes les permissions accordées. N'oubliez pas que cela représente en fait moins de 1 p. 100 de toutes les permissions de sortie accordées.

M. Blackburn: C'est vrai.

Mme Pepino: C'est grave, je l'admets, que ces catégories de détenus aient le taux d'échecs le plus élevé; mais il faut tout de même mettre les choses en perspective puisque, dans l'ensemble, le nombre d'échecs est infime. L'idéal, ce serait l'absence totale d'échecs, mais rien n'est jamais parfait. La vérité, c'est que nous avons affaire à des être humains.

M. Thacker (Lethbridge): Monsieur le président, je me joins à mes collègues pour remercier le groupe de ce rapport tout à fait remarquable. On a manifestement bien réfléchi à la question. Le rapport est logique; il se tient du début jusqu'à la fin. J'apprécie que votre recommandation 38 demande au Parlement de réitérer le principe de la protection de la société. Vous faites bien aussi de recommander que l'évaluation et la gestion des risques soient individuelles. C'est logique à bien des égards.

Comment se fait-il que le système actuel n'ait pas facilité la mise en commun des données? S'est-il créé des empires qui tiennent à garder l'information pour eux et qui refusent donc de la partager? Qu'est-ce qu'il ne va pas selon vous?

Le président: Encore une fois, monsieur Stewart, on vous met sur la sellette.

M. Stewart: On peut comparer notre justice criminelle à une mosaïque de procédures qui se rejoignent à un moment donné; on ne peut donc pas parler de système. Il s'agit en fait de toute une série de procédures. Quand on sait que le code criminel est adopté par le gouvernement fédéral, et administré par les gouvernements provinciaux, et que ce sont les gouvernements municipaux qui en financent l'application, on comprend tous les obstacles à la libre circulation des renseignements. Maintenant que l'on peut assurer l'interface entre systèmes informatiques, les choses s'améliorent; il a toutefois fallu se montrer très convaincant pour amener les gens à accepter l'interface. J'ai pu moi-même observer de nettes améliorations à ce chapitre depuis que je suis dans le milieu. Évidemment, certaines de nos recommandations laissent entendre qu'une informatisation plus poussée des données faciliterait l'analyse. Nous devons donc convaincre tous les intervenants, quel que soit leur rôle dans notre système judiciaire, que leur apport est indispensable aux décideurs.

Il y a quelques années, on aurait trouvé inacceptable la recommandation voulant que la magistrature s'appuie dans certaines causes sur les réflexions du personnel des services correctionnels; on commence à trouver logique que ceux qui doivent s'occuper des délinquants, et qui ont à leur disposition des moyens limités, puissent suggérer au juge une peine qui serait réaliste et efficace pour un condamné en particulier, puisque l'objectif est d'arriver à la réinsertion sociale du délinquant, et d'éviter la récidive.

[Text]

Again, that leads us back to our recommendation about public and cross-system educational programs to raise that level of awareness of the importance of each piece of input, and to remove any hurdles or obstructions we might see that make that difficult. It is an information-sharing process.

Mr. Thacker: My second question relates to the right of privacy. Perhaps Madam Pépin could share her view. Parliament has spoken out very forcefully that individuals have the right to privacy; yet your recommendations really provide that from the time they are minors, children, information would flow freely throughout the system between courts, Correctional Service, the Parole Board, perhaps even members of the public who are asking, whether they are victims or Members of Parliament. Is there a problem there? Did you have any briefings on how the Privacy Act might limit your recommendations?

Mme Lucie Pépin (membre du Groupe chargé d'examiner le programme de permissions de sortir): Je vais répondre en français, si vous permettez.

Principalement dans le cas de jeunes prisonniers, lorsque ces derniers arrivaient on nous disait qu'ils avaient gradué, puisqu'ils arrivaient dans le système fédéral; ils étaient allés plusieurs fois dans des centres de détention provincial et maintenant, ils «graduaient», puisqu'ils se trouvaient dans le système fédéral. C'est une des difficultés que nous avons rencontrées. Et lorsque l'on posait plus de questions on s'apercevaient qu'ils avaient récidivé plusieurs fois lorsqu'ils étaient plus jeunes. Il n'est pas question d'aller chercher des informations personnelles pour le plaisir, mais si vous voulez faire le profil d'un individu, et surtout dans le cas de quelqu'un de violent, il est important de savoir ce qu'il a fait dans le passé. C'est une des raisons pour lesquelles nous avons recommandé que lorsqu'un jeune individu arrive dans un pénitencier fédéral, on devrait être capable de faire son profil, et cela, même si on doit aller chercher de l'information lorsqu'il était plus jeune, parce qu'autrement c'est très difficile d'établir d'embl  e un programme de réhabilitation.

Mr. Thacker: Mr. Chairman, I think it would be wise for us to ask our legal counsel to give us a bit of a brief on whether or not these recommendations would require that the Privacy Act be amended. It's my feeling that it would likely have to be amended to permit the exchange of information that the panel is calling for—with which I totally agree, I must say to you.

Ms Pepino: Mr. Chairman, may I just add one thing. I have had the opportunity to review a decision of the Federal Court in a case called Gough, which dealt with the National Parole Board's requirement to disclose to an offender information that might have the potential of identifying its source. The court indicated that the National Parole Board could not keep information from an offender. He obviously had to have an opportunity to know the case he had to meet, but I think the court did give some hints, even under the existing legislation, as to ways in which the parole board in that circumstance could set up a protocol that would meet the requirements of section 1 of the Charter, a reasonable

[Translation]

Cela nous ram  ne    notre recommandation sur des programmes éducatifs inter-systèmes pour sensibiliser davantage le public et les intervenants à l'importance de chacune des observations, en vue de supprimer tout obstacle à ce processus. Il faut mettre en commun les informations.

M. Thacker: Ma deuxième question porte sur le droit à la vie privée. Peut-  tre Même Pépin pourrait-elle nous exposer son opinion. Le Parlement s'est prononcé avec insistance sur le droit à la protection de la vie privée. Pourtant, d'après vos recommandations, tous les renseignements sur les mineurs, donc les enfants, circuleraient librement dans le système, allant des tribunaux aux services correctionnels et à la Commission des libérations conditionnelles; peut-être même jusqu'à de simples citoyens, à des victimes ou à des députés. Etes-vous d'accord? Vous   tes-vous renseign  s pour savoir comment la Loi sur la protection des renseignements personnels pourrait limiter la portée de vos recommandations?

Mrs. Lucie Pépin (Member, Temporary Release Program Review Board): If you do not mind, I will answer in French.

