

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. 46

Thursday, March 26, 1992

Chairperson: Bob Horner

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 46

Le jeudi 26 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

THURSDAY, MARCH 26, 1992
(54)

[Text]

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met at 9:30 o'clock a.m. this day, in Room 308, West Block, the Chairman, Bob Horner, presiding.

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

Acting Member present: Derek Blackburn for Ian Waddell.

Senator present: The Honourable Senator Earl Hastings.

Other Member present: Derek Lee.

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

Witnesses: From the Native Women's Association of Canada: Elizabeth Thomas, Barrister and Solicitor; Sharon MacIvor, Member. *From the Imprisonment and Release Subcommittee of the Canadian Bar Association:* John Conroy, Chair; Professor Michael Jackson; Professor Marie-Andrée Bertrand.

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

Elizabeth Thomas from the Native Women's Association made an opening statement and with Sharon MacIvor answered questions.

At 10:07 a.m., the Committee recessed.

At 10:25 a.m., the Committee resumed its meeting.

John Conroy, Professor Michael Jackson and Professor Marie-Andrée Bertrand from the Imprisonment and Release Subcommittee of the Canadian Bar Association each made an opening statement and answered questions.

At 12:51 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Dupuis

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 26 MARS 1992
(54)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit à 9 h 30, dans la salle 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Bob Horner (*président*).

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

Membre suppléant présent: Derek Blackburn remplace Ian Waddell.

Sénateur présent: L'honorable sénateur Earl Hastings.

Autre député présent: Derek Lee.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Philip Rosen, analyste principal; Patricia Bégin, attachée de recherche.

Témoins: De l'Association des femmes autochtones du Canada: Elizabeth Thomas, avocate; Sharon MacIvor, membre. *Du Sous-comité sur la détention et la libération de l'Association du Barreau canadien:* John Conroy, président; Michael Jackson, professeur; Marie-Andrée Bertrand, professeure.

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

Elizabeth Thomas, de l'Association des femmes autochtones du Canada, fait un exposé puis répond aux questions avec Sharon MacIvor.

À 10 h 07, la séance est suspendue.

À 10 h 25, la séance reprend.

John Conroy, Michael Jackson et Marie-Andrée Bertrand, du Sous-comité sur la détention et la libération de l'Association du Barreau canadien, font chacun un exposé et répondent aux questions.

À 12 h 51, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Richard Dupuis

[Text]

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, March 26, 1992

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 26 mars 1992

• 0936

The Chairman: I will call the meeting to order. We are considering Bill C-36, an act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of correctional investigator.

We are very pleased, in the first part of our meeting this morning, to welcome from the Native Women's Association of Canada, Elizabeth Thomas, who is a barrister and solicitor, and Sharon MacIvor, who is a member. Do you have an opening statement you wish to give at this time?

Ms Elizabeth Thomas (Barrister and Solicitor, Native Women's Association of Canada): Yes. I would like to make a couple of brief remarks about the thrust of our submission. Our submission goes to clauses 80 to 86 of the draft legislation, which concerns the provision of programming to aboriginal offenders.

The essence of our submission is that the control over the programming provided to native women offenders by the Correctional Service must be in outside native or aboriginal organizations. The basis for our submission is the experience of native women prisoners in Prison for Women, the experience of the evidence presented by native expert witnesses at the inquests into the deaths of native women at the Prison for Women, and the recommendations of the juries who presided over those inquests.

First of all, I would like to read from a report prepared by two former native women prisoners entitled "Survey of Federally Sentenced Women in the Community". It was part of the Creating Choices task force, which was a report on federally sentenced women prepared for the Solicitor General.

This is the reason why, in the experience of native women prisoners, programs that are delivered and controlled by the Correctional Service of Canada are not adequate to meet their needs. I am quoting from the report written by Fran Sugar and Lana Fox:

It is racism, past in our memories and present in our surroundings, that negates non-native attempts to reconstruct our lives. Existing programs cannot reach us, cannot surmount the barriers of mistrust that racism has built. It is only Aboriginal people who can design and deliver programs that will address our needs and that we can trust. It is only Aboriginal people who can truly know and understand our experience. It is only Aboriginal people who can instill pride and self-esteem lost through the destructive experiences of racism. We cry out for a meaningful healing process that will have real impact on our lives, but the objectives and implementation of this healing process must be premised on our need, the need to heal...

Le président: La séance est ouverte. Nous étudions le projet de loi C-36, Loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et l'incarcération, et portant création du Bureau de l'enquêteur correctionnel.

Nous sommes très heureux d'accueillir tout d'abord deux représentantes de l'Association des femmes autochtones du Canada, soit M^{me} Elizabeth Thomas, avocate, et M^{me} Sharon MacIvor, membre. Avez-vous une déclaration préliminaire à faire?

Me Elizabeth Thomas (avocate, Association des femmes autochtones du Canada): Oui. J'aimerais vous donner un bref aperçu de notre mémoire. Il porte sur les articles 80 à 86 du projet de loi relatifs aux programmes destinés aux délinquants autochtones.

Nous sommes essentiellement d'avis que la gestion des programmes conçus par le Service correctionnel à l'intention des délinquantes autochtones doit être confiée à des organismes autochtones. Nous fondons notre recommandation sur l'expérience vécue par les détenues autochtones à la prison pour femmes, les témoignages présentés par des spécialistes autochtones lors des enquêtes menées pour établir la cause du décès de détenues autochtones à cette prison et les recommandations formulées par les membres des jurys ayant participé à ces enquêtes.

J'aimerais d'abord vous lire un extrait d'un rapport rédigé par deux anciennes détenues autochtones qui s'intitule «Enquête portant sur la réintégration communautaire des femmes autochtones incarcérées dans des pénitenciers fédéraux». Ces femmes ont fait partie d'un groupe de travail dont le rapport «Le temps de choisir» recommandait au Solliciteur général certaines mesures à prendre quant aux détenues autochtones incarcérées dans des pénitenciers fédéraux.

Voilà pourquoi les détenues autochtones sont d'avis que les programmes mis en oeuvre par le Service correctionnel du Canada ne répondent pas à leurs besoins. Je cite un extrait du rapport rédigé par M^{me} Fran Sugar et Lana Fox:

Les non-autochtones ne peuvent pas nous aider à reconstruire nos vies en raison du racisme qu'ils continuent encore aujourd'hui d'afficher à notre endroit. Les programmes actuels ne peuvent pas surmonter la méfiance que le racisme a engendrée. Seuls les autochtones peuvent concevoir et mettre en oeuvre des programmes qui répondront à nos besoins et dans lesquels nous pouvons avoir confiance. Seuls les autochtones peuvent vraiment connaître et comprendre notre situation. Seuls des autochtones peuvent nous aider à regagner la fierté et l'estime de soi que le racisme nous a fait perdre. Nous réclamons des programmes de guérison susceptibles d'avoir un véritable impact sur nos vies et qui répondent vraiment à nos besoins.

[Texte]

In their report, the native women prisoners said the following:

Our understandings of law, of courts, of police, of the judicial system, and of prisons are all set by lifetimes defined by racism. Racism is not simply set by the overt experiences of racism, though most of us have known this direct hatred, have been called "dirty Indians" in school, or in foster homes, or by police or guards, or have seen the differences in the way we were treated and have known that this was no accident. Racism is much more extensive than this. Culturally, economically, and as peoples we have been oppressed and pushed aside by whites. We were sent to live on reserves that denied us a livelihood, controlled us with rules that we did not set, and made us dependent on services we could not provide for ourselves.

This experience which is related by these former native women prisoners really is a means of expressing the inability to connect with and trust service providers who are non-aboriginals. The draft legislation proposes that there be special programs for aboriginal offenders, but it does not place the control of the design and monitoring of those programs in aboriginal organizations that are independent of the Correctional Service of Canada. That is, in our submission, the problem with the draft legislation, and we have provided some draft legislation and amendments to the existing draft at the end of our submission.

• 0940

Those are our opening remarks.

The Chairman: Thank you very much. We will proceed with questioning.

Mr. Lee (Scarborough—Rouge River): The witnesses will know that the justice committee and Bill C-36—not necessarily in that order of priority—are very sensitive to the issue of corrections and native Canadians. It's fair to say that members of the committee have been searching, ever since I've been here, and not in vain, for ways, time, resources, and mechanisms for addressing that issue and the need to adapt our correctional system to meet the real needs of aboriginal societies as they differ across the country.

Your perspective is that of female native Canadians. Certainly you have had an opportunity to read the portion of Bill C-36 that tries to address the future. It doesn't lay down a great deal in terms of specifics, but, as I read it, there is enough latitude to address the needs insofar as we are capable of doing so, institutionally.

I want to ask you for a general comment first on whether or not the provisions of the bill that specifically address the institutional framework as proposed for aboriginal offenders meet the needs of the community as you perceive them from the female gender side.

[Traduction]

Voici ce qu'ont affirmé les détenues autochtones dans leur rapport.

Notre perception du droit, des tribunaux, de la police, du système juridique et des prisons est fonction du racisme dont nous avons fait l'objet. Le racisme ne se manifeste pas toujours de façon ouverte, bien que la plupart d'entre nous ayant ressenti la haine qu'on nous portait, avons été traitées de sales Indiennes à l'école, dans nos foyers d'accueil et dans les prisons et avons été victimes de discrimination du fait même que nous étions indiennes. Le racisme prend des formes encore plus sournoises et se constate notamment dans les domaines culturels et économiques. Comme peuple, nous avons été opprimés et mis de côté par les Blancs. On nous a confinés à des réserves où nous ne pouvons pas gagner nos vies, on nous a assujettis à des règles que nous ne nous sommes pas fixés et nous dépendons maintenant de services que nous ne pouvons pas assurer nous-mêmes.

Ces anciennes détenues autochtones expriment ainsi l'impossibilité dans laquelle elles sont de faire confiance aux non-autochtones dont la tâche est de leur offrir des services. Le projet de loi propose la création de programmes spéciaux destinés aux délinquants autochtones, mais il ne confie pas la conception et la mise en œuvre de ces programmes à des organismes autochtones qui ne relèvent pas du Service correctionnel du Canada. Nous attirons votre attention sur cette lacune fondamentale du projet de loi, et nous vous présentons certains amendements, en vue d'y pallier.

Voilà qui met fin à notre déclaration préliminaire.

Le président: Je vous remercie. J'ouvre la période des questions.

M. Lee (Scarborough—Rouge River): Les témoins savent que le Comité de la justice et le projet de loi C-36—pas nécessairement dans cet ordre—cherchent à tenir compte des besoins des autochtones dans le domaine correctionnel. Les membres du comité cherchent depuis longtemps, et leurs efforts portent fruit, à trouver les moyens, le temps et les ressources voulus pour faire en sorte que notre système correctionnel soit vraiment adapté aux besoins réels et divers des autochtones.

Vous nous présentez la position des femmes autochtones du Canada. Vous avez certainement eu l'occasion de lire la partie du projet de loi C-36 qui est axée sur l'avenir. On n'y propose rien de très précis, mais j'ai l'impression que l'objectif visé est de rendre le système suffisamment souple pour qu'il réponde aux besoins des autochtones dans la mesure du possible, sur le plan institutionnel.

J'aimerais d'abord savoir si les programmes spéciaux destinés aux autochtones dont la création est envisagée dans le projet de loi répondront aux besoins des détenus autochtones de sexe féminin?

[Text]

Ms Thomas: The view of native women offenders at the Prison for Women is that control of programming cannot rest with the Correctional Service of Canada. Clause 82 of the draft legislation provides that the service will establish a national aboriginal advisory committee, which will provide advice to the service on the provision of correctional services. This clause is inadequate, in our view, because it's one thing to establish a committee that provides advice and another to require the government or the Correctional Service of Canada to take that advice.

So what this legislation really does, in our view, is agree that there must be native programming and that along with native programming the government is required to have meetings with native people and to listen to their views, but there is no obligation on the part of the government to implement those views.

The other problem with the proposal is that it leaves open to the government the option to decide on the designated aboriginal groups with whom it meets. For instance, these could be very local groups in a region that is not very equipped to deal with the overall programming needs of women offenders. We are suggesting that the committee that is to be responsible for meeting with the government and for designing and monitoring the programs be composed of nationally recognized native organizations and native experts. In other words, we don't want the government to be in a position to say it met with a certain community group of native people, this is the advice the group gave the government, and then go off and do what the government wants to do anyway.

We want control of the design, implementation, and monitoring of the program to be with an outside native organization. The expertise to be able to design those programs effectively does not exist within the government.

Mr. Lee: Do you accept the process of consultation?

• 0945

Ms Thomas: We're saying that consultation is not sufficient, and having meetings at which advice may be provided is not sufficient. The way we've suggested the matter be dealt with is that clause 82 should read:

programs provided by the service under section 80 shall be designed and monitored by a committee composed of nationally recognized native organizations and native experts, pursuant to agreements under section 81.

Subclause 80.(2) could read:

the delivery of programs provided by the service under section 80 shall conform to standards established by a committee composed of nationally recognized native organizations and native experts, pursuant to agreements under section 81.

Mr. Lee: Okay. Do you find it acceptable that in the end the government will select the composition of the committee, the consultative group?

[Translation]

Me Thomas: Les délinquantes autochtones incarcérées à la prison pour femmes sont d'avis que la conception de ces programmes ne doit pas être confiée au Service correctionnel du Canada. L'article 82 énonce que le Service constitue un comité consultatif autochtone national chargé de le conseiller sur la prestation de services correctionnels aux délinquants autochtones. Or, à quoi bon obliger le Service correctionnel du Canada à créer un comité consultatif s'il n'est pas tenu de suivre ses conseils.

Tout ce que prévoit le projet de loi, c'est qu'on créera des programmes destinés aux autochtones et qu'on tiendra compte des vues exprimées par les autochtones, mais il n'est pas nécessairement question d'y donner suite.

Par ailleurs, le choix des groupes autochtones qui seront consultés est laissé au gouvernement. Ainsi, on pourrait décider de consulter des groupes locaux qui ne sont pas les mieux placés pour offrir des conseils au sujet des besoins des délinquantes autochtones. Nous proposons que le comité qui sera consulté par le gouvernement au sujet de la conception et de la mise en oeuvre des programmes se compose de spécialistes autochtones et de membres d'organismes autochtones nationaux. Autrement dit, nous voulons éviter que le gouvernement fasse comme bon lui semble sous prétexte qu'il a consulté quelques groupes communautaires autochtones.

Nous voulons que la conception, la mise en oeuvre et l'évaluation des programmes soient confiées à des organismes autochtones indépendants. De toute manière, le gouvernement n'est pas en mesure de concevoir des programmes efficaces.

M. Lee: Êtes-vous favorables au processus de consultation?

Me Thomas: A notre avis, des consultations ne sont pas suffisantes et le fait de demander conseil ne suffit pas non plus. Nous proposons le libellé suivant pour l'article 82:

Les programmes dispensés par le Service aux termes de l'article 80 sont conçus et évalués par un comité se composant de spécialistes autochtones et de membres d'organismes autochtones nationaux conformément aux accords conclus en vertu du paragraphe 81.

Le paragraphe 80.(2) se lirait comme suit:

Les programmes mis en oeuvre par le Service aux termes de l'article 80 se conforment aux normes établies par un comité se composant de spécialistes autochtones et de membres d'organismes autochtones nationaux, conformément aux accords conclus en vertu de l'article 81.

M. Lee: Très bien. Vous opposez-vous à ce que le gouvernement décide de la composition du comité consultatif?

[Texte]

Ms Thomas: We think the group or groups consulted should be selected by native organizations and native experts. The reason is that it's those groups and persons who are in a position to know who are the proper people to be consulting with the government on these matters.

Mr. Lee: I'm still searching for a distinction. You're making a distinction between the phrase "regional and local aboriginal advisory committees" and the terms you've used, which involve "nationally recognized native groups". Could you explain that distinction? As the term is used and defined in the bill, "aboriginal community" means "a first nation, tribal council, band, community organization or other group with a predominantly aboriginal leadership". I cannot see the distinction you appear to be making between your nationally recognized aboriginals and the definitions in the bill.

Ms Thomas: What we're suggesting is that the definition of "aboriginal community" in clause 79 be amended to say:

aboriginal community means a first nation, tribal council, band, community organization or other group with a predominantly aboriginal leadership, and includes a committee of nationally recognized native organizations and native experts.

"Aboriginal community" could mean that, and it is those groups, including a committee of nationally recognized native organizations and native experts, that the government can enter into agreements with pursuant to section 81. What we're concerned about is the government liaising with isolated, individual groups that might not have the expertise to provide the design and monitoring of the programs that are essential to native women.

Mr. Lee: I think it's fair for me to assume that you don't have a proposed definition of those excluded groupings, that you wouldn't be prepared to put one forward. I'm not sure the government would even want to define excluded groups, because the definition that's there is one that would include the groups you are—

Ms Thomas: It's not a question of excluding any particular groups. The issue is—

Mr. Lee: You just want the government to make the right choice when it comes to selecting.

Ms Thomas: That's right. If nationally recognized organizations are included as members of the committee, then it's less likely that isolated groups with limited expertise will be the primary people liaising with the government in these matters.

Mr. Lee: I wonder if we have a good sense of what you mean by "nationally recognized organizations". In my mind I think I understand, but would you care to elaborate so that we have a better picture of what that means?

Ms Thomas: There are nationally recognized native organizations. The Native Women's Association of Canada is one of them. There are also native experts in the field who gave evidence at the inquest into the deaths of people at

[Traduction]

Me Thomas: Nous pensons que les organismes autochtones et les spécialistes autochtones devraient établir la composition de ce comité étant donné qu'ils sont les mieux placés pour savoir qui le gouvernement devrait consulter.

M. Lee: J'essaie toujours de comprendre. Vous établissez une distinction entre les «comités consultatifs autochtones régional et local» et ce que vous appelez «les groupes autochtones nationaux». Pouvez-vous nous expliquer cette distinction? Aux termes du projet de loi, l'expression «collectivité autochtone» signifie «une nation autochtone, un conseil de bande, un conseil tribal ou une bande ainsi qu'une collectivité, une organisation ou un autre groupe dont la majorité des dirigeants sont autochtones». Je ne vois pas comment cela se distingue des groupes autochtones nationaux dont vous parlez.

Me Thomas: Nous proposons de modifier de la façon suivante la définition donnée à «collectivité autochtone» à l'article 79:

collectivité autochtone signifie une nation autochtone, un conseil de bande, un conseil tribal ou une bande ainsi qu'une collectivité, une organisation ou un autre groupe dont la majorité des dirigeants sont autochtones, et comprend un comité se composant de spécialistes autochtones et de membres d'organismes autochtones nationaux.

L'expression «collectivité autochtone» pourrait donc s'entendre également d'un comité se composant de spécialistes autochtones et de membres d'organismes autochtones nationaux avec lesquels le gouvernement pourrait conclure des ententes en vertu de l'article 81. Nous craignons seulement que le gouvernement consulte des groupes isolés qui n'ont pas nécessairement la compétence voulue pour concevoir et évaluer des programmes dont dépend le bien-être des femmes autochtones.

M. Lee: Je suppose que vous n'êtes pas prêtes à nous dire quels groupes vous voudriez voir exclus des consultations. Je doute que le gouvernement veuille exclure qui que ce soit car la définition qui figure dans le projet de loi s'applique aux groupes que vous. . .

Me Thomas: Nous ne proposons pas d'exclure qui que ce soit. La question est. . .

M. Lee: Vous voulez simplement que le gouvernement consulte les bonnes personnes.

Me Thomas: En effet. Si le comité comprend des membres d'organismes autochtones nationaux, il est moins probable que le gouvernement se contente de consulter des groupes possédant peu d'expérience du domaine.

M. Lee: Je me demande si nous comprenons bien ce que vous entendez par «organismes autochtones nationaux». Je pense comprendre, mais pourriez-vous nous donner une meilleure idée des groupes auxquels vous songez?

Me Thomas: Il s'agit des organismes autochtones nationaux comme l'Association des femmes autochtones du Canada. Nous songeons aussi aux spécialistes autochtones qui ont comparu devant la commission chargée d'enquêter sur la

[Text]

Prison for Women. Obviously, I don't think the legislation should go so far as to identify those groups or those individuals because that changes over time, but I think it is important that there be a recognition that there is a body of expertise out there and it's that body of expertise that should be relied on by the government.

Mr. Lee: Yes, I understand that. Your remarks here will be helpful in helping those who make these selections in the future to know exactly what you're proposing.

• 0950

Mr. Blackburn (Brant): Do you believe natives should be in our prisons at all?

Ms Thomas: This isn't really an issue we wanted to address in making our recommendations. Our recommendations are really focused upon the types of programming that should be available to natives in prison.

However, there is abundant evidence to the effect that natives are a seriously disadvantaged group in Canada. They end up in prison as victims themselves, really. Their prison experience, at least as far as women are concerned, ought to be a healing experience. That's what we hope the programming would be designed to address.

Mr. Blackburn: In reference to clauses 79 through to 84, I gather you don't agree with anything in this bill with respect to natives in the prison system.

Ms Thomas: No, that's not true.

Mr. Blackburn: What do you agree with?

Ms Thomas: We agree with clause 80. We agree with clause 81. We have a proposed amendment to clause 82, and there is a proposed amendment to subclause 83.(2). The proposed amendment to subclause 83.(2), again, is that aboriginal spiritual leaders be persons who are selected by an overall committee of nationally recognized native organizations and experts.

Mr. Blackburn: So you would argue, then, that native offenders should continue to be incarcerated in prisons, in this case federal prisons, but that the programming or the healing process that goes on within those institutions must change radically. It must be designed, applied and carried out by predominantly native helpers or assistants. Is that the general thrust of your argument?

Ms Sharon MacIvor (Member, Native Women's Association of Canada): Actually, we're abolitionists at the Native Women's Association of Canada. We don't believe in prisons at all.

Mr. Blackburn: That was my first question. That's why I put it.

Ms MacIvor: The second thing is that we're also realists. We realize that even though we don't believe in them, they're there. There is a period of time in which they will continue to be in operation.

So our concern in our input here isn't because we think the system is good and the system is effective and the system should continue; it's to put as much of our own expertise into place so that the experience of the people there at this time, and until such time as something that we think is going to work comes into place, will be effective for the people there.

[Translation]

cause des décès survenus à la prison pour femmes. Nous n'allons pas jusqu'à recommander qu'on nomme ces groupes et ces personnes dans le projet de loi, car ils peuvent changer, mais nous tenons à ce qu'on reconnaisse le fait qu'il existe des spécialistes du sujet auxquels le gouvernement devrait s'adresser.

M. Lee: Évidemment. Je suis convaincu que ceux qui choisiront les membres de ce comité tiendront compte de vos recommandations.

M. Blackburn (Brant): Croyez-vous qu'il y a vraiment place pour les autochtones dans nos prisons?

Me Thomas: Nous ne nous sommes pas vraiment penchés sur cette question. Nos recommandations portent essentiellement sur le genre de programmes qui devraient être offerts aux détenues autochtones.

Il est cependant bien évident que les autochtones figurent parmi les groupes les plus défavorisés au Canada. Ils aboutissent en prison parce qu'ils sont vraiment des victimes. Leur séjour en prison devrait permettre aux femmes autochtones de se reprendre en main. Les programmes qui leur sont offerts devraient les aider à y parvenir.

M. Blackburn: Je conclus de vos remarques au sujet des articles 79 à 84 que vous n'approuvez aucune des dispositions du projet de loi portant sur les autochtones.

Me Thomas: Ce n'est pas le cas.

M. Blackburn: Quelles sont les dispositions avec lesquelles vous êtes d'accord?

Me Thomas: Nous sommes d'accord avec les articles 80 et 81. Nous avons proposé un amendement à l'article 82 et au paragraphe 83.(2). Nous recommandons que les chefs spirituels soient choisis par un comité se composant de spécialistes autochtones et de membres d'organismes autochtones nationaux.

M. Blackburn: Vous pensez donc que les délinquants autochtones devraient continuer d'être incarcérés dans les prisons fédérales dans ce cas-ci, mais qu'il faut changer les programmes ou le processus de guérison prévus à leur intention. Vous voulez que la conception et la mise en oeuvre de ces programmes soient essentiellement confiées aux autochtones. Est-ce bien ce que vous soutenez?

Mme Sharon MacIvor (membre, Association des femmes autochtones du Canada): En fait, l'Association des femmes autochtones du Canada prône l'abolition des prisons. Nous ne croyons pas du tout aux prisons.

M. Blackburn: C'est bien ce que je croyais, et c'est pourquoi je vous ai posé cette question.

Mme MacIvor: Nous sommes cependant réalistes. Même si nous n'y croyons pas, nous ne pouvons pas nier leur existence. Elles ne disparaîtront pas du jour au lendemain.

Il ne faut donc pas en conclure que nous préconisons le maintien du système parce que nous sommes convaincues de son efficacité ou de sa valeur. Nous voulons tout simplement nous assurer qu'on tienne compte de notre expérience si l'on veut vraiment concevoir des programmes efficaces.

[Texte]

So it's wrong to say that our input here is, in essence, making our position an agreement that corrections should be in place and that our people should be in corrections. What we're trying to do here is to help the people who are there now and the people who will be there in the future the best way we can, until something else comes into play that would be better.

Mr. Blackburn: So you're trying to make the best of a bad deal right now.

Ms MacIvor: Yes, that's right.

Mr. Blackburn: These are temporary applications of your basic philosophy on corrections, as we call it. In fact, you're hoping that in the not-too-distant future there will probably be a separate criminal justice system and incarceration system, or whatever you wish to call it, for the native community in Canada.

Ms MacIvor: Yes.

Mr. Blackburn: I know you could go on for hours, but as briefly as possible, what type of system do you envisage for native offenders in this country?

Ms MacIvor: Actually, if you look at our history, dealing with deviant behaviour in communities was done within the communities themselves. Ideally that's what we're aiming for, to get into our communities to do some healing of the communities and have the communities pick up the responsibility for dealing with their own citizens within their communities.

• 0955

Historically, we were never one to send people out or isolate people or punish people for deviant behaviour. The majority of the addressing of deviant behaviour in a community was done through a process of re-education, so to speak.

Mr. Blackburn: So the whole community was involved, then, in the—if I can use the word—punishment, but you could use the word healing, or several other words.

Ms MacIvor: Yes.

Mr. Blackburn: That is not happening today of course. We banish deviant behaviour behind prison bars and expect the system itself to correct it. I guess that's why they're called correctional institutions.

Maybe this is a silly question, but do you see any healing going on today within the Correctional Service of Canada with respect to natives? When I say natives, I am referring to male and female here.

Ms MacIvor: We do not speak for the native male. We have not had any contact whatsoever with native men in a correctional setting. So our remarks are specifically for aboriginal women in corrections.

Mr. Blackburn: Okay.

Ms MacIvor: There is absolutely no healing going on. As a matter of fact, when the women get into prison, they come out worse than when they went in, if that is possible. There's no healing within the system right now.

[Traduction]

Nous ne voudrions donc pas laisser l'impression que nous sommes favorables au système correctionnel et à l'emprisonnement de nos gens. Nous voulons simplement aider ceux qui sont déjà incarcérés dans les prisons ainsi que tous ceux qui le seront dans l'avenir.

M. Blackburn: Vous voulez donc tirer le meilleur parti possible d'un mauvais système.

Mme MacIvor: En effet.

M. Blackburn: Vous nous avez donc présenté des recommandations provisoires. En fait, vous espérez que dans un avenir assez rapproché, on crée un système de justice pénale distinct à l'intention des autochtones.

Mme MacIvor: Oui.

M. Blackburn: Je sais que vous pourriez m'en parler pendant des heures, mais pourriez-vous nous décrire aussi brièvement que possible le genre de système que vous envisagez pour les autochtones?

Mme MacIvor: Dans le passé, les autochtones veillaient eux-mêmes à sanctionner ceux qui s'écartaient de la norme. Nous voudrions idéalement revenir à cette situation de manière à ce que nos collectivités se sentent responsables de leurs citoyens et prennent en charge les contrevenants.

Nous n'avons pas l'habitude d'isoler ou de punir ceux qui dévient de la norme. La façon dont nous nous y prenons avec ces gens, c'est de les rééduquer si l'on veut.

M. Blackburn: C'est donc toute la collectivité qui participait au châtement, si je peux m'exprimer ainsi, mais je sais qu'on peut parler de la guérison des contrevenants.

Mme MacIvor: Oui.

M. Blackburn: Ce n'est plus le cas aujourd'hui. Nous bannissons de la société ceux qui s'écartent de la norme, et nous comptons sur le système pour les ramener dans le droit chemin. Je suppose que c'est la raison pour laquelle nous appelons les prisons des établissements correctionnels.

Ma question vous semblera peut-être ridicule, mais pensez-vous que le Service correctionnel du Canada assure maintenant la guérison des autochtones? Je songe aux détenus des deux sexes.

Mme MacIvor: Nous ne parlons pas au nom des détenus masculins. Nous n'avons aucun contact avec eux dans les établissements correctionnels. Nos propos valent seulement pour les femmes autochtones qui sont incarcérées dans les établissements correctionnels.

M. Blackburn: Très bien.

Mme MacIvor: On ne favorise pas le processus de guérison. En fait, les femmes sont encore plus mal en point à leur sortie de prison qu'à leur entrée. À l'heure actuelle, le système ne favorise nullement la guérison des détenus.

[Text]

Mr. Blackburn: It is my understanding, and I may be wrong, but most of the native women who are in federal correctional institutions are there because of violent crimes. Is that correct?

Ms MacIvor: Not necessarily. There is a good percentage who are there for murder, manslaughter, aggravated assault—that kind of thing, yes.

Mr. Blackburn: Are most of those crimes committed as a result, at least in part, of drug abuse and alcohol abuse, and also physical abuse done to them?

Ms MacIvor: The report Elizabeth referred to done by Lana Fox and Fran Sugar... They surveyed federally sentenced women either in the system or in the community out on parole, or those who have finished their sentences. The percentage of violence in their lives was extremely high. We are looking at, in some circumstances, depending on whether it was physical abuse or sexual abuse, between 70% and 90% of them.

Mr. Blackburn: We had one native, one aboriginal witness before this committee, I believe on another bill within the last year, who said violence in the native community is a relatively new phenomenon among aboriginals. I have forgotten what his explanation was for that. Would you say that's a correct statement?

Ms MacIvor: Well, the violence being recognized in native communities is fairly new. It's only been in the last five years that the depth of the violence in the community has started to surface.

Mr. Blackburn: What do you ascribe that increase in violence to?

Ms MacIvor: I'm not a sociologist by any means but the—

Mr. Blackburn: From your experience.

Ms MacIvor: Well, from my experience, it is the oppressive nature of Canadian society in general. If you look at—

Mr. Blackburn: Non-native Canadian society.

Ms MacIvor: Well yes, the dominant society that is non-native, and how it translates itself into the communities.

Traditionally—and I'm only going to say a little bit on this issue because, you're right, I could talk for a long time on it—in our communities the power balance in the community was equally shared between different members of the community.

What has happened through the intervention of legislation, meaning Indian Act legislation—legislation specifically aimed at aboriginal people—is that this power balance has been drastically upset. So when we have in our communities today leaders or people who have a lot of power and that power starts to shift a little bit, we have a lot of violence going on.

We never traditionally had men with power in our communities. We had a balance of power within the community, and it wasn't even seen as power; it was seen as responsibility. Each person in the community had to balance his responsibility.

If you're looking at leaders of the community, the leaders weren't leaders to make decisions for the community; they were leaders to speak on behalf of the community and to say what the community wanted them to say.

[Translation]

M. Blackburn: Corrigez-moi si je me trompe, mais la plupart des femmes autochtones qui se trouvent dans des établissements correctionnels fédéraux doivent leur incarcération à un crime violent, n'est-ce pas?

Mme MacIvor: Pas nécessairement. Il est vrai cependant qu'un bon pourcentage d'entre elles ont commis un meurtre, un homicide involontaire ou des voies de fait graves.

M. Blackburn: La plupart de ces crimes sont-ils attribuables, en partie du moins, à l'alcoolisme, à la toxicomanie et aux mauvais traitements qu'elles auraient subis?

Mme MacIvor: Elizabeth a fait allusion à l'enquête menée par Lana Fox et Fran Sugar auprès de détenues actuelles, d'anciennes détenues ou de détenues jouissant de la libération conditionnelle. Elles ont constaté qu'il y avait beaucoup de violence dans leur vie. Entre 70 p. 100 et 90 p. 100 d'entre elles avaient été agressées physiquement ou sexuellement.

M. Blackburn: Un autochtone qui a comparu devant le comité au cours de l'année au sujet d'un autre projet de loi nous a dit que le phénomène de la violence est relativement nouveau dans les collectivités autochtones. J'oublie l'explication qu'il nous a donnée. Êtes-vous d'accord avec lui?

Mme MacIvor: Il est vrai que c'est depuis peu qu'on admet qu'il y a de la violence dans les collectivités autochtones. Ce n'est en fait que depuis cinq ans qu'on en parle.