As far as young offenders are concerned, we were told that they "graduated" to the federal system. After having spend some time in provincial detention centres, they "graduate" to a federal institution. That is one problem we have encountered. When we asked more questions, we realized that some of those offenders had already committed many crimes even before becoming adults. This has nothing to do with requesting personal informations for the fun of it; but if you want to determine the profile of an individual who happens to be a violent offender, it is important to learn about his past. This explains why we recommend that the profile of young offenders be made available when they arrive at a federal institution, even if it means obtaining information on his youth. It might otherwise be extremely difficult to establish an effective re-education program.

M. Thacker: Monsieur le président, il serait sage de demander à notre conseiller juridique si ces recommandations nécessiteront la modification de la Loi sur la protection des renseignements personnels. J'ai l'impression que ce sera indispensable si l'on veut autoriser les échanges d'informations que recommande le groupe de travail. D'ailleurs je suis tout à fait d'accord avec lui.

Mme Pepino: Monsieur le président, permettez-moi d'ajouter que j'ai eu l'occasion d'étudier un arrêt de la Cour fédérale dans l'affaire Goff. Il y était question de l'obligation imposée par la Commission nationale des libérations conditionnelles de révéler à un détenu des renseignements qui pourraient permettre d'identifier leurs sources. Selon le tribunal, la Commission ne pouvait pas refuser de communiquer aux détenus tous les renseignements qu'elle possédait. Les détenus doivent connaître toutes les charges contre eux afin de pouvoir se défendre; toutefois le tribunal a tout de même suggéré discrètement comment la commission pourrait, en vertu de la loi actuelle, élaborer un protocole

[Texte]

restriction on an individual's personal right in a free and democratic society.

• 1140

That is why we phrased as we did the recommendation that they explore protocol, because if an offender is provided with the gist of the information, if we can provide to the courts some indication that there might be other jurisdictions that have this restriction. . . Really what we are trying to do is balance competing rights—the right of the individual inmate, and speaking solely on a personal basis, who I think has given up some rights or is entitled to have some restraints put on rights to privacy, or to full information in this case, by virtue of his crime, against the rights of someone else to live a life free of violence and threat of violence—and to fulfil a mandate to treat or to provide information to the courts.

Having reviewed that decision, I believe there are ways in which we could meet the requirements that balance those two matters. But again I would support, Mr. Thacker, your suggestion that further legal exploration be had in that regard. I think there is a way to ensure that those rights can be balanced; that in that way we can ensure we get the best information instead of softened information.

Mr. Thacker: My last question is really a question of philosophy as to what role punishment should play in this, and I am thinking in terms of a couple of lifers who would qualify for TAs under a number of the headings you have set forth. I am thinking specifically of Mr. Colin Thatcher in Saskatchewan and Mr. Helmuth Buxbaum in Ontario, whose wives are dead forever. They get no chance to participate in our society, yet it is probably clear they won't do it again, and therefore they would be out under these TAs. What role should punishment play as compared to TAs?

Ms Pepino: I am uneasy entering into that discussion, sir, as that is one that is fundamental to the whole issue of sentencing. We have to be able to ensure that in some fashion the public opprobrium for a particular crime and a particular individual crime is clear; and of course general deterrents and specific deterrents are also fundamental to the whole issue of sentencing.

The two gentlemen you spoke of, I don't know whether they would qualify as being low risk. According to some speculation, there might be psychopathy present in those cases—I cannot speculate in that regard—in which case they wouldn't meet the low risk.

I hear what you are saying. Although it drives and has effect on the work of our panel and on temporary absences, it is not something we looked into that we could look into, other than to say that there has to be that debate. We have to engage ourselves as a nation in that debate. You may have heard it from inmates at the Edmonton maximum security prison. We certainly heard it from a number of the inmate committees we met. They said "give us short, sharp time". I don't know whether short, sharp time would involve bringing back the lash or some of the more outrageous aspects of our history. Some people in other jurisdictions have started work camps. There are some people who have

[Traduction]

conforme à l'article 1 de la Charte, c'est-à-dire qui constitue une limite raisonnable aux droits individuels dans une société libre et démocratique.

C'est ce qui explique la formulation de notre recommandation; car si un détenu est mis au courant de la teneur des renseignements, si nous pouvons indiquer aux tribunaux que certaines administrations ont des contraintes. . . Ce qu'il faut en fait, c'est contrebalancer des droits contradictoires, d'une part ceux d'un détenu—qui, selon moi, a perdu certains de ses droits ou a mérité qu'on porte atteinte dans une certaine mesure à ses droits à la protection de la vie privée parce qu'il a commis un crime—et les droits de chacun de vivre sans violence, ni menace de violence. Il faut en même temps se décharger de l'obligation d'informer les tribunaux.

L'étude de cet arrêt m'amène à penser qu'il y a moyen de ménager la chèvre et le chou. Je crois toutefois que M. Thacker a raison, et que des avocats doivent se pencher sur la question. Il existe certainement un moyen de protéger les droits de toutes les parties en cause. Nous pourrions ainsi nous assurer d'obtenir tous les renseignements utiles et pas seulement une information édulcorée.

M. Thacker: En terminant, j'ai une question sur le rôle que devrait jouer la peine. Je songe en particulier à des détenus à perpétuité qui pourraient fort bien se prévaloir de permissions de sortie pour quelques-uns des motifs que vous énoncez. Je songe plus précisément à M. Colin Thatcher en Saskatchewan et à M. Helmuth Buxbaum en Ontario, dont les femmes sont mortes et enterrées. Il ne sont plus en mesure de participer à la société alors qu'il est certain qu'ils ne récidiveront jamais. Ils pourraient donc obtenir une permission de sortie. Devrait-on attacher beaucoup d'importance à la peine imposée?

Mme Pepino: Je n'ose pas m'aventurer dans une telle discussion puisqu'elle va au cœur même de toute l'histoire de la détermination des peines. Il faut bien que toute l'opprobre attachée à un crime en particulier soit manifeste, sans compter que la dissuasion est à la base même de l'imposition des peines.

J'ignore si les deux messieurs que vous avez nommés présentent peu de risques ou non. Selon certaines suppositions, tous deux seraient légèrement psychopathes—personnellement, je n'en sais rien—mais le cas échéant, on ne saurait considérer qu'ils posent peu de risques.

Je comprends ce que vous voulez dire. Cela influe sur nos travaux et sur les permissions de sortie, mais nous ne nous sommes pas étendus sur le sujet. Nous avons simplement signalé qu'il fallait en discuter. C'est toute la population d'ailleurs qui doit en discuter. Les détenus du pénitencier à sécurité maximale d'Edmonton ont dû vous le dire. Plusieurs comités de détenus que nous avons rencontrés l'ont répété. Les détenus préfèrent des peines plus courtes mais plus dures. Souhaitent-ils le retour du fouet ou d'autres éléments dérangeants de notre passé, je l'ignore. Certaines administrations ont mis sur pied des camps de travail. Certains ont suggéré d'envoyer les détenus dans le bois

[Text]

said, send them to the muskeg for six months; have them build a road and tear it up and build it back again, and then at the end it is done. Well, that is a debate for another day, I think.

Mr. Thacker: Mr. Chairman, it is an excellent report, and I hope as a committee we are able to push the system to adopt the vast majority of your recommendations. Thank you.

Ms Pepino: Thank you, sir. Thank you for that.

Mr. Lee: I, too, want to commend the task force for its report. There is an excellent balance of skills in the three people on the task force. I do have some questions about the report, but on balance I think it is a very useful, skilled contribution to the legislative committee's work here.

• 1145

I would like to address the role of the institution head in granting temporary absences. I start with the premise that I don't think the institution head should be involved in release decisions. Historically, it was always the warden who made these decisions, and that power has evolved with the warden over all these years. Now we have a system in which we have a new instrument making release decisions, the National Parole Board. So now we have two administrative units that make decisions on release. If we are looking at the issue of accountability, we have two systems from whom we have to seek accountability. We have two bodies of expertise developing, one inside the walls and one outside.

I'm uncomfortable with the errors that have been made in the past on temporary absences, errors I think have been made within the institution. At present there appears to me to be a lack of accountability. I view the institution head as vulnerable—systemically vulnerable. The institution head has to run an institution. It has to be run effectively administratively. He or she is responsible for keeping the place secure. Risk to the community is paramount there. He or she is an arbiter of problems inside the institution. He or she is a paymaster. All kinds of things. Then, in trying to make the politics of the inmate population work, he or she has to decide about temporary absences. I think that was exactly one of the causes of the Gingras temporary absence and tragedy. The institution head or the institution mechanism became involved in giving temporary absences as *quid pro quos* for other reasons, not having to do with rehabilitation.

So I start with that premise.

In your recommendation 23 you appear to be addressing my concern by suggesting the institution head's jurisdiction to grant temporary absences be reduced in the case of dangerous sex offenders. There isn't a perfect parallel, but in your recommendation 34, regarding women, you could have also, but you did not, address the issue of red-carded, non-sexual offenders.

Ms Pepino: We did address it.

Mr. Lee: You could have used the same thing; in other words, shrunk the authority of the institution head. You must have been sensitive to the same thing I have just described, that the institution head may not always be the best person to be deciding on risk to society.

[Translation]

pendant six mois pour y construire inlassablement une route jusqu'à ce qu'elle soit parfaite. Ce n'est pas le moment d'en discuter maintenant.

M. Thacker: Monsieur le président, c'est un excellent rapport et j'espère que le comité réussira à faire adopter la grande majorité de ses recommandations. Je vous remercie.

Mme Pepino: Merci, monsieur. Merci de votre appui.

M. Lee: Moi aussi, je tiens à féliciter le groupe de travail pour son rapport. Les compétences de ces trois membres sont savamment dosées. Je me suis posé certaines questions à la lecture du rapport, mais je trouve tout de même que, dans l'ensemble, c'est un document bien fait et très utile qui apporte beaucoup aux travaux du comité législatif.

Je veux traiter du rôle que joue le directeur du pénitencier dans l'octroi des permissions de sortie. Je pars de l'hypothèse que le directeur ne devrait pas se mêler de décider des libérations. Par le passé, c'était toujours lui qui décidait et ce pouvoir a évolué parallèlement au poste de directeur. Maintenant, il y a aussi la Commission nationale des libérations conditionnelles qui s'occupe de décider des libérations. Cela fait deux entités administratives pour décider de la libération des détenus. Nous pouvons donc demander des comptes à deux systèmes différents; un à l'extérieur des murs, l'autre à l'intérieur.

Les permissions de sortir accordées par erreur me gênent, et je pense qu'elles ont généralement été commises à l'intérieur des pénitenciers. J'ai comme l'impression que les directeurs des pénitenciers ne se sentent pas responsables. Le système les rend vulnérables. Les directeurs sont chargés d'administrer efficacement les pénitenciers. Ils doivent en assurer la sécurité. Le plus important, c'est la protection de la population. Le directeur se fait l'arbitre des problèmes internes. C'est lui qui s'occupe de la paye et de toute l'intendance. En plus d'assurer le respect des règles par les détenus, le directeur doit décider des permissions de sortir. Il s'agit certainement là de l'une des causes de la tragédie qui a résulté d'une permission de sortie accordée à Gingras. Les directeurs des pénitenciers ont commencé à donner des permissions de sortie pour d'autres raisons que la réadaptation.

Je pars donc de cette hypothèse.

Votre recommandation 23 semble régler le problème en proposant que les directeurs des pénitenciers aient moins de latitude dans l'octroi de permissions de sortie quand il s'agit de délinquants sexuels dangereux. On peut faire un parallèle, bien qu'imparfait, avec la recommandation 34 concernant les femmes où vous auriez pu aussi traiter des détenus fiches rouges qui ne sont pas des délinquants sexuels.

Mme Pepino: Nous n'en avons pas traité.

M. Lee: Vous auriez pu limiter la latitude des directeurs des pénitenciers. Vous avez dû trouver vous aussi que les directeurs des pénitenciers ne sont souvent pas les mieux placés pour décider du risque qu'un détenu représente pour la société.

[Texte]

Then I look at your recommendation 39, and 39 seems to fly in the face of what we've just been describing. It recommends that rather than delegating National Parole Board release decisions to the commissioner of CSC, our bill here should be amended to permit delegation of NPB release decisions right down to the institution head, for everybody, specifically including section 116, lifers and others, violent offenders—the most dangerous category of offender. You have recommended that decision be able to be delegated from NPB down to the institution head, which I think flies in the face of your red card suggestion. I would like you to explain that.

Ms Pepino: Let me just take your premise, because I disagree fundamentally with part of it and I owe you the explanation.

First of all, on the issue of accountability, with the greatest of respect, I don't think the National Parole Board is any more or less accountable than Correctional Service Canada. The same minister is responsible for those things. If anything, I think Correctional Service Canada would be more accountable in that the people engaged and employed by them are employees of a ministry. They are traditional civil servants, whereas National Parole Board is more of an arm's length agency.

• 1150

I would hasten to add, and with the greatest respect. . . I mean nothing disparaging in this—

Mr. Lee: You don't have to include all those remarks about respect. Just get right into it.

Ms Pepino: Wait until you hear what I have to say. I don't think the National Parole Board has the corner on infallibility. I would remind the minister that it was the National Parole Board that made the decision to release Melvin Stanton on temporary absence. So although the institutional head made the decision in both the Gingras case, which was a terrible error of judgment in my opinion, and in the Legere case, which was a bad mistake but the man needed medical treatment by all accounts. . . It was an escape, it wasn't—no, those were slightly different. Everyone can make a mistake, and the Parole Board has in the past as well.

Third, we came down to our recommendation and I'd like to clarify it. The institutional head will get the opportunity to make a decision on temporary absences for lifers, sex offenders and repeat offenders, but only if those people have been certified to be green card as a result of a thorough risk assessment.