M. Blackburn: À quoi attribuez-vous cette augmentation de la violence?

Mme MacIvor: Je ne prétends pas être sociologue, mais...

M. Blackburn: Donnez-nous votre avis personnel.

Mme MacIvor: À mon avis, il faut attribuer la situation au caractère oppressif de la société canadienne en général. Prenons le cas...

M. Blackburn: La société canadienne non autochtone.

Mme MacIvor: Oui, la société prédominante non autochtone.

Il est vrai que je pourrais parler pendant très longtemps du sujet, mais je serai brève. Autrefois, les pouvoirs étaient assez équitablement répartis dans les collectivités autochtones.

Cet équilibre a été perturbé avec l'adoption de la Loi sur les Indiens. La violence s'installe lorsque certains dirigeants veulent s'arroger tous les pouvoirs.

Autrefois, les hommes autochtones ne possédaient pas tous les pouvoirs. On ne parlait même pas de pouvoirs, mais de responsabilités, et celles-ci étaient partagées par tous les membres de la collectivité.

Les dirigeants autochtones ne devaient pas prendre des décisions à la place des membres de la collectivité, mais simplement se faire leur porte-parole.

[Texte]

[Traduction]

• 1000

So when you start upsetting that kind of thing and imposing on it a dominant society's view with a paternalistic kind of tone to it, the men in the communities are taught, despite some traditional training, that they have to be in control of what is going in, and when that control is not there it results in violence, which is a form of power and control. I am talking about violent—

Mr. Blackburn: So we have corrupted you with our approach to politics and power.

Ms MacIvor: Yes. The democratic approach to politics is very destructive in our communities because we had a consensual approach. If you are going to vote out of 25, 13 would sway the balance. If we wanted to do something it had to be 25 out of 25, and you would stay there until 25 out of the 25 agreed. And if you didn't agree, then you just didn't proceed with it.

Mr. Blackburn: I can assure you that we haven't solved that problem either.

Ms MacIvor: I really notice that.

Mr. Blackburn: We have a long way to go.

I have one final question. You say that only natives can treat or heal natives in the prison system today. Is that absolutely correct? Is it not possible for a non-native who has great experience with native people and native communities to have meaningful and positive input in these programs? Or would you simply draw a very strong line and say, I am sorry, the non-aboriginal Canadians are there, and the aboriginals are here; non-aboriginal Canadians really do not and can never understand native problems relevant to the correctional system and therefore they simply cannot ever have any input that is positive and meaningful? Is it that stark?

Ms Thomas: Part of the difficulty has been the lack of trust that native people have had because white service-providers have often been seen as divisive and destructive. For instance, you have the white social work system that goes into the family, takes the children out of the family and puts them in an institution. There may be people with expertise, but the recipient of the program has to feel comfortable with that, has to feel they are speaking to a person who has a common basis of experience so that there can be some real communication and some real acceptance of some of the values that are attempted at being transmitted.

Mr. Blackburn: I, along with the committee, visited the Edmonton correctional institute a couple of weeks ago. I was certainly impressed after listening to a group of inmates who talked to us about the healing process with their elders who came in from outside. In fact, in an otherwise rather depressing day, I found that to be one of the most positive experiences I had that entire day in that institution. I am not an expert in corrections, but certainly my impression was that something is working within the native community in our prisons. However small in numbers it might be or might involve, I hope this kind of healing process continues and is promoted by the correctional services, as I was very positively impressed by what I saw and heard.

Puisqu'on a perturbé l'équilibre qui existait dans nos collectivités en imposant aux autochtones une vision paternaliste de la société, il n'est pas surprenant que les hommes autochtones, malgré leurs traditions, cherchent à tout prendre en main, et c'est là qu'intervient le phénomène de la violence. Je parle de la violence...

M. Blackburn: Nous vous avons donc corrompu avec notre vision de la politique et du pouvoir.

Mme MacIvor: Oui. Le système démocratique a eu un effet destructeur sur nos collectivités qui fonctionnaient jusque-là selon le principe du consensus. Si la collectivité compte 25 membres, 13 membres constituent une majorité. Autrefois, aucune décision n'aurait été prise sans l'assentiment des 25 membres.

M. Blackburn: Je vous assure que le système démocratique est loin d'avoir réglé tous nos problèmes.

Mme MacIvor: Je l'ai constaté.

M. Blackburn: Nous avons encore beaucoup de chemin à faire.

J'ai une dernière question à poser. Vous êtes d'avis que seuls des autochtones peuvent vraiment venir en aide aux détenus autochtones. Est-ce vraiment le cas? N'est-il pas possible à un non-autochtone qui connaît bien les collectivités autochtones de jouer un rôle utile dans l'élaboration de ces programmes? Êtes-vous vraiment convaincus que les non-autochtones ne peuvent pas jouer un rôle utile dans l'élaboration de ces programmes parce qu'ils ne comprennent absolument pas les problèmes que connaissent les autochtones dans les établissements correctionnels? Iriez-vous jusque-là?

Me Thomas: Le problème qui se pose, en partie, c'est que les autochtones ont tendance à se méfier parce qu'ils ont déjà eu beaucoup à se plaindre des Blancs qui ont été chargés de la mise en oeuvre des programmes. Prenons le cas du travailleur social blanc qui vient enlever aux familles autochtones leurs enfants pour les placer dans des établissements. Certains non-autochtones ont peut-être l'expérience voulue, mais il faut que les bénéficiaires des programmes aient le sentiment qu'ils traitent avec quelqu'un qui connaît bien leurs problèmes et qui accepte certaines de leurs valeurs.

M. Blackburn: Comme les autres membres du comité, j'ai visité il y a quelques semaines l'institut correctionnel d'Edmonton. Des détenus autochtones nous ont parlé du processus de guérison animé par des anciens. Cela m'a impressionné. En fait, c'est la seule chose que j'ai vue dans cet établissement qui m'a donné de l'espoir. Je ne suis pas un spécialiste des questions correctionnelles, mais j'ai eu l'impression que ce programme fonctionnait. Même s'il ne s'adresse qu'à quelques détenus, j'espère que le Service correctionnel maintiendra ce processus de guérison qui m'a beaucoup impressionné.

[Text]

Mr. Thacker (Lethbridge): Mr. Chairman, I have no specific questions. I just want to thank our witnesses for this brief. I am not sure if this is the same group that has been speaking out on the Constitution. But I must say that I have been very proud of how you have been speaking out on the Constitution and demanding that native women be recognized and be heard. There is no doubt, in my 13 years in public life and with the largest reserve in all of Canada in my riding, that native women are a very much under-used resource. When you really get down to the strength of the native community, it almost invariably flows through the women of that nation. Thank you very much for your brief.

• 1005

The Chairman: I have a question I would like to address. It's not dealt with in your brief, but do you have any comments on clause 84, allowing the aboriginal community to propose a parole plan? If you do, supplementary to that, how would you see nationally recognized native organizations and native experts being involved in proposing these parole plans?

Ms Thomas: I would say that clause 84 is a good clause and we're happy with that. It would not be a requirement that any national organizations or any committee composed of national organizations or native experts be involved directly in any parole plans that would be developed under clause 84. That could happen strictly between the Correctional Service and the aboriginal community.

It is only really in speaking of the design of the overall programming to be delivered within the institution that we are seeking to have a committee of nationally recognized organizations and native experts involved.

The Chairman: Thank you very much. So you don't see a separate proposal for a parole plan from the aboriginal community?

Ms Thomas: We think clause 84 is adequate in that respect.

The Chairman: Thank you.

Mr. Rideout (Moncton): I have a quick question. If we were to accede to your recommendations and recommend those, there would have to be a period of time in order to see whether the new approach was working. What would be an appropriate time to allow the new programs to be in place, to see what the success ratios are and for us to perhaps revisit and see if in fact they have worked? What would be involved and how long would it take? I realize that there would have to be a set-up time and it would take a period of time before they actually started to function.

Ms Thomas: That's a difficult question to answer because, as you know, there is a proposal that the Prison for Women close and that there be a healing lodge set up, where aboriginal women would have the option of serving their time. So with that transition period in mind, it's difficult to imply a timeframe, but we would think that five years would be a reasonable timeframe within which there could be some kind of evaluation of the efficacy of those programs.

Mr. Rideout: That would give you enough time so we could establish the data and see whether they are working. Thank you.

[Translation]

M. Thacker (Lethbridge): Monsieur le président, je n'ai pas de questions précises à poser. J'aimerais simplement remercier nos témoins de leur exposé. Je me demande s'il s'agit du même groupe qui a présenté un exposé sur la Constitution. Je suis très fier que les femmes autochtones aient réclamé qu'on tienne compte de leur point de vue au sujet de la Constitution. La plus importante réserve du Canada se trouve dans ma circonscription, et j'ai pu constater, depuis 13 ans que je suis député, qu'on ne fait pas suffisamment appel aux femmes autochtones. Or, les femmes autochtones constituent la force vive de la nation autochtone. Je vous remercie de votre mémoire.

Le président: J'ai une question à vous poser. Vous n'en parlez pas dans votre mémoire, mais j'aimerais savoir ce que vous pensez de l'article 84 qui permet à la collectivité autochtone de proposer un plan de libération conditionnelle? Comment les spécialistes autochtones et les membres des organismes autochtones nationaux pourraient-ils participer à l'élaboration d'un plan de libération conditionnelle?

Me Thomas: Nous sommes favorables à l'article 84. Il n'est pas nécessaire qu'un comité se composant de spécialistes autochtones ou des membres des organismes autochtones nationaux participe directement à l'élaboration d'un plan de libération conditionnelle en vertu de l'article 84. Il suffit au Service correctionnel et à la collectivité autochtone visée de s'entendre.

Nous réclavons la participation de spécialistes autochtones et de membres des organismes autochtones nationaux à l'élaboration des programmes mêmes seulement.

Le président: Je vous remercie. Vous n'avez donc pas de proposition distincte à faire au sujet d'un plan de libération conditionnelle?

Me Thomas: L'article 84 nous convient à cet égard.

Le président: Je vous remercie.

M. Rideout (Moncton): J'ai une brève question à poser. Si nous décidions de nous faire l'écho de vos recommandations, combien de temps faudrait-il pour juger de l'efficacité des programmes? Combien de temps faudrait-il attendre pour juger du succès des programmes et pour y apporter les améliorations voulues au besoin? Comment s'y prendrait-on? Je sais que les programmes mettront un certain temps à démarrer.

Me Thomas: C'est une question à laquelle il m'est difficile de répondre, car, comme vous le savez, on propose de fermer la prison pour femmes et de la remplacer par un centre de guérison. Quoi qu'il en soit, cinq ans devraient nous permettre d'évaluer l'efficacité de ces programmes.

M. Rideout: Cela nous donnerait le temps de recueillir les données qui nous permettraient d'établir si les programmes connaissent du succès. Je vous remercie.

[Texte]

The Chairman: Thank you very much. I would like to thank our witnesses for taking time to give us a very comprehensive brief and to appear before us this morning and give us the benefit of their wisdom.

We'll have about a five-minute break while the other witnesses come to the table.

• 1009

[Traduction]

Le président: Je tiens à remercier nos témoins de nous avoir présenté un excellent mémoire et de nous avoir fait profiter de leur expérience.

Nous allons prendre une pause de cinq minutes pour donner aux témoins suivants le temps de s'installer à la table.

• 1025

The Chairman: Order, please. We're resuming the meeting, and we're very pleased to welcome from the Imprisonment and Release Subcommittee of the Canadian Bar Association, John Conroy, Professor Michael Jackson, and Professor Marie-Andrée Bertrand.

Welcome. It's nice to have you before the committee. We were very pleased to get your brief. It gave us something to do last night to get through the brief. We've all read it with interest. Do you have an opening statement Mr. Conroy?

Mr. John Conroy (Imprisonment and Release Subcommittee, Canadian Bar Association): What I wanted to say at the very beginning is that we're going to go a bit out of order from the sequence of events that is in the brief. This is mainly because Marie-Andrée has to catch a plane at 12 p.m. and will have to leave at 11.30 a.m. or before that. Our proposal is that I will take you through the introduction of the brief and some of the major points that we wish to make. We'll then skip over the corrections part and go to the conditional release part and then come back to the corrections part.

We definitely want to deal with the corrections part because it's our understanding that a lot of the submissions to you haven't dealt in great detail with that part of the bill and we think that's an important part to deal with as well.

You'll see I've brought some of the prior reports that have been commissioned by Parliament. I say some because I didn't have enough room in my briefcase to bring all the rest. As you know, this committee has been involved for seven years now in responding to government commissions and proposed bills. Frankly, we're at the stage where we are somewhat cynical and somewhat angry. We have a feeling of, "What's the use of doing this?"

We spent a lot of weekends and evenings away from our families trying to make a principled response to your proposals. Then we see you doing exactly the opposite to what all of the experts recommend.

Mr. Rideout: You're talking about the government rather than the royal "we" here?

Mr. Conroy: Well, no. I think we would include all of you in the same boat. We don't see a strong opposition getting up and saying that this is nonsense. If we did, we wouldn't include all of you.

Le président: Nous reprenons la séance. Nous entendons maintenant, représentant le Sous-comité sur la détention et la libération de l'Association du Barreau canadien, M. John Conroy, le professeur Michael Jackson et la professeure Marie-Andrée Bertrand.

Soyez les bienvenus. C'est un plaisir de vous recevoir parmi nous. Je vous remercie de nous avoir fait parvenir votre mémoire. Sa lecture nous a donné une occupation hier soir. Nous l'avons tous lu avec beaucoup d'intérêt. Avez-vous une déclaration liminaire, monsieur Conroy?

M. John Conroy (Sous-comité sur la détention et de la libération, Association du Barreau canadien): Je dois vous avertir tout de suite que nous allons présenter le mémoire dans un ordre un peu différent de celui du texte écrit. C'est dû au fait que Marie-Andrée a un avion à prendre à midi et qu'elle devra nous quitter à 11h30 au plus tard. Je propose de passer en revue l'introduction au mémoire puis quelques-uns des éléments principaux que nous souhaitons mettre en lumière. Nous sauterons ensuite la partie sur le système correctionnel pour passer directement à celle sur la libération conditionnelle et reviendrons plus tard au système correctionnel.

Nous tenons beaucoup à traiter du système correctionnel car nous croyons savoir que bon nombre des mémoires que vous avez entendus jusqu'à présent n'entrent pas dans les détails de cette partie du projet de loi et nous pensons qu'elle est importante.

Vous voyez que j'ai apporté avec moi certains des rapports précédents que le Parlement a commandés. J'ai dit certains parce que je n'avais pas assez de place dans ma serviette pour les prendre tous. Comme vous le savez, notre comité s'occupe maintenant depuis sept ans de répondre aux commandes du gouvernement et aux projets de loi qu'il dépose. Franchement, nous commençons à en avoir un peu assez et sommes devenus un peu cyniques, nous demandant à quoi tout ce travail peut bien servir.

Nous avons passé quantité de fins de semaine et de soirées, loin de nos familles, pour tenter, de répondre de façon argumentée à vos propositions. Ensuite, nous constatons que vous faites exactement le contraire de ce que tous les experts recommandent.

M. Rideout: Vous voulez parler du gouvernement, plutôt que du « nous » de majesté?

M. Conroy: Eh bien non. Je pense que vous êtes tous dans le même bateau. Nous ne voyons nulle part une opposition ferme se lever pour dire que tout cela n'est que stupidité. Si c'était le cas, nous ne prononcerions pas une condamnation en bloc.

[Text]

Mr. Rideout: *Touché.*

Mr. Conroy: We think there's a systemic problem that exists in this process. You'll remember, no doubt, that Archambault dealt at length with media reporting of criminal justice issues and how, if you provided the public with accurate information, you'll get good feedback from them instead of reactions and uninformed responses.

That was picked up by Mr. Daubney in his parliamentary committee report. It was picked up by the government in its green paper. In fact, in the green paper, it expressly appears that public policy shouldn't be crafted on an uninformed basis.

With all of those statements and investigations over the years we were optimistic that you wouldn't just react to uninformed public responses to emotional events. We hoped that you would actually try to cut through that and pay attention to the work of the prior commissions and the millions of dollars that were spent on these prior commissions in order to come up with a bill that met the various recommendations of these prior commissions.

You haven't done that. You've once again just listened to the uninformed public in framing your bill. The major point that we would make is that all of these commissions recommended an integrated approach to this corrections and conditions of release area. What you are doing is starting with corrections and conditional release and deferring sentencing until next year. When we go to court, the first thing that happens is that we stand up in front of a judge and we make submissions on sentence. We don't make submissions to the parole board first or to the prison authority second and then to the judge. We do it the other way around.

• 1030

So if you're going to do this, and especially if you plan to give judges power to fix ineligibility dates or to otherwise give powers to people to keep offenders in prison longer, you would surely start with a framework for sentencing and with what the judge will do at the beginning, rather than dealing with it at the end.

So our major recommendation to you is to defer this bill until the sentencing consultations have been dealt with so that we can undertake this process in a proper, integrated fashion.

What will counsel do if this bill gets through or what will judges do? They will hear, in the sentencing consultations, that they have to look at alternatives to incarceration and to use imprisonment as a last resort because all the evidence supports the premise that it doesn't work, usually makes people worse, and the public isn't protected in the long run. They'll hear all that in the consultations, but will see in this bill that Parliament wants them to consider certain cases,

[Translation]

M. Rideout: Touché.

M. Conroy: Nous pensons que ce processus souffre d'un problème systémique. Vous vous souvenez sans doute que le rapport Archambault a longuement parlé de la manière dont les médias présentent les problèmes de la justice pénale, disant que si l'on informait bien le public, celui-ci réagirait de façon positive, au lieu d'avoir des réactions instinctives fondées sur l'ignorance.

M. Daubney, dans le rapport de son comité parlementaire, a repris cette idée. Le gouvernement l'a reprise aussi dans son Livre vert. De fait, dans le Livre vert, il est dit expressément que les grandes orientations ne doivent pas être décidées sur la base de l'ignorance.

Devant toutes ces belles paroles et toutes les études accumulées au fil des années, nous étions sûrs que vous n'alliez pas vous contenter de réagir à des attitudes irraisonnées du public face à des faits divers qui déclenchent les passions. Nous espérions que vous alliez effectivement essayer de regarder plus loin, prêter attention aux travaux des commissions d'étude antérieures auxquelles on a consacré des millions de dollars, afin de rédiger un texte de loi en accord avec les diverses recommandations qu'elles ont formulées.

Ce n'est pas ce que vous avez fait. Une fois de plus, vous n'avez écouté que le public mal informé. Ce que je veux faire ressortir, c'est que toutes ces commissions ont recommandé une approche intégrée du système correctionnel et des libérations conditionnelles. Or, ce que vous faites, c'est que vous commencez avec le système correctionnel et la libération conditionnelle, et vous repoussez la détermination de la peine à l'année prochaine. Lorsque nous sommes au tribunal, la première chose que nous faisons, c'est nous lever devant le juge et nous plaidons au sujet de la sentence. Nous n'intervenons pas d'abord devant la Commission des libérations conditionnelles, puis les autorités carcérales, puis le juge. L'ordre est exactement inverse.

Donc, si vous entendez procéder ainsi, et particulièrement si vous prévoyez de donner aux juges le pouvoir d'imposer des peines d'incarcération fermes, ou de donner autrement le pouvoir à des gens de garder les contrevenants en prison plus longtemps, le bon sens dicterait que l'on commence avec la détermination de la peine, avec ce que le juge fera tout au début du processus, au lieu de reporter cela à la fin.

La principale recommandation que nous formulons à votre intention est donc de reporter ce projet de loi jusqu'à ce que les consultations sur la détermination de la peine soient terminées afin que l'on puisse entreprendre cette réforme d'une manière rationnelle, intégrée.

Que feront les avocats, ou que feront les juges si ce projet de loi passe? Lors des consultations sur la peine, on leur dira qu'ils doivent chercher des solutions de rechange à l'incarcération et n'utiliser la détention que comme dernier recours, parce que tout prouve que la prison ne donne pas de résultats, ne fait qu'empirer les détenus et ne protège pas le public à long terme. Ils entendront tout cela lors des consultations, mais ils verront dans ce projet de loi que le

[Texte]

which happen to be in a schedule, as serious ones that require longer ineligibility periods and sentences.

So the two are incomplete and in conflict, as far as we're concerned. You have to re-examine that issue or you will once again have a patch-work quilt of bits and pieces of legislation in this area that will not protect the public in the long run whatsoever.

Two major points result from this committee's work. One is that we've concluded the whole system has to be opened up and that things aren't going to get any better unless you get the public more involved so that it can then become informed instead of relying on the media for its distorted view of the criminal justice system.

I understand 60% of the people who are appearing before you are opposed to the legislation and approximately 40% support it, the great majority of that 40% being from victims' groups.

The Canadian Bar's position goes further than that of the government as far as victims are concerned. We say you should completely open up parole hearings and allow victims, their representatives, and the media into parole hearings. We said this before, when we appeared before you in relation to the detention legislation review. All kinds of checks and balances can be put in place to prevent problems that may occur in terms of privacy and so on.

We say you should have independent review of corrections, something John Howard said in 1777, which still hasn't been done. The public ought to be able to see what's going on inside the walls, instead of being shut out, so that the people who run the institutions are accountable to the public.

Not surprisingly, we say the rule of law and the Constitution has to apply to everyone in Canadian society and not stop at the prison gates, so that the judiciary also has a role to play to ensure that the rule of law is applied inside prisons.

Those are some of the major conclusions we've reached, but we're continually frustrated by the process. I'm going to take you through the report very quickly, just to emphasize the different involvement this committee has had.

As I say, it's been seven years. In 1985 we started work when you first proposed what we call the gating legislation. We were then a task force and you may recall that we strongly opposed that legislation because it was our view then, and continues to be our view, that public protection results from gradually releasing people to society and not waiting until the end of their sentences and dumping them, cold turkey, on to the street without any gradual release. If you think the public is protected by just dumping them in that way, we think you're misguided in that view.

[Traduction]

Parlement veut les voir considérer certaines contraventions, dont la liste apparaît dans une annexe, comme graves, exigeant de longues périodes d'inadmissibilité à la libération conditionnelle et des peines plus lourdes.

À notre sens, les deux volets sont donc incomplets et contradictoires. Il vous faut réexaminer cet aspect, sinon vous aurez une fois de plus, dans cette législation, une veste mal taillée, faite de morceaux disparates, cousus n'importe comment, sans que le public soit mieux protégé à long terme.

Deux grands éléments ressortent des travaux de notre comité. Le premier est que nous avons conclu qu'il faut ouvrir tout le système, que rien ne va s'améliorer tant que le public n'y participera pas davantage, afin qu'il soit mieux informé au lieu de réagir seulement aux images déformantes du système de justice pénale que projettent les médias.

Je crois savoir que 60 p. 100 des témoins que vous avez entendus sont opposés au projet de loi et qu'environ 40 p. 100 y sont favorables, la grande majorité de ces 40 p. 100 étant des associations de victimes.

La position du Barreau canadien va plus loin que celle du gouvernement, en ce qui concerne les victimes. Nous disons qu'il faudrait complètement ouvrir les audiences de libération conditionnelle, et permettre aux victimes, à leurs représentants et aux journalistes d'y assister. Nous l'avons déjà dit précédemment, lorsque nous avons comparu devant vous lors de la révision de la législation sur l'incarcération. On peut prévoir toutes sortes de précautions pour éviter que des problèmes ne résultent de cette publicité, sur le plan de la protection de la vie privée, etc.

Nous disons que vous devriez procéder à un examen séparé du système correctionnel, quelque chose que John Howard disait déjà en 1777, ce qui n'a toujours pas été fait. Le public devrait pouvoir voir ce qui se passe entre les murs des prisons, au lieu d'être exclu, si bien que les administrateurs des pénitenciers aient des comptes à rendre au public.

Cela ne vous surprendra pas, nous disons aussi que la règle de droit et la Constitution doivent s'appliquer à tous les membres de la société canadienne et ne pas perdre leur effet à la porte des prisons, si bien que la magistrature a aussi pour mission de veiller à ce que la règle de droit s'applique à l'intérieur des prisons.

Ce sont là certaines des principales conclusions que nous avons tirées, mais nous ne cessons de nous sentir frustrés par le processus. Je vais passer en revue très rapidement le rapport, rien que pour vous montrer tout ce que le comité a fait.

Comme je l'ai dit, cela fait sept ans que nous travaillons là-dessus. En 1985, nous nous sommes mis à la tâche lorsque vous avez proposé la législation sur le maintien en incarcération. Nous étions alors un groupe de travail et vous vous souviendrez que nous nous sommes violemment opposés à cette mesure car nous considérions alors, et restons persuadés encore aujourd'hui, que le public est mieux protégé lorsqu'on réintègre les détenus dans la société, sans attendre jusqu'à la fin de leur peine pour les jeter à la rue, à froid, sans préparation. Si vous pensez protéger le public en les jetant dehors dans la rue de cette façon, je pense que vous vous trompez gravement.

[Text]

We spent the next four years in consultations with the Correctional Law Review. There was an attempt by government to look at the Charter and our Constitution and to say that most of the litigation or disputes in this area will come under section 1 on reasonable limits on Charter rights and freedoms. So that's where we have to look at this issue to try to reduce litigation and resolve competing interests, and we tried to come up with principal legislative codes that would fit under section 1. But this bill again ignores the work of the Correctional Law Review, ignores the work of the bar, in consultation with Correctional Law Review on those issues.

[Translation]

Nous avons passé les quatre années suivantes à travailler sur la révision du droit correctionnel. Il s'agissait de passer en revue toutes les lois en matière correctionnelle à la lumière de la Charte et de la Constitution, pour tenter de réduire au maximum le nombre des contestations invoquant l'article 1 de la Charte relatif aux limites raisonnables que l'on peut imposer aux droits et aux libertés. Nous avons donc essayé de dresser un code législatif qui soit conforme à l'article 1. Mais avec ce projet de loi, on ignore encore une fois le travail de la Révision du droit correctionnel et celui du Barreau, mené en consultation avec la Révision du droit correctionnel.

• 1035

We then responded to Archambault. You may recall that commission among others recommended the abolition of parole but with shorter sentences. This bill seems to call for the abolition of parole but with longer sentences, the complete opposite to what Archambault recommended. So we say, why bother having Archambault, why bother spending that money if you're just going to do the opposite to what they recommend?

Nous avons ensuite répondu au rapport de la Commission Archambault. Vous vous souviendrez peut-être que cette commission avait, comme d'autres, recommandé l'abolition des libérations conditionnelles pour les remplacer par des peines plus courtes. Or, il semble que le projet de loi dont vous êtes saisis allongerait la durée des peines, ce qui est tout le contraire de ce qu'avait recommandé la Commission Archambault. Pourquoi donc créer la Commission Archambault, pourquoi se donner la peine de dépenser de l'argent si vous allez faire le contraire de ce qui a été recommandé?

Mr. Daubney then followed up and came up with the same conclusions. Again, we don't see this bill being responsive to what Daubney recommended.

Le Comité Daubney a ensuite pris la relève et en est arrivé aux mêmes conclusions. Encore une fois, le projet de loi ne va pas, selon nous, dans le sens des recommandations du Comité Daubney.

As a result of all of our work we tabled a number of reports in August 1988: "Locking Up Natives in Canada", *Justice Behind the Walls, Parole and Early Release*. Those reports and the recommendations coming out of them became the policy of the bar in 1989, unanimously passed by the national council, and that was then followed by the green paper. In July 1990, we were presented with the green paper. We prepared a 200-page response to that green paper, which you have. We pointed out the inconsistencies in the green paper, in what was said in the framework paper compared to what was said in the actual proposals. We said that you were there attempting to tinker with sentencing and conditional release processes, again to merely appease your perception of public opinion rather than making a genuine attempt at reform.

Nos travaux nous ont ensuite amenés à déposer un certain nombre de rapports en août 1988: «La détention des autochtones au Canada», *La Justice derrière les murs* et *Libération conditionnelle et libération anticipée*. Ces rapports et les recommandations en découlant allaient devenir la politique du Barreau en 1989. En effet, toutes les résolutions furent adoptées à l'unanimité par le Conseil national. Cela a été suivi par le Livre vert. C'est en juillet 1990 que nous avons reçu le Livre vert. Nous avons alors préparé une réponse de 200 pages à ce Livre vert, et vous l'avez en main. Nous y faisons ressortir les illogismes et les contradictions entre le rapport préliminaire et les propositions contenues dans le Livre vert. Nous avons dit que vous essayiez de bricoler les processus de détermination de la peine et de mise en liberté sous condition dans le seul but d'apaiser les craintes du public telles que vous les perceviez au lieu de tenter sincèrement de mener à bien une réforme.

A month or so ago I read in the *Financial Post* that the Prime Minister was bragging that this was a government that was interested in doing what was right, even if it made itself unpopular in doing so. That is certainly not what it's doing in this area of corrections and conditional release.

Il y a environ un mois, j'ai lu dans le *Financial Post* que le premier ministre se vantait de ce que son gouvernement tenait à faire ce qui était bien, même si cela devait le rendre impopulaire. Ce n'est certainement pas ce que fait le gouvernement relativement au système correctionnel et à la mise en liberté sous condition.

Mr. Blackburn: He meant right-wing.

M. Blackburn: Il voulait parler des gens de la droite.

Mr. Conroy: Well, that's a new meaning for the word doing what is right, converting it into doing what is wrong, I suppose.

M. Conroy: Eh bien, il s'agit là d'une toute nouvelle définition de l'expression «faire ce qui est bien». C'est faire en sorte que ce soit tout le contraire.

[Texte]

Mr. Chairman, not long ago in the press I read some concern about the dairy industry putting out an advertisement in which the barn was a before and an after, only the after was really the before and the before was really the after. This bill fits into the same category. It's a hoax that you're perpetuating on the Canadian public. You tell them that you're going to do what is right, but, as Mr. Blackburn just expressed, you're really going to do what is wrong. They, like you, get all their information from the media and so the two of you feed on each other in order to perpetuate this problem.

In your earlier record we saw the question from Mr. Nunziata, asking Mr. Gibson, what is there in this bill that would warrant the headline "government gets tough on prisoners" or "government gets tough on parolees"?

Mr. Gibson obligingly quickly responded: Well, taking away day parole until six months prior to full parole, people will do more time. Adding drug offenders to the gating schedule, non-violent prisoners will do more time. Continuing with the violent thing and the gating schedule so that they were dumped to the street at the end of their sentences with no gradual release, people will do more time.

So it seems as if this time you want to manipulate the media into putting in a headline so that then, once you get the headline, you're going to get more votes as a result of the headline, when the headline itself and the basis for it is contrary to everything that's been said by the people whom you commissioned to look into this in detail and come up with a principled response.

We say why are you doing this? What's the point? How can you encourage us to become involved and participate in this process if it's going to go this way?

• 1040

So we say defer study of the bill. We say there are six objectives you need to look at. The first is integrated reform, doing sentencing, corrections, and conditional release. Do that first, do what's recommended by the commissions you spent taxpayers' dollars on.

The policy you come up with has to be accurate—based on accurate perceptions of crime and not based on media distortions, especially when we know if you give accurate information to the public you'll get good responses. Every one of these reports dealt with that.

We say you have to recognize imprisonment should be imposed as a last resort and the emphasis should be on constructive alternatives to imprisonment so we can reduce the costs—not just financial costs—of this type of approach.

[Traduction]

Monsieur le président, j'ai lu il n'y a pas très longtemps dans la presse une annonce commandée par l'industrie laitière où l'on montrait une étable avant et après. Le seul problème était que l'après correspondait vraiment à l'avant et que l'avant était vraiment l'après. Le projet de loi entrerait dans la même catégorie. C'est un canular que vous faites au public canadien. Vous lui dites que vous allez faire ce qui est bien, mais, comme vient de le dire M. Blackburn, vous faites en vérité quelque chose de mal. Le public, tout comme vous, obtient tous les renseignements dont il dispose auprès des médias, et vous vous renvoyez donc la balle l'un et l'autre pour perpétuer ce problème.

Nous avons lu les témoignages du comité et nous avons vu la question posée par M. Nunziata à M. Gibson, et qui se lit comme suit: Ce projet de loi contient-il des dispositions qui pourraient, dès l'entrée en vigueur, justifier les titres que l'on a vus dans les journaux «Le gouvernement va être plus strict pour les libérations conditionnelles» ou «Le gouvernement va être plus ferme avec les détenus»?

M. Gibson avait obligeamment répondu comme suit: Eh bien, en n'autorisant la libération de jour, que six mois avant la pleine libération conditionnelle, on rallongera la durée de la peine. En incluant les infractions en matière de drogue à l'annexe concernant le maintien en incarcération, on rallongera la durée de la peine des contrevenants non violents. La peine purgée sera donc plus longue et les détenus seront remis en liberté après avoir purgé leur peine sans avoir pu progressivement réintégrer la société.

Il semble donc que vous souhaitiez cette fois-ci manipuler les médias et obtenir d'eux qu'ils publient des titres qui vous obtiendront des votes, alors que les titres et les raisons qui les sous-tendent sont contraires à tout ce qui a été dit par les personnes que vous avez chargées d'examiner toute cette question dans le détail et de formuler des recommandations qui s'appuient sur des principes élevés.