We're taking it back to the individual assessments. We're not paying attention to why they're there but to how they've done while they're there. From that perspective they can have all of those crimes, but those are not red card people. I'd like to be very clear on that. The red card people continue to be at the National Parole Board level.

[Traduction]

Votre recommandation 39 semble pourtant contredire ce que l'on vient de dire. Elle suggère qu'au lieu de déléguer le pouvoir décisionnel de la Commission nationale des libérations conditionnelles au commissaire du SCC, le projet de loi que nous étudions devrait être amendé afin de permettre la délégation de ce pouvoir au directeur de l'établissement, pour toutes les catégories de détenus, notamment ceux visés par l'article 116, ceux condamnés à l'emprisonnement à perpétuité, ceux qui ont commis des crimes violents—bref, la catégorie la plus dangereuse. En recommandant ainsi que le pouvoir décisionnel de la Commission puisse être délégué au directeur de l'établissement, vous contredisez votre recommandation concernant les détenus fiches rouges. Je voudrais que vous m'expliquiez.

Mme Pepino: Parlons d'abord de votre hypothèse parce que je ne l'admets pas entièrement, et je dois vous expliquer pourquoi.

Tout d'abord, pour ce qui est de la responsabilité. En toute déférence, je crois que la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service correctionnel du Canada assument autant de responsabilités l'un que l'autre. Le même ministre est responsable des deux organismes. Je crois d'ailleurs que l'on peut plus facilement demander des comptes au Service correctionnel du Canada puisque ses employés sont des fonctionnaires du ministère, tandis que ceux de la Commission nationale des libérations conditionnelles sont à l'emploi d'un organisme indépendant.

Je m'empresse d'ajouter qu'en toute déférence. . . et ce n'est pas une critique. . .

M. Lee: Vous n'avez pas à mettre des gants blancs. Allez-y.

Mme Pepino: Si seulement vous saviez ce que je vais dire. Je ne crois pas que l'infaillibilité soit l'apanage de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Il faudrait rappeler au ministre que c'est la Commission qui a décidé d'accorder à Melvin Stanton la permission de sortie. Même si c'est le directeur du pénitencier qui a pris la décision dans l'affaire Gingras, une terrible erreur de jugement selon moi, et dans l'affaire Légère, une terrible erreur mais celui-ci avait besoin de soins médicaux et. . . En fait, c'est bien différent puisqu'il s'est évadé. De toute façon, n'importe qui peut faire une erreur, et la Commission des libérations conditionnelles en a déjà fait.

Nous en venons maintenant à la recommandation que je veux préciser. Le directeur du pénitencier pourra décider d'accorder une permission de sortie à des détenus à perpétuité, à des délinquants sexuels et à des récidivistes, mais seulement s'ils ont obtenu une fiche verte à l'issue d'une évaluation exhaustive des risques.

Nous en revenons aux évaluations individuelles. Il ne faut pas s'arrêter à ce qui les a conduit en prison; mais à ce qu'ils ont fait depuis qu'ils sont au pénitencier. L'important, c'est que l'évaluation n'ait pas abouti à une fiche rouge. Les détenus à fiches rouges devront être évalués par la Commission nationale des libérations conditionnelles.

[Text]

Another reason we did it was a very practical one. The workload of the National Parole Board is presently shared with Correctional Service on a decision-making basis, because National Parole Board has automatically delegated any decision regarding an offender serving less than five years. A "guesstimate", an educated eyeballing of the numbers makes us believe that the same quantity of cases will likely result from this new way of cutting them, so the parole board will continue to have a heavy workload but it will be characterized on a different basis.

Next, and the reason I disagree fundamentally with your justification, is that an institutional head is closer to the inmate and is capable of moving very quickly. One of the problems with the parole board is that it's unwieldy, it takes a lot of paper, it takes a lot of time and you must have hearings. They can't move quickly to deal with conditions or changes in an inmate's position. A warden, on the other hand, can walk down and meet the offender himself or herself. That's very valuable.

Finally, as a result of the Weir report and the investigation into the Gingras case, the circumstance that lead to that will never happen again. Throughout the system there is now a built-in safeguard that no warden can make a decision on his or her own hook. All of them must go through these committees—certainly in maximum security institutions. We visited institutions at all levels of security and they all had these committees, where a large number of people went through a multi-step procedure to ensure that they were all accountable for the decision. Again, that's why I say I can't agree with your fundamental precept.

Finally, there is recommendation 12. That's one place where we believe accountability can be strengthened, because we hope it will be shared between the two bodies. For those correctional plans in certain types of cases, particularly those posing highest risk, and this comes back to Mr. Thacker's second question to Mr. Stewart, the difficulty we've had in the past is that we've had two solitudes—the National Parole Board and Correctional Services Canada.

Although tremendous strides have been made in the recent past to bring those two together, by virtue of history and how they developed there hasn't been the proper kind of information sharing and co-operation. This was not because of empire building or the like; it has just been tradition we have called for here.

• 1155

Recommendation 12 will again, we hope, blend and strengthen those ties and that communication and that accountability for Correctional Service, because what we've said is, particularly for those high-risk cases where the Parole Board will eventually be making the release decision, Correctional Service today will create a correctional plan.

But we want to make sure the Parole Board is brought in and can harmonize and have some input to that correctional plan early on. In the same fashion, we want to ensure for those cases in which CSC would be the decision-maker, that

[Translation]

Nous avons une autre raison pratique de faire cette recommandation. Une partie de la charge de travail de la Commission nationale des libérations conditionnelles retombe sur le Service correctionnel puisque la Commission délègue automatiquement toute décision concernant un délinquant purgeant une peine d'emprisonnement inférieure à cinq années. Nous avons estimé que cette façon de procéder entraînera la délégation d'un nombre comparable de dossiers. La Commission aura donc la même charge de travail qui se répartira différemment.

De plus, si je n'admets pas votre hypothèse, c'est parce que je trouve les directeurs des pénitenciers plus proches des détenus et donc capables de réagir très rapidement. Le problème de la Commission, c'est sa lourdeur et sa bureaucratie. Il faut beaucoup de paperasse, beaucoup de temps et des audiences. La Commission ne peut pas réagir rapidement si la situation d'un détenu vient à changer. Le directeur par contre peut aller rencontrer le détenu lui-même. C'est très utile.

Enfin, suite au rapport Weir et à l'enquête sur l'affaire Gingras, les mêmes circonstances ne se reproduiront plus jamais. Un directeur de pénitencier ne pourra jamais plus prendre une telle décision seul. Dans les établissements à sécurité maximale, il faudra passer par des comités. Nous avons visité des pénitenciers à tous les niveaux de sécurité, et chacun avait des comités. La plupart des gens suivent les diverses étapes de la procédure pour justifier leurs décisions. Voilà pourquoi je n'accepte pas votre hypothèse.

Il y a aussi la recommandation 12 qui va renforcer l'obligation de rendre des comptes puisque les deux organismes devront le faire conjointement. Pour les plans correctionnels dans certains cas, en particulier pour les détenus qui présentent un risque élevé—et cela nous ramène à la deuxième question que M. Thacker a posée à M. Stewart—le problème auparavant, c'était qu'il y avait deux solitudes: la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service correctionnel du Canada.

Même si l'on a fait d'immenses progrès récemment pour rapprocher les deux organismes, leur passé et leur évolution leur rendent difficile le partage des informations et la coopération. Ce n'est pas parce que chacun veut préserver son empire, c'est tout simplement par habitude.

Nous espérons que la recommandation 12 renforcera les liens entre les deux organismes et la responsabilité du Service correctionnel, car si la Commission des libérations conditionnelles décidera de la libération des détenus posant un risque élevé, c'est le Service correctionnel qui préparera les plans correctionnels pour eux.

Nous voulons toutefois être certains que la Commission des libérations conditionnelles pourra faire valoir très tôt son opinion sur les plans correctionnels. Nous nous assurerons ainsi par la même occasion que, même pour les cas dont

[Texte]

the National Parole Board as well could have some opportunity to have some input. They don't get a veto, they don't get to approve it, but rather there is information sharing and with regard to correctional plans, the views of the board are sought.

Those are all reasons and safeguards and why we think—and we stand very firmly behind our belief—that the institutional head should be granted, in some circumstances for low-risk offenders only, the opportunity to make the decision.

Mr. Lee: The task force certainly isn't in a position to give an ironclad guarantee that every decision made by an institution head in this country will be done after a committee review. I realize the system has been put in place, but as has been pointed out here today, the system is comprised of human beings and they have and can and will hopefully not, but probably will, make mistakes in the future.

Ms Pepino: May I just add something in response to that?

Mr. Lee: No, just permit me to finish and then you can respond. You have indicated in your answer that the warden is the only one who can move with speed to give these releases, as opposed to the National Parole Board. I suggest to you that speed is one item that is not a criterion when you're talking about releases that deal with risk to the public. It should never be a factor when risk to the public is there.

So if you're saying he or she can move more quickly than the National Parole Board, I say that's a cute academic issue, but I would never want to see speed as a reason for letting an institution head make a poor decision.

You operate on the assumption the institution head won't make a poor decision, but I suggest to you—and your comment would be useful—that an institution head, because of the role he or she plays within the institution with all the staff, all the inmates, all the stuff that's going on in there, is often in a position of conflict, sitting in the middle of this vortex of intra-institutional politics. To the extent that he or she sits in that position of potential conflict, it's not a good position from which to be making good, solid, objective, risk-oriented decisions about release. That's what I would put to you, and you had a comment you wanted to make about something else.

Ms Pepino: I did, and I apologize for having broken in. With regard to the point I was attempting to respond to at that point, I think you said this panel cannot guarantee that across Canada every institutional decision-maker will follow the requirements of the Weir report and have a committee.

We can't guarantee it, but I can say with tremendous confidence that I believe the system is now geared that way, and specifically I would draw your attention to the section in our report that deals with the findings of the audit done. One of the very specific questions asked in 1990 and again as recently as January of this year by the audit team, and which will be revisited on our recommendation in the fall of this year, has to do with exactly that.

[Traduction]

devra décider le SCC, la Commission aura son mot à dire. Elle ne pourra pas s'y opposer et ne sera pas tenue de donner son approbation, mais elle devra transmettre les renseignements dont elle dispose et donner son opinion sur les plans envisagés.

Voilà des garanties grâce auxquelles, nous en sommes convaincus, les directeurs de pénitencier devraient avoir le pouvoir d'autoriser les permissions de sortir, dans certaines circonstances, pour les délinquants présentant peu de risques.

M. Lee: Le groupe de travail n'est certainement pas en mesure de garantir que chacune des décisions prises par un directeur de pénitencier au Canada fera suite à une étude en comité. Je comprends que le système est en place, mais comme on l'a fait remarquer aujourd'hui, il est administré par des êtres humains, qui finiront certainement par faire une erreur un jour ou l'autre.

Mme Pepino: Puis-je ajouter quelque chose?

M. Lee: Non, laissez-moi finir d'abord. Vous avez répondu que les directeurs de pénitencier sont les seuls à pouvoir autoriser rapidement une permission de sortir, contrairement à la Commission des libérations conditionnelles. La vitesse de réaction n'est certainement pas un critère dont il faille tenir compte lorsqu'il s'agit d'accorder une permission de sortir à un détenu qui présente des risques pour la société. Ce facteur ne devrait jamais entrer en ligne de compte lorsqu'il y a des risques.

Qu'un directeur de pénitencier puisse agir plus rapidement que la Commission nationale des libérations conditionnelles, c'est bien beau, mais ce n'est certainement pas une raison pour lui permettre de prendre une mauvaise décision.

Vous partez du principe qu'un directeur d'établissement ne peut pas prendre de mauvaises décisions, alors que je crois, moi, qu'il est souvent en conflit d'intérêts, étant donné le rôle qu'il doit jouer au pénitencier par rapport au personnel, aux détenus et à tout ce qui s'y passe. Il est intimement lié au petit jeu de pouvoir à l'intérieur du pénitencier. Ce n'est pas ainsi qu'un directeur peut prendre une décision objective sur les risques d'une libération. Je voudrais savoir ce que vous en pensez, et vous pourrez aussi ajouter votre commentaire de tout à l'heure.

Mme Pepino: Oui. Je m'excuse de vous voir interrompu. Ce que je voulais vous dire plus tôt, c'est que notre groupe ne peut pas garantir que chaque directeur d'établissement suivra les consignes du rapport Weir et formera un comité.

Je suis toutefois certaine que le système est maintenant prévu pour cela. J'attire d'ailleurs votre attention sur la partie de notre rapport qui traite des conclusions de la vérification faite. L'équipe de vérification a posé en 1990 des questions qui portent très exactement là-dessus et elle les a posées à nouveau en janvier dernier. Il en sera question dans nos recommandations, qui seront présentées l'automne prochain.

[Text]

I can say to you categorically that in every institution we visited, and we were in close to a dozen, there was that committee there. I can't guarantee, no, but I do believe that institutional heads value their jobs, and I can say to you with great confidence that it is now absolutely mandatory within the system.

[Translation]

Je peux vous affirmer que dans tous les pénitenciers que nous avons visités—et c'est près d'une douzaine—nous avons trouvé un comité. Je ne peux pas vous assurer qu'il y en a un dans chaque pénitencier, mais je crois que les directeurs d'établissement tiennent à leur emploi et je suis certaine que le système exige maintenant la création de tels comités.