Nous nous demandons donc pourquoi vous agissez de la sorte? A quoi cela sert-il? Comment pouvez-vous nous encourager à participer à ce processus si c'est ainsi que les choses doivent se dérouler?

Ce que nous disons donc, c'est qu'il faudrait reporter l'étude du projet de loi. Il y a selon nous six objectifs qu'il vous faudrait examiner. Il faudrait commencer par une réforme intégrée visant la détermination de la peine, le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. Commencez par là, commencez par faire ce que vous ont recommandé les commissions auxquelles vous avez consacré l'argent des contribuables.

La politique que vous élaborerez doit être conforme à la réalité, elle doit s'appuyer sur des perceptions réalistes de la criminalité et non pas sur les images déformées données par les médias, étant donné surtout que l'on sait que si vous donnez de bons renseignements au public, cela amènera de bonnes réactions. Chacun de ces rapports a traité de cela.

Ce que nous disons, c'est que vous devez reconnaître que l'incarcération ne doit intervenir qu'en tout dernier recours, l'accent devant être mis sur des solutions de rechange à l'emprisonnement, et ce afin de pouvoir réduire les coûts—et pas uniquement financiers—de ce genre de formule.

[Text]

The need to reduce sentencing disparity. One of the major points in Archambault was we have sentencing disparity across the country—different judges come up with different sentences for similar offenders in similar circumstances. What's your response to that? Give judges the power to set parole and eligibility dates. So what are you going to get? You're going to get parole and eligibility date disparity. You're going to have more disparity instead of less as a result of this proposal to have judges do that.

What's going to happen? Let's look at that particular proposal for a minute. Right now you have life sentences for first degree murder for which people get 25-year minimums. You have second degree murder where the ineligibility period can be set from 10 to 25 years, but those people get a 15-year review.

Under section 745 of the Criminal Code, a jury reviews what has happened over that prior 15 years and decides whether or not to modify that ineligibility period. It's another classic example of public involvement in the criminal justice system, in determining guilt or innocence and in reviewing those types of sentences.

So here you could have under this proposal some person who's involved in double-doctoring, this very serious drug offence that you have in the schedule, who could get 20 years for double-doctoring, no 15-year review, and do more time than somebody for first degree murder.

Does that make sense to you? That's what could happen theoretically under your bill. Is that what you want to do at a cost of \$60,000 a year? I know some of you think people should be kept in prison for life, but you might want to consider the financial implications of that as well.

The fifth point is again one I have mentioned already, the need for independent review. Our recommendation is you quit kowtowing to the Commissioner of the Correctional Service and the Chairman of the National Parole Board and you open it up, get it away from those vested interests and let them be accountable to the public—let the public in, let them see what's really going on.

Mr. Thacker: Could the witness elaborate on kowtowing? I'm not aware of kowtowing to anybody. Would you elaborate as to how I'm kowtowing to anybody?

Mr. Conroy: Well, you appear to be doing just what the Commissioner of the Correctional Service wants. This bill you have before you is presented to you by the commissioner and by the Chairman of the National Parole Board. They make recommendations to you as to what to put in the bill. You ignore what is said by the other commissions and you do just what they want. That's my definition of kowtowing.

[Translation]

Il importe de réduire les disparités en matière de peine. Cette question compte parmi les principaux problèmes évoqués dans le rapport de la Commission Archambault: à l'échelle du pays, différents juges fixent des peines différentes pour des délits semblables commis dans des circonstances semblables par des contrevenants qui se ressemblent aussi. Et comment avez-vous réagi? En habilitant les juges à fixer les dates d'admissibilité et de libération. Que cela va-t-il donner? Des disparités au niveau des dates d'admissibilité et de libération. Cela va amener davantage de disparités plutôt que les réduire.

Que va-t-il se passer? Attardons-nous un petit peu sur cette proposition. À l'heure actuelle, la peine pour le meurtre au premier degré est l'incarcération à vie, et les coupables sont condamnés à un minimum de 25 ans. Dans le cas du meurtre au second degré, la période d'inadmissibilité peut se situer n'importe où entre 10 et 25 ans, mais ces personnes ont droit à un examen au bout de 15 ans.

En vertu de l'article 745 du Code criminel, un jury passe en revue la période de 15 ans écoulée et décide s'il faut ou non modifier la période d'inadmissibilité. Voilà encore un autre exemple de la participation du public dans le système de justice pénale, dans la détermination de la culpabilité ou de l'innocence et dans l'examen de ce genre de peine.

Une personne accusée de «défaut de divulguer les ordonnances antérieures», infraction grave liée à la drogue et énumérée à l'annexe II, pourrait ainsi être condamnée à une peine de 20 ans, sans examen après 15 ans, et passer plus de temps en prison qu'une personne trouvée coupable de meurtre au premier degré.

Cela vous semble-t-il logique? C'est pourtant ce qui pourrait se passer, en théorie, si le projet de loi est adopté dans son libellé actuel. Est-ce cela que vous souhaiteriez, à un coût annuel de 60,000\$? Je sais que certains d'entre vous pensent que les gens devraient être incarcérés à vie, mais vous devriez peut-être songer également aux conséquences financières de cette préférence.

Quant au cinquième point, la nécessité d'un examen indépendant, je l'ai déjà mentionné. Notre recommandation est la suivante: cessez de faire des courbettes au commissaire du Service correctionnel du Canada et au président de la Commission nationale des libérations conditionnelles et ouvrez les choses, éloignez-vous de ceux qui ont des intérêts directs dans l'évolution des dossiers et exigez que l'on rende compte au public—que le public puisse voir ce qui se passe réellement.

M. Thacker: Le témoin pourrait-il m'expliquer ce qu'il entend par faire des courbettes? Que je sache, je ne fais de courbettes à personne. Expliquez-moi un peu cela.

M. Conroy: Eh bien, il semble que vous soyez en train de faire précisément ce que souhaite le commissaire du Service correctionnel. Le projet de loi dont vous êtes saisis vous a été présenté par le commissaire et par le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Ce sont eux qui vous font des recommandations quant à ce qui devrait être inclus dans le projet de loi. Vous avez choisi d'ignorer ce qui a été dit par les autres commissions et de vous en tenir à ce qu'ils vous demandent, eux. Voilà ce que j'entends par faire des courbettes.

[Texte]

Mr. Thacker: Thank you, that's perfectly clear.

Mr. Blackburn: Well, on that same point, in all fairness, and I'm agreeing with virtually everything you've said so far, this is not our bill. We did not write this bill. This bill was written by the Solicitor General and his friends.

Mr. Conroy: Well, my concern is I haven't heard anybody getting up and saying that.

Mr. Wappel (Scarborough West): Well then, read Mr. Nunziata's speech on second reading, if you want to read something.

Mr. Conroy: Well, I read his comments.

Mr. Wappel: Let's get on with the brief, please.

Mr. Conroy: I read his comments in the record and I wasn't impressed by those.

Mr. Wappel: Well, no one is interested in your opinion. You asked if there was any opposition; there was opposition in the second reading speech.

The Chairman: One moment. The man's presenting a brief. Let him go on. We're not argumentative here, Mr. Conroy, please proceed. You're doing a very fine job.

Mr. Conroy: I'm glad some of you are interested in my opinion.

The Chairman: Thank you.

Mr. Conroy: The sixth point we wanted to make was the need to have an adequate protection for offenders' rights by upholding the principal distinction between what you put in the act and what you put in the regulations. I understand this committee got the regulations about 10 days ago. It's very difficult to make a submission about legislation without seeing the regulations so that you can see all the detail that's going to be put in the regulations. Our understanding is that in relation to corrections, the act is far more skeletal, and the great detail is in the regulations.

• 1045

In contrast, on the conditional release part of this bill, a lot of it's in the act and very little is in the regulations. In our view, most of the major points should be in your act so that they can't be easily changed by the regulatory process.

So we say this bill falls woefully short of meeting the recommendations of the experts that have looked into this whole area. We say that you're not following the informed responses to this area. You were once again following the uninformed responses.

I'm going to turn it over to Marie-Andrée Bertrand to specifically deal with the parts of the bill dealing with female offenders, particularly the serious drug offender proposal in terms of the gating legislation.

[Traduction]

M. Thacker: Merci. Les choses sont maintenant parfaitement claires.

M. Blackburn: Au sujet de la même question, pour être juste—et je suis d'accord avec vous sur la quasi-totalité des points que vous avez soulevés jusqu'ici—le projet de loi n'est pas le nôtre. Ce n'est pas nous qui l'avons rédigé. Il a été rédigé par le Solliciteur général et ses amis.

M. Conroy: Le problème, c'est que je n'ai entendu personne se lever et le dire.

M. Wappel (Scarborough-Ouest): Si vous voulez lire quelque chose, lisez donc la déclaration faite par M. Nunziata à l'occasion de la deuxième lecture.

M. Conroy: J'ai lu ses observations.

M. Wappel: Poursuivons, je vous prie, avec le mémoire.

M. Conroy: J'ai lu ses observations telles qu'elles figuraient dans le procès-verbal et je dois dire que je n'ai pas été impressionné.

M. Wappel: Personne n'est intéressé par votre opinion. Vous avez demandé s'il y avait eu opposition; il y a eu opposition, et celle-ci a été exprimée à l'occasion de la deuxième lecture.

Le président: Un instant. Le témoin est en train de nous faire un exposé. Laissez-le poursuivre. Nous n'allons pas nous disputer ici. Allez-y, je vous prie, monsieur Conroy. Ce que vous faites est très bien.

M. Conroy: Cela me fait plaisir de voir que certains d'entre vous vous intéressez à mon opinion.

Le président: Merci.

M. Conroy: Le sixième point que nous voulions évoquer est le suivant: il importe de prévoir une protection adéquate pour les droits des contrevenants en maintenant la distinction entre ce qui figure dans la loi et ce qui figure dans les règlements. Si j'ai bien compris, le comité a reçu les règlements il y a environ dix jours. Il est très difficile de se prononcer sur un projet de loi si l'on n'a pas eu l'occasion d'éplucher dans le détail les règlements qui l'accompagneront. Il semble que dans ce cas-ci la loi soit beaucoup plus squelettique en ce qui concerne le système correctionnel, le gros du détail se trouvant dans les règlements.

Par contre, pour ce qui est de la partie mise en libération sous condition, la loi est assez étoffée, mais il n'y a pas grand-chose dans les règlements. Or, nous pensons que le gros des principaux éléments devrait figurer dans la loi, afin que l'on puisse y apporter facilement des changements dans le cadre du processus de réglementation.

À notre avis, les recommandations des experts qui se sont penchés sur toute cette question font cruellement défaut au projet de loi. Vous n'avez pas tenu compte des réponses informées qui vous ont été fournies dans ce domaine. Vous avez encore une fois choisi d'épouser des opinions mal informées.

Je vais maintenant céder la parole à Marie-Andrée Bertrand, qui traitera plus particulièrement des délinquantes, des infractions graves liées à la drogue et de la législation sur le maintien en incarcération.

[Text]

The Chairman: I don't want to slow down Madam Bertrand's departure for the airport, but I do want to reiterate what Mr. Blackburn said, that while a lot of your points were very well made, Mr. Conroy, I want you to understand that we are the Standing Committee on Justice and the Solicitor General. The bill was referred to us after second reading. We are only here to study the bill.

This committee did not have much to do with it other than working on the Daubney report, which we resubmitted in 1990. So when your remarks are addressed to "you", I hope you're addressing them to the Solicitor General. We're only an arm of Parliament studying the bill.

Mr. Conroy: If my anger and cynicism are misplaced, I apologize, but I hope you will convey it to the minister or those responsible for it.

The Chairman: This committee has no reluctance to do that.

Mr. Conroy: Well, I'd like to see it, and I'd like to hear it loud and clear. I'd like you to convince not only the minister but also all the other members of your party that this bill should be deferred. If we're going to try to do the right thing we have to do everything together at one time, not backwards.

The Chairman: The argument has been made that if the whole thing had come together it would have been too huge a bill; we have the opportunity, if the sentencing bill comes down in May, to then revisit this bill to integrate the two of them.

Mr. Conroy: It's been my experience that once you pass a bill, it's very difficult to change anything in it.

The Chairman: Your experience far exceeds mine, so I take your point.

Mr. Conroy: I've had experience with regulations where if I've had a regulation struck down in the courts you're very quick to get that changed within about 10 days. That's not my experience the other way around.

The Chairman: I'm sorry to interrupt you, Madam Bertrand, please proceed.

Mme Marie-Andrée Bertrand (professeure, Sous-comité sur la détention et la libération de l'Association du Barreau canadien): Merci.

Sur la question des femmes délinquantes et des femmes condamnées, monsieur le président, le comité rappelle ses déclarations antérieures qui étaient déjà contenues, comme vous le savez, dans *Justice behind the walls* en partie, et rappelle aussi que le projet de loi qui est devant nous ne dit pas grand'chose de spécifique concernant les besoins des femmes, et concernant leur situation actuelle dans les services de détention et dans les services correctionnels en

[Translation]

Le président: Je ne voudrais pas retarder le départ de M^{me} Bertrand, qui doit se rendre à l'aéroport, mais je tiens à répéter ce qu'a dit M. Blackburn. Vous faites des remarques très pertinentes, monsieur Conroy, mais je tiens à ce que vous compreniez que vous êtes ici devant le Comité permanent de la justice et du solliciteur général. Le projet de loi nous a été renvoyé après deuxième lecture. Nous ne sommes ici que pour étudier le projet de loi.

En dehors du travail que nous avons fait relativement au rapport Daubney, que nous avons déposé une nouvelle fois en 1990, nous n'avons pas eu grand-chose à voir avec tout cela. Par conséquent, lorsque vous dites «vous», j'espère que vous vous adressez au Solliciteur général. Nous ne sommes qu'un bras du Parlement, qui a été chargé d'examiner le projet de loi.

M. Conroy: Si ma colère et mon cynisme sont mal dirigés, je m'en excuse, mais j'espère que vous transmettez le contenu de mes propos au ministre ou aux autres responsables.

Le président: Le comité n'y voit aucun inconvénient.

M. Conroy: J'aimerais que ce soit fait, et j'aimerais que le message soit reçu cinq sur cinq. J'aimerais que vous puissiez convaincre non seulement le ministre mais également tous les autres membres de votre parti que le projet de loi devrait être reporté. Si nous voulons faire ce qui est bien, alors il nous faut agir ensemble, et en même temps, et non pas faire marche arrière.

Le président: D'aucuns ont dit que si le tout avait été fait en même temps, le projet de loi aurait été trop volumineux. Si le projet de loi sur la détermination de la peine est déposé en mai, nous aurons alors l'occasion de revenir sur celui-ci pour intégrer les deux.

M. Conroy: Si je m'appuie sur ma propre expérience, une fois que vous adoptez un projet de loi, il est très difficile d'y changer quoi que ce soit.

Le président: Votre expérience est bien plus grande que la mienne, alors j'accepte votre point de vue.

M. Conroy: J'ai constaté tout le contraire dans le cas des règlements. Lorsqu'un règlement est rejeté par la cour, vous débrouillez pour faire apporter les changements nécessaires dans les 10 jours. Ce n'est pas du tout ce qui se passe dans le cas d'une loi.

Le président: Excusez-moi de vous interrompre. Madame Bertrand, allez-y, je vous prie.

Professor Marie-Andrée Bertrand (Imprisonment and Release Sub-Committee of the Canadian Bar Association): Thank you.

Concerning the issue of female offenders and female prisoners, Mr. Chairman, the Committee I represent would remind you of its previous conclusions, contained, as you well know, at least in part, in *Justice Behind the Walls* and underline once again that the Bill we have before us today doesn't say anything very specific concerning the needs of women nor their situation as far as detention and correctional services are concerned, this despite the fact that

[Texte]

général. Alors que, comme on le sait, un groupe mixte de travail a été mis sur pied et a produit un rapport impressionnant qui s'appelle, je crois en français, *La création de choix*, rapport dans lequel un bon nombre des besoins particuliers des femmes et de ce qu'il conviendrait de leur offrir dans les services correctionnels était déjà bien explicité.

[Traduction]

a joint task force was set up and produced a very impressive report entitled, in English, *Creating Choices*. This report explains a good many of women offenders' specific needs and the types of correctional services and facilities that should be put in place for them.

• 1050

Alors, on trouve aux pages 59 à 62 de notre rapport, pour la version française, on trouve, dis-je, les recommandations de ce comité-ci qui sont, finalement, très claires, et à notre avis beaucoup plus spécifiques.

These Committee's recommendations are to be found on pages 50 to 57 of our report; they are very clear and, we feel, much more specific.

En fait, le Solliciteur général et le Commissaire des pénitenciers ont laissé entendre que des solutions très prochaines, très rapides, seraient mises en œuvre dans le cas des femmes détenues, spécialement concernant Kingston. Nous n'avons pas vu encore ces solutions en application et nous en profitons pour rappeler qu'il faudrait qu'elles soient mises en œuvre, mais pour ajouter.

The Solicitor General and the Commissioner have in fact suggested that solutions would be implemented in the very near future that would affect female inmates in the Kingston Penitentiary particularly. We have not yet seen these solutions being applied and we want to take this opportunity to remind everyone concerned that they should be implemented.

Et qu'est-ce que nous ajoutons? Nous ajoutons que, bien que nous soyons convaincus que les femmes ont droit à l'égalité, et surtout parce que nous pensons que les femmes ont droit à l'égalité, même en prison, il faudrait que les programmes qui leur sont offerts, programmes de formation générale et programmes de formation professionnelle, soient au moins égaux en nombre, en variété et en qualité, à ceux qui sont offerts aux hommes détenus; mais nous reconnaissons, à la page 60, que les femmes ont des besoins spécifiques concernant par exemple la santé, et qu'il faudrait vraiment que ces besoins-là soient pris en compte mieux qu'ils ne le sont. Besoins par exemple touchant la grossesse, touchant l'accouchement, touchant les cycles de la vie des femmes comme par exemple la ménopause. Il y a des femmes plus âgées qui sont maintenant dans les prisons et qui ont des besoins particuliers, physiques et psychologiques, suivant leur cycle de vie. On sait que les longues peines de 25 ans, de 15 ans ne touchent pas que les hommes, hein?

We want to add that because we feel women have the right to be treated equally, whether they are in jail or out, the programs they are offered be they general training programs or vocational training programs, should be at least equal in number, variety and quality to the ones offered to male inmates. But we do recognize, on page 51, that women have specific means in the area of health, for instance, but should be given greater consideration than they have been. By special health needs I mean needs related to pregnancy, childbirth and aspects of women's life cycles such as menopause. There are older women in prisons now who have specific age-related physical and psychological needs. We know that men are not the only ones serving long sentences of 15 or 25 years.

Nous pensons aussi, et nous le répétons après plusieurs autres comités et après le nôtre aussi, que les femmes ont, dans notre culture, une relation particulière à l'égard de leurs enfants et de leurs proches. Et que cette relation particulière n'est pas prise en compte par le système actuel de détention. Ou si elle l'est, elle l'est souvent sous forme de privilèges, de visites de fin de semaine, par exemple, et non pas de droits, comme c'est le cas maintenant dans un certain nombre de prisons, par exemple en Allemagne, par exemple au Danemark, où c'est un droit pour la mère de rencontrer ses enfants, et c'est un droit pour l'épouse ou la conjointe de recevoir son conjoint en prison.

We also wish to reiterate, and we know that several other committees have voiced the same conclusion, that we feel that in our culture women attach a lot of importance to their relationships with their children and with others who are close to them. These special relationships are not taken into account by the detention system. Any measures implemented to accommodate them are granted as privileges rather than rights—week-end visits, for instance—contrary to what goes on in a certain number of prisons in Germany or Denmark, for example, where it is considered a mother's right to have visits with her children and a woman's right to have conjugal visits from her husband or partner in jail.

Nous élaborons cela à la page 61 de notre mémoire en parlant de lieux convenables et agréables permettant aux mères de passer plusieurs heures, chaque jour, ou chaque jour de visite, par exemple, avec leurs enfants, spécialement ceux qui sont en bas âge.

We discussed this on page 51 of our brief where we refer to the provision of pleasant and appropriate surroundings where mothers can spend several hours a day or several hours each visiting day, for instance, with their children, especially if they are very young.

[Text]

J'arrive, monsieur le président, de visiter une prison américaine qui s'appelle celle de Shakopee, Minnesota, où pendant les fins de semaine des lieux spécialement agréables sont prévus pour que les mères aient leurs enfants avec elles, leurs enfants par exemple de moins de 11 ans. Ces choses se pratiquent, ces choses existent, elles sont faisables.

Dans cette même prison, on a 15 activités différentes pour la formation professionnelle et la formation générale des femmes, dans le pays voisin.

Nous parlons aussi de visites dans la famille organisées de telle sorte qu'elles permettent de vrais contacts avec les enfants et avec le conjoint, et avec la famille étendue. On sait, c'est encore un fait de notre culture, que les femmes sont plus que les hommes, ici, responsables des liens avec la famille.

Nous pensons aussi que les groupes de femmes, les organisations féminines, et je crois que c'est quelque chose d'original que notre mémoire présente, les groupes de femmes, dis-je, pourraient être des organisations, des organismes jouant un rôle réel lors d'une libération conditionnelle. Et la garantie que ces groupes de femmes pourraient apporter quant au fait qu'elles sont capables d'aider l'ex-détenue à réintégrer la communauté civile serait tout à fait bienvenue et très certainement au moins aussi sérieuse que la garantie que peut offrir un service «ordinaire» de libération conditionnelle, ou un service de probation.

• 1055

Déjà, dans certaines provinces, en tout cas certainement au Québec, des groupes de femmes jouent ce rôle-là.

C'est l'essentiel de la recommandation, et nous la résumons à la page 62, monsieur le président, en disant que l'Association du Barreau canadien recommande que le projet de loi C-36 soit amendé de façon à comprendre une mention expresse à la facilité d'accès à la famille et aux enfants concernant spécialement les délinquantes.

Si vous le permettez, je passe à l'autre chapitre. Est-ce que ça va, John?

Mr. Conroy: Yes. In addition to women offenders, there's also a section in our brief dealing with young offenders, which is not dealt with at all in Bill C-36. It's our view that you should look at young offenders in the same way as you look at native offenders and female offenders. You should address that. You shouldn't just forget about young offenders when you deal with this bill.

The other part that Marie-Andrée Bertrand is going to deal with comes under the "Conditions of Release" part. Before she docs, I'll again just draw your attention to the history from 1984-85, with your gating legislation, and then the review you did.

You'll remember we predicted all that would happen would be a postponement of recidivism that you would still have when you dumped them into the street at warrant expiry. You would have these people reoffending, in any

[Translation]

For instance, Mr. Chairman, I have just returned from visiting an American prison called Shakopee in Minnesota. During week-ends, mothers are provided with particularly pleasant facilities where their children can be with them, children of less than 11 years of age, for instance. Such things are being done, they exist, they are feasible.

In that same prison, which is, as I said, right next door in the neighbouring country, there are 15 different general training and vocational training activities provided for women.

We also talk about family visits organized in such a way that they allow for real contact with the children and the spouse, as well as the extended family. We know, and this is a cultural fact, that women have greater responsibility than men when it comes to maintaining family relationships.

Our brief also contains something which I think is an original idea: women groups or organizations could play a real role when inmates are paroled. The help that these women groups could provide in assisting inmates to reintegrate the community would be welcome and would probably be at least as effective as the help provided by «ordinary» probation or parole services.

Women groups are already playing that role in certain provinces; in Quebec, certainly, in any case.

That is the gist of the recommendation which we summarize on page 52, Mr. Chairman, by saying that the Canadian Bar Association recommends that Bill C-36 be amended to include a specific reference to facilitating access to family and children for female offenders particularly.

With your permission, I will go on to the next chapter. Is it alright, John?

M. Conroy: Oui. Outre la partie qui traite des délinquantes, il y a aussi dans notre mémoire une section qui porte sur les jeunes contrevenants dont il n'est pas du tout question dans le projet de loi C-36. Nous pensons que les jeunes contrevenants devraient être considérés de la même façon que les délinquants autochtones et les délinquantes. Il faudrait que vous vous penchiez là-dessus. Vous ne devriez pas simplement oublier les jeunes contrevenants dans le cadre de votre étude de ce projet de loi.

L'autre partie, que Marie-Andrée Bertrand va vous présenter, traite de la partie du projet de loi intitulée «Conditions de la mise en liberté». Avant qu'elle ne prenne la parole, j'aimerais simplement vous remettre en mémoire la période que nous avons vécue depuis 1984-1985, quand vous avez adopté votre loi portant suspension immédiate de la liberté sous surveillance obligatoire et la révision subséquente que vous en avez effectuée.

Vous vous souviendrez que nous avons prédit que cette mesure ne ferait que remettre à plus tard le récidivisme auquel allaient quand même s'adonner ces détenus dès que vous alliez les remettre en liberté à l'expiration du mandat

[Texte]

event, and it would make more sense to have them under supervision. We say the statistics presented to you by Mr. Gibson at the time of the review bore that out, and also bore out the fact that people who weren't as big a risk as predicted were being kept in longer. From a cost-benefit point of view, this approach wasn't working either.

If you're going to spend the money, spend the money on reintegration and rehabilitation in order to look at the long-term public interest. Most people are going to come back. The object of the exercise is to try to make sure that when they do come back to the street they don't reoffend, not that they come back, and then just go straight back to crime.

The two critical areas of concern to us in your "Conditions of Release" part of the bill is putting the part allowing judges to set parole and eligibility dates in this bill, as opposed to considering something like that in a sentencing aspect, where it properly belongs.

The second thing is that if you're going to keep people in in this fashion you are really affecting a liberty issue. It's not like somebody applying for parole. You're saying to somebody who's been well-behaved for two-thirds of the sentence—so as to normally be entitled to release on mandatory—that instead you're going to keep them in. While you were able to convince everybody that this might be appropriate for a violent offender, you're now going to do this for non-violent offenders—the so-called serious drug offender. If you're going to do this, you are seriously affecting liberty, you are attracting section 7 of the Charter, and the process used, if you're going to do it, has to comply with the principles of fundamental justice.

As we said before, if you're going to continue that process, it should be in front of a judge, not in front of an administrative board, behind closed doors, without access by the public to see what's going on. If you don't do it, I would predict the courts will eventually force that upon you. Our major concern is that this bill extends the overuse of incarceration, ignores the need to provide treatment to offenders and to focus on alternatives.

Those two areas—judicial control over parole and eligibility and serious drug offenders—are our big concerns. I want you to remember how the process existed up to now. It has been Parliament that decided what the denunciatory

[Traduction]

d'incarcération. Ces gens-là allaient de toute façon, selon nous, récidiver et il nous semblait plus logique de les mettre sous surveillance. Les statistiques que vous a présentées M. Gibson quand vous avez effectué votre réexamen de la loi ont confirmé nos prévisions et ont aussi confirmé le fait que certains détenus moins dangereux étaient incarcérés plus longtemps. Si l'on considère les coûts par rapport aux avantages, cette approche ne donnait pas de bons résultats non plus.

Si vous entendez dépenser cet argent de toute façon, vous feriez mieux de l'investir dans la réinsertion et la réhabilitation, ce qui favorisera en outre l'intérêt public à long terme. La plupart des détenus seront remis en liberté tôt ou tard. Le but de nos efforts est de nous assurer que quand ils sont remis en liberté, ils ne se remettent pas au crime sur-le-champ.

Nous avons deux préoccupations principales quant à la partie «Conditions de la mise en liberté» de votre projet de loi. La première est l'inclusion dans ce projet de loi d'une disposition permettant aux juges de fixer les dates d'admissibilité à la libération conditionnelle, plutôt que de considérer cet aspect des choses dans le contexte de la détermination de la peine, ce qui serait plus approprié.

Deuxièmement, en détendant les gens de la sorte, vous courez le risque d'empiéter sur leur liberté fondamentale. C'est différent du cas d'un détenu qui demande la libération conditionnelle. Vous dites à quelqu'un dont le comportement a été sans reproches pendant les deux tiers de sa peine et qui serait donc normalement admissible à être mis en liberté surveillée que vous allez le garder en prison. Vous avez réussi à convaincre tout le monde que c'est peut-être une mesure appropriée pour les contrevenants dangereux et vous vous proposez maintenant de faire la même chose avec les délinquants non violents—ceux reconnus coupables d'une prétendue infraction grave liée à la drogue. Si vous faites cela, vous risquez d'empiéter sérieusement sur la liberté fondamentale et vous vous exposez à des poursuites en vertu de l'article 7 de la Charte; si vous décidez quand même d'aller de l'avant, les procédures que vous allez retenir devraient se conformer aux principes de la justice fondamentale.

Comme nous l'avons dit auparavant, si vous continuez d'avoir recours à ce processus de suspension immédiate de la liberté, vous devriez le faire devant les magistrats plutôt que devant une commission administrative qui délibère à huis clos sans que le public ne puisse avoir accès à ses travaux. Dans le cas contraire, les tribunaux vous forceront tôt ou tard à le faire, selon moi. Nous sommes surtout préoccupés par le fait que ce projet de loi nous permettra de prolonger à outrance l'incarcération et ne tient aucunement compte des traitements qu'il faut fournir aux détenus et des autres possibilités à retenir.

C'est dans ces deux domaines que se situent nos préoccupations majeures—le contrôle qu'exercera la magistrature sur l'admissibilité à la libération conditionnelle et le traitement réservé aux détenus coupables d'infractions

[Text]

period of the sentence is by saying it's fixed one-third, instead of having a variety of different ineligibility dates set by judges. Judges, by setting the length of the sentence, do affect the length of the denunciatory period. That's how they do it, but you in Parliament set the denunciatory period or the fixed ratio.

[Translation]

graves liées à la drogue. Je veux vous rappeler le processus qui existait jusqu'à maintenant. C'est le Parlement qui décidait de la période d'inadmissibilité à toute forme de libération qu'il avait fixée au tiers de la peine; maintenant, les juges pourront fixer des périodes d'inadmissibilité extrêmement variables. En déterminant la durée de la peine les juges ont une influence sur la période d'inadmissibilité. C'est ainsi qu'ils ont une influence, mais c'est vous, au Parlement, qui fixez la période d'inadmissibilité invariable.

• 1100

To change that, in our view, doesn't make any sense. Again, we are missing a golden opportunity to do a proper integrated package by proceeding with the process now. I'll just repeat what I said to you before about the 745 reviews that occur for other people doing long sentences. Incidentally, that point is not in our brief, so I ask you to note it as an additional factor and to consider what you will do if you pass this bill and people are kept in for a 20-year sentence on a drug offence, for example. Is that what you intend, that somebody who is non-violent but who is a drug offender should do 20 years, whereas somebody who's in for murder should do less because of a judicial review? That's what could occur here.

Il n'est pas logique selon nous de changer cela. Encore une fois, nous ratons une occasion en or de faire les choses d'une façon intégrée et cohérente en agissant tout de suite. Je vais simplement répéter ce que j'ai dit auparavant à propos des révisions 745 qui ont lieu dans le cas d'autres détenus qui purgent de longues peines. Soit dit en passant, cet élément ne figure pas dans notre mémoire et je vous demande donc de le noter comme facteur additionnel et de réfléchir à ce que vous allez faire si vous adoptez ce projet de loi et qu'en conséquence les détenus condamnés pour une infraction liée à la drogue sont incarcérés pendant 20 ans, par exemple. Est-ce vraiment votre intention de faire en sorte que les détenus non violents qui appartiennent à la catégorie précitée soient incarcérés pendant 20 ans alors qu'un meurtrier sera libéré avant eux à cause d'un processus de révision judiciaire? C'est ce qui risque d'arriver.

I'll ask Marie-Andrée to speak to you about the whole issue of serious drug offence, because we say the evidence doesn't support this exceptional type of inclusion. This isn't the United States. You're just following the war on drugs, which has been a disaster in the United States. The U.S. has 438 people per 100,000 imprisoned now, the highest in the world. South Africa is second at 333 per 100,000. We're about eighth at 108 per 100,000.

Je vais demander à Marie-Andrée de vous parler de toute la question des crimes graves liés à la drogue parce que nous sommes d'avis que rien ne justifie cette inclusion exceptionnelle. Nous ne sommes pas aux États-Unis. Vous emboîtez le pas à la guerre contre la drogue des Américains, qui a connu un échec retentissant. Aux États-Unis, la proportion des personnes incarcérées est de 438 détenus par 100,000 habitants, le taux d'incarcération le plus élevé au monde. L'Afrique du Sud vient au second rang avec 333 détenus par 100,000 habitants. Nous sommes à peu près au huitième rang avec 108 détenus par 100,000 habitants.

They have more young black adult males in prison in the United States than they do in South Africa, and it's all because of the war on drugs. Of the people down there, 35% are in there because of the war on drugs. They have prisons down there that they can't man because they don't have the money, they say, to man them. They have people double-, triple- and quadruple-bunked in various cells in various institutions.