• 1200

Secondly, I agree with you wholeheartedly that speed should not be a reason for a poor decision. If I left you with that impression as one of my reasons, I apologize. Instead, what I intended to say was, for low-risk offenders—and that is who we are talking about here, low-risk offenders—the person who is close to the people who are working with him on a day-to-day basis has the opportunity to make rapid decisions if circumstances change.

Vous avez tout à fait raison de dire que la rapidité ne devrait pas justifier une mauvaise décision. Si j'ai pu vous donner l'impression que c'était le cas, je m'en excuse. Ce que je voulais dire, c'est que pour les délinquants présentant peu de risques—et c'est bien d'eux qu'il s'agit ici—ceux qui travaillent le plus étroitement avec eux tous les jours sont le mieux placés pour prendre des décisions rapidement si les circonstances viennent à changer.

I will draw on my experience with Stanton. In the Stanton matter, there had been some changes to his condition after the preparation of his case for the National Parole Board, but before the meeting and their decision was taken, that didn't get put in front of the decision-makers. The institutional head would have known about that. The institutional head would have had the ability to take that into consideration.

Je vais vous exposer mon expérience personnelle de l'affaire Stanton. La situation du détenu Stanton avait changé après que son dossier avait été préparé pour la Commission des libérations conditionnelles, et ces changements n'ont pas été présentés avant que la décision soit prise. Le directeur de l'établissement, lui, aurait été au courant. Il aurait pu en tenir compte dans sa décision.

But I would ask you again to remember the kinds of decisions we believe strongly should be left with institutional heads have to do with low-risk offenders.

N'oubliez pas que les décisions qui devraient être laissées à la discrétion des directeurs d'établissements concernent des détenus posant peu de risques.

Mr. Lee: That being the case, and I accept that, your recommendation number 39, dealing with subclauses 117.(1) and 117.(3), refers to a process of delegation to institution head in respect of any class of offenders or class of absences.

M. Lee: Dans ce cas, votre recommandation numéro 39, visant les paragraphes 117.(1) et 117.(3) parle de la délégation de pouvoir aux directeurs de pénitencier sans préciser de quelle catégorie de détenus ou de permissions il s'agit.

That's everything. You have accepted the process of delegating, not just for low-risk offenders, but everybody.

C'est tout. Vous parlez de délégation de pouvoir. Pas seulement pour les délinquants peu dangereux, mais pour tout le monde.

Ms Pepino: I see what you are saying. Yes, that's true, because what the legislation does is repeat the old characterization of identifying people by what they have been convicted of, by the length of the sentence.

Mme Pepino: Je vois ce que vous voulez dire. C'est vrai, parce que la loi continue de classer les gens selon le crime qu'ils ont commis et la durée de leur peine.

Rather than rewriting all the legislation—we were trying to be very practical—what we said in other recommendations is, if you can incorporate this concept of risk assessment then that should fit within your legislative delegation, and the two are not in conflict.

Plutôt que de recommander la modification de la loi—comme nous avons voulu simplifier les choses—nous recommandons d'intégrer le concept de l'évaluation des risques à la délégation de pouvoir prévue dans la loi. Ainsi, il n'y a pas de problème.

If there has been a lifer, someone convicted of manslaughter, of second-degree murder, who has been identified as low risk by all the tests that have been put in place, then yes indeed, our recommendation would have subclauses 117.(1) and 117.(3) permit the delegation of decision-making about that person to be granted to the institutional head.

S'il s'agit d'un condamné à perpétuité pour homicide involontaire ou meurtre au deuxième degré, et que tous les tests désignent comme une personne posant peu de risques, alors les paragraphes 117.(1) et 117.(3) devraient déléguer au directeur du pénitencier le pouvoir de lui accorder une permission de sortir.

Mr. Lee: Thank you, Mr. Chairman.

M. Lee: Merci, monsieur le président.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Lee. Mr. Tétreault.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Lee. Monsieur Tétreault.

M. Tétreault (Laval-Centre): Une simple question. Dans votre rapport, au paragraphe 2 du premier chapitre vous dites:

Mr. Tétreault (Laval-Centre): One simple question. In your report, paragraph 2 of the first chapter, it says:

[Texte]

Certaines permissions de sortir ayant abouti à des échecs notoires aux conséquences parfois tragiques, on a remis en question tant les politiques et les procédures qui les régissent que la façon dont les congés sont accordés. Le public et les parlementaires se sont interrogés sur la valeur de certaines permissions de sortir, en particulier des sorties dites de «socialisation».

Pouvez-vous nous dire de quelle façon vous avez traité cette question-là? Avez-vous fait quelque chose pour calmer les inquiétudes ou même parfois les révoltes du public et des parlementaires au sujet de ces permissions de sortie, dites de socialisation? On pense au cas de Takahashi, ou de Gingras qui est allé faire un petit tour au centre d'achats, ou d'autres qui sont allés assister à une partie de hockey. Avez-vous traité de cette question-là? Ou de quelle façon en avez-vous traité?

Ms Pepino: I believe we have dealt with it in a number of ways. First and foremost, the new policy of risk assessment, which when coupled with the paramountcy of risk in Bill C-36, should make it very clear that to the extent any human being can prevent those sorts of tragedies they will avoided.

With regard to the nature of the passes themselves, we have asked, or suggested rather, that they be tied to a purpose, that the decision-maker clearly identify the goal for that pass, in which case the pass wouldn't be granted solely to go golfing but because it was felt that leisure skills and recreation were required to be built in a particular circumstance.

The report taken as a whole, we hope, particularly when thinking as well of the public education recommendations, will address the concerns you have raised and will allow Members of Parliament to address the concerns of the public and to assure them their safety is being protected in two ways: first, by properly managing those offenders who are presently serving the incarceration period of their sentence; and second, and equally importantly, by preparing those offenders to be safely reintegrated, because the one fact we must remember is that almost everyone eventually becomes a part of the community again.

[Traduction]

A number of high-profile failures of TAs, some with tragic consequences, have raised questions about both the adequacy of TA policies and procedures and the care with which they are implemented. Questions have been raised by the public and in Parliament about the value of certain types of TAs, particularly those in the socialization category.

Can you tell us how you have addressed this issue? Have you done anything to alleviate concerns expressed sometimes vigorously by the public and by members of Parliament about these temporary absences supposedly for socialization? When you think the Takahashi and Gingras cases who were taken to a shopping centre or to a hockey game, how did you address the issue?

Mme Pepino: De plusieurs façons. Tout d'abord, il y a la nouvelle politique de l'évaluation des risques qui, allée à la prépondérance des risques prévue par le projet de loi C-36, devrait indiquer très clairement qu'il faut éviter de telles tragédies, dans la mesure où un être humain peut les prévenir.

Quant à la nature des permissions elles-mêmes, nous avons proposé qu'elles soient accordées à une fin précise et que la personne accordant la permission indique clairement son but. Autrement dit, un laisser-passer pour aller jouer au golf ne sera pas donné pour cette seule raison, mais parce que le détenu visé doit apprendre à se divertir comme il faut.

Si l'on tient compte des recommandations concernant l'éducation du public, nous croyons que l'ensemble du rapport calmera les inquiétudes exprimées et permettra aux parlementaires de rassurer la population, dont la sécurité sera doublement protégée: premièrement, en gérant plus efficacement les délinquants qui sont en train de purger leur peine d'emprisonnement, et deuxièmement, en les préparant à une réinsertion sociale en douceur, car il ne faut pas oublier que les détenus finissent toujours par être libérés un jour ou l'autre.

• 1205

I hope that information is helpful to you, sir.

Mr. Rideout (Moncton): I have just a few questions. We still have time. It could be one question with a number of parts, if I can put it that way. One is on the area of drugs, and I know you have recommendations 14 and 15 on that subject. In our hearings we have heard some evidence with respect to drugs. One warden indicated that drugs are a serious problem and that they're having major problems in trying to grapple with it. Secondly, one witness, a former inmate, testified that every night before he went to bed he had been able to have a drink or some hash or whatever he wanted. It was disclosed that drugs obviously come into the institution in two ways: either people are bringing them in or temporary absences are allowing the inmates to bring drugs back in with them. Those are two basic ways in which it could happen.

J'espère que ces renseignements vous seront utiles.

M. Rideout (Moncton): J'ai seulement quelques questions à poser. Nous avons encore un peu de temps. Je peux aussi poser une seule question en plusieurs volets, si c'est préférable. Vos recommandations 14 et 15 portent sur les drogues. Au cours de nos audiences, certains témoins nous en ont parlé. Un directeur de pénitencier a dit que la drogue constituait un problème grave contre lequel il est très difficile de lutter. Un autre témoin, un ancien détenu, nous a raconté que tous les soirs avant de se coucher il avait pu boire de l'alcool, fumer du hasch ou obtenir quoi que ce soit d'autre. On nous a dit qu'il y avait deux moyens de faire entrer de la drogue dans un pénitencier: les nouveaux arrivants en apportent avec eux, et les détenus qui reçoivent la permission de sortir en rapportent à leur retour. Ce sont les deux principaux moyens d'en apporter à l'intérieur des murs.

[Text]

You've suggested some policies in that particular area. Do you have any strong recommendations as to the types of policies and the directions in which we should be going in trying to deal with what seems to be coming out as the major problem in institutions?

Ms Pepino: Yes. Some of the points we thought could be looked at under our recommendations, particularly 15, would call for mandatory urinalysis on the basis of reasonable grounds. There has been some confusion as a result of a court decision from Quebec that led to a delay by CSC with regard to mandatory urinalysis being demanded if they suspected people were using or importing drugs.

Particularly with regard to temporary absences, however, we wanted to accomplish two things. We wanted to protect those inmates who are not drug users or drug importers from being hit on by the ones who are.

We heard evidence that tremendous pressure is brought to bear on non-drug-using inmates who are law-abiding to that extent and who want to go out on a temporary absence, to the point where some of them were withdrawing applications for temporary absences. They were under such pressure that they said they did not want to be shaken down every time they go out because they know the warden will be on their case about not bringing drugs in and the drug lord of the prison will be on their case if they don't. So they're just abandoning TAs. That's not fair. It's just not appropriate.

Secondly, of course, we wanted to deal with the issue of drugs in the prisons themselves and, to the extent that some modest amount of drugs might be coming back in through people taking the risk on temporary absences and bringing them back. I do believe that, frankly, it's a small group that is doing so because it is so obvious, the wardens and institutional heads are so careful, and this is the first chance these people have to get out and the motivation to succeed is very high.

You will find statistics in our report that show that one of the reasons why temporary absences are so very successful when compared to other forms of conditional release is that nobody wants to mess up that early on. So we've attempted to protect the inmate who is going out by making such suggestions as the minute somebody's found importing drugs, that's it; all TAs are cancelled. Two results flow from doing so. First, there won't be any drugs coming into the institution and, secondly, the drug lord is going to know there's no sense in pursuing the law-abiding offender. That's our hope, at least. So that is the thrust of our recommendation 15.

Mr. Rideout: Great. On the second part of my question, the absence in the Allan Legere case was a medical escort or temporary absence. In that circumstance, none of the guards were armed or were armed with only a can of mace. There was almost a Keystone Cops situation, with a guard chasing Allan Legere, trying to squirt him on the back of the head.

[Translation]

Vous proposez certaines politiques. Pouvez-vous recommander des politiques et la voie à suivre pour régler ce qui semble être le pire problème des pénitenciers?

Mme Pepino: Oui. Nous avons pensé que nos recommandations, notamment la recommandation 15, qui propose l'analyse d'urine obligatoire lorsqu'on a des soupçons raisonnables, devrait permettre d'envisager certaines politiques. À la suite d'un jugement rendu au Québec, il y a eu une certaine confusion, et le SCC a retardé l'imposition de l'analyse d'urine à ceux qui étaient soupçonnés de consommer ou d'apporter des drogues.

Nous avons deux buts, surtout en ce qui concerne les permissions de sortir. Nous voulions éviter que les détenus qui ne consomment pas de drogues et n'en transportent pas ne deviennent la cible de ceux qui le font.

Beaucoup ont témoigné que les détenus qui ne consomment pas de drogues subissent des pressions telles qu'il leur arrive de retirer leur demande de sortie. Comme ils sont tiraillés entre le directeur de l'établissement qui les surveillera de près pour qu'ils ne rapportent pas de drogues, et celui qui supervise le trafic de la drogue à l'intérieur du pénitencier, qui leur en voudra de ne rien rapporter, ils préfèrent ne demander aucune permission. C'est injuste. C'est inacceptable.

Nous voulions aussi nous attaquer aux problèmes de la drogue à l'intérieur des pénitenciers et à la possibilité qu'une faible quantité soit effectivement rapportée par ceux qui ont obtenu une permission de sortir et qui veulent en prendre le risque. Franchement, je crois qu'ils ne doivent pas être nombreux à le faire parce qu'il est évident que les directeurs les surveillent de près. Or, c'est souvent la première occasion que ces gens-là ont de sortir, et ils sont très motivés.

Vous allez trouver dans notre rapport des statistiques montrant que l'une des raisons pour lesquelles les permissions de sortir ont tant de succès par rapport aux autres formes de libération conditionnelle, c'est que personne ne veut tout gâcher au début. Nous avons donc cherché à protéger les détenus qui sortiront en recommandant que toutes les permissions de sortir soient annulées dès que quelqu'un sera pris en flagrant délit de transporter de la drogue. Il en résultera deux choses. Premièrement, il ne rentrera plus de drogue au pénitencier, et deuxièmement, le caïd de l'endroit saura qu'il ne lui servira à rien de s'acharner contre les détenus décidés à respecter les règles. C'est du moins ce que nous espérons. Voilà l'objet de notre recommandation 15.