Il y a aux États-Unis plus de jeunes noirs adultes en prison qu'en Afrique du Sud, et c'est dû à la guerre contre la drogue. Trente-cinq p. 100 des détenus sont en prison à cause de la guerre contre la drogue. Ils ne peuvent doter en personnel certains pénitenciers là-bas et n'ont pas, disent-ils, les finances voulues pour le faire. Les détenus sont à deux, trois, ou quatre par cellule dans certains établissements.

I'll ask Marie-Andrée, who's very familiar with the statistics that have occurred in Canada over the last 10 years, to point those out to you so that you can tell us where the justification comes from for this particular plank in the bill.

Je vais demander à Marie-Andrée, qui connaît très bien les statistiques canadiennes des dix dernières années, de les passer en revue avec vous pour que vous puissiez par la suite nous expliquer ce qui justifie l'inclusion de cette disposition dans le projet de loi.

Mme Bertrand: Monsieur le président, il nous semble qu'il y a quatre raisons principales qui font qu'il ne faut pas ajouter cette catégorie, cette annexe qui prévoit que les délinquants qui auraient commis des crimes reliés à la drogue, et on va voir que c'est une expression bien ambiguë, seraient retenus plus longtemps en prison.

Prof. Bertrand: Mr. Chairman, including this schedule in the bill would mean that drug offenders—a very ambiguous expression, as we will see—would be kept in prison longer. We feel there are four main reasons for not doing so.

[Texte]

La première de ces raisons, c'est précisément le caractère ambigu et donc ne répondant pas aux règles du droit de cette catégorie. Je suis sûre que vous l'avez vu vous-même. Mais est-ce que l'on parle à ce moment-là de crime de violence commis dans l'état d'intoxication? Est-ce qu'on parle de crime violent commis pour se procurer la drogue, pour *dealer* dans le domaine de la drogue? Est-ce qu'on fait allusion simplement aux quantités qui seraient très considérables? Est-ce que c'est ce qui constitue la gravité? Est-ce que c'est la substance? Est-ce que, par exemple, la cocaïne c'est plus grave que le haschisch? On ne sait pas bien ce que le projet de loi veut mettre sous «crimes graves reliés à la drogue», «infractions graves reliées à la drogue».

Donc, ce caractère ambigu nous paraît dangereux et on va voir pourquoi dans les autres motifs que nous avons élaborés aux pages 78, 79, 80 et 81 du mémoire dans la version française.

C'est donc la première raison, le caractère ambigu. La deuxième, monsieur le président, c'est que les peines imposées pour les offenses de drogue—et je vais utiliser cette expression, parce qu'elle est plus claire—, donc les infractions sous la Loi sur les stupéfiants et sous la Loi sur les aliments et drogues, les peines prévues et surtout les peines imposées, dis-je, sont très suffisantes.

Je vous donne quelques statistiques. Déjà 30 p. 100, 28 et 29, en fait, mais tout près de 30 p. 100 des personnes condamnées pour simple possession vont en prison au Canada. C'est très grave, c'est très sérieux. Les deux tiers des personnes condamnées pour simple possession en vue de trafic, les deux tiers, dis-je, vont en prison. Qu'est-ce qu'on peut demander de plus? Plus de 50 p. 100 des personnes condamnées pour infraction aux Loi sur les stupéfiants et Loi sur les aliments et drogues vont en prison!

• 1105

Si on compare ces statistiques à celles d'autres pays, la France exceptée, qui a une politique très répressive en matière d'offense aux lois sur les stupéfiants, et les États-Unis exceptés, notre *sentencing*, notre politique de détermination de la peine au Canada est déjà sévère.

La troisième raison pour laquelle il ne faudrait pas avoir cette catégorie, cette annexe, eh bien c'est assez simple. S'il s'agit de crimes de violence déjà prévus au Code criminel, et on a tout le loisir, avec le Code criminel actuel, de les punir très sérieusement; et vous avez déjà une annexe qui prévoit de retarder la mise en libération conditionnelle des gens qui commettent des crimes très graves. Alors, vous l'avez.

S'il s'agit de toxicomanes, vraiment je pense qu'on est tous d'accord, ce n'est pas en prison qu'on va régler la question de la toxicomanie, et nous n'apprenons rien à personne en disant ici qu'il y a beaucoup de drogue en prison. Et nous n'apprenons rien à personne en disant que les services de traitement qui existent à l'intérieur—il y a des NA, il y a des AA et il y a quelques groupes de thérapie— sont loin d'être suffisants pour les toxicomanes avérés.

[Traduction]

The first of these reasons is precisely that ambiguous character, which means that the provision will not be in compliance with the rules of law in this area. I am sure you have noted this yourselves. What exactly are you referring to? Are you referring to violent crimes committed in a state of intoxication? Are you referring to violent crimes in order to obtain drugs or to deal drugs? Does the bill refer simply to large quantities? Is that what makes the offence serious? Is it the substance itself? For instance, is cocaine more serious than haschisch? We do not quite know what will fall under the serious drug offences categories in the bill.

So, this vagueness seems dangerous to us as we will explain further in the other reasons we have set out on pages 66, 67, 68 and 69 of the brief.

That, then, is the first reason we are against this provision, its ambiguous character. Secondly, Mr. Chairman, the sentences imposed to drug offenders—I am going to use that expression, because it is clearer—to those who have committed offences under the Narcotics Control Act or the Food and Drugs Act, are quite sufficient.

Allow me to provide a few statistics. Already, 28 and 29%, close to 30% of those convicted of simple possession are sentenced to jail in Canada. That is very serious. Two-thirds of those convicted of possession for the purpose of trafficking are sentenced to prison. What more can we ask for? More than 50% of those convicted under the Narcotics Control Act and the Food and Drugs Act are sent to jail!

If we compare these statistics to those of other countries, with the exception of France, which has a very repressive drug offences policy, and with the further exception of the United States, sentencing in Canada is already quite strict.

The third reason we feel this schedule should not be added to the Bill is quite simple. If it lists violent crimes that are already provided for in the Criminal Code, you can already punish them quite severely by invoking that Code; you already have a schedule that allows you to delay parole for inmates who have committed very serious crimes. So, you already have a provision to deal with them.

If drug addicts are the ones you have in mind, I think we all agree that we are not going to solve the problem of substance abuse in prison and I'm sure we will not surprise any of you here if we say that there are a lot of drugs in prisons. Furthermore, I'm sure no one here will be hearing anything new if we say that the treatment services that exist in prisons—there are the NAs, the AAs and a few therapy groups—are far from being sufficient for confirmed drug addicts.

[Text]

Donc, retenir en prison, sous le prétexte d'une toxicomanie avancée, ça ne paraît pas du tout rationnel. Et je me répète, si c'est pour d'autres crimes très dangereux et violents, qui font qu'un délinquant ne doit pas être remis dans la communauté civile, nous avons déjà cela dans l'annexe sur les crimes très dangereux.

La quatrième raison, monsieur le président, c'est qu'il n'y a pas d'urgence nationale. Il est bien difficile, à partir des statistiques du Solliciteur général lui-même, du ministère de la Santé nationale, dont nous avons fait état dans ce mémoire et que nous avons analysées pour vous, il est bien difficile de prétendre, dis-je, qu'il y a ici une explosion de crimes dangereux liés à la drogue. Oui, il y a une augmentation du nombre des personnes arrêtées et condamnées en vertu de la Loi sur les stupéfiants ces dernières années, c'est vrai. Et oui, il y a une singulière augmentation des personnes arrêtées et condamnées pour cocaïne. Mais nous nous expliquons là-dessus.

Depuis un certain temps, nous n'avons pas le détail des condamnations pour le cannabis. Et si vous soustrayez les 4,000 ou 5,000, ou 7,000, ou 8,000, ou 24,000 personnes, dépendant des articles de la Loi sur les stupéfiants, qui sont condamnées pour cannabis, bien sûr la cocaïne représente une très grosse portion des personnes condamnées.

Donc, il n'y a pas d'urgence nationale, ici au pays, de prévoir qu'on garde en prison ces délinquants qui ont commis des offenses en vertu de la Loi sur les stupéfiants et la Loi sur les aliments et drogues. Et si ce sont d'autres crimes, nous l'avons déjà dit, il y a moyen, si ce sont vraiment des délinquants dangereux, de nous occuper d'eux.

Selon nous, il serait donc injuste et inapproprié de garder cette annexe dans la loi et il faut vraiment dire que, à la différence des États-Unis, nous n'avons pas ici un problème urgent, un problème national urgent, qui commande cette addition; et il faut bien voir aussi comment la politique d'emprisonnement et de répression pénale aux États-Unis, dans le cas de la drogue, n'a pas réussi à assurer la paix dans les villes.

Merci, monsieur le président.

Mr. Conroy: Just to make one point that appears in our brief that again illustrates the problem with the government not proceeding with an integrated approach, we make reference to a decision of the British Columbia Court of Appeal in the Preston case.

• 1110

Preston was a woman who had numerous convictions for trafficking in heroin over many years. She was a prostitute. She came before the provincial court, and the judge decided that type of sentence hadn't worked in the past. On the materials before him, there was a real prospect of her rehabilitation by going through a program that was outside custody. So the judge imposed that type of sentence consistent with Archambault, Daubney and others, looking at alternatives to incarceration that would protect the public in the long term.

[Translation]

So, using the pretext that someone is a hard-core drug addict to keep him in jail does not seem very rational. And, at the risk of repeating myself, if an offender is being denied parole because of other very dangerous and violent crimes, that is already covered in the violent crimes schedule.

The fourth reason, Mr. Chairman, is that there is no national emergency. On the basis of the Solicitor General's own statistics and of the statistics provided by the Department of National Health and Welfare, which we quote in this brief and have analyzed for you, it would be very difficult for anyone to claim that there has been an explosion in the rate of drug-related offences. It is true that there has been an increase in the number of persons arrested and convicted under the Narcotics Control Act. And it is also true that there has been a marked increase in the number of people arrested and convicted for cocaine possession or use. But we can explain that.

For some time, we have not had detailed statistics on cannabis-related convictions. And if you subtract the 4,000, 5,000, 7,000, 8,000 or 24,000 persons convicted for cannabis use or possession, under various sections of the Narcotics Control Act, the proportion of those convicted for cocaine-related offences shoots up.

So, there is no national emergency in this country to justify keeping offenders who have committed offences under the Narcotics Control Act or the Food and Drugs Act in jail. And as we have already said, if they are guilty of other crimes, and if they are really dangerous offenders, there are other means available to deal with them.

Thus, we feel it would be unjust and inappropriate to keep this additional schedule in the Bill and contrary to the United States it must be stated that we do not really have an urgent national problem here that demands this addition. We should also point out that the United States' policy of penal repression and imprisonment of drug offenders has not been successful in curtailing drug-related violence in their cities.

Thank you, Mr. Chairman.

M. Conroy: J'aimerais citer l'un des exemples que nous donnons dans notre mémoire pour illustrer les problèmes causés par le fait que le gouvernement n'adopte pas une démarche intégrée. Il s'agit d'une décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans l'affaire Preston.

M^{me} Preston est une femme qui avait été trouvée coupable à plusieurs reprises de trafic d'héroïne sur une période de plusieurs années. Elle était prostituée. En cour provinciale, le juge a décidé que ce type de peine ne l'avait pas aidée. D'après les renseignements dont il disposait, elle avait de meilleures chances d'être réhabilitée dans le cadre d'un programme non carcéral. Le juge a donc imposé une sentence tout à fait conséquente avec les recommandations de la Commission Archambault, Daubney et d'autres, qui proposent d'autres solutions que l'incarcération qui protégeraient le public à long terme.

[Texte]

The Crown appealed that decision. The B.C. Court of Appeal sat a five-person court to reconsider this whole area and concluded that what the judge had done was right. That is, it was not wrong, if there was some evidence to support a real prospect of rehabilitation, to use a constructive sentence and to rely not only on general and specific deterrents.

In the sentencing consultations we expect to hear that is the proper approach to take, to try to keep imprisonment to a minimum. What is a judge going to do when faced with the legislation that would say this woman would fit into the category of a serious drug offender because of the nature of her offence and the number of past convictions?

The bill will say, set her an eligibility date of up to one-half. Tell the parole board to keep her in for the full time; gate her. It's totally inconsistent with the approach both we and the courts have been encouraged to take in the sentencing consultations. Once again, you're sending mixed messages to the bar and to the bench in terms of the approach towards these types of issues.

We addressed the correctional investigator portion of the bill. We support steps being taken to ensure the correctional investigator is completely independent of government. In reading the transcript of Mr. Stewart's appearance before you, I recall some of the members asked him if some of these proposals, by keeping people in for longer, were going to be in the long-term public interest and if there was evidence to support it. I recall he said there was no evidence to support it. Again you have somebody who is continually involved in the process telling you this bill is misguided.

Under other issues at the end of our paper, we also point out that the bill doesn't deal with the issue of parole conditions. We say that should be considered as well, particularly in light of the Rogers' report on child sexual abuse. The report addressed some of these factors, such as requiring people convicted of those types of offences to have conditions that prevent them, for example, from being in the presence of children of a certain age without another adult being present—conditions that can extend for a long time past any period in prison.

I am now going back to the corrections part and will ask Michael Jackson to address you on that part of the bill.

The Chairman: Before we hear Professor Jackson, Mr. Conroy, as Madam Bertrand has to leave shortly, would it be possible for us to ask her a couple of questions and then proceed with the rest of your presentation?

Mr. Conroy: I think that makes very good sense.

[Traduction]

Cinq juges de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique ont siégé pour revoir toute la question et ont conclu que la décision du juge était bien fondée. C'est-à-dire qu'il n'avait pas eu tort, puisque les perspectives de réadaptation sociale étaient bonnes, d'imposer une sentence constructive et de ne pas s'en remettre aux mesures dissuasives générales et spécifiques connues.

Nous pensons que dans le contexte des consultations sur la détermination de la peine, c'est l'approche qui sera retenue, c'est-à-dire tenter de limiter l'incarcération au minimum. Face à cette loi selon laquelle cette femme tomberait dans la catégorie des personnes condamnées pour infraction sérieuse liée aux drogues, à cause de la nature de son infraction et du nombre de ses condamnations passées, que fera le juge?

Selon le projet de loi, elle devrait purger jusqu'à la moitié de sa peine avant d'être admissible à la libération conditionnelle. Selon le projet de loi, il faudrait conseiller à la Commission des libérations conditionnelles de l'incarcérer pendant toute la période prescrite, de la maintenir en incarcération. Cette attitude est tout à fait contraire à l'approche prônée, et pour nous, et pour les tribunaux, lors de consultations sur la détermination de la peine. Encore une fois, il y a nette contradiction entre les messages que vous transmettez au Barreau et à la magistrature en ce qui a trait à l'approche que nous devrions adopter dans ce genre de situation.

Nous discutons aussi dans notre mémoire de la création du bureau de l'enquêteur correctionnel. Nous appuyons les mesures qui sont prises pour assurer que l'enquêteur correctionnel puisse agir tout à fait indépendamment du gouvernement. J'ai lu le témoignage de M. Stewart devant ce comité, et je me souviens que certains députés lui ont demandé si certaines de ces propositions, qui auront pour effet d'incarcérer certains détenus pendant de plus longues périodes, étaient à long terme dans l'intérêt du public. On lui a aussi demandé s'il y avait des preuves à l'appui. Je me souviens de sa réponse: il a dit qu'il n'y avait aucune preuve à cet effet. Voilà encore quelqu'un qui connaît le système intimement et qui vous dit que ce projet de loi va à l'encontre de ce qu'il faudrait faire.

À la fin de notre mémoire, nous discutons aussi de certaines autres choses, dont le fait que le projet de loi ne fait aucune mention des conditions associées à la libération conditionnelle. Nous disons qu'il faudrait aussi les examiner, surtout à la lumière du rapport Rogers sur les agressions sexuelles contre les enfants. Le rapport traitait de certains de ces facteurs. Il faudrait, par exemple, que les personnes trouvées coupables de ce type d'infraction ne soient libérées que sous condition de ne jamais être en présence d'enfants sans être accompagnées d'un autre adulte—des conditions qu'on peut appliquer pendant longtemps après la libération du détenu.

Nous allons maintenant reparler de la partie du projet de loi qui traite du système correctionnel et je vais demander au professeur Jackson de prendre la parole à ce sujet.

Le président: Avant d'entendre le professeur Jackson, M. Conroy, comme M^{me} Bertrand doit partir très bientôt, nous permettez-vous de lui poser quelques questions avant que vous ne continuiez votre exposé?

M. Conroy: Cela me semble une très bonne idée.

[Text]

The Chairman: Thank you.

Mr. Blackburn: Thank you, both Mr. Conroy and Madam Bertrand. Dealing with schedule II, you made reference, sir—

Mr. Lee: Mr. Chairman, your intervention was specifically for the benefit of permitting questions to Madam Bertrand.

The Chairman: Both could answer though.

Mr. Lee: No.

Mr. Blackburn: I am sorry. Madam Bertrand, could you explain how somebody could end up in jail for 20 years for double-doctoring.

Mme Bertrand: Non, malheureusement, je ne peux pas vous expliquer comment cela se fait, mais ce que nous avons constaté et noté dans notre mémoire c'est que:

Yes, in fact the sentences for people who are convicted of double-doctoring are relatively very heavy, and two-thirds of the people who are convicted for that are jailed.

Mr. Blackburn: What is double-doctoring?

Mme Bertrand: Obtenir un médicament qui est sous ordonnance en prétendant qu'on a une ordonnance alors qu'on n'en a pas, ou d'en obtenir de deux médecins en prétendant qu'on n'en a pas ou, de cacher le fait qu'on en a un au médecin qui nous en prescrit une deuxième fois.

• 1115

Mr. Blackburn: Do you mean to tell me that a person who goes to a doctor in Ottawa and obtains a prescription that's a controlled drug and it's legally prescribed, then goes to, say, Vancouver on vacation, the prescription runs out and that person then goes to a doctor out there to get a prescription of a similar drug filled, that is an illegal offence, a criminal offence?

Mr. Conroy: That's not the way it arises. It arises when somebody goes and gets a prescription and then deliberately goes to another doctor without disclosing it to get another one. That's where the intent arises for the commission of a criminal offence. It's not intended to cover accidental or careless or negligent types of situations, and people aren't going to get 20 years for it. But as Marie-Andrée points out, people do get time for this offence and people will continue to get time for this offence. This offence is in your schedule. It is one in which you're saying to judges, set higher ineligibility dates, and you're saying to the board, keep them in for the full time.

Mr. Wappel: Could you point to where in schedule II the offence is?

Mr. Lee: Point it out later.

Mr. Blackburn: It's in paragraph 1.(a) on page 115 of the bill: "section 3.1 (failure to disclose previous prescriptions)", and again under the Food and Drugs Act.

[Translation]

Le président: Merci.

M. Blackburn: Merci, M. Conroy et M^{me} Bertrand. Au sujet de l'annexe II, monsieur, vous avez fait allusion à . . .

M. Lee: Monsieur le président, vous êtes intervenu pour demander expressément que l'on puisse poser des questions à M^{me} Bertrand.

Le président: Mais les deux témoins peuvent répondre.

M. Lee: Non.

M. Blackburn: Désolé. Madame Bertrand, pouvez-vous m'expliquer comment une personne trouvée coupable de défaut de divulguer des ordonnances antérieures (*double-doctoring*) peut se retrouver derrière les barreaux pendant 20 ans.

Prof. Bertrand: No, unfortunately, I cannot explain that, but we have noted and said in our brief that:

Il est vrai que les personnes condamnées pour défaut de divulguer les ordonnances antérieures se voient imposer des peines relativement longues et les deux tiers des personnes trouvées coupables sont envoyées en prison.

M. Blackburn: Qu'est-ce que cette infraction au juste?

Prof. Bertrand: Double-doctoring is the offence committed by a person who obtains a prescription drug by claiming to have a prescription when he or she does not have one, or who obtains two prescriptions from two different doctors, or who hides the fact that he or she already has one and thus obtains a second prescription.

M. Blackburn: Voulez-vous dire qu'une personne ayant obtenu légitimement une ordonnance d'un médecin à Ottawa pour un médicament prescrit, qui se rend, disons, à Vancouver en vacances, utilise tous ces médicaments et va voir un autre médecin pour obtenir une deuxième ordonnance commet une infraction criminelle?

M. Conroy: Ce n'est pas comme cela que les choses se passent. Il s'agit plutôt du cas de quelqu'un qui obtient une ordonnance et va délibérément chez un deuxième médecin pour en obtenir une seconde sans divulguer le fait qu'il en a déjà une. Cette personne a l'intention de commettre une infraction. La disposition ne vise pas les accidents ou les situations où quelqu'un n'est coupable que de distraction ou de négligence et personne ne se verrait condamner à 20 ans de prison pour cela. Mais comme l'a dit Marie-Andrée, il est vrai que les personnes trouvées coupables de cette infraction se font incarcérées et cela va continuer. Cette infraction figure à votre annexe. Elle figure dans la liste des infractions pour lesquelles vous demandez au juge de fixer de plus longues périodes d'inadmissibilité et pour lesquelles vous recommandez à la commission de les maintenir en incarcération pendant toute la période prescrite.

M. Wappel: Pourriez-vous me dire où exactement cette infraction se trouve à l'Annexe II?

M. Lee: Plus tard.

M. Blackburn: C'est au paragraphe 1 a) à la page 115 du projet de loi: «article 3.1 (défaut de divulguer les ordonnances antérieures)», et elle figure aussi dans la liste des dispositions de la Loi sur les aliments et drogues.

[Texte]

Mme Bertrand: Cela peut être *double prescription*, ou *prescription shopping*.

Mr. Blackburn: But is that for the purpose of personal consumption or for trafficking in...?

The Chairman: Either one.

Mr. Conroy: It's usually an addict. It's usually a person who is now addicted to Demerol or something like that and can get it from one doctor...or is getting a prescription even for methadone because they're a heroin addict on a methadone program and they want to get more methadone because they've just become hooked on methadone as well.

Mr. Blackburn: So we say go to jail.

Mr. Conroy: That's right, you say go to jail; go to a more depressing place where you're more likely to want more drugs in order to relieve the depression. That's what you say.

Mr. Blackburn: That's not what I say.

Mr. Conroy: That's what you collectively say—Parliament.

The Chairman: You're talking about those other people over there, Mr. Conroy.

Mr. Blackburn: He is talking about the writers of this bill and we're not the writers of this bill at this point.

Mr. Conroy: The writers of the bill and those who don't stand up and strongly oppose it.

Mr. Rideout: That's a good point.

Mr. Blackburn: Obviously you haven't been reading the minutes of these meetings.

Mr. Thacker: I think we should put it out to a referendum and let the people decide.

Mr. Conroy: Why don't you just let the media decide for you if you want to do that?

Mr. Blackburn: They already have.

Mr. Thacker: What's the alternative?

Mr. Conroy: You should read Archambault if you think that's the solution. Why do we bother to go through this exercise? You realize that the media reports only the unusual and the exceptional.

The Chairman: That point has already been made.

Are there any further questions for Madam Bertrand?

Mr. Rideout: Just a quick one, if I could.

You talked about this Preston case, this woman who went on another program. What was the result? It's about two years ago; looking at the citation it was 1990.

Mr. Conroy: The court of appeal upheld the judgment.

Mr. Rideout: No, I don't mean that. What's the result with the individual?

Mr. Conroy: She's still out going through the program. She hasn't gone back to prison. She hasn't committed any new offences that I'm aware of.

[Traduction]

Prof. Bertrand: You could also call it double prescription or prescription shopping.

M. Blackburn: Mais est-ce à des fins de consommation personnelle ou dans le but de faire le trafic de ces médicaments?

Le président: L'un ou l'autre.

M. Conroy: En général, ce sont des toxicomanes. C'est généralement une personne qui se drogue au Demerol ou quelque chose de similaire et qui peut l'obtenir d'un médecin... ou encore il peut s'agir d'un héroïnomanes à qui on a prescrit de la méthadone et qui veut obtenir une deuxième ordonnance pour en obtenir plus parce que maintenant il ne peut plus se passer de la méthadone non plus.

M. Blackburn: Alors nous l'envoyons en prison.

M. Conroy: C'est exact, nous l'expédions en prison. Nous lui disons: «allez dans un endroit encore plus déprimant où vous aurez sans doute besoin de plus de drogues pour soulager votre dépression». Voilà ce qu'on leur dit.

M. Blackburn: Ce n'est pas ce que je leur dis.

M. Conroy: C'est ce que vous leur dites collectivement—vous, le Parlement.

Le président: Adressez vos commentaires aux gens de l'autre côté de la table, Monsieur Conroy.

M. Blackburn: Adressez-les aux rédacteurs de ce projet de loi; ce n'est pas nous qui avons rédigé ce projet de loi.

M. Conroy: Ceux qui ont rédigé ce projet de loi et ceux qui ne s'y opposent pas de toute leur force.

M. Rideout: C'est bien trouvé.

M. Blackburn: Manifestement, vous ne suivez pas les délibérations de ce comité.

M. Thacker: Je pense que nous devrions tenir un référendum et permettre au peuple de décider.

M. Conroy: Tant qu'à faire, pourquoi ne pas remettre la décision aux médias?

M. Blackburn: Ils ont déjà pris leur décision, d'ailleurs.

M. Thacker: Quelle autre solution y a-t-il?

M. Conroy: Je vous recommande de lire le rapport Archambault si vous prônez cette solution. Pourquoi faire tout ce travail? Vous vous rendez sûrement compte que les médias ne parlent que des cas inhabituels et exceptionnels.

Le président: On l'a déjà dit.

Y a-t-il d'autres questions pour M^{me} Bertrand?

M. Rideout: Juste une, très brièvement.

Vous avez parlé de la cause Preston, de cette femme qui a participé à un programme non carcéral. Quel a été le résultat? Ça fait environ deux ans; si je regarde la citation, cela remonte à 1990.

M. Conroy: La Cour d'appel a confirmé la décision.

M. Rideout: Non, ce n'est pas ce que je veux dire. Comment le programme a-t-il affecté la personne concernée?

M. Conroy: Elle y participe toujours. Elle n'est pas retournée en prison. Elle n'a pas récidivé, que je sache.

[Text]

Mr. Rideout: Thank you.

The Chairman: Madam Bertrand, your experience with the drugs and the prescription drugs and so on comes from your experience on the Le Dain commission, I take it.

Prof. Bertrand: Yes, but I have developed since then.

The Chairman: Of course. You've made a study of it since.

May I ask you a personal question? Do you believe that the recreational use of soft narcotics should be decriminalized?

Prof. Bertrand: I have written that and I have said so in many places. But let me—

The Chairman: That would correct the whole situation, wouldn't it.

Prof. Bertrand: Yes.

Laissez-moi vous dire quelque chose de très direct. Je suis personnellement contre l'usage et surtout l'abus des drogues. Ce que je crois, c'est que l'utilisation du droit pénal en cette matière ne fait que compliquer la situation, favoriser le crime organisé, et certainement augmenter la situation de violence relative à la drogue. L'usage du droit pénal pour contrer ce phénomène, j'estime comme plusieurs autres personnes, que ce n'est pas la solution. Il y a l'éducation, il y a la prévention, il y a, comme dans le domaine du tabac, la pression sociale de cesser de faire usage, et comme dans le domaine de l'alcool, la pression à la modération qui nous semble bien plus adéquat.

• 1120

Mr. Blackburn: [*Inaudible—Editor*] . . . killers too, not the hard drug.

Mme Bertrand: On me rappelle que le Barreau canadien avait déjà, en 1974, recommandé que la simple possession et la culture du cannabis pour les adultes soient décriminalisées et que l'échange n'incluant pas un profit financier soit aussi, entre adultes, décriminalisé. Ce qui était la recommandation du groupe majoritaire dans Le Dain, dont M. Le Dain, M. Lehmann et M. Stein. Personnellement, j'avais pris la position de légaliser cela. Le Barreau canadien avait recommandé la décriminalisation du cannabis pour simple possession et échange entre adultes.

The Chairman: That was in 1974. So we take your point that the wheels grind exceedingly slowly. If there are no further questions, I think a taxi will get you to a plane at 12 p.m.

Mr. Blackburn: If it doesn't break down—in Ottawa, I mean.

Mme Bertrand: Ah bon d'accord. Merci monsieur le président.

The Chairman: Would you care to proceed, Mr. Conroy.

[Translation]

M. Rideout: Merci.

Le président: Madame Bertrand, j'imagine que votre connaissance des drogues et des médicaments sur ordonnance vous vient de votre expérience au sein de la Commission Le Dain.

Mme Bertrand: Oui, mais j'y ai ajouté depuis lors.

Le président: Bien sûr. Vous avez étudié tout le domaine, depuis.

Puis-je vous poser une question personnelle? Devrait-on déjudiciariser l'usage personnel, à des fins récréatives, des stupéfiants qui ne causent pas la dépendance?

Mme Bertrand: Je l'ai écrit et je l'ai répété à maintes reprises, à de nombreux endroits. Mais, permettez-moi de . . .

Le président: Cela permettrait de corriger toute la situation, n'est-ce pas?

Mme Bertrand: Oui.

I will be very candid. Personally, I am against drug use and especially drug abuse. I believe that criminalizing drug use, however, only complicates the situation, works to the advantage of organized crime and certainly increases drug-related violence. Like many others, I feel that trying to fight this phenomenon through the criminal courts is not the solution. There is education, prevention, social pressures such as the ones brought to bear on smokers, and measures to encourage moderation such as the ones used to encourage moderate consumption of alcohol; all of these seem much more appropriate.

M. Blackburn: [*Inaudible—Éditeur*] . . . les meurtriers aussi, pas les drogues qui causent l'accoutumance.

Prof. Bertrand: I am reminded that already in 1974 the Canadian Bar had recommended that adults who grow cannabis or simply have some in their possession not be subject to criminal procedures and that the simple exchange of these substance among adults, not for profit, also be decriminalized. That was the majority recommendation in the Le Dain decision, to which Mr. Le Dain, Mr. Lehmann and Mr. Stein subscribed. Personally, I had taken the position that such things should be legalized. The Canadian Bar had recommended the decriminalization of the simple possession or exchange of cannabis among adults.

Le président: C'était en 1974. Nous comprenons donc ce que vous voulez dire: L'appareil judiciaire et gouvernemental se meut extrêmement lentement. Si personne n'a d'autres questions à vous poser, je pense que vous pourrez arriver à temps à l'aéroport pour le vol de midi.

M. Blackburn: À moins que l'avion ne tombe en panne. . . à Ottawa, j'entends.

Prof. Bertrand: Oh, I am glad you added that. Thank you, Mr. Chairman.

Le président: Voulez-vous continuer, monsieur Conroy.

[Texte]

Mr. Conroy: I know Professor Neil Boyd appeared before you in Vancouver, but I dipped into my own pocketbook to buy three copies of his book for this committee. I really want to make sure each one of you reads it fully before you pass this bill.

The Chairman: There are eight members of the committee.

Mr. Conroy: I have one for the Conservative members, one for the Liberal members, and one for the NDP members.

Mr. Blackburn: You can give me mine right now, if you want.

Mr. Conroy: Maybe the clerk can hand them out to you. I think Professor Boyd has nicely summarized the history of our approach to drug use and abuse.

The Chairman: Yes, we have spoken to him at length on this subject.

Mr. Conroy: So it's with my compliments. You know, of course, that as a criminal defence lawyer I make money out of these laws. The tougher you get, the more money I make. Maybe I should be appearing here and taking a different tack in the hope that you do the opposite again to what I come and speak to you about. So you must appreciate that we're going against our vested economic interest here.

Mr. Blackburn: On that point, do you prosecute or defend?

Mr. Conroy: I defend.

Mr. Blackburn: You defend drug...?

Mr. Conroy: People charged with criminal offences, which includes drug offences.

The Chairman: From your words here I'm quite sure you do it quite adequately.

Mr. Thacker: May I just raise a question for the committee? It flows out of double prescriptions and so on. Mr. Conroy, I believe you said someone could get 20 years for that—

Mr. Conroy: I didn't say that. I heard Mr. Blackburn say that, but I said that you could have people charged with serious drug offences who could get 20 years, and they have no 15-year review, as they have for murder. But I don't know of anybody convicted of double-doctoring who got 20 years.

Mr. Wappel: There's a maximum of 10 years before parole eligibility, even if you're using section 741.2, as suggested in this bill.

Mr. Conroy: Look, if you got convicted of trafficking a substantial amount of heroin, you could get 20 years.

Mr. Wappel: That's your sentence.

[Traduction]

M. Conroy: Je sais que le professeur Neil Boyd a comparu devant votre comité à Vancouver, mais j'ai décidé de financer de ma poche l'achat de trois exemplaires de son volume pour ce comité. Je voulais m'assurer que chacun d'entre vous ait l'occasion de le lire avant que vous n'adoptiez ce projet de loi.

Le président: Le comité compte huit membres.

M. Conroy: J'en ai un pour les Conservateurs, un pour les Libéraux et un pour les Néo-Démocrates.

M. Blackburn: Vous pouvez me donner le mien tout de suite, si vous voulez.

M. Conroy: Peut-être le greffier pourra-t-il les distribuer. Je pense que le professeur Boyd résume très bien l'historique de nos attitudes face à l'utilisation des drogues et à la toxicomanie.

Le président: Oui nous nous sommes longuement entretenus avec lui à ce sujet.

M. Conroy: Donc, je vous offre ces livres gracieusement. Vous n'êtes pas sans savoir que ces lois me permettent, en tant qu'avocat criminaliste qui défend les prévenus, de gagner de l'argent. Plus vous êtes sévère, plus je gagne de l'argent. Peut-être devrais-je défendre le point de vue inverse de celui que je prône devant vous. Je vous demande donc de bien comprendre le fait que la position que nous adoptons ici va à l'encontre de notre intérêt économique.

M. Blackburn: À ce sujet, êtes-vous l'avocat de la poursuite ou de la défense?

M. Conroy: Je défends les prévenus.

M. Blackburn: Vous défendez les personnes qu'on accuse d'infractions liées aux drogues...?

M. Conroy: Je défend les personnes accusées d'infractions criminelles, y compris les infractions liées aux toxicomanies.

Le président: D'après ce que j'ai pu entendre ici, je suis sûr que vous le faites fort bien.

M. Thacker: Puis-je soulever une question auprès des membres du comité? Elle parle sur le défaut de divulguer les ordonnances antérieures, etc. Monsieur Conroy, je crois que vous avez dit qu'une personne pouvait être condamnée à 20 ans de prison pour ce genre d'infraction...?

M. Conroy: Je n'ai pas dit cela. J'ai entendu M. Blackburn le dire, mais ce que j'ai dit, moi, c'est que l'on pouvait imposer des peines de 20 ans d'incarcération à des personnes accusées d'infractions sérieuses liées aux drogues et qu'elles ne sont pas sujettes à une révision de leur cas après 15 ans, comme le sont les meurtriers. Mais je ne connais pas personnellement de cas de personnes trouvées coupables de défaut de divulguer les ordonnances antérieures qui ait été condamnées à 20 ans de prison.

M. Wappel: Même si l'on a recours à l'article 741.2, comme le propose ce projet de loi, le détenu doit purger au moins 10 ans de sa peine avant d'être admissible à la libération conditionnelle.

M. Conroy: Si vous êtes trouvé coupable de trafic d'héroïne en quantités considérables, on pourrait vous imposer 20 ans de prison.

M. Wappel: C'est la peine qu'on vous impose.

[Text]

Mr. Conroy: Yes.

Mr. Wappel: Then if the court said that you must serve at least half before parole eligibility, that's 10. You wouldn't serve—

Mr. Conroy: The parole board would then say that you're a serious drug offender—

Mr. Wappel: Just a moment. You wouldn't serve 20 years. Your parole eligibility date would be no later, under any circumstances, than 10 years from the date of sentence. Is that correct?

Mr. Conroy: Yes, and the parole board would say that Parliament has said they're a serious drug offender and should be gated and kept in for the full 20, without any judicial review.

Mr. Wappel: That's an assumption on your part. That's not in the law.

Mr. Conroy: Well, I have appeared frequently before the National Parole Board since you passed the gating legislation. If you think the parole officers or correctional officers are going to be reticent about referring people to the board, go look at the statistics.

• 1125

The Chairman: Do you have any idea how many people have been gated since that legislation came in?

Mr. Conroy: For violent offenders, I think it's 96 per year.

The Chairman: About 810 total, I think.

Mr. Thacker: On my point of order, Mr. Chairman. To the extent that the earlier record indicates that for obtaining narcotics from a practitioner it could be 20 years, I think we should all realize that the act clearly sets out that the maximum is 7 years, just so the record is clear on the legislation.

The Chairman: That's under the present legislation.

Mr. Conroy: Yes. The worst offender and the worst offence—in the sense of the person who is continually doing it, maybe a large prescription, or something—technically gets the maximum 7 years. As Mr. Wappel points out, the judge at the time of sentencing in that case in British Columbia, although a judge in Nova Scotia may do differently, could say that he has to do three and a half years before parole eligibility. Then because this person has done it a number of times before, because it's in the schedule as a serious drug offence, there's a referral to the board to gate the person. The person could do 7 years.

Professor Michael Jackson (Imprisonment and Release Subcommittee, Canadian Bar Association): I would ask members if they could turn to the bar's submission at page 23. My presentation is going to be quite focused. Not that I

[Translation]

M. Conroy: Oui.

M. Wappel: Et bien, si les tribunaux disent que vous devez purger au moins la moitié de cette peine avant d'être admissible à la libération conditionnelle, cela signifie 10 ans. Vous ne passeriez pas...

M. Conroy: La Commission des libérations conditionnelles déclarerait ensuite que vous êtes un contrevenant coupable d'une infraction grave liée aux drogues...

M. Wappel: Un moment, s'il vous plaît. Vous ne passeriez pas 20 ans derrière les barreaux. Quoi qu'il advienne, vous seriez admissible à la libération conditionnelle après avoir purgé 10 ans de votre peine. Est-ce exact?

M. Conroy: Oui, c'est exact, mais la Commission des libérations conditionnelles préconiserait que le Parlement a déclaré que le détenu est une personne coupable d'une infraction sérieuse liée aux drogues, qu'il faut incarcérer pendant les 20 ans prévus, sans révision judiciaire.

M. Wappel: C'est une supposition de votre part. Ce n'est pas ce que dit la loi.

M. Conroy: Et bien, j'ai souvent comparu devant la Commission nationale des libérations conditionnelles depuis que vous avez adopté la loi portant suspension immédiate de la liberté sous surveillance obligatoire. Si vous pensez que les agents de libération conditionnelle ou les agents des services correctionnels hésiteront à envoyer les gens devant la commission, vous n'avez qu'à consulter les statistiques.

Le président: Avez-vous une idée du nombre de contrevenants en détention depuis l'entrée en vigueur de cette loi?

M. Conroy: Dans le cas des auteurs de crimes violents, je crois que c'est 96 par an.

Le président: Environ 810 en tout, je pense.

M. Thacker: Au sujet de mon rappel au règlement, monsieur le président. Contrairement à ce qui a pu être dit, celui qui extorque des narcotiques à un médecin ne peut écoper de 20 ans de prison. La loi dit clairement que la peine maximale est de sept ans, et je tenais à apporter ce rectificatif.

Le président: Cela, c'est la loi actuelle.

M. Conroy: Oui. Dans les cas les plus graves—c'est-à-dire la personne qui le fait continuellement ou qui se procure une ordonnance pour de grandes quantités—le coupable écoper techniquement de sept ans au maximum. Ainsi que M. Wappel le fait remarquer, au moment de l'imposition de la peine, le juge de Colombie-Britannique—bien qu'un juge de Nouvelle-Écosse puisse décider autrement—pourrait imposer trois ans et demi avant toute possibilité de libération conditionnelle. Ensuite, si la personne a commis l'infraction plusieurs fois, et vu que celle-ci figure à l'annexe comme infraction grave, son cas sera renvoyé devant la commission qui pourrait maintenir cette personne en détention. Elle pourrait donc purger sept ans.

M. Michael Jackson (professeur, Sous-comité sur la détention et la libération, Association du Barreau canadien): J'invite les députés à se reporter à la page 23 du mémoire du Barreau. Je vais traiter de choses assez spécifiques. J'aurais

[Texte]

don't have some general comments but I understand the committee will be proceeding to clause-by-clause analysis of the bill. Hopefully, this part of the brief will assist you in that kind of detailed analysis.

I just want to preface my remarks by saying that our comments and our recommendations in relation to part I of the Corrections Act could perhaps be characterized by some as recommendations in favour of further rights for prisoners. That probably is not a terribly popular agenda. I want to explain that the bar takes that position, not because of a misguided concern for prisoners as opposed to victims, but because of our experience in working with prisoners. Little is more corrosive of a person's willingness and ability to abide by the rules of our society than, while being in prison, being subjected to abusive power.

I have sat with men behind prison walls. If you could see the anger that literally flows out of them as a result of the injustice they feel is being done to them, it would be very clear to you and the public that more victims are created by a prison system that does not take seriously the need to control discretion exercised by those who have power over those behind prison bars, and that informs our views.

With that in mind, I just want to revisit a point Mr. Conroy made, and that is that in looking at the regime behind prison walls, the bar has spent a great deal of time on the question of balancing the necessary kinds of power that prison wardens and prison staff need to have to do the invidious job we assign to them, and the kinds of rights that prisoners should have in order to ensure that their experience in prison does not leave them more embittered and does not leave them less able to live within the demands of a lawful society.

In the endeavour to draw that balance we started working in consultation with the Solicitor General's correctional law review process. This is probably the most public consultative process that the Solicitor General has ever engaged in, in looking at corrections. It came up with a series of working papers, which we reviewed very carefully. We said they were an important first step in principled and thoughtful law reform. This was something generated within the Department of the Solicitor General. It wasn't something I wrote. It wasn't something a prisoner wrote. It was something that thoughtful, well-informed and bright lawyers and others within the Solicitor General conceived as a result of very broad consultation with correctional staff; provincial, federal, non-profit agencies; private agencies; and lawyers.

We reviewed that and felt they had done a good first cut. We felt it was a necessary but not sufficient basis for law reform. We made recommendations that we thought would improve the balance. It is therefore with considerable dismay,

[Traduction]

aussi des remarques d'ordre plus général à faire, mais je crois savoir que le comité procédera à l'examen article par article du projet de loi. J'espère que cette partie du mémoire vous aidera dans cette analyse détaillée.

Je dois vous prévenir d'abord que nos recommandations sur la partie I de la loi pourraient être caractérisées par d'aucuns comme prenant la reconnaissance de droits accrus pour les détenus. Ce n'est sans doute pas une position très populaire en ce moment. Le Barreau la fait sienne non parce qu'il se soucie davantage des détenus que des victimes, mais à cause des leçons que nous avons tirées de notre travail avec les détenus. Il n'y a rien qui détruit plus efficacement la volonté et la capacité d'une personne à respecter les règles de notre société que d'être en butte à des abus de pouvoir pendant l'incarcération.

J'ai longuement parlé avec des hommes enfermés derrière les barreaux. Si vous pouviez voir la rage qui leur sort littéralement de tous les pores de la peau face à l'injustice, vous comprendriez que de nouvelles victimes sont fabriquées par un système carcéral qui ne cherche pas sérieusement à contrôler le pouvoir de ceux qui ont autorité sur les prisonniers. Tout notre raisonnement part de là.

Dans cette perspective, je veux revenir sur la remarque faite par M. Conroy, à savoir qu'en examinant le régime carcéral, nous avons longuement réfléchi à la question de l'équilibre nécessaire entre les pouvoirs dont doivent disposer les gardiens et le personnel des prisons pour accomplir le travail peu enviable que nous leur confions, et les droits dont doivent jouir les prisonniers si l'on veut éviter que leur séjour derrière les barreaux ne les rende encore plus enragés et moins capables de respecter les contraintes de la société.

C'est à la recherche de cet équilibre que nous avons commencé à travailler en collaboration avec les auteurs de la révision du droit correctionnel commanditée par le Solliciteur général. Ce fut sans doute le processus de consultation le plus ouvert, en matière de services correctionnels, que le Solliciteur général ait jamais engagé. La Révision du droit correctionnel a préparé un certain nombre de documents de travail que nous avons examinés très attentivement. Nous avons dit qu'il s'agissait d'un premier pas important vers une réforme bien réfléchie et fondée sur des principes élevés. C'est quelque chose qui vient du ministère du Solliciteur général. Ce n'est pas quelque chose qui a été écrit par moi ou par un détenu. C'est quelque chose qui a été préparé par de brillants avocats, réfléchis et bien informés, et par d'autres personnes au ministère du Solliciteur général, suite à une vaste consultation menée auprès d'employés du Service correctionnel, d'organismes provinciaux, fédéraux et à but non lucratif, d'organismes privés et d'avocats.

Nous avons passé tout cela en revue et nous avons le sentiment que c'était un bon point de départ. Il s'agissait selon nous d'une base nécessaire mais non pas suffisante pour une réforme de la loi. Nous avons formulé des

[Text]

and it explains and informs Mr. Conroy's opening remarks, that at every step since, the process of law reform has been to reduce the protections and eviscerate the balance drawn by the Correctional Law Review. And Bill C-36 continues that process.

We saw the Correctional Law Review, as I said, as a minimum threshold for law reform. Bill C-36 falls below that minimum threshold. It is, in the bar's respectful submission, quite unacceptable as a law reform. In many ways, what it does is entrench in legislation the status quo. To pass this legislation, you have to be confident that the regime in prisons today is in fact adequate protection and the adequate balance between correctional power and prisoners' rights. We are satisfied, based upon our detailed investigations and hands-on experience, that it is not.

I want to get into some specifics if I may. One of the points we've addressed as a matter of principle is that legislation dealing with fundamental rights, legislation dealing with the liberty of the subject, is something that should not be left to regulations. In relation to the Criminal Code, everything you need to know about your rights and responsibilities as a citizen is in the code. There's very, very little left to regulations. We think the same should be the case in relation to the regime behind prison walls.

Prison life is in fact very routine. It's very regimented. It's really possible to envisage almost everything that can happen. It's not an impossible task, therefore, to anticipate and to put into legislation most of what you need to have. Bill C-36 does not do that. To an inordinate degree, it leaves to regulations the determination of the contours of the regime governing life in prisons.

Let me take you to a particular example in relation to the power of search. If you go to page 43 of the brief, the Correctional Law Review did a very good job of identifying what should be the balance between the legislation and the regulations. It said, and this is the Solicitor General's own advice-giving body:

Searches performed in the course of administering and enforcing legislative schemes as diverse as the *Criminal Code* and the *Migratory Birds Convention Act* are provided for in the relevant legislation, and the search of inmates in penitentiaries should not constitute an exception to this rule. The security element in penitentiaries does not provide a convincing reason for exemption as the *Criminal Code* and the *Official Secrets Act*, as well as other Federal Statutes, involve matters being critical to public safety and security, and yet contain detailed search provisions. Rules governing search and seizure should be rationally set out in the legislation itself, as in the case of all other federal search powers.

[Translation]

recommandations en vue de redresser l'équilibre. C'est pourquoi cela nous désole—et cela explique et situe un peu les remarques liminaires de M. Conroy—qu'à chaque étape depuis, le processus de réforme s'est attaché à réduire les protections offertes et à défaire l'équilibre établi par la Révision du droit correctionnel. Et voici que le projet de loi C-36 vient prolonger ce processus.

Comme je l'ai déjà dit, nous voyons en la Révision du droit correctionnel un seuil minimal pour la réforme. Or, le projet de loi C-36 reste en-dessous de ce minimum. Je vous soumettrais respectueusement au nom de l'Association du Barreau que cela est inacceptable. D'ailleurs, sur bien des plans, le projet de loi ne ferait qu'enchâsser le *statu quo* dans la loi. Il faudrait, pour adopter le projet de loi, être confiant que l'actuel régime en vigueur dans les prisons offre suffisamment de protection et un bon équilibre entre les pouvoirs correctionnels et les droits des détenus. Or, nous nous appuyons sur des recherches approfondies et sur notre propre expérience pratique, nous sommes convaincus du contraire.

J'aimerais, si vous le voulez bien, traiter maintenant d'un certain nombre de détails bien précis. Nous épousons le principe selon lequel la législation traitant de droits fondamentaux, de la liberté, ne devrait pas relever de règlements. Tout ce que vous devez savoir sur vos droits et responsabilités en tant que citoyen est contenu dans le Code criminel. Il reste peu de chose pour les règlements. Nous pensons qu'il devrait en être de même pour le régime carcéral.

La vie derrière les barreaux est assez routinière. Elle est très réglementée. Il est possible d'envisager presque tout ce qui peut s'y passer. Il n'est par conséquent pas impossible de prévoir et d'insérer dans la loi le gros de ce qui est nécessaire. Or, le projet de loi C-36 ne fait pas cela. En effet, il laisse beaucoup trop de marge aux règlements dans la détermination des paramètres du régime carcéral.

J'aimerais vous donner un exemple très précis qui se rapporte au pouvoir de fouille. Je vous renverrai à la page 52 de la version française du mémoire. La Révision du droit correctionnel a très bien déterminé l'équilibre qu'il devrait y avoir entre la loi et les règlements. Elle a dit, et je tiens à souligner qu'il s'agit de l'organisme qui conseille le Solliciteur général, et je cite:

Les fouilles associées à l'administration et à l'application de textes législatifs aussi divers que le *Code criminel* et la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* sont codifiées dans les documents législatifs, et la fouille des détenus dans les pénitenciers ne devrait pas faire exception à cette règle. La question de la sécurité des pénitenciers n'est pas suffisamment convaincante pour justifier une exception; le *Code criminel*, la *Loi sur les secrets officiels* et d'autres textes législatifs concernent des questions jugées essentielles à la sécurité du public et n'en contiennent pas moins des dispositions détaillées en matière de fouille. En toute logique, les règles qui régissent les fouilles et les saisies devraient être clairement inscrites dans la loi, comme c'est le cas pour tous les autres pouvoirs de l'Administration fédérale en matière de fouille.

[Texte]

The bar supports that principled position, a position taken by the Correctional Law Review itself. Despite that, this legislation provides in clause 47:

A staff member may conduct routine non-intrusive searches or routine frisk searches of inmates, without individualized suspicion, in the prescribed circumstances, which circumstances must be limited to what is reasonably required for security purposes. That's left to the regulations. That happens again and again and again in this legislation. There is no good reason for it and there's nothing in the documentation with which you've been provided as background to this legislation that gives good reason for it, and the legislation should not be passed in this form.

• 1135

There are other examples. If you want to look at transfer powers... You heard the correctional investigator when he appeared before you tell you that for the last number of years the largest single category of complaints his office receives is from prisoners as a result of involuntary transfers—particularly transfers back to maximum security—and that's something of great concern to the bar, that there be fair procedures for transfers.

What does the bill say about transfers? Well, if you go to page 40 of the submission, you will see that clause 29 says:

29. The Commissioner may transfer an inmate

(a) from one penitentiary to another penitentiary in accordance with the regulations

Would you permit your own personal liberty to be given to bureaucrats to determine what regulations are appropriate to circumscribe that liberty? I'm sure you wouldn't. You'd never accept—and this is a point made in the Archambault committee—an Income Tax Act that said your liability for taxation is according to the discretion of the commissioner of inland revenue and regulations made by his department. Those regulations will not come before you for that kind of detailed scrutiny.

We say that in relation to a piece of legislation that so dramatically affects the lives and liberties of men and women who are sent to prison, it should not be left in this form. You are in fact giving a blank cheque to write the terms and conditions in relation to restrictions of liberty. In fact, you're leaving it to others to determine the reasonable limits of rights guaranteed by the Charter and I don't think this committee should do that; that's your function. It's not the function of the Solicitor General or the Department of Justice to determine what regulations are appropriate in these circumstances throughout the bill—and our submission identifies a number of occasions where this unprincipled division is made.

[Traduction]

L'Association du Barreau appuie cette position, qui est celle de la Révision du droit correctionnel elle-même, et qui est fondée sur des principes élevés. En dépit de cela, le projet de loi C-36 prévoit à l'article 47 que:

Dans les cas prévus par règlement et justifiés par des raisons de sécurité, l'agent peut, sans soupçons précis, procéder à des fouilles discrètes ou par palpation sur des détenus. C'est traité dans les règlements, et ça se produit à plusieurs reprises dans ce projet de loi. Cela n'est pas justifié et les documents qui vous ont été fournis à titre d'information générale concernant ce projet de loi ne contiennent aucune explication de cette façon de procéder et le projet de loi ne devrait pas être adopté dans sa forme actuelle.

Il y a d'autres exemples. Si l'on examine les pouvoirs en matière de transfèrement... L'enquêteur correctionnel vous a déclaré que depuis quelques années, ce sont les transfèrements involontaires qui constituent les principales causes de plaintes que son bureau reçoit de la part des prisonniers—en particulier les transfèrements vers un établissement à sécurité maximale. Il s'agit d'un aspect qui préoccupe beaucoup le Barreau, je veux parler de la mise en place de garanties procédurales équitables pour les transfèrements.

Que dit le projet de loi à propos des transfèrements? Eh bien si vous vous reportez à la page 49 du mémoire, vous constaterez qu'on y parle de l'article 29 qui se lit ainsi:

29. Le Commissaire peut autoriser le transfèrement d'un détenu

à un autre pénitencier, conformément aux règlements.

Seriez-vous prêt à confier à des fonctionnaires le soin d'arrêter les règlements qui vont circonscire la liberté personnelle? Je suis sûr que vous ne seriez pas prêt à le faire. Vous n'accepteriez jamais—et c'est un argument que l'on retrouve dans le rapport du Comité Archambault—une loi de l'impôt sur le revenu qui dirait que votre assujettissement à l'impôt est laissé à la discrétion du ministre des Finances et des règlements adoptés par son ministère. Surtout, si vous n'aviez pas l'occasion d'examiner attentivement ce type de règlement.

Nous pensons qu'un texte législatif qui a des répercussions aussi graves sur la vie et la liberté des hommes et des femmes qui sont envoyés en prison ne devrait pas être rédigé de cette façon. Cela revient à donner carte blanche pour fixer les conditions et les restrictions de la liberté. En fait, vous confiez à d'autres le soin de déterminer quelles sont les limites raisonnables des droits garantis par la Charte et je ne pense pas que votre comité devrait le faire; c'est à vous de décider ce genre de chose. Ce n'est pas au solliciteur général ni au ministère de la Justice de déterminer quels sont les règlements qui conviennent dans des situations comme celles qui se profilent dans le projet de loi—nous énumérons dans notre mémoire un certain nombre d'endroits où l'on retrouve cette répartition injustifiée des fonctions.

[Text]

The other thing I want to draw your particular attention to, in terms of specifics of the legislation. . . If we look at the disciplinary regime in prisons—something on which the bar has spent a considerable amount of time—the private criminal code, if you will, of prisons. . . For many years the correctional system—the federal system—has operated on the basis of a decision-making process in which the burden of proof is the normal criminal standard of burden of proof that a disciplinary offence, which can lead to the loss of remission or a prisoner being placed in solitary confinement, is beyond a reasonable doubt, and we've always supported that as being a proper standard. If we're going to send someone to solitary confinement or make him spend a longer period of time in prison, affecting his liberty that way, the criminal standard is appropriate. The correctional law review also endorsed that, and on page 30 of our submission it sets out the recommendation of the Correctional Law Review.

What does Bill C-36 do about discipline? One of the things it does is to say a prisoner should be accorded a hearing, in accordance with the regulations. Again, unacceptable as a principal piece of law reform. But what is in the legislation about the hearing process is that the standard is something below reasonable doubt.

• 1140

Bill C-36 provides in subclause 43.(3), and it's also set out at page 30 of our submission, that:

(3) The person conducting the hearing shall not find the inmate guilty unless satisfied, based on the evidence presented at the hearing, that the inmate committed the disciplinary offence in question.

So the only substantive thing Bill C-36 says about discipline is that the standard is less than what it's always been.

Now, if you can put yourself in the situation of prisoners, looking at this bill in terms of the impact on them, what they see is that where the legislation speaks definitively about disciplinary procedures, they stand to be sent to solitary confinement on a less onerous standard of proof than what's been in the system for the last 20 years. Is that law reform? Is that principled and thoughtful balancing of correctional power and prisoners' rights? We think not, and nothing has been given to us to justify that.

Independent chairpersons who conduct these hearings don't say it's really difficult for us to find people guilty. That's never been the problem, that the standard of proof at the moment imposes impossible impediments to the conviction of those deserving of conviction.

Our recommendation, therefore, is that the standard should be the normal standard, but it gives you an example of what I've called evisceration, the progressive whittling away of protections as the law reform process has moved through

[Translation]

J'aimerais attirer votre attention sur un autre point, pour ce qui est des dispositions précises de ce projet de loi. . . Si nous examinons le régime disciplinaire des prisons—un sujet auquel le Barreau a consacré beaucoup de temps—ce que j'appellerais le code criminel privé des prisons. Pendant de nombreuses années, le système correctionnel—le système fédéral—a fonctionné selon un processus décisionnel où le fardeau de la preuve est le fardeau habituel en matière pénale; autrement dit, les autorités doivent prouver au-delà de tout doute raisonnable que le détenu a commis l'infraction disciplinaire reprochée, infraction qui peut entraîner la perte de la réduction de peine ou l'isolement préventif. Nous avons toujours affirmé que telle était la norme à appliquer. Avant d'envoyer un détenu en isolement préventif, ou d'allonger la durée de son incarcération, et donc de toucher à sa liberté, il semble approprié d'utiliser la norme pénale. La Révision du droit correctionnel favorise également cette norme et l'on trouvera à la page 37 de notre mémoire la recommandation qu'a présentée la Révision du droit correctionnel à ce sujet.

Que dit le projet de loi C-36 au sujet de la discipline? Eh bien, il précise que le détenu a droit à une audition conformément aux règlements. Là encore il est inadmissible de retrouver dans une composante importante de la réforme du droit une telle disposition. En fait, le projet de loi prévoit que la norme à utiliser au cours de l'audition est moins exigeante que la norme pénale.

Voici ce que prévoit le projet de loi C-36 au paragraphe 43.(3), disposition qui est reprise à la page 37 de notre mémoire:

(3) La personne chargée de l'audition ne peut prononcer la culpabilité que si elle est convaincue, sur la foi de la preuve présentée, que le détenu a bien commis l'infraction reprochée.

Ainsi, la seule règle de fonds que contienne le projet de loi C-36 en matière de discipline est que la norme exigée est, dorénavant, inférieure à celle qui était utilisée auparavant.

Efforçons-nous de nous mettre à la place des prisonniers qui examinent ce projet de loi pour voir en quoi il va les affecter, ils peuvent constater que, quand il est question de procédures disciplinaires, ils risquent d'être envoyés en isolement préventif par suite de l'application d'une norme de preuves inférieures à celle utilisée depuis plus de 20 ans. Peut-on alors vraiment parler de réforme du droit? A-t-on vraiment tenté de concilier, dans toute la mesure du possible, les exigences du service correctionnel et les droits des prisonniers? Nous ne le pensons pas et nous n'avons rien trouvé pouvant le justifier.

Les personnes indépendantes qui président ces auditions n'ont pas fait part des difficultés qu'elles rencontreraient dans le fait de déclarer des gens coupables. Il ne semble pas que la norme de preuves utilisée à l'heure actuelle constitue un obstacle grave à la condamnation des prisonniers qui méritent de l'être. Cela n'a jamais été un problème.

C'est pourquoi nous recommandons le maintien de la norme habituelle, mais cela vous donne un exemple de ce que j'ai appelé la disparition progressive de la protection accordée, suivant le rythme auquel avance le processus de

[Texte]

the various channels. Bill C-36 reflects the lowest common denominator, and it's not a common denominator that properly balances the competing interests at stake in this kind of legislation.

One other thing, and perhaps I'll end at that so you can deal with questions, is that in relation to the power to place someone in solitary confinement, not as a result of disciplinary process but on the basis of administrative needs. . . The power to put someone in administrative segregation has, in the view of the courts, in the view of scholars, in the view of prisoners, been the most abused power in the correctional lexicon, not only in Canada but everywhere else where that power exists.

I was involved in a challenge in the Federal Court some 15 years ago, in which the Federal Court of Canada ruled as cruel and unusual punishment—the only case they had ever done this—the conditions of solitary confinement, of administrative segregation in the B.C. penitentiary. Even though many prisoners escape that ultimate feat, it almost is the litmus test of the legitimacy of the system.

Knowing that one of your friends, or the man next door to you, or the woman next door to you, can be taken to segregation and kept there indefinitely on suspicion is something that every prisoner carries with them, and so the kind of regime you have in legislation, which ensures that kind of power is exercised responsibly and fairly, is in many ways a litmus test for the whole system's legitimacy. The bar has made detailed recommendations about that; so did the Correctional Law Review. These two have been whittled away as Bill C-36 has gone through its various formulations.

To give you a sense of that, I had some of my students actually do a comparison of the Correctional Law Review proposals, the green paper draft act, and Bill C-36. I've given the staff, the clerk of the committee, copies of those papers. I'm not going to take you through them, but you'll see from them how in fact what was a minimum threshold for law reform has fallen well below that, so that at the moment, under this legislation, it is still possible for a warden, based upon his or her view of what is something that will jeopardize the security of the institution, to take a man or woman, to place them in administrative segregation and to keep them there indefinitely, subject to a series of administrative internal reviews, and we find that quite unacceptable.

• 1145

The Correctional Law Review expressed the position that there should be an absolute 90-day limit on administrative segregation. But within that time, an institution should come up with a plan for reintegration back into the general population or for transfer. That's not in Bill C-36.

The Correctional Law Review recommended that there should be specific provisions dealing with the conditions of the prison within the prison. That's not in Bill C-36. In these ways, as you consider the legislation on a clause-by-clause

[Traduction]

réforme du droit. Cette protection se trouve ainsi vidée de sa substance. Le projet de loi C-36 reflète le plus petit commun dénominateur qui ne reflète pas un équilibre approprié entre les intérêts et les principes que met en jeu ce projet de loi.

J'aimerais ajouter autre chose, et je m'arrêterai peut-être ensuite pour répondre aux questions, au sujet du pouvoir d'ordonner l'isolement préventif, non pas en tant que mesure disciplinaire mais en réponse à des besoins administratifs. . . D'après les tribunaux, les spécialistes, et les prisonniers, le pouvoir d'imposer l'isolement administratif est le pouvoir qui est exercé de la façon la plus abusive dans le contexte correctionnel, non seulement au Canada, mais dans tous les pays où existe un tel pouvoir.

J'ai participé à une contestation devant la Cour fédérale il y a une quinzaine d'années dans laquelle la Cour fédérale du Canada a jugé que les conditions de l'isolement préventif, de l'isolement administratif du pénitencier de la C.-B. constituait une peine cruelle et inusitée—la seule cause où cette Cour se soit prononcée de cette façon. La plupart des prisonniers échappent à cette mesure extrême mais elle représente le critère révélateur du caractère légitime du système.

Chaque prisonnier sait qu'un de ses amis, son voisin ou sa voisine peut être placé en isolement et gardé là sur de simples soupçons. C'est pourquoi le mécanisme mis en place par le projet de loi pour s'assurer que ce type de pouvoir est exercé de façon équitable et responsable est, sous bien des aspects, le critère qui permet d'apprécier la légitimité du système. Le Barreau a préparé des recommandations détaillées à ce sujet; c'est ce qu'a fait également la Révision du droit correctionnel. Ces recommandations ont peu à peu été mises de côté au cours des formulations successives du projet de loi C-36.

J'ai tenté de concrétiser cette évolution en demandant à mes étudiants de comparer les propositions de la Révision des droits correctionnels, le projet de loi du Livre vert et le projet C-36. J'ai remis au personnel et au greffier du Comité des copies de ces travaux. Je ne vais pas les passer en revue avec vous, mais vous verrez qu'ils permettent de constater en quoi ce qui était un minimum pour la réforme a été sensiblement abaissé de sorte qu'avec ce projet de loi, le directeur d'un établissement peut, en fonction de l'idée qu'il se fait de ce qui constitue une menace à la sécurité de son établissement, prendre un prisonnier le placer en isolement préventif et l'y garder indéfiniment, après une série de révisions administratives internes. Ce processus nous paraît tout à fait inacceptable.

La Révision du droit correctionnel avait demandé que l'isolement préventif ne dépasse jamais 90 jours. Au cours de cette période, l'établissement devait cependant préparer un programme de réintégration du détenu dans la population générale ou en vue de son transfèrement. Cela ne se retrouve pas dans le projet de loi C-36.

La Révision du droit correctionnel recommandait que l'on adopte des dispositions précises concernant les conditions de cette prison au coeur de la prison. Cela ne se retrouve pas dans le projet de loi C-36. Lorsque vous allez examiner ce

[Text]

basis, we sincerely hope that you will be looking at our recommendations to see whether or not what may appear okay on its face really does represent the appropriate balance that this committee should maintain to ensure the integrity of a new correctional code.

I think I should perhaps stop at that point.

The Chairman: I think you make some very good and valid points about regulations. It's something we all have to live with. We often have bills come before us that have regulations that are unknown to us.

Do you object to regulations mainly because they can be changed so rapidly? We have four pages of regulations in this bill and they go from A to Z. You have 36 different bodies that make regulations. If you had whole regulatory bodies working and had all those regulations in the bill, it would be a very large bill, wouldn't it?

Prof. Jackson: No. Our position is not that everything should be in the legislation. What we suggest—

The Chairman: The things you have specifically suggested.

Prof. Jackson: Take, for example, the question of what kind of hearing should lead to the possibility of a person going to segregation. It's not difficult to set out the hearing process. If you look at the regulations, they're not very long. It's not difficult to put them in the legislation.

Take, for example, visiting regimes and the details of that and who can authorize visits and that kind of stuff. That can go in regulations. There are lots of things that can go into regulations. We are not suggesting that this bill should be 200 pages long and then we will be satisfied with it.

Mr. Conroy: I am just going to conclude our submission and then invite questions from all of you.

I just wanted to remind you that those of us who practised on the defence bar would for years appear and represent our clients in the courtroom. Once the client was sentenced, we would go on to our next case and we didn't pay much attention at all to what was going on inside the prisons or even in front of parole boards in terms of what was happening there.

For years we had riots and hostage takings and things going on in the prisons, and some of us became involved from that perspective. Our primary focus as a result of our experiences was to try to provide peaceful remedies for the resolution of disputes. We saw what were the things that were causing prisoners to get upset and do these sorts of things. We encouraged them to use grievance procedures and other types of processes so that the violence could be reduced inside the prisons and we could have a prison system that was run according to the rule of law and that was accountable. Providing peaceful remedies was a major focus.

In this process of consultation that we have been through, our hope has been again to try to resolve the differences or the matters that are in dispute in this balance between the administration and the prisoners inside the

[Translation]

projet de loi article par article, nous espérons sincèrement que vous étudierez nos recommandations pour décider si le texte du projet reflète l'équilibre auquel devrait en arriver le comité pour garantir l'intégrité du nouveau code correctionnel.

Je devrais peut-être m'arrêter ici.

Le président: Vous avez formulé des remarques fort utiles au sujet des règlements. Cela se produit fréquemment. On nous présente souvent des projets de loi qui prévoient des règlements que nous ne connaissons pas.

Vous opposez-vous aux règlements pour la principale raison qu'on peut les changer trop facilement? Ce projet contient quatre pages de règlements qui abordent tous les sujets. Il y a 36 organismes différents qui peuvent adopter des règlements. Si tous ces organismes réglementaires produisaient des règlements qui seraient inclus dans le projet de loi, ce projet de loi serait très volumineux.

M. Jackson: Non. Nous ne voulons pas tout mettre dans le projet de loi. Nous suggérons...

Le président: Vos recommandations.

M. Jackson: Prenons par exemple la question de l'audition qui pourrait déboucher sur le placement d'un détenu en isolement. Il n'est pas difficile de préciser le processus de l'audition. Si l'on examine le règlement, on constate qu'il n'est pas très long. Il ne serait pas très difficile de mettre ces dispositions dans le projet de loi.

Prenons par exemple les visites, la façon dont elles doivent se dérouler et les autorisations nécessaires. C'est possible de régir la chose par règlement, et il n'y a pas que cela. Nous ne prétendons pas que ce projet de loi devrait comprendre 200 pages pour qu'il nous paraisse acceptable.

M. Conroy: Je vais terminer notre exposé et vous inviter ensuite à nous poser des questions.

Je voulais simplement vous rappeler que les avocats de la défense ont, pendant des années, comparu en salle d'audience pour représenter leurs clients. Une fois leurs clients condamnés, les avocats s'occupent du prochain dossier sans prêter grande attention à ce qui se passe à l'intérieur des prisons ni même devant les commissions de libération conditionnelle.

Pendant des années, il y a eu des émeutes et des prises d'otages dans les prisons et certains d'entre nous ont été ainsi amenés à s'impliquer davantage. Ces expériences nous ont conduits à rechercher des moyens pacifiques de résolution des litiges. Nous avons constaté que certaines choses entraînaient ce type de réaction de la part des prisonniers. Nous les avons incité à utiliser les procédures de grief et les autres mécanismes pour réduire la violence dans les prisons et faire en sorte que le système correctionnel respecte le principe de la légalité et qu'il soit tenu de rendre des comptes. Nous avons beaucoup travaillé à la mise en place de moyens pacifiques de résoudre les litiges.

Dans le cadre de ce processus de consultation, nous avons également tenté de résoudre les différences ou les litiges qui opposaient l'administration et les détenus. Nous voulions ainsi réduire les contestations judiciaires et ne pas

[Texte]

prison. This is so we would reduce the litigation and not end up like the United States, where there are court cases on every single issue and masters running the various prisons because the wardens won't do what the courts dictate. Our hope was to reduce the litigations so that only really important issues will end up in the courts and as few as possible.

Recently the Federal Court of Appeal upheld the prisoners' right to vote. Those of you who are in ridings that are surrounded by prisons will no doubt be looking in the next federal election to see what occurs in the prisons in your particular constituency in order to attract those votes. Again, this is a peaceful remedy being given to prisoners so that they can participate in this way instead of the way that more frequently occurred in the past.

• 1150

Our sense over the last seven years, culminating in this bill, is that the process has not worked and that we will end up back in the courts having to litigate a lot of these matters under the Charter. If that is what happens we think that is too bad, because we really hope we will do something constructive and that something positive will come out of this entire process.

Thank you.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Conroy. We are very pleased to welcome to the table Senator Earl Hastings, who has a great interest in this field. As a matter of fact, those of us who were at the West Edmonton maximum security... His name came up quite often. I was speaking to a group of inmates in the courtyard one day and they were talking about Earl. I asked who Earl was and they said it was Senator Earl Hastings. He was on a first name basis. He seemed to be better known than the warden.

Senator Hastings (Palliser—Foothills): The only guy who calls me senator at Saskatchewan Penitentiary is the warden.

The Chairman: I see. With an elected Senate, I guess he has to do that.

Thank you.

Mr. Wappel: I would like to begin by thanking the Canadian Bar Association for providing us with a very provocative paper, a paper that will cause us to sit back and reflect long and hard, a paper that contains numerous recommendations, which I find compelling, which I believe are worthy of great consideration, and which I have already discussed in broad terms with my Liberal Party colleagues on this committee. I will talk about a couple of things when I get to my questions, but I am compelled to make an opening statement.

The Chairman: I think we should get to the question.

Mr. Wappel: I will try, Mr. Chairman, but I cannot leave some of the submissions—

[Traduction]

nous retrouver dans la situation des États-Unis où chaque litige donne lieu à une contestation judiciaire et où se sont des officiers judiciaires qui dirigent les prisons parce que les directeurs ne respectent pas les jugements des tribunaux. Nous voulions réduire dans toute la mesure du possible le nombre des contestations judiciaires et ne faire soumettre aux tribunaux que les questions importantes.

Tout récemment, la Cour d'appel fédérale a confirmé le droit de vote des prisonniers. Ceux d'entre vous dont les circonscriptions comprennent des prisons seront sans doute intéressés, pour les prochaines élections fédérales, d'examiner ce qui se passe dans les prisons qui se trouvent dans votre circonscription pour attirer ces votes. Là encore, il s'agit d'un moyen pacifique qui est accordé aux prisonniers pour faire connaître leurs opinions plutôt que d'agir comme on l'a vu trop souvent dans le passé.

Nous avons constaté, depuis sept ans environ, et avec ce projet de loi, que ce processus ne fonctionne pas bien et que nous allons nous retrouver devant les tribunaux avec de nombreux litiges sur ces questions qui devront être examinées à la lumière de la Charte. Nous serions désolé que ces prédictions se réalisent parce que nous espérons vraiment pouvoir apporter une contribution positive qui aurait un certain effet sur l'ensemble de ce processus.

Je vous remercie.

Le président: Je vous remercie beaucoup, monsieur Conroy. J'ai le plaisir de souhaiter la bienvenue au sénateur Earl Hastings qui s'intéresse beaucoup à ces questions. En fait, ceux qui ont été à l'institution de sécurité maximale d'Edmonton ouest ont souvent entendu son nom. Je parlais à un groupe de détenus dans la cour et ils se sont mis à mentionner le nom de Earl. Je demandais qui était cet Earl et ils m'ont dit qu'il s'agissait du sénateur Earl Hastings. Ils l'appellent par son prénom. Il semble mieux connu que le directeur du pénitencier.

Le sénateur Hastings (Palliser—Foothills): Le directeur est le seul à m'appeler sénateur au pénitencier de la Saskatchewan.

Le président: Je vois. S'il pense à un Sénat élu, je crois qu'il n'a pas le choix.

Merci.

M. Wappel: J'aimerais commencer par remercier l'Association du Barreau canadien qui nous a remis un document stimulant, document qui va nous inciter à réfléchir longuement à ces questions, document qui contient de nombreuses recommandations qui me paraissent fort intéressantes et qui méritent qu'on les examine avec soin. J'en ai d'ailleurs déjà parlé, d'une façon générale, avec mes collègues du parti libéral qui sont membre de ce comité. Mes questions vont porter sur certains sujets, mais je me sens obligé de faire une déclaration préliminaire.

Le président: Je pense qu'il nous faudrait passer aux questions.

M. Wappel: Je vais essayer de le faire, monsieur le président, mais il m'est impossible de ne pas...

[Text]

The Chairman: We will have report stage and third reading in the House. You can make your statements then. I would like to have some questions.

Mr. Wappel: You will get some questions. I want to mention, however, that this committee was not asked to draft legislation. As the chairman said, this committee was provided with the bill. It is the government's job to come up with the bill, and it is part of the minister's job description to take the heat if the bill does not comply with what people put forward.

Having said that, I also want to mention—and I will leave it to my colleague Mr. Lee to expand on it—a word about regulations. There is a committee of this House—it is a joint committee, I am sure the professor is aware of it—that scrutinizes every single regulation under a federal statute of the Parliament of Canada. I am a former chairman and present member, and Mr. Lee is the present chairman of that committee.

He will tell us, very briefly, that one of the functions of that committee is to determine whether regulations comply with the Charter. It is not as if there is no mechanism within the parliamentary process to ensure that the Charter is not ignored within the regulation-making process.

Having said that, I want to ask a question. I believe Mr. Conroy pointed to these massive volumes of recommendations from various commissions and asked what was the point of having commissions if we do not accept their recommendations. Are you suggesting that it be the law that every recommendation put forward by a royal commission must be accepted by the Parliament of Canada?

Mr. Conroy: No, but I think you should not ignore everything they say. I think you should pay attention to what they say. You do not seem to pay attention to any of it.

Mr. Wappel: Fair enough. So they are recommendations, and as with any lawyer-client relationship, the lawyer gives the advice and it is up to the client to decide whether to accept the advice.

Mr. Conroy: Yes, but if you spend lots of the taxpayers' dollars over a long period of time getting people informed in this very difficult area, instead of relying on newspaper accounts of various things that occur and people's reactions to those accounts, which we know is based on the unusual and the exceptional... You should pay more attention to the informed accounts than to the uninformed accounts. The green paper says that's what the government planned to do. The bill shows the government isn't doing that.

• 1155

Mr. Wappel: That may very well be the case, and the government will have to pay the price at the polls for that sort of decision.

Mr. Conroy: You don't have to accept every recommendation, but you should look carefully at what is being said. You should ask why they are saying those things and why that is being said by somebody who's informed, instead of listening to somebody who's uninformed.

[Translation]

Le président: Il y a l'étape du rapport et la troisième lecture en Chambre. Vous pourrez faire vos déclarations à ce moment. J'aimerais passer aux questions.

M. Wappel: Vous allez avoir des questions. Je tiens cependant à mentionner que notre comité n'a pas été chargé de rédiger ce projet de loi. Comme l'a déclaré le président, le texte du projet de loi a été remis au comité. C'est au gouvernement d'élaborer le projet de loi et c'est au ministre d'assumer ses responsabilités si le projet de loi ne reflète pas les désirs des citoyens.

Cela dit, je voudrais également mentionner la question des règlements et je laisserai ensuite mon collègue M. Lee compléter mes remarques. Il existe un comité de la Chambre—un comité mixte, comme le sais certainement M. le professeur—qui examine tous les règlements adoptés en vertu d'une loi fédérale du Parlement du Canada. J'ai déjà présidé ce comité et j'en suis actuellement membre; c'est M. Lee qui en est maintenant le président.

Il va nous expliquer, très rapidement, qu'une des fonctions de ce comité consiste à déterminer si le règlement respecte la Charte. Il n'est donc pas possible de dire que le processus ne dispose d'aucun moyen pour s'assurer que la Charte n'est pas mise à l'écart du processus d'élaboration des règlements.

Cela dit, je vais poser une question. Je pense que M. Conroy, faisant allusion à tous ces volumes de recommandations émanant de diverses commissions, nous a demandé pourquoi on créait ce genre de commissions si nous n'acceptons pas leurs recommandations. Prétendez-vous que l'on devrait adopter une loi qui obligerait le Parlement du Canada à accepter toutes les recommandations présentées par une commission royale?

M. Conroy: Non, mais je ne pense pas que vous devriez faire fi de ce qu'elle disent. Je pense que vous devriez prêter attention à ces rapport. Il ne semble pas que vous le faites.

M. Wappel: Fort bien. Il y donc des recommandations et comme dans toute relation entre avocat et client, l'avocat offre les conseils et c'est au client de décider s'il va les accepter.

M. Conroy: Oui, mais si vous dépensez pendant des années l'argent des contribuables pour informer les gens de ces questions complexes, pour éviter qu'ils ne s'en remettent exclusivement aux articles de journaux sur ces événements et aux réactions face à ces articles, qui, comme nous le savons se fondent sur des aspects inhabituels et exceptionnels... Vous devriez accorder davantage d'attention aux rapports bien documentés qu'aux rapports mal documentés. Le Livre vert énumère les mesures que le gouvernement entendait prendre. Le projet de loi démontre que ce n'est pas ce que fait le gouvernement.

M. Wappel: Vous avez peut-être raison, mais le gouvernement en paiera le prix lors des prochaines élections.

M. Conroy: Vous n'êtes pas obligé d'accepter toutes les recommandations, mais vous devriez examiner soigneusement ce qu'elles énoncent. Vous devriez vous demander pourquoi ces recommandations vont dans ce sens et pourquoi c'est quelqu'un d'informé qui vous le dit et non pas quelqu'un qui est mal informé.

[Texte]

Mr. Wappel: I'll accept at least a portion of what you've said as being completely correct. There's no point in having a commission that gives recommendations if you don't at least read and reflect upon the recommendations given.

I would like to direct your attention to clause 203 of the bill on page 103, specifically referring to proposed section 741.2. That is the section we were discussing wherein a judge would have the ability to increase the length of time before eligibility for parole. I believe you said this would more logically form part of sentencing. I think that's an accurate statement and something we should very seriously consider.

We've had a professor here from Queen's who argued that if it was going to remain, it should in fact be statutorily stated to be a part of the sentencing process for appeal purposes.

Mr. Conroy: That's another important point. Is there an appeal?

Mr. Wappel: Exactly. That was her point. However, I gather one of the objections of the bar to this particular clause is that it does not take into account the rehabilitation of the offender. Is that accurate?

Mr. Conroy: There are two prongs to it. One is the increasing disparity of sentencing. One person in Nova Scotia may get a seven-year minimum sentence, while somebody else may get a ten-year minimum for the same offence, just because counsel persuaded the judge to do that in a particular case. So you increase disparity.

The second point is that a judge can't predict at the time of sentencing what a person's going to be like seven or ten years down the road when they're setting the ineligibility. We say it's more appropriate for Parliament to set the denunciatory period, as it has, at one-third. The judge can reflect the abhorrence of the particular crime by setting a sentence of a certain length. If he sets a nine-year sentence, three years is eligibility. If he thinks it's more serious and warrants a heavier sentence within the range of fitness of sentencing, he imposes a twelve-year sentence and then eligibility is at four. In one province, the judge may do nothing and it's at four, while in the other province or town, it's ten.

Mr. Wappel: I don't believe anybody is attempting to say that proposed section 741.2 has anything whatsoever to do with rehabilitation or potential rehabilitation. The criteria is clearly that the judge believes the expression of society's denunciation of the offence, or the objective of specific or general deterrence is the criteria to use when making this decision. It has absolutely nothing whatsoever to do with whether or not the prisoner will be a model inmate or has every opportunity of being completely rehabilitated. That's stated clearly in that section, without taking a position on it—

[Traduction]

M. Wappel: Je puis vous dire que vous avez tout à fait raison sur certains points. Il ne sert à rien de demander à une commission de présenter des recommandations si vous ne les lisez pas et n'y réfléchissez pas.

J'aimerais attirer votre attention sur l'article 203 du projet de loi à la page 103, dans lequel il est fait mention du nouvel article 741.2. C'est l'article dont nous parlions qui autorise le juge à prolonger la période d'inadmissibilité à la libération conditionnelle. Je crois que vous avez dit que, logiquement, cela devrait faire partie de la détermination de la peine. Cela me paraît exact et c'est une mesure qu'il conviendrait d'examiner sérieusement.

Un professeur de l'Université Queen a soutenu devant nous que si on voulait conserver cette disposition, il faudrait que la loi précise qu'elle fait partie du processus d'imposition de la peine pour les fins de l'appel.

M. Conroy: C'est un autre aspect important. Y a-t-il un appel?

M. Wappel: Exactement. C'était là le sens de sa remarque. Je crois cependant ici que le Barreau s'oppose à cet article parce qu'il ne tient pas compte de la réhabilitation du contrevenant. Est-ce bien cela?

M. Conroy: Cette question comporte deux aspects. Le premier est celui de la disparité en matière de peine. Il peut arriver qu'une personne soit condamnée en Nouvelle-Écosse à une peine minimale de sept ans alors qu'une autre peut être condamnée à une peine minimale de 10 ans pour la même infraction, pour la simple raison que l'avocat a réussi à convaincre le juge de le faire dans ce cas donné. Cela a donc pour effet d'augmenter la disparité entre les peines.

Le deuxième volet est qu'il est difficile au juge de prévoir, au moment où il fixe la peine, quelle sera l'évolution du condamné dans sept ou 10 ans, au moment où il fixe la période d'inadmissibilité. Nous pensons qu'il est préférable de confier au Parlement le soin de fixer la période qui reflète la réprobation de la société comme il l'a fait, en la fixant à un tiers de la peine. Le juge peut tenir compte de l'odieux d'un crime particulier en imposant une peine plus longue. S'il impose une peine de neuf ans, le détenu n'est admissible à la libération conditionnelle après trois ans. S'il pense qu'il s'agit d'un crime plus grave qui mériterait une peine plus longue comprise dans l'éventail des peines appropriées, alors il fixe une peine de 12 ans et donc l'admissibilité intervient après quatre ans. Il peut arriver que dans une province le juge n'intervienne pas et que la période soit donc de quatre ans tandis que dans une autre province ou ville, elle sera de 10 ans.

M. Wappel: Je pense pas qu'on essaie de dire que le nouvel article 741.2 est en rapport avec la réhabilitation ou les chances de réhabilitation. Il est clair que le critère est que le juge doit être convaincu que la réprobation de la société à l'égard de l'infraction ou l'effet dissuasif de la peine l'exige. Cela n'a vraiment rien à voir avec le fait que le prisonnier pourrait être un détenu modèle ou qu'il offre toutes les chances de se réhabiliter totalement. C'est ce que dit clairement cet article, sans prendre position sur... .

[Text]

Mr. Conroy: The problem is that because it's not an integrated approach, you're taking that, sticking it aside and saying this is what it says, but you're forgetting what a judge does when he's sentencing. He's looking at general deterrence, specific deterrence, reformation and rehabilitation. Those are the traditional principles of protection of the public and society. He's not just looking at this section. He has to look at the big picture. So he asks what Parliament means when it says this. He's trying to look at rehabilitation as part of his sentencing function and then they tell him he's supposed to set an ineligibility date, or he can set an ineligibility date at ten years. He's supposed to use imprisonment as a last resort, and then they tell him this is a serious offence and he's supposed to increase the time the person spends in prison. You're sending mixed messages to the judge. He doesn't look at that in isolation. He looks at the whole picture.

Mr. Wappel: I fully accept that. I've talked to judges who have flippantly said that's why they are paid the big bucks: to make those decisions.

• 1200

Could I turn briefly to clause 40 of the bill, which is of course on disciplinary offences? A number of interesting recommendations are made, specifically on page 29 of your brief. I just want to have some understanding of why you want to have paragraphs 40.(g) and 40.(q) removed.

I believe you've given some rationale in the paper. I'm particularly interested in paragraph 40.(q), which prohibits engaging in gambling. I take it that if that paragraph were simply taken out, gambling would then be allowed, because by not being proscribed, it is permitted. Is that an accurate reflection?

Prof. Jackson: In terms of why we have focused on those particular provisions, I've undertaken a number of studies in prisons that have looked at how disciplinary offences are administered and enforced. One of the most remarkable aspects I found is that while we all talk about disparity of sentencing in the criminal justice system outside prison, it exists in even greater degrees inside prisons. In one prison the administration will see verbal abuse or mouthing-off by staff to other staff as a problem, will attempt to crack down, and people will therefore will be charged with swearing at officers.

In another institution, that same verbalizing is considered to be part of being in a prison and the give and take that is involved—prison is not civil society, in that sense—and no one is charged with swearing.

Because the matter is very open-ended, what is verbal abuse? What is being abusive verbally? It is very much in the ear of the hearer and the beholder and there's tremendous variability. Our argument is that respect is something that is

[Translation]

M. Conroy: Le problème est que le juge n'utilise pas une approche intégrée, on prend un élément, on le met de côté et on dit voilà ce qu'il dit mais on oublie ce que fait vraiment le juge lorsqu'il détermine la peine. Il doit tenir compte de la dissuasion générale, de la dissuasion spéciale, de la réformation et de la réhabilitation. Ce sont les grands principes traditionnels qui visent à protéger le public et la société. Le juge n'examine pas uniquement cet article. Il doit tenir compte d'un ensemble plus vaste. Il doit donc se demander ce qu'a voulu dire le législateur lorsqu'il a adopté cette disposition. Il doit tenir compte de l'élément de réhabilitation dans la détermination de la peine et on lui dit également qu'il peut fixer une date d'inadmissibilité ou qu'il peut fixer cette période à 10 ans. Il doit utiliser l'emprisonnement comme peine de dernier recours, mais on lui dit également qu'il s'agit d'une infraction grave et qu'il doit augmenter la période d'incarcération du détenu. Le juge reçoit des messages contradictoires. Il n'examine pas uniquement cette disposition. Il doit tenir compte de l'ensemble de la situation.

M. Wappel: Je suis tout à fait d'accord avec vous. J'ai parlé à des juges qui m'ont dit de façon assez cavalière que c'est pour cela qu'ils étaient bien payés: pour prendre ce genre de décisions.

Pourrais-je revenir rapidement sur l'article 40 du projet de loi, qui traite bien entendu des infractions disciplinaires? Vous présentez plusieurs recommandations intéressantes, notamment à la page 36 de votre mémoire. J'aimerais comprendre pourquoi vous voulez que l'on abroge les alinéas 40.g) et .q).

J'imagine que vous avez expliqué cette recommandation dans votre mémoire. L'alinéa 40.q) qui interdit de se livrer aux jeux ou aux paris m'intéresse particulièrement. Je crois comprendre que si l'on supprimait cet alinéa, le jeu serait autorisé puisque tout ce qui n'est pas interdit est permis. Est-ce exact?

M. Jackson: Pour expliquer pourquoi nous sommes intéressés à ces dispositions, je dois vous dire que nous avons entrepris un certain nombre d'études sur la façon dont on administre et applique les infractions disciplinaires dans les prisons. J'ai constaté, chose très remarquable, que nous parlons de la disparité des sentences dans le système pénal à l'extérieur des prisons, mais cette disparité est encore plus grande dans les prisons. Dans un établissement, l'administration considère les injures verbales à l'endroit du personnel comme un problème, elle va tenter de lutter contre ce problème et elle va accuser les détenus d'injures à un agent correctionnel.

Dans un autre établissement, l'administration considère que ce genre de chose fait partie de la vie en prison et qu'il faut donc faire des compromis—le milieu de la prison ne se caractérise pas par la courtoisie—et personne n'est accusé d'avoir proféré des injures.

La question est difficile à définir, qu'entend-on par injures? Qu'est-ce qu'agir de manière irrespectueuse envers un agent? Cela dépend beaucoup de la personne qui entend ces injures et les réactions varient énormément. On pourrait,

[Texte]

earned, not something that is enforced, and that where you have a very broad disciplinary offence that is selectively enforced in different prisons, that offence has a corrosive effect on maintaining the rule of law.

Therefore, we recommend that kind of provision not be in the disciplinary code where someone can be placed in solitary confinement for a violation.

Mr. Wappel: If your recommendations were with what used to be in the regulations in the statute, beyond a reasonable doubt as to the criteria, surely that would solve the problem you've mentioned and you could leave paragraph 40.(g) in the bill.

Prof. Jackson: In terms of our recommendations on that subject, yes, if you make those changes.

Mr. Wappel: What about gambling?

Prof. Jackson: In terms of paragraph 40.(q), we have no idea—speaking in the collective sense, from the view of the bar—where this provision comes from. It's not in the *Correctional Law Review* and I'm not sure whether it was in the green paper.

But I've spoken to wardens and asked them if they have a problem with gambling, such that they need a new disciplinary code. I've not met a warden yet who answered yes.

Small-time gambling, particularly in the form of card games, is part of prison custom and has been for as long as there have been prisons. Our position is that gambling can give rise to problems, such as strong-arming and other kinds of intimidation, but there are disciplinary charges that deal directly with that type of problem.

This paragraph will make an offence of every card game that takes place in a prison cell. Some administrations will say they will not enforce this rule because it simply causes more problems than it solves. Other administrations will say they have a problem in an institution and think they can attack it by rigorous enforcement of this provision. So you will add another discretionary element and we've seen no evidence that it is necessary. It's not as if gambling has become a major problem behind prison walls, requiring this kind of intervention.

• 1205

That's our reason. There seems to be no justification. There should be a justification for adding to the lexicon of crime inside prison. We've seen none.

Mr. Wappel: If it is taken out, then there is no prohibition against gambling other than what might be in the Criminal Code.

Prof. Jackson: Yes.

Mr. Conroy: Well, you could use paragraph 40.(m). If you had a strong-arming situation, for example, arising out of gambling you could use paragraph 40.(m).

[Traduction]

d'un côté, soutenir que le respect se mérite et qu'il ne peut s'obtenir par la force; lorsqu'il existe une infraction disciplinaire au sens très large qui est appliquée de façon sélective dans les différents établissements, cela a un effet très négatif sur le respect du principe de l'égalité.

C'est pourquoi nous recommandons de ne pas inclure ce genre de disposition dans le code disciplinaire puisque cette infraction peut entraîner le placement en isolement préventif.

M. Wappel: Si votre recommandation d'utiliser le doute raisonnable comme critère se trouvait dans le règlement et dans la loi, cela réglerait en grande partie le problème que vous avez mentionné et on pourrait conserver l'alinéa 40.(g) dans le projet de loi.

M. Jackson: Pour ce qui est des recommandations sur le sujet, oui, avec ces changements.

M. Wappel: Et pour le jeu?

M. Jackson: Pour ce qui est de l'alinéa 40.(q), nous ne savons pas du tout—et je parle ici au nom du Barreau—d'où vient cette disposition. Elle ne se trouve pas dans la Révision du droit correctionnel et je ne suis pas sûr qu'elle se trouve dans le Livre vert.

J'ai parlé à plusieurs directeurs et je leur ai demandé si le jeu était pour eux un problème suffisamment grave pour le réprimer au moyen d'un nouveau code disciplinaire. Je n'ai pas encore rencontré un directeur qui m'a répondu oui.

Le jeu, en particulier s'il s'agit de cartes, fait partie des traditions de la prison et il est aussi ancien que les prisons elles-mêmes. Nous savons que le jeu peut déboucher sur des situations délicates, notamment certaines formes d'intimidation, mais il y a des accusations disciplinaires qui peuvent permettre de régler ce genre de problème.

Avec cet alinéa, le fait de jouer aux cartes dans une cellule constitue une infraction. Certaines autorités ont déclaré qu'elles n'appliqueraient pas cette règle parce qu'elle causerait plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait. D'autres ont déclaré que le jeu constitue un problème dans leur établissement et qu'ils pensent pouvoir le réprimer par une application rigoureuse de cette disposition. Cela va donc ajouter un autre élément discrétionnaire et rien n'indique qu'une telle disposition soit nécessaire. Ce n'est pas comme si le jeu était un problème grave en prison, problème et qui exigerait ce genre d'intervention.

Voilà quelles sont nos raisons. Cela ne semble pas justifié. Nous pensons que si l'on veut ajouter une nouvelle infraction au code disciplinaire des prisons, il faut qu'elle soit justifiée. Or, nous n'avons pu découvrir aucune justification.

M. Wappel: Si l'on supprime cette disposition, rien n'interdira le jeu, sinon ce que peut contenir le Code criminel.

M. Jackson: Oui.

M. Conroy: Eh bien, en cas d'intimidation dans le contexte du jeu, par exemple, on pourrait invoquer l'alinéa 40.(m), et je cite:

[Text]

(m) creates or participates in
(ii) any other activity
that is likely to jeopardize the security of the penitentiary;
So it's not as if you've got nothing by taking it out.

Mr. Wappel: All right, but you would agree there would be nothing left—

Mr. Conroy: Specific.

Mr. Wappel: —if that were taken out other than if there was an alleged Criminal Code breach of whatever gambling offence is in the Criminal Code, and you would then have to go through the Criminal Code process if it was felt it was a problem. What I'm suggesting is...you were talking about money. You've mentioned it a number of times: is that a good use of money?

I'm just wondering if one were to put in the word, engages in "unauthorized" gambling, if that would help us in any way, because, for example, the regulations or the statute could say games of chance, card games without money, or however they want to phrase it, are authorized. Then other types of gambling, whatever that might be, would be prohibited.

Mr. Conroy: Possession of money by a prisoner would be contraband anyway. It's a possession of contraband offence. They're not supposed to have money on—

Mr. Wappel: Specifically, what about putting in the word "unauthorized" in front of that and then having some mechanism for determining what is authorized, as opposed to having to resort to the Criminal Code?

Prof. Jackson: Well, I think my point to that would be you'd then leave the definition of "unauthorized" presumably to regulations.

Mr. Wappel: Unless we take your recommendations and put them in the statute.

Prof. Jackson: I can think of no reason why gambling, which is not a criminal offence, should become an offence inside prison. The approach to disciplining offences I've always taken is, yes, life inside prison is different from life on the street. Now, is there a good reason, having regard to that difference, why something that is not an offence on the outside should be an offence inside?

Mr. Wappel: But there are offences here that are Criminal Code offences.

Prof. Jackson: Yes.

Mr. Wappel: I take it the point is it's easier and cheaper and probably more efficient to deal with them as disciplinary offences rather than proceeding through a Criminal Code proceeding.

Prof. Jackson: Well, if the modification was "gambling prohibited by law" so the referential incorporation would be to the Criminal Code or some other federal statute, that would be fine.

Mr. Wappel: Okay.

Prof. Jackson: Because then a prisoner would not be subject to any further liability in terms of unauthorized activity, although they'd be subject to a different kind of regime in terms of discipline.

[Translation]

m) crée des troubles ou toute autre situation susceptible de mettre en danger la sécurité du pénitencier;

Ce n'est pas comme s'il n'y avait plus moyen de contrôler ce genre de situation si l'on supprimait ces dispositions.

M. Wappel: Fort bien, mais vous devez reconnaître qu'il n'y aurait...

M. Conroy: Sur ce point particulier.

M. Wappel: ...si l'on supprimait cet alinéa sinon ce que prévoit le Code criminel en matière d'infraction relative au jeu et il faudrait alors suivre le processus du Code criminel pour régler ce genre de problème. Voilà où je veux en venir... Vous parlez d'argent. Vous en avez parlé à plusieurs reprises. Est-ce là une bonne façon d'utiliser l'argent?

Je me demandais s'il serait utile d'ajouter un mot, on parlerait alors de jeux «non-autorisés»; par exemple, le règlement où la loi pourrait dire que les jeux de hasard, les jeux de cartes sans argent, ou une autre formulation, sont autorisés. Les autres types de jeux seraient alors interdits.

M. Conroy: De toute façon, un prisonnier ne peut avoir de l'argent sur lui puisque c'est un objet interdit. Il s'agit de l'infraction de possession d'un objet interdit. Ils n'ont pas le droit d'avoir de l'argent sur...

M. Wappel: Plus précisément, seriez-vous en faveur d'ajouter le mot «non-autorisé» devant cette expression et de prévoir un mécanisme pour déterminer ce qui est autorisé, pour éviter ainsi d'avoir à utiliser le Code criminel?

M. Jackson: Je dirais alors que cela revient à laisser, je suppose, aux règlements le soin de définir ce qui est «non-autorisé».

M. Wappel: À moins que nous suivions vos recommandations et incluons ces dispositions dans la loi.

M. Jackson: Je ne vois pas pourquoi le jeu qui n'est pas une infraction criminelle en deviendrait une parce qu'il se pratique en prison. Voilà comment j'ai toujours abordé les infractions disciplinaires: oui, la vie en prison est différente de la vie en liberté. Il faut cependant se demander, compte tenu de cette différence, pourquoi une conduite qui ne constitue pas une infraction à l'extérieur devrait en être une en prison?

M. Wappel: Mais il y a des infractions ici que l'on retrouve dans le Code criminel.

M. Jackson: Oui.

M. Wappel: C'est sans doute parce qu'il est plus facile, moins coûteux et plus efficace de traiter ces comportements comme des infractions disciplinaires plutôt que d'avoir à suivre la procédure pénale.

M. Jackson: Eh bien, si l'on modifiait cet alinéa en disant «le jeu interdit par la loi», de sorte qu'on incorporerait par renvoi le Code criminel ou une autre loi fédérale, cela serait très bien.

M. Wappel: Parfait.

M. Jackson: Le prisonnier n'aurait pas d'autre obligation pour ce qui est de cette activité non-autorisée, même s'il était soumis à un régime différent puisqu'il s'agit de discipline.

[Texte]

Mr. Conroy: Let me just clarify one possible misconception here. We, as a committee, in prior reports have taken the position that we don't think anything that's a Criminal Code offence should be included in the regulations as a disciplinary offence.

Criminal Code offences should be dealt with in the criminal courts equally for everybody. You shouldn't have two sets of parallel justice systems. Disciplinary offences, in our view, should be limited to matters arising inside a prison that are specific to the sentence of imprisonment.

Otherwise, what you have is a person charged with an assault inside the prison. It could be taken to outside court. Some administrator decides, oh, well we're not going to let you go to outside court because there, after all, you'd get a public hearing; you might have a right to legal aid; you'd have counsel, and you'd get the full panoply of rights that anybody else charged with assault gets.

Mr. Wappel: Then why didn't you recommend—

Mr. Conroy: But they say, put it inside where we can convict you a lot easier and then send you off to solitary confinement and penalize you in a different way.

Mr. Wappel: Then why didn't you recommend the removal of paragraphs 40.(c), (d), and (e)?

Mr. Conroy: We did in past reports. In past reports we took the position that I just told you, but nobody paid any attention to us.

Mr. Wappel: You keep on trying.

Mr. Conroy: Yes.

Mr. Wappel: In fact, is it your position that paragraphs (c), (d), and (e) and any other disciplinary offence that is in fact a breach of the Criminal Code should not be in clause 40? Is that the present CBA proposal to us?

• 1210

Mr. Conroy: The policy of the Canadian Bar, if my memory serves me correctly, is to that effect.

Mr. Wappel: Thank you. I think the chairman had a supplementary.

The Chairman: Professor Jackson, from your experience with inside institutions, would you consider that certain wardens or certain CSC staff might look on something like a football pool as gambling, or things like this? Surely to goodness, during the Stanley Cup finals there is going to be some sort of a pool inside the—

Prof. Jackson: I think your point is very well taken. No, most wardens would not, but under this legislation, they now have to reconsider that. If their staff say "look, this is gambling, there is a pool going on", the warden is going to have to come up with a very good reason as to why he or she is not going to suggest that charges be laid. It is exactly that pattern of discretionary application of what in the past has been part of the custom in prisons, which causes us a real

[Traduction]

M. Conroy: Je voudrais préciser cela pour éviter tout malentendu. Notre comité a adopté comme position, dans d'autres rapports, qu'il n'est pas souhaitable d'introduire dans les règlements à titre d'infraction disciplinaire une infraction que l'on trouve au Code criminel.

Ce sont les tribunaux de compétence pénale qui devraient juger des infractions au Code criminel quelle que soit la personne qui l'a commise. Il ne faudrait pas créer de séries de systèmes de justice parallèles. Nous estimons que les infractions disciplinaires devraient se limiter aux problèmes qui se posent en prison et qui découlent directement de la peine d'emprisonnement.

Autrement, on en arrive à accuser un détenu de voie de fait à l'intérieur de la prison. L'accusation pourrait être portée devant les tribunaux. Un administrateur peut fort bien décider que cela ne vaut pas la peine de vous accuser devant les tribunaux parce que vous auriez droit à une audience publique; vous pourriez avoir droit à l'aide juridique; vous auriez un avocat et vous pourriez utiliser tous les droits que possède toute personne accusée de voie de fait.

M. Wappel: Alors, pourquoi n'avez-vous pas recommandé...

M. Conroy: Mais l'administrateur peut dire: gardons-le à l'intérieur, il sera plus facile de le déclarer coupable et de l'envoyer en isolement préventif pour le punir d'une façon différente.

M. Wappel: Pourquoi n'avez-vous pas alors recommandé l'abrogation des alinéas 40.c), d) et e)?

M. Conroy: Nous l'avons fait dans d'autres rapports. Dans ces rapports, nous avons adopté la position dont je viens de vous faire part, mais cela n'a servi à rien.

M. Wappel: Mais vous essayez encore.

M. Conroy: Oui.

M. Wappel: En fait, vous pensez que les alinéas c), d) et e) et toutes les autres infractions disciplinaires qui constituent une violation du Code criminel ne devraient pas figurer à l'article 40? Est-ce bien là ce que nous propose actuellement l'ABC?

M. Conroy: C'est bien là la politique qu'a adoptée le Barreau canadien, si ma mémoire m'est fidèle.

M. Wappel: Merci. Je pense que le président avait une autre question.

Le président: Professeur Jackson, d'après l'expérience que vous avez de la vie en prison, pensez-vous que certains directeurs ou agents du CSC considèrent que le pari sur des parties de football constitue un jeu? Il est bien évident que pendant les séries de la coupe Stanley on fait des paris dans les...

M. Jackson: Je pense que vous avez parfaitement raison. Non, la plupart des directeurs ne le penseraient pas, mais avec cette loi, ils vont peut-être être amenés à réenvisager la question. Si un de leurs agents leur dit «regardez, c'est du jeu, ils font des paris», le directeur aura du mal à trouver une raison pour ne pas porter des accusations. C'est justement cette application discrétionnaire des règlements que l'on retrouve dans les prisons qui cause un vrai

[Text]

problem. Unless gambling is a major problem inside prisons, calling for this kind of exceptional legislation, and we have no evidence —

The Chairman: Thank you very much. Mr. Wappel, your time is up.

Mr. Wappel: I know. Unless you put "engages in gambling not permitted by the Criminal Code". . . That would cover it because if pools outside prisons are not permitted, then of course they should not be permitted inside prisons.

The Chairman: Mr. Wappel, do you have anything further you wish to add?

Mr. Wappel: I am sure my colleagues will help out.

Mr. Blackburn: I am not going to take very long at this point. Your submission is, in my view, certainly a cogent piece of information and has assisted me greatly, although I am not surprised at your approach. As we have proceeded through this Bill C-36, it has become more and more apparent to me that the Bill is —

The Chairman: Is this going to be a statement, Mr. Blackburn?

Mr. Blackburn: It is going to be both, sir. If you care to look at the precedence, I can take my whole 15 minutes if I want making a speech. I do not have to put questions and you know it.

The point is that this bill is so badly drafted that we really should not proceed with it. That is what you are saying, and you are not the only witnesses who have come before this committee and said so. Others have argued that we should not even look at this bill until we get the sentencing legislation. There are rumours afloat today that we may be getting the sentencing legislation next week or the week after, because that used to be national crime prevention week or something. I don't know what the hell is up.

Would you say that the main motivation of this bill, or certainly one of the primary motivations of this bill, in your opinion, is political and has virtually nothing to do with corrections?

Mr. Conroy: There is absolutely no question about it. It is totally political, totally designed to look at emotional responses on the part of the public, so you can say "we're getting tough on prisoners and parolees", ignoring all of the recommendations, as we have said. That is our view.

Mr. Blackburn: Based on your view, then, what do you think will be the medium- and long-term effects of this legislation if it goes through as is on the following things: the rate of violent crimes in Canada; the protection of the public, which this bill professes to enhance; the public understanding of the factors and characteristics of crime in general and crime in our society; and the need to look at fundamental economic and social issues, which are in themselves, in my view, the major causes of crime, along with psychological factors of individuals?

[Translation]

problème. Si le jeu n'est pas un grand problème dans les prisons, je ne vois pas pourquoi on adopterait ce genre de mesure exceptionnelle et il n'existe aucun élément. . .

Le président: Je vous remercie beaucoup. Monsieur Wappel, votre temps de réponse est terminé.

M. Wappel: Je sais. À moins que vous ne mettiez «se livre à un jeu que n'autorise pas le Code criminel». . . Cela réglerait ce problème parce que si l'on interdit le pari sur les parties à l'extérieur des prisons, cela ne devrait bien entendu pas être permis non plus à l'intérieur.

Le président: Monsieur Wappel, avez-vous d'autre chose à ajouter?

M. Wappel: Je suis sûr que mes collègues vont m'y aider.

M. Blackburn: Je ne vais pas parler très longtemps. J'estime que votre mémoire contient beaucoup de renseignements utiles et qu'il va beaucoup m'aider, même si je ne suis pas surpris par votre façon d'aborder ces questions. À mesure que ce poursuit l'examen du projet de loi C-36, il devient de plus en plus évident qu'il. . .

Le président: Allez-vous faire une déclaration, monsieur Blackburn?

M. Blackburn: Disons un peu des deux. Si vous examinez les précédents, vous constaterez que je peux utiliser les 15 minutes qui me sont allouées pour faire un discours. Je ne suis pas tenu de poser des questions et vous le savez fort bien.

Ce projet de loi est tellement mal rédigé qu'il serait préférable d'en arrêter l'étude. C'est bien ce que vous dites et vous n'êtes pas les seuls témoins l'avoir fait. D'autres nous ont dit qu'il serait préférable de ne pas examiner ce projet de loi avant que nous ne soyons saisis du projet de loi sur la détermination de la peine. rumeurs, il est possible que ce projet de loi sur la détermination de la peine soit présenté la semaine prochaine ou la semaine suivante, parce que cela était auparavant la Semaine nationale de la prévention du crime. Je ne sais vraiment pas ce qui se passe à ce sujet.

Êtes-vous d'accord sur le fait que le principal motif à l'origine de ce projet de loi, ou du moins l'un des principaux motifs, est politique et qu'il n'a pratiquement rien à voir avec le Service correctionnel?

M. Conroy: C'est incontestable. Il s'agit d'un projet uniquement politique, qui est conçu pour faire réagir le public de façon émotive et à vous permettre de dire «on va être dur avec les prisonniers et les libérer sur parole», en faisant fi de toutes les recommandations présentées avant, comme nous l'avons dit. C'est ce que nous pensons.

M. Blackburn: Ce faisant, que pensez-vous que pourraient être les effets à moyen et à long terme de ce projet de loi s'il est adopté, notamment dans les domaines suivants: le nombre des crimes avec violence commis au Canada; la protection du public, qui est un des objectifs du projet de loi; la compréhension, par le public, des facteurs et des caractéristiques du crime en général et du crime dans notre société; la nécessité d'examiner les questions sociales économiques fondamentales qui sont, d'après moi, les principales causes du crime, combinées aux facteurs psychologiques des individus.

[Texte]

Mr. Conroy: Well, I noticed in the budget papers that the government decided not to proceed with the new sentencing commission proposal. It said that while that was highly worth while in order to improve communications between sentencing and conditional release components in criminal justice, the government simply could not afford it. So there was an effort designed to try to increase public understanding and certainly to increase communication between these two components in criminal justice, which has been abandoned by the government. Yet, at the same time, while they can't afford that, they can afford a proposal that essentially will have more people doing more time, which of course will cost us far more money.

We take away the flexibility of the National Parole Board to do individual justice in individual circumstances in terms of day parole, and you add these additional gating powers so that more people will be kept in for longer periods.

• 1215

We can't predict what the rate of violence would necessarily be because, as you said a moment ago, we don't think you solve crime through imprisonment. It has very little to do with it. Looking at social issues, looking at child care, looking at what happens when you don't have caring parents or others in terms of the raising of people is often what leads to crime, not whether you keep people in prison longer.

In terms of protection of the public, as we have said before, we don't think you protect the public by keeping somebody in right to the last day of their sentence and then dumping them onto the street. We think you protect the public by having, after they have served the denunciatory period of the sentence, a board determine whether or not they are an undue risk to reoffend. If they can continue to serve the sentence without having to be inside, behind the walls, and you slowly reintegrate them back into the population, and hopefully at the same time address unemployment and all these other issues so there is something for them to do instead of going back to crime, that is how you protect the public. How you protect the public is to try to stop people from coming back, not by keeping them in longer and just dumping them onto the street.

Mr. Blackburn: The public understanding of the factors and causes of crime. . . is this bill going to help them understand it any better?

Mr. Conroy: No. I think it is going to do just the opposite. It is going to make them think this is the new barn, when in fact it is the old barn in terms of your dairy industry problem. They are going to think this is a brand new bill that is going to address all of these problems we have had in the past, and it isn't. And then next year we will hear from the sentencing issue.

Mr. Blackburn: As far as the government is concerned, those who are opposed to this bill will be condemned for being "soft" on crime.

[Traduction]

M. Conroy: Eh bien, j'ai remarqué dans les documents du budget que le gouvernement avait décidé de ne pas donner suite à la nouvelle proposition de la Commission sur la détermination de la peine. Le gouvernement a dit que cette proposition aurait beaucoup amélioré les communications entre les aspects «détermination de la peine» et «libération conditionnelle» de la justice pénale, mais qu'il n'avait pas les moyens d'y donner suite. Le gouvernement a ainsi abandonné toute tentative en vue d'améliorer la compréhension qu'a le public de ces questions et la communication entre ces deux éléments du système pénal. Et pourtant, si le gouvernement n'a pas les moyens de concrétiser cette proposition, il a les moyens d'adopter une proposition qui aura pour principal effet d'augmenter les peines d'incarcération des détenus, ce qui va finalement nous coûter beaucoup plus d'argent.

On supprime la souplesse qu'avait la Commission nationale des libérations conditionnelles pour adapter la justice aux circonstances de chaque individu pour ce qui est de la libération de jour et on ajoute ces pouvoirs supplémentaires de blocage qui vont avoir pour effet que les détenus seront de plus en plus incarcérés pour des périodes plus longues.

Nous ne pouvons pas prédire ce que sera le taux de violence parce que, comme vous l'avez dit tout à l'heure, nous ne croyons pas qu'il soit possible de régler le problème de la criminalité par l'emprisonnement. Il y a très peu de rapport entre les deux. Les problèmes sociaux, les problèmes d'enfance, l'absence de parents responsables, voilà ce qui mène souvent au crime. Ce n'est pas en gardant ces gens en prison plus longtemps que les choses vont changé.

Pour ce qui est de la protection du public, comme nous l'avons déjà dit, nous ne croyons pas qu'on puisse protéger le public en gardant quelqu'un en prison jusqu'au dernier jour de sa sentence pour le libérer ensuite sans aucune préparation. Nous croyons que, pour protéger le public, il faut qu'au terme de la période d'inadmissibilité à une libération, le risque de récidive soit évalué par un comité. Si ce risque est peu élevé, le détenu pourra continuer à purger sa peine à l'extérieur de la prison en étant graduellement réintégré dans la population. Il est à espérer qu'on s'occupe en même temps des problèmes de chômage et de tous les autres écueils qui poussent souvent les délinquants à retourner au crime. Voilà comment on protège le public. Il faut empêcher les gens de récidiver. Cela ne sert à rien de les garder en prison plus longtemps et de les libérer sans préparation.

M. Blackburn: Est-ce que ce projet de loi va aider la population à mieux comprendre les facteurs et les causes de la criminalité?

M. Conroy: Non. Je crois que ce sera tout le contraire. Les gens penseront que c'est une maison neuve, alors que c'est toujours la vieille maison dont le toit fuit. On va penser que c'est quelque chose de tout nouveau qui réglera tous les problèmes du passé, mais c'est faux. L'an prochain, le problème des sentences refera surface.

M. Blackburn: En ce qui concerne le gouvernement, ceux qui s'opposent au projet de loi seront accusés d'être trop indulgents à l'égard des criminels.

[Text]

Mr. Conroy: Of course.

Mr. Blackburn: That is what is down the road in a year's time, no doubt.

Mr. Conroy: Our perception of it is that many members may be unwilling to stand up and lead and speak out on these issues because they fear they will lose votes because people will tag them as being soft on crime or soft on drugs.

We think you should lead and you should get out there and explain to your constituents what Archambault said, that most of the information your constituents are relying on is the unusual and the exceptional and not the routine and the mundane. If you look at the newspaper reports on the hearings of this committee—I received those for October and November—I was astounded, reading the editorials and reading the comments, at how inaccurate most of them were, how uninformed most of the media people are. They say, “we have a deadline, we have to rush and get this thing in”. They don't give a damn about whether what they print is true or not. If there was ever a group that is irresponsible in terms of consequences to the public, it is the media.

Mr. Blackburn: We know that.

Mr. Conroy: They want all the rest of us to follow rules, but they don't have any rules for themselves.

The Chairman: I don't think you'll get any argument from this group.

Mr. Conroy: But the problem is you feed on that. As politicians you have this symbiotic type of relationship with them. You use them one day and they use you the next, and we sit here paying the bills.

Mr. Blackburn: They write the script for Question Period every day, except we are lousy actors.

Mr. Rideout: You are playing the same game with your press release and editorial comment here.

Mr. Conroy: I beg your pardon?

Mr. Rideout: You are playing the same game as we play with your press release and your story by David Vienneau.

Mr. Conroy: I haven't seen that, Mr. Rideout, so I don't know what—

Mr. Blackburn: I gather, then, you are opposed to having schedules I and II in here.

Mr. Conroy: Yes. We opposed them way back in 1986. We opposed them on your review. And we very, very strongly oppose your adding non-violent offences to the schedule.

Mr. Blackburn: Something I can't understand in my own mind—again schedule II, and I am going back to failure to disclose previous prescriptions, as well as trafficking or using cannabis or one of those other illegal substances—is why we would put that kind of thing under a schedule with relation to violent offenders, or violent crimes, when you can buy all the whiskey you want.

Mr. Conroy: Exactly.

[Translation]

M. Conroy: Évidemment.

M. Blackburn: N'est-ce pas ce qui risque de se produire dans un an?

M. Conroy: Nous croyons que beaucoup de députés sont réticents à ce prononcer sur ces questions parce qu'ils craignent de perdre des électeurs si jamais on les taxe d'indulgence à l'égard des criminels ou de la drogue.

Nous croyons que vous devriez aller expliquer à vos commettants ce que Archambault a dit, à savoir que ce dont ils ont entendu parler, c'est de l'exceptionnel, de l'inhabituel et non pas de ce qui se passe couramment. Regardez les comptes rendus de vos audiences dans les journaux—j'ai reçu ceux d'octobre et de novembre—c'est étonnant. Quand on lit les éditoriaux et les commentaires, on constate à quel point les journalistes sont mal informés. Leur excuse, c'est qu'ils doivent se presser pour respecter une heure de tombée. En fait, ils se moquent royalement de savoir si ce qu'ils écrivent est vrai ou faux. Je trouve que les médias agissent de façon irresponsable puisqu'ils ne tiennent pas compte des conséquences de leurs actes sur la population.

M. Blackburn: Nous en sommes conscients.

M. Conroy: Ils veulent nous obliger tous à suivre des règles, mais eux ne s'en imposent aucune.

Le président: Vous ne trouverez personne ici pour vous contredire.

M. Conroy: Mais le problème, c'est que vous, vous en profitez. Les politiciens vivent en symbiose avec ces journalistes. Un jour, vous vous servez d'eux, le lendemain c'est le contraire, et c'est nous qui payons la note.

M. Blackburn: Ce sont eux qui écrivent le dialogue pour la période des questions quotidiennes, mais nous sommes de mauvais acteurs.

M. Rideout: Vous jouez le jeu vous aussi avec vos communiqués de presse et vos éditoriaux.

M. Conroy: Je vous demande pardon?

M. Rideout: Vous jouez le jeu vous aussi puisque vous avez envoyé un communiqué de presse et un article de David Vienneau.

M. Conroy: Je ne l'ai pas vu, monsieur Rideout, alors je ne sais pas de quoi. . .

M. Blackburn: Je présume que vous êtes contre les annexes I et II.

M. Conroy: Oui. Nous étions déjà contre en 1986. Nous nous y sommes opposés quand vous avez fait votre examen. Et nous sommes absolument et parfaitement contre l'addition des infractions sans violence à l'annexe.

M. Blackburn: Ce que je n'arrive pas à comprendre—dans l'annexe II, et j'en reviens au défaut de divulger les ordonnances antérieures, ainsi qu'au trafic ou à l'usage de cannabis ou d'une autre substance illégale—c'est pourquoi nous devrions prévoir cela dans une annexe visant les criminels violents, alors qu'on est libre d'acheter tout le whisky du monde.

M. Conroy: Précisément.

[Texte]

Mr. Blackburn: You can go to 15 different booze shops in an afternoon and buy all the booze you want, and you can buy all the cigarettes you want. And both of those drugs kill, in combination, about 50,000 Canadians a year. Hard drugs kill about 300 to 400 a year in this country; yet we're expected to allow this to go into a schedule of violent crime.

[Traduction]

M. Blackburn: On peut faire le tour d'une quinzaine de magasins d'alcool en un après-midi et en acheter autant qu'on veut; on peut aussi acheter toutes les cigarettes que l'on veut. Pourtant, ces deux drogues tuent quelque 50,000 Canadiens chaque année. Les drogues dures en tuent 300 à 400 personnes par année environ au Canada. Pourtant, on nous demande d'ajouter cela à l'annexe concernant les crimes violents.

• 1220

Mr. Conroy: As Neil Boyd points out in the book I've given you, you can't justify these drug laws on public health concerns or on numbers of people who die other than looking at alcohol and tobacco. Now, if you're serious about the drug problem you would be saying that what you've called drug-related crime is when somebody commits an offence and they're involved in alcohol, or the alcohol is related to the crime. If you added those types of matters to the schedule it would be a little more palatable.

But to add trafficking in hashish or marijuana is just ludicrous. How many people died from that this year as compared with alcohol or tobacco? It's absolutely stupid.

Mr. Blackburn: The police who've come before us have said that alcohol is still the principal drug involved in violent crime.

Mr. Conroy: That's right. We know that.

Mr. Blackburn: It's not the other drugs.

Mr. Conroy: But the police have a vested interest in maintaining these laws in order to maintain their employment, as well, and to keep expanding their powers. Where do you think the wire-tapping legislation came from? Where do you think these greater powers came from?

Mr. Blackburn: In summation, if this were an ideal environment, I suppose every day we would have the Solicitor General as a member of the committee, with his one or two staff members to follow through and for him to put questions to the witnesses. After all, it's his bill at this point. We haven't changed one word. I think you're the last witnesses to come before us. We haven't really had a chance to do anything with this bill yet.

I've gone through bills around this place for over 20 years. Don't expect us to have any opportunity to change this bill. There may be one or two cosmetic changes, but the substance of this bill is here. It's going to stay. It's not going to change other than if there's enough public outcry, enough opposition in the House, that the minister will withdraw the bill.

But I don't see the minister changing this bill one iota in substance. I just don't see it. I mean, he'd be drummed out of Cabinet.

Mr. Conroy: If you could at least get him to delay it until we deal with sentencing so that we could do an integrated approach, that would be just fine.

Mr. Blackburn: That may be a recommendation by motion.

M. Conroy: Comme Neil Boyd le fait remarquer dans le livre que je vous ai donné, on ne peut pas justifier toutes ces lois sur les drogues et stupéfiants par des préoccupations sur la santé publique ni par le nombre de personnes qui en meurent, exception faite de l'alcool et du tabac. Si l'on voulait vraiment régler le problème de la drogue, on prévoirait des crimes liés à la drogue, par exemple, quand quelqu'un commet un crime sous l'entreprise de la boisson. Cela passerait mieux si c'était ce genre de problème qui était mentionné dans l'annexe.

Mais ajoutez le trafic de haschich ou de marijuana, c'est ridicule. Combien de personnes meurent à cause de ces drogues chaque année comparé à l'alcool ou au tabac? C'est tout simplement stupide.

M. Blackburn: Les policiers qui ont comparu devant le comité ont dit que l'alcool demeurerait la principale drogue dans les cas de crimes violents.

M. Conroy: C'est vrai. Nous le savons.

M. Blackburn: Ce ne sont pas les autres drogues.

M. Conroy: Mais les policiers ont un intérêt tout particulier à préserver ces lois s'ils ne veulent pas perdre leur emploi et aussi s'ils veulent accroître leur pouvoir. Qui, croyez-vous, a inspiré la Loi sur les tables d'écoute? Qui a suggéré l'élargissement de ces pouvoirs?

M. Blackburn: En résumé, si nous vivions dans un monde idéal, le solliciteur général serait membre du comité et il serait ici tous les jours avec ses collaborateurs pour répondre aux questions des témoins. Après tout, c'est son projet de loi à lui. Nous n'en avons pas changé encore un seul iota. Je crois que vous êtes les derniers témoins à comparaître. Nous n'avons pas vraiment eu l'occasion encore de changer quoique ce soit au projet de loi.

J'étudie des projets de loi ici depuis plus de 20 ans. Ne vous attendez pas à ce que nous puissions modifier ce projet de loi. Il y aura peut-être quelques changements de forme, mais aucun amendement de fond. Ce projet de loi est ici pour de bon. Il n'y aura des amendements que s'il y a un tollé de protestations dans la population, si l'opposition est assez forte en Chambre pour obliger le ministre à retirer le projet de loi.

Mais je ne crois pas que le ministre amendera son projet de loi au fond. Pour moi, c'est impensable. Rendez-vous compte, il serait expulsé du Cabinet.

M. Conroy: Pourriez-vous au moins l'amener à retarder l'adoption du projet de loi jusqu'à ce que nous nous soyons occupés des sentences. Ainsi, on pourrait intégrer le tout.

M. Blackburn: On pourrait adopter une motion le recommandant.

[Text]

Mr. Conroy: At least then we could look at the whole picture instead of doing things backwards.

Mr. Blackburn: Time is running out in this Parliament, as you know. I thank you; that's all I have to say.

Mr. Thacker: Mr. Chairman, I'd like to take up this question of "regs versus in the statute", as well, and to get Professor Jackson's views. At the moment, most of these topics you deal with are covered in a policy statement by the correctional commissioner, in a sense. This bill would put them in the form of regulations reviewed by the committee to which Mr. Wappel has referred. What you would ideally like is to have them in the statute, per se.

It seems to me that in a broad context it is a step forward, however small that step may be, to go from an administrative policy statement into regulations reviewed by Parliament. Would you agree with that as a statement?

Prof. Jackson: I think your point's well taken.

Mr. Thacker: Leading from there, when you think of the infinite variety of human interactions that will come up against those regulations, if it's in the form of a statute and Parliament has declared that this is the process, then this is the process that has to be followed until that bill is changed.

You well know that it takes many years to get bills changed. So it seems to me that there are some major advantages to having it in regulations. It can be changed much more quickly—to the benefit of prisoners, too. How do you react to that?

Prof. Jackson: In terms of this question of the balance between the flexibility of regulations to deal with changing circumstances, changing conditions, unexpected events and the need to have something cast in legislation, which is much more difficult to change, as you say, it's our position that this is a necessary differentiation but that this act draws the line in the wrong place. If you look at the regulations, for example, in relation to discipline, you'll find in those regulations, and only in those regulations, the requirement that serious disciplinary offences be dealt with by an independent chairperson.

• 1225

We point out in our submission that the independent chairperson feature of the federal disciplinary process has been held up by the commissioner at international conferences as that which distinguished the federal correctional system from almost any other correctional system in the western world, and that point is well taken. It arose as a result of a recommendation of the parliamentary committee on the penitentiaries in 1977, so that recommendation emanated from a committee of this House. It has been accepted by the Correctional Service. It is not something that ebbs and flows depending upon what government's in power; it is not something that ebbs and flows depending upon the particular views of a minister of the Crown at one time or another. It is now accepted as an important and central feature of a fair disciplinary system.

[Translation]

M. Conroy: Au moins, on pourrait avoir une vue d'ensemble de la situation. En ce moment, on met la charrue devant les boeufs.

M. Blackburn: Vous savez, la législature tire à sa fin. Je vous remercie. Je n'ai rien à ajouter.

M. Thacker: Monsieur le président, je voudrais revenir à la question des règlements par opposition à la loi pour avoir l'opinion du professeur Jackson. À l'heure actuelle, la plupart des sujets que vous traitez se retrouvent en quelque sorte dans un énoncé politique du commissaire du service correctionnel. Ce projet de loi les intégrerait aux règlements examinés par le comité qu'a mentionné M. Wappel. Idéalement, vous préféreriez que tout cela soit dans la loi même.

Il me semble que le passage d'un énoncé de politique qui est un document administratif à un règlement que doit examiner le Parlement constitue déjà un progrès, aussi mince soit-il. Êtes-vous d'accord?

M. Jackson: Vous avez un bon argument.

M. Thacker: À partir de là, quand on pense à la variété infinie des relations humaines que viseront ces règlements, c'est peut-être préférable à une loi qui est immuable tant que le Parlement n'a pas décidé de la modifier.

Vous savez qu'il faut des années avant d'obtenir la modification d'une loi. Je vois donc plusieurs avantages intéressants au règlement. C'est beaucoup plus rapide à modifier, ce qui est un avantage pour les détenus aussi. Qu'est-ce que vous en pensez?

M. Jackson: Pour ce qui est l'équilibre entre la souplesse de la réglementation qui peut être adaptée plus rapidement à l'évolution des circonstances ou d'une situation, ou à des événements imprévisibles, et la nécessité d'avoir quelque chose dans la loi, qui est beaucoup plus statique, comme vous le dites, nous croyons que c'est une différence nécessaire, mais le projet de loi en question place les limites aux mauvais endroits. Si vous regardez les règlements concernant la discipline, par exemple, vous constaterez qu'on y prévoit, et c'est le seul endroit, l'obligation de renvoyer à un président indépendant l'examen des manquements graves à la discipline.

Nous soulignons dans notre mémoire que le commissaire a fait ressortir cette particularité du processus disciplinaire des pénitenciers fédéraux dans les conférences internationales, en affirmant que ce président indépendant distinguait le service correctionnel canadien de presque tous les autres systèmes du monde occidental. Et il a raison. Cette disposition découle d'une recommandation formulée en 1977 par le Comité parlementaire sur les pénitenciers. Donc, il s'ajissait une recommandation d'un comité de la Chambre que le service correctionnel a adoptée. Ce n'est pas quelque chose qui varie selon le gouvernement au pouvoir ni selon l'opinion personnelle d'un ministre ou d'un autre. C'est maintenant devenu une caractéristique importante et fondamentale d'un système disciplinaire juste.

[Texte]

Why is it not in the legislation? That, I think, is the question to ask. To the extent that procedures are established that comply with Charter requirements, which are necessary to understand the code of behaviour both in terms of what prisoners are expected to do and what the staff is expected to do, that can be put in legislation, leaving for regulations that which may change and may have to respond to the exigencies of circumstances in different times.

What we say is this legislation doesn't apply that kind of principled judgment. The best evidence, I think, is when the Correctional Law Review says that something should be in legislation and it is put in the regulations. That should alert you to the fact that something is going on here. It is our judgment that what's going on here, and I think I can say this, is that the culture, the underlying philosophy of the Correctional Service of Canada is that as much as possible should be left to their discretion, and they have lost the fight that everything that goes on in prison should be left to their administrative policy. They've been pushed to the position that it has to be at least in regulations, and they have sought to take as much out of the legislation and put into regulations almost as a fallback position. I don't think you should succumb to that. I think you should look at this and say, something should be in the legislation.

Mr. Thacker: Yes.

Prof. Jackson: The other thing that I think is very important, and it may explain... I don't know if this is something you have felt, that there is an enormous difference between part I and part II. Part II dealing with conditional release is much more detailed than part I. The regulations dealing with parole are quite slim; the ones dealing with corrections are quite thick. It's not just a difference, I think, between the bureaucracy at the Parole Board and the bureaucracy at CSC. I think the Commissioner of Corrections as a civil lawyer has a lot of confidence and his legal background is that legislation should deal with very broad principles. In civil law, as some of you know, it's in fact up to judges to craft the detail. That's not the way the common law works. In some ways the difference between part I and Part II reflects a philosophical difference between how legislation should be framed.

We live in a dual culture, but normally speaking the expectation is that legislation, particularly legislation that deals with the rights and liberties of the individual, be as precise and detailed as is reasonable, having regard to the legislative function. This legislation in fact is bifurcated. I think part II is a better model than part I, if you look at the two. For example, appeal procedures are set out in part II, dealing with appeal from the Parole Board. That's a pretty detailed thing, but it's in the legislation, where it should be. Prisoners who want to know what their rights are can pick up this act and not know everything, but know the main contours of their rights and responsibilities. That is wanting in part I.

[Traduction]

Pourquoi n'en est-il pas question dans la loi? Voilà ce qu'il faut se demander. On devrait retrouver les procédures établies dans la loi dans la mesure où elles sont conformes aux dispositions de la Charte, ce qui est nécessaire pour comprendre le code de discipline, c'est à dire le comportement que l'on attend autant des détenus que du personnel. On devrait laisser à la réglementation ce qui est susceptible de changer selon les circonstances.

Nous, nous pensons que ce projet de loi n'est pas fondé sur ce raisonnement. La preuve, c'est que lorsque la Révision du droit correctionnel recommande qu'une disposition soit incluse dans la loi, on l'intègre dans les règlements. Cela devrait être un indice qu'il se passe des choses. Ce qui se passe selon nous, c'est que la culture, la philosophie sous-jacente du Service correctionnel du Canada, devraient être laissées le plus possible à la discrétion de ce dernier. Il a déjà perdu la bataille puisqu'il aurait préféré que tout ce qui passe dans les pénitenciers soit régi par sa politique administrative. Il a été obligé d'accepter que cela fasse maintenant l'objet de règlement, mais il s'est forcé d'en mettre le moins possible dans la loi. Sa position de repli, c'est d'en laisser le plus possible à la réglementation. Vous ne devriez pas vous laisser avoir. Vous devriez recommander qu'il y ait quelque chose dans la loi.

M. Thacker: Oui.

M. Jackson: Ce qui est aussi très important et qui pourrait expliquer... Je ne sais pas si vous avez ressenti l'énorme différence entre la partie I et la partie II. La partie II traite de la mise en liberté sous condition de façon beaucoup plus détaillée que la partie I. Or, les règlements concernant la libération conditionnelle ne sont pas épais, contrairement à de ceux qui concernent le système correctionnel. Cela ne s'explique pas seulement par la différence entre la bureaucratie de la Commission des libérations conditionnelles et celle du SCC. Je crois que le commissaire du système correctionnel est un avocat civiliste qui est très confiant. Selon sa formation juridique, la loi ne devrait énoncé que des principes très généraux. Comme vous le savez sans doute, dans le Droit civil, c'est au juge d'élaborer le détail. Mais en Common Law, c'est différent. D'une certaine façon, la différence entre la partie I et la partie II reflète une philosophie différente quant au cadre de la loi.

Nous vivons dans un pays où il y a deux cultures, mais normalement, on doit s'attendre à ce que la loi, surtout lorsqu'elle vise les droits et libertés d'une personne, soit aussi précise et détaillée que possible eu égard à sa fonction. C'est en fait une loi à deux branches. Je trouve que la partie II est préférable à la partie I, quand on compare les deux. Par exemple, la procédure d'appel des décisions de la Commission des libérations conditionnelles est exposée dans la partie II. C'est assez détaillé, mais c'est dans la loi, comme il se doit. Les détenus qui veulent connaître leurs droits n'ont qu'à lire la loi pour savoir, pas tout, mais les grandes lignes de leurs droits et obligations. Cela fait défaut à la partie I.

[Text]

[Translation]

• 1230

Mr. Thacker: Thank you very much. That's very helpful to my own thinking.

My next point relates to the speed. I sense your frustration, Mr. Conroy, about Parliament and how all of us are not doing our jobs and that type of thing, but I want to assure you that if we put a lot of the issues we deal with to the general public, they would see the minister as being very soft on the criminal element. He would be criticized much more by the citizens for being too soft than for being too hard, as I gather you're saying; he's not representing the interests of the criminal.

As Members of Parliament, we tend to run across the victims far more. I can tell you, it's a very traumatic event to sit with victims who have had wives and children and spouses, etc., killed, just as you work day to day with offenders and come to see them as human beings, too, and want to have a fair system in place.

So I just want to end with the comment that I don't think it's fair to be saying that some of us are kowtowing to anybody, any more than my saying to you that I don't believe your brief is an adequate reflection of the 37,000 members of the Canadian Bar. You haven't consulted every one of them. You haven't put this brief out to a referendum, particularly with the alternatives. Let's just face the fact that we all do the best we can within the limited confines we have to operate within. As a legislator, I would rather see us take the small steps than have no step at all. If we don't get something through by even Christmastime, very little legislation will go through after Christmas.

Members of Parliament don't get elected sitting here around this table; we get elected in the coffee shops of our ridings. I just wanted to present that for your understanding.

Mr. Conroy: I think I do understand that, but where the frustration comes from is that the work done by Tony Doob and Julian Roberts for the Archambault Report was original research that showed how most members of the public have this distorted view of what goes on in criminal justice, and that we have this systemic problem we have to deal with somehow. If you put this out to referendum or to members of your constituency who are uninformed, you're going to get that kind of reaction back. That's perfectly understandable. We have to break through that.

As the green paper says, the government accepted responsibility to lead in this area, to break through that, to get the public the information so that we can have right decisions based on informed participation. Roberts and Doob showed that when you give the people accurate information, when you get past the media distortion of the unusual and the exceptional, then the public is concerned; the public accepts creative alternatives; the public accepts things that can be done to make things better. We're saying that the frustration comes from seeing that original work done, an appreciation that this is the way things go when you inform the public properly, yet we see a bill that doesn't seem to do that, a bill that seems to fall back on reacting to uninformed members of the public.

M. Thacker: Merci beaucoup. Ça m'aide à voir clair.

Je veux maintenant vous parler du rythme. Monsieur Conroy, je devine votre frustration parce que le Parlement et nous tous ne faisons pas notre travail, mais je tiens à vous assurer que si nous présentions ces questions au grand public, le ministre serait perçu comme étant trop indulgent avec les criminels. La plupart l'accuseraient d'indulgence et non de sévérité, contrairement à ce que vous dites. Il ne représente pas les intérêts des criminels.

En tant que députés, nous rencontrons plus souvent des victimes. Je peux vous assurer que c'est traumatisant de rencontrer des gens dont le conjoint ou les enfants ont été tués. Vous, vous travaillez quotidiennement au contact de délinquants; c'est pour cela que vous finissez par les considérer comme des êtres humains et que vous voulez un système qui soit juste.

Pour clore, je dirais qu'il est injuste de prétendre que certains d'entre nous se laissent mener par le bout du nez. C'est comme si je vous disais que votre mémoire n'est pas un reflet fidèle de la pensée des 37 000 membres du Barreau canadien. Vous ne les avez pas tous consultés individuellement. Vous n'avez pas soumis votre mémoire à un référendum, surtout pour ce qui est des mesures de rechange. Admettons tout simplement que chacun fait de son mieux malgré les contraintes du système. En tant que législateur, je préfère un mince progrès à pas de progrès du tout. Il faut que ce projet soit adopté avant Noël, car très peu de lois seront adoptées après.

Les députés ne se font pas élire en restant assis dans leur bureau. Nous gagnons des votes dans les dépanneurs de nos circonscriptions. Je tenais à vous le rappeler.

M. Conroy: Je comprends bien, mais ce qui me frustre, c'est que tout le travail de Tony Doob et de Julian Roberts pour la Commission Archambault a donné lieu à une étude originale montrant à quel point la population en général avait une perception très déformée de ce qui se passe au criminel. Nous avons donc un problème systémique qu'il faut régler. Si vous soumettiez cela à un référendum ou à vos commettants qui sont mal informés, vous savez quelle réaction vous auriez. C'est tout à fait compréhensible. Il faut changer les attitudes.

Comme l'affirmait le Livre vert, le gouvernement a accepté la responsabilité d'ouvrir la voie et d'informer le public afin que se prennent de bonnes décisions éclairées. Roberts et Doob ont démontré que lorsque les gens sont bien informés, quand on passe outre à la vision déformée par les médias de cas exceptionnels, alors la population accepte les mesures de rechange originales et tout ce qu'il faut faire pour améliorer la situation. Ce qui est frustrant, c'est que cette étude originale montre comment les gens réagissent quand ils sont bien informés. Pourtant, le projet de loi n'en tient pas compte et semble tributaire des réactions des gens mal informés.

[Texte]

As counsel in criminal cases, we've known for years that when you take twelve ordinary people, put them on a jury and have them decide the guilt or innocence of an accused person, after the first day or so, they're no longer thinking about things that were in the media about this particularly high-profile case. They're looking at the detail of the evidence as it goes through. Nine times out of ten, ordinary people sitting on juries make very good and very correct decisions in terms of what should happen on the facts of a particular case. The public is involved. We think the only ideal way to overcome this problem of how people get their information and make decisions is to get the public more involved in the entire criminal justice system, to get them involved in sentencing.

In the native communities now, we have the elders sitting on sentencing panels. Some people say that if you do this, you're going to have outrageous sentences. We don't think so. We think if you get the public involved, no matter what their political persuasion is, when they see the detail of the case before them and the problems of the individual, taking into account the victim, offence and all the circumstances, ordinary folks will make good decisions and they will help judges and see how difficult it is to make those sentencing decisions, and the same with parole.

• 1235

Mr. Thacker: Mr. Chairman, this bill has several advisory committees. It has things with aboriginal as well as public education programs, so surely in the long term—and it is a long term... Mr. Conroy, whether you and I like it or not, we're not dictators. The reality of this country is it's a democracy. Democracy is slow, it's messy, and for politicians, perception is reality. That's not to be defending the bill. There are probably all sorts of changes. I very seldom get my way around here. If I could be a dictator for a week, there'd be lots of changes, but I'm not. That's the reality.

So with great respect you haven't convinced me we should table this bill and do nothing. To me that means nothing will occur for... If we get a hung Parliament and the next time... Minorities... it could go five years or ten years with no change at all. Surely we're better to grab what we can get.

Mr. Conroy: I'm afraid we disagree.

Mr. Thacker: We do.

Mr. Conroy: We'd rather live with the devil we know than the new bill. Once you change that—

Mr. Thacker: Professor Jackson, do you agree with that or do you see it in a longer term?

Mr. Rideout: Divide and conquer.

[Traduction]

Comme avocat dans des causes criminelles, nous savons depuis des années que lorsque 12 citoyens moyens sont choisis comme jurés pour décider de la culpabilité ou de l'innocence d'un accusé, dès la première journée d'audience ou presque, ils ne pensent plus à tout ce qu'ils ont pu lire dans les journaux sur l'affaire qui les attend. Ils examinent les éléments de preuve au fur et à mesure qu'ils leurs sont présentés. Neuf fois sur dix, des gens ordinaires prennent comme jurés des décisions très bonnes et tout à fait correctes étant donné les faits. Les gens veulent s'en mêler. L'idéal pour surmonter le problème d'information, consiste à amener le public à intéresser davantage à tout le système judiciaire criminel; il faut le faire participer à la détermination de la peine.

Désormais, dans les localités autochtones, des anciens siègent aux comités chargés de fixer la sentence. Certains croient qu'ainsi, les sentences seront exagérées. Ce n'est pas notre avis. Nous croyons que si les gens ordinaires s'en mêlaient, s'ils connaissaient les faits dans une cause et les problèmes de l'accusé, ils prendraient de bonnes décisions tenant compte de la victime, du crime commis et de toutes les circonstances et ce, quelle que soit leur idéologie politique. Ils pourraient aider les juges et se rendre compte à quel point il est parfois difficile de déterminer la peine. Ce serait pareil pour les libérations conditionnelles.

M. Thacker: Monsieur le président, le projet de loi prévoit plusieurs comités consultatifs. Il y en aura pour les autochtones, pour les programmes de sensibilisation, alors sûrement qu'à long terme—et c'est le long terme qui compte... Monsieur Conroy, que cela vous plaise ou non, nous ne sommes pas des dictateurs. Nous vivons dans une démocratie. En démocratie, tout se passe lentement et pour les politiciens, il y a une réalité incontournable: ce que les gens pensent. Je ne veux pas défendre le projet de loi. Il faudrait lui apporter toutes sortes d'amendements. Malheureusement, on ne m'écoute pas souvent ici. Si j'étais dictateur pendant une semaine, je pourrais faire toutes sortes de changements, mais c'est impossible. La réalité est toute autre.

Alors, sauf votre respect, vous ne m'avez pas convaincu de la nécessité de rejeter le projet de loi et de ne rien faire. Pour moi, ne rien faire signifie que... Si la Chambre est dissoute, la prochaine fois... Les minorités... On pourrait attendre jusqu'à cinq ou dix ans avant que de nouvelles modifications soient apportées à la loi. Il vaut mieux prendre ce qui passe.

M. Conroy: Malheureusement, je ne suis pas d'accord.

M. Thacker: Je le vois.

M. Conroy: Nous préférons le connu à l'inconnu que nous réserve ce projet de loi. Une fois modifié..

M. Thacker: Professeur Jackson, avec cela ou voyez-vous les choses à plus long terme?

M. Rideout: Divisez pour régner.

[Text]

Prof. Jackson: It's a tough question. My concern is this. If this legislation is passed, and you've raised one point where it's an improvement. . . Moving from pure administrative directives to regulations, that's an improvement. There are other things in this legislation we can point to where we can say, yes, that's an incremental piece of reform.

The concern I have is that this kind of reform happens—in terms of previous experience—once every 30 years. The last major change to the corrections legislation was 30 years ago. The reality is we'll do it once. This will not be seen as, well, that's an interim step; we'll revisit this in five years or ten years. The long-term position is that this piece of legislation in terms of corrections and parole will be the basis upon which the next generation of prisoners and judges and victims will have to live, and to that extent, it's our view that the legislation does very little more than reflect the status quo. It doesn't push administrators or judges beyond their existing imaginations. It is not the kind of blueprint for reform we'd like to see.

I agree with Mr. Conroy. While next week it may well be there's something in this particular bill that will improve the position of one prisoner, or maybe more, than the existing situation, I have absolutely no confidence that this is the kind of legislation that should be the legislative platform upon which corrections, parole and sentencing should proceed for the next generation. I take the long position. I take the long-term view, and on that basis I think we should and owe it to ourselves and to victims and to the public to do this right in this generation.

Mr. Thacker: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Would you still agree with Mr. Conroy if we wrote it in the legislation that it had to be revisited within three to five years?

Prof. Jackson: With respect, I don't have a lot of confidence in legislative revisiting. I've seen it in relation to the solicitation legislation, the detention legislation, and it seems this is not the kind of thing that will be significant. . . the CSIS Act. There's lots of experience that legislative revisiting seems to not be terribly productive of fundamental change.

Mr. Conroy: Any legislation is the best example.

Mr. Blackburn: The Thacker report.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Lee, you have a question.

Mr. Lee: Thank you, Mr. Chairman. I have two or three but as usual I'll be very, very quick.

The Chairman: He has one question with three parts.

Mr. Lee: The chairman was straining to point out clause 233, of course, which provides for a three-year review of these provisions. It's right in the bill.

I wanted to address one conceptual issue. It has to do with the concept of denunciation. It is fundamental to sentencing and it's also very relevant to the corrections, the detention side. I want to ask you this. You have

[Translation]

M. Jackson: Ce n'est pas évident. Voilà ce que je crains. Si ce projet de loi est adopté, et vous avez raison de dire que c'est déjà une amélioration. . . Passez de directives purement administratives à une réglementation, c'est effectivement une amélioration. Il y a d'autres dispositions qui peuvent être considérées comme une légère amélioration.

Ce que je crains—et je parle d'expérience—c'est qu'il faille attendre 30 ans avant la prochaine réforme. Les dernières modifications importantes de la Loi sur le service correctionnel remontent à 30 ans. La vérité, c'est que le projet de loi ne contient pas de dispositions qui seront revues et corrigées tous les cinq ans. C'est un projet de loi à long terme avec lequel devront vivre la prochaine génération de détenus, de juges et de victimes. Voilà pourquoi nous croyons que cette loi n'est pas tellement plus qu'un statu quo. Elle n'obligera pas les administrateurs ni les juges à aller au-delà de ce qu'ils connaissent. Ce n'est pas le genre de plan de réforme que nous souhaitons.

Je suis d'accord avec M. Conroy. Il se peut fort bien qu'une disposition du projet de loi améliore la situation d'un détenu, voire de plusieurs, mais je ne suis pas du tout convaincu qu'une telle loi devrait constituer le fondement législatif de ce que devrait être le Service correctionnel, la libération conditionnelle et les sentences pendant les 20 prochaines années. Je préfère penser à long terme, et de ce point de vue, nous nous devons à nous-mêmes autant qu'aux victimes et à la population en général de bien faire les choses cette fois.

M. Thacker: Merci, monsieur le président.

Le président: Seriez-vous toujours d'accord avec M. Conroy si nous ajoutions une disposition prévoyant que la loi soit revue tous les trois ou cinq ans?

M. Jackson: Vous m'excuserez, mais je ne fais pas tellement confiance au réexamen des lois. J'ai vu ce qui s'est passé pour la Loi sur la sollicitation, pour la Loi sur la détention, et j'ai l'impression que rien d'important ne se passe. Pensez à la Loi sur le SCRS. Il a été prouvé à maintes reprises que le réexamen d'une loi ne donne pas vraiment lieu à des changements en profondeur.

M. Conroy: N'importe quelle loi en est un exemple.

M. Blackburn: Le rapport Thacker.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Lee, vous voulez poser une question.

M. Lee: Merci, monsieur le président. Je voudrais en poser deux ou trois, mais ce ne sera pas long, comme d'habitude.

Le président: Il a une question en trois volets.

M. Lee: Le président s'est efforcé de souligner l'article 233 du projet de loi qui prévoit un examen des dispositions après trois ans. C'est déjà dans le projet de loi.

Je m'intéresse à un problème conceptuel. C'est au sujet de la notion de réprobation. C'est fondamental pour la détermination de la peine et c'est aussi très pertinent quand il est question du service correctionnel, des détenus. Voici ma

[Texte]

acknowledged the validity of the denunciatory aspect of a sentence, as given by a judge and presumably, retrospectively, in terms of conditional release, similar validity in looking at the denunciatory aspect of the sentence as originally given. Do you accept that?

• 1240

Mr. Conroy: I don't accept that the parole board has any function in looking at denunciation or deterrents at the time of deciding whether or not to grant conditional release.

Mr. Lee: So it's really the judges' perspective that is paramount here.

Mr. Conroy: Judges and Parliament.

Mr. Lee: Yes. Now, having accepted the validity of the denunciatory element from the point of view of the judge, would you also accept the validity of a denunciatory portion of the sentence?

Mr. Conroy: As matters stand at present, we accept the first third is the denunciatory period. We see judges doing that with jury recommendations in first-and second-degree murder, subject to a 15-year review by a jury. We say you increase disparity by giving it in every individual case when it's under the schedule.

Mr. Lee: So do you think the system would be better served if at the time of sentence a judge actually adverted to the denunciatory portion of the sentence, and when he or she delivered sentence, publicly said it was a sentence of x years—let's say it's ten—the denunciatory portion of which statutorily is three and a third.

Mr. Conroy: Rather than have the judge say he's now been given the power to increase it to ten, he should say Parliament has set one-third or whatever, if Parliament decides that it differs, as the denunciatory period. He should say he's going to sentence the offender to nine or twelve, or whatever it may be, and explain the sentence in public.

We said that in the submissions on our response to the green paper in directions for reform. If you look at the whole section on sentencing, I believe we took that position. Judges should say more at the time of sentencing to explain the whole sentence for the benefit of the public and the victims. People would then understand what their intent is, and then that should be clearly communicated to parole boards and corrections.

Mr. Lee: And the media.

Mr. Conroy: And the media.

Mr. Lee: I'm in agreement with you there. Your perspective is mostly that of the defence bar.

Mr. Conroy: No, I wouldn't say that at all. The national criminal justice section of the Canadian Bar and the criminal justice subsections in each major city are comprised not just of defence lawyers. Crown counsellors are very involved in

[Traduction]

question. Vous avez reconnu que la sentence devait avoir un côté exemplaire au moment où elle est imposée par le juge et sans doute aussi au moment où l'on envisage la mise en liberté sous condition. Êtes-vous d'accord?

M. Conroy: Je n'admets pas que la Commission des libérations conditionnelles se préoccupe de réprobation ou de désincitatifs lorsqu'elle doit décider d'accorder ou non la mise en liberté conditionnelle.

M. Lee: Donc, vous estimez que ce qui prime, c'est le point de vue des juges.

M. Conroy: Des juges et du Parlement.

M. Lee: Oui. Maintenant que vous avez admis que le juge devait tenir compte de l'élément réprobation, admettez-vous aussi que cela devrait entrer en jeu quand on détermine la peine?

M. Conroy: À l'heure actuelle, nous reconnaissons que pendant le premier tiers de la sentence, on ne peut être admissible à une libération. C'est ce que font les juges avec les recommandations du jury dans les cas de meurtres au premier et au deuxième degré, sous réserve d'un examen par un jury au bout de 15 ans. Selon nous, la disparité sera encore plus grande puisque les choses seront ainsi pour chaque infraction mentionnée dans l'annexe.

M. Lee: Vous croyez donc qu'il vaudrait mieux qu'au moment d'imposer la sentence, le juge précise la partie de la peine pendant laquelle le détenu ne pourra prétendre à une libération. Supposons que quelqu'un soit condamné à une peine de 10 ans d'emprisonnement; le juge préciserait que trois années et un tiers devront obligatoirement être passées en prison.

M. Conroy: Plutôt que d'obliger le juge à condamner un délinquant à une peine donnée dont la période d'inadmissibilité doit être du tiers, pourquoi ne pas lui permettre de condamner le coupable au nombre d'années qu'il devra effectivement purger et d'expliquer la sentence au public.

Nous l'avions dit dans nos mémoires en réponse au Livre vert sur l'orientation de la réforme. Si vous regardez toute la partie concernant la détermination de la peine, vous verrez quelle a été notre position. Les juges devraient en dire plus long au moment d'annoncer la sentence pour bien expliquer en quoi elle consiste au public et aux victimes. Alors les gens comprendraient quel est le but de la peine et la déclaration du juge pourrait être transmise aux services correctionnels et à la Commission des libérations conditionnelles.

M. Lee: Ainsi qu'aux journalistes.

M. Conroy: En effet.

M. Lee: Je suis d'accord avec vous. Votre point de vue est essentiellement celui d'un avocat de la défense.

M. Conroy: Pas du tout. La section de droit criminel national au Barreau canadien et les sous-sections dans chacune des principales villes ne sont pas formées que d'avocats de la défense. Les procureurs de la Couronne en

[Text]

those subsections. When we put out papers or recommendations, they consider them. Many crown counsels sit on the various committees and participate in the consultation. No, that's not accurate.

Mr. Lee: In the interests of time, I'm going to have to keep my preamble really short because we seem to be discussing—

Mr. Conroy: Let me just point out—

Mr. Lee: No, please, let me get right to the question because we're trying to wrap up as quickly as we can. I accept your point. I hear you very clearly.

Regarding the clause of the bill dealing with disciplinary offences, clause 40, we got into the discussion earlier of whether gambling should or should not be there. I suggest to you that whole code of disciplinary offences has nothing to do at all with the Criminal Code. It is simply a code of matters that the Correctional Service believes are important in running the penitentiary.

They are critical as a matter of fact. It doesn't matter whether it's gambling or the manufacture of a very good-looking hunting knife, which in someone else's view might be a simple shank. It wouldn't matter whether it was nose-picking that was proscribed as long as there was a basis on which the Correctional Service could say that activity cannot exist within the prisons because it is disruptive.

That may in fact be the case with gambling. I haven't heard whether it is the case with gambling. If prisoners are gambling, I see the possibility there's a debt to pay. What is the commodity of exchange in a gambling debt? How do you collect? It simply may be we can't accept it. So that's the reason why the code of disciplinary offences is there, and I don't think it should be related to the Criminal Code.

Mr. Conroy: As we pointed out, you have other sections that could deal with the problem of the strong-arming arising out of the gambling debt.

Mr. Lee: Add that too.

• 1245

Mr. Conroy: Assault is a better example. I was once called up by a fellow who was involved in an assault during a soccer game between the prisoner's team and an outside team. The assault occurred within the institution. The question was about where he should be charged. They were going to charge him in inside court. You know what happens when a person is in a criminal court charged with assault arising out of a sporting contest, and what the various issues can be.

If he was allowed to go to an outside court he would be entitled to legal aid and a public hearing and so on. He would be treated the same as any other person charged with assault, but some administrator decided that it would be easier to convict him inside the prison. By diverting it into an inside court, that administrative decision took away those rights that the person would otherwise be afforded under the Constitution. When I told them that I was going to challenge it, they dropped the entire charge and didn't proceed with it.

[Translation]

font également partie. Quand nous préparons des mémoires ou des recommandations, ils les étudient. Beaucoup de procureurs de la Couronne sont membres des divers comités et participent à la consultation. Ce que vous dites est faux.

M. Lee: Pour ne pas prendre trop de temps, je vais faire des préambules vraiment courts parce que nous semblons discuter...

M. Conroy: Permettez-moi de souligner...

M. Lee: Non, s'il vous plaît, nous voulons terminer le plus tôt possible, alors laissez-moi poser ma question. J'ai très bien compris ce que vous avez dit.

Au sujet de l'article 40 du projet de loi concernant les infractions disciplinaires, nous nous sommes demandés un peu plus tôt si le jeu devait faire ou non partie de la liste. Je prétends que tout ce code d'infractions disciplinaires n'a rien à voir avec le Code criminel. C'est simplement tout ce qui, selon le service correctionnel, doit être contrôlé dans les pénitenciers.

C'est d'ailleurs critique. Qu'il soit question de jeux ou de paris, ou encore de la fabrication d'un très beau couteau de chasse, qui pour quelqu'un d'autre pourrait ressembler à un simple manche. Le Service correctionnel pourrait aller jusqu'à interdire aux gens de se mettre les doigts dans le nez s'il estimait que ce geste pouvait être source de problèmes.

Ce pourrait être le cas avec le jeu. On en a pas parlé. Si les détenus s'adonnent au jeu, peut-être alors y aurait-il des problèmes de dettes à rembourser. Quand on a une dette de jeu en prison, comment la paie-t-on? Comment la fait-on payer? Voilà peut-être ce qui dérange le Service. Voilà pourquoi il y a une liste d'infractions disciplinaires qui, selon moi, ne devraient avoir aucun rapport avec le Code criminel.

M. Conroy: Comme nous l'avons souligné, il y a d'autres dispositions permettant de régler le problème des dettes de jeu.

M. Lee: Il faut l'ajouter.

M. Conroy: Les voies de fait constituent un meilleur exemple. Un jour, un gars m'a téléphoné parce qu'il avait été impliqué dans des voies de fait pendant une partie de soccer entre l'équipe des détenus et une équipe de l'extérieur. La bagarre a eu lieu au pénitencier. On se demandait s'il devait être accusé formellement. On avait l'intention de porter des accusations contre lui devant un tribunal. Vous savez ce qui arrive aux personnes qui sont accusées en vertu du Code criminel d'avoir commis des voies de fait à l'occasion d'un événement sportif quelconque. Vous connaissez les circonstances habituelles.

Dans son cas, si on avait porté des accusations au criminel, il aurait eu droit à l'aide juridique, à l'audition de sa cause en public, etc. Il aurait été traité exactement de la même façon que n'importe quelle autre personne accusée de voies de fait, mais un administrateur a décidé que ce serait plus simple de s'occuper de l'affaire au pénitencier même. En prenant une telle décision, on a privé le détenu des droits que lui garantit normalement la Constitution. Quand j'ai dit aux autorités pénitenciaires que j'allais contester leur décision, elles ont tout laissé tomber.

[Texte]

The objection is to the parallel justice system—

• **Mr. Lee:** I don't accept that. We don't have a parallel justice system; we have a code of disciplinary offences inside an institution.

Mr. Conroy: No, but if there were—

Mr. Lee: You may choose to say that it's just a subcontract of the Criminal Code and justice issues, but I'm suggesting to you that it is not, that it is a code of specific disciplinary offences inside an institution.

Mr. Conroy: If you limited them to specific institutional matters—such as in some of the other sections—then I would agree with you, but when they overlap with Criminal Code offences, I don't see how you can say this is discipline, but otherwise it's Criminal Code. An assault is an assault.

Prisoners wouldn't agree with me on this. Many prisoners would prefer to lose some good time rather than get extra time for criminal—

Mr. Lee: You know very well that each of the provincial bar associations maintains a code of discipline for its own members, and it operates completely separate from the Criminal Code. It disciplines—

Mr. Conroy: That doesn't mean I agree with it. I'd probably criticize that too.

Mr. Lee: We do here in the House of Commons, too.

Mr. Conroy: If it is a Criminal Code offence. . .

Mr. Lee: Okay, okay. I take your point.

Finally, Professor Jackson, I just wanted to make a comment about the regulations. There is a committee, as has been pointed out here, that does deal with the legality of regulations. It was just two or three months ago that the House of Commons disallowed a regulation because it breached the Charter. So all of the regulations that will be made part of this bill will have the benefit of scrutiny on that basis—public law, Charter and other scrutiny criteria that presently exist.

Just this morning the committee adopted a report dealing with procedural safeguards in relation to Public Service employment appeals. I wanted to point that out to you. If there is some element of the regulatory delegation taking place in this act that you think Parliament should constrain or provide for better guidelines in some way, it would be very helpful if you would point that out so that we might have a chance to deal with it before we report back to the House.

Prof. Jackson: I'm quite familiar with that committee. I've made submissions to that committee. Our point is not that regulations escape scrutiny, it is that this legislation assumes the constitutionality of certain provisions, for example, in relation to search, in relation to further deprivations of liberty by confining someone to a prison within the prison, which the Supreme Court has accepted as being a deprivation of liberty. It leaves restrictions on those kinds of rights to regulations in a way that very few if any other pieces of legislation do.

[Traduction]

Ce que j'ai contre un système de justice parallèle. . .

M. Lee: Je ne suis pas d'accord. Ce n'est pas un système de judiciaires parallèle. C'est un code interne d'infraction disciplinaire.

M. Conroy: Non, mais si. . .

M. Lee: Vous pouvez bien dire que c'était comme sous-traiter l'application du Code criminel et l'administration de la justice, mais je prétends que c'est faux, que c'est simplement un code interne d'infraction disciplinaire bien précise.

M. Conroy: Si c'était limité à des questions pénitenciaires précises—comme c'est le cas dans d'autres dispositions—je serais d'accord avec vous, mais quand il y a chevauchement entre le code d'infraction et le Code criminel, je ne peux pas admettre qu'il s'agisse uniquement de discipline. Des voies de fait, ce sont des voies de fait.

Les détenus ne seraient pas d'accord avec moi parce que beaucoup d'entre eux préfèrent perdre des crédits de bonne conduite plutôt que de voir leur peine prolongée à cause. . .

M. Lee: Vous savez pertinemment que chacun des Barreaux provinciaux a un code de discipline pour ses propres membres et que ce code est tout à fait distinct du Code criminel. Il impose une discipline. . .

M. Conroy: Cela ne veut pas dire que je suis d'accord. Je critiquerai probablement ces codes-là aussi.

M. Lee: Nous en avons eu aussi à la Chambre des communes.

M. Conroy: Mais si c'est une infraction prévue au Code criminel. . .

M. Lee: Très bien. J'ai compris.

Pour terminer, professeur Jackson, je voulais faire un commentaire au sujet des règlements. Comme on l'a souligné ici, il y a un comité parlementaire qui étudie la constitutionnalité des règlements. Il y a deux ou trois mois à peine, la Chambre des communes a annulé un règlement qui contrevenait à la Charte. Donc, tous les règlements qui seront adoptés dans le cadre de ce projet de loi seront examinés en regard du droit public, de la Charte et des autres critères d'examen connus.

Ce matin même, le comité a adopté un rapport sur les garanties dans la procédure d'appel de la fonction publique. Je tenais à vous le dire. Si vous croyez qu'il y a un pouvoir de réglementation dans le projet de loi que le Parlement devrait limiter ou s'il devait donner des balises, vous devriez le dire maintenant pour que nous puissions en discuter avant de présenter notre rapport à la Chambre.

M. Jackson: Je connais bien ce comité puisque j'y ai présenté des mémoires. Ce que nous voulons dire, ce n'est pas que les règlements ne sont jamais examinés, c'est que la loi présume de la constitutionnalité de certaines dispositions, par exemple en ce qui concerne les fouilles et les moyens de priver encore plus un détenu de sa liberté en le plaçant dans une prison à l'intérieur du pénitencier, la prison constituant déjà une privation de la liberté selon la Cour suprême. Ces règlements imposent des restrictions à des droits qu'on ne retrouve dans aucune autre loi.

[Text]

It seems to me that in looking at this bill, you should ask the minister to justify why it is so different from the Official Secrets Act, the Fisheries Act or any number of other acts that have powers of search in them. Why is it that it requires this special treatment? I don't think he can come up with a sufficient reason.

Mr. Lee: Thank you.

The Chairman: I know this meeting has run 20 minutes over time, but we have not had many people speak about the correctional investigator. I would not bring it up at this time and extend the meeting further except you have recommended that steps be taken to ensure that the correctional investigator be completely independent of the government. How do you do this? Should Parliament have a role in appointing and removing this person? Should the correctional investigator's recommendations be binding on the government? Should the correctional investigator report to Parliament? We would like to put your comments on the record.

• 1250

Mr. Conroy: The main one is that the correctional investigator, ombudsperson, should report directly to Parliament and not through the minister. That's the primary hallmark of independence of an ombudsperson, that it's a report directly to Parliament.

I don't know if one can say that all of the recommendations should be binding. It's for Parliament to debate and decide whether they're good recommendations. But we don't think they should just report to the minister.

Prof. Jackson: I have a further comment in terms of the appropriate parliamentary responsibility for recommendations. It's our recommendation that the correctional investigator does report to Parliament.

I think there should be an additional responsibility that the minister, to the extent he or she is not prepared to comply with recommendations, be obliged