M. Rideout: Parfait. Maintenant, au sujet de l'affaire Allan Legere, il s'agissait d'une permission de sortir pour des raisons médicales. En l'occurrence, aucun des gardiens n'était armé, ou alors, il ne possédait qu'une bombonne de mace. Imaginez presque une scène de guignol où un gardien poursuit Allan Legere en tentant d'asperger sa nuque.

[Texte]

[Traduction]

• 1210

Do you have any recommendations on that? In some of your testimony earlier you were talking about not having armed situations when dealing with medical types of temporary absences.

Ms Pepino: Speaking for myself, I don't believe guns are much of a solution to a circumstance like that. In fact, we had at least one warden say guns can present a problem. As with any police escort circumstance, there's always the difficulty of an attempt being made to get the gun away.

That being said, there are some circumstances in which security escorts are armed.

More important than what we found in the training procedures, however, was emphasis on thinking ahead, being two steps ahead, anticipating, planning—and vigilance, vigilance, vigilance. That seems to be the best answer, frankly.

Mr. Rideout: The last part of my one question is whether you have any comments on electronic monitoring devices if the inmate is agreeable.

Ms Pepino: We didn't look into that. Maybe my colleagues have some comments. I know Mr. Stewart has had some experience with it. It was used provincially in B.C.

Mr. Stewart: It's true there has been some use, mostly in the provincial arena. It's a fairly costly arrangement. It's probably something that's still some distance away. The cost will come down and the ability to make it cost effective will go up. It's something for the future.

Mr. Rideout: The reason I mention it is we were getting some information to the effect that because of the overcrowded situation in prisons, they're utilizing temporary absences as an excuse to keep people out of prison because "there isn't any room at the inn". I wondered whether this might be one of the mechanisms that might be utilized to deal with that situation. Maybe you didn't find that in your studies.

Ms Pepino: We had that suggestion raised with us. But in fairness, if you look at temporary absences, they're for such limited durations of time, 48 or 72 hours, it's unlikely the TAs themselves would be used to deal with overcrowding. The way they might feed into that issue is they are a precursor to day parole and then full parole.

The one kind of electronic monitoring I certainly thought would be valuable is the telephone and the fax machine. We've heard of many circumstances in which temporary absences were granted on the basis of being supervised in the community. That is, an inmate had to go and report. If they were out at a job interview, for example, or doing a series of things in a fairly structured program and you knew it took 15 minutes to get from point A to point B, then you said, putting a condition on that person, "and when you get to point B, pick up the telephone and call us, please". That was very, very effective, because one of the things this whole process is geared to is relapse prevention; and you can't test that unless you put some of the real facts of life in front of the person. But the telephone is a darn good electronic monitor.

Avez-vous des recommandations à ce sujet? Vous avez dit un peu plus tôt qu'il était inutile d'avoir des gardiens armés lorsqu'il s'agit d'une permission de sortie pour raisons médicales.

Mme Pepino: Personnellement, je ne crois pas que le fait d'avoir une arme puisse être utile dans de telles circonstances. D'ailleurs, au moins un directeur de pénitencier nous a dit que le fait d'être armé pouvait plutôt poser un problème. Comme chaque fois qu'une personne est accompagnée d'un policier, il y a toujours le risque qu'on tente de lui enlever son arme.

Cela dit, il peut y avoir des circonstances où les gardiens devraient être armés.

La meilleure solution, ce serait plutôt une formation mettant l'accent sur la faculté de prévoir ce qui peut se passer, d'être prêt, de planifier, bref, la vigilance.

M. Rideout: J'en arrive à la dernière partie de ma question; que pensez-vous des dispositifs de surveillance électronique, si le détenu est d'accord.

Mme Pepino: Nous n'avons pas étudié la question. Peut-être mes collègues voudraient-ils ajouter quelque chose. Je sais que M. Stewart est un peu au courant puisque les centres de détention du gouvernement de la Colombie-Britannique s'en sont servi.

M. Stewart: C'est vrai qu'on s'en est servi, surtout dans les centres provinciaux. Cela coûte assez cher, et il faudra sans doute attendre que les prix baissent avant que cette solution ne devienne rentable. Ce n'est pas pour demain.

M. Rideout: Si j'en parle, c'est qu'on nous a dit qu'à cause de la surpopulation des prisons, on se sert des permissions de sortir pour renvoyer ceux pour lesquels on n'a pas de place. Je pensais qu'on pourrait peut-être se servir de ces dispositifs dans ces cas-là. Vous n'avez rien vu à cet effet dans vos travaux.

Mme Pepino: Quelqu'un a fait la suggestion. Mais il faut dire que les permissions de sortir n'étant accordées que pour 48 ou 72 heures, il est fort peu probable qu'on s'en serve pour régler un problème de surpopulation. Elles peuvent servir dans une certaine mesure puisqu'elles précèdent la semi-liberté et la libération conditionnelle totale.

La surveillance électronique la plus utile serait probablement le téléphone et le télécopieur. On nous a raconté qu'il arrivait que des permissions de sortir soient accordées à condition qu'une certaine surveillance s'effectue. Autrement dit, il fallait que le détenu fasse rapport. Par exemple, s'il s'agissait d'une entrevue pour un emploi, on préparait un programme assez structuré permettant de savoir qu'il fallait 15 minutes pour aller de A à B, et demandant au détenu de téléphoner en arrivant au point B. C'était une formule vraiment très efficace parce que ce qu'on veut surtout éviter, c'est la récidive. Or, le seul moyen de vérifier si une personne est fiable, c'est de la mettre en situation. Le téléphone est très utile pour la surveillance électronique.

[Text]

The Chairman: I want to take this opportunity, on behalf of the committee, to thank the panel for appearing before us, and to thank you for your very comprehensive report, which we will take into consideration. We hope Bill C-36 will be a better bill because of you.

I declare this meeting adjourned.

[Translation]

Le président: J'en profite pour remercier, au nom de tous les membres du comité, le groupe de travail d'avoir comparu devant nous. Nous vous remercions aussi de votre rapport si complet, dont nous allons tenir compte. Nous espérons pouvoir grâce à vous améliorer le projet de loi C-36.

La séance est levée.



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

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

WITNESSES

From the Temporary Absence Program for Penitentiary Inmates:

Jane Pepino, Q.C., Chairperson;
Bob Stewart, Member;
Lucie Pépin, Member.

TÉMOINS

Du Programme de permissions de sortie pour les détenus des pénitenciers:

Jane Pepino, c.r., présidente;
Bob Stewart, membre;
Lucie Pépin, membre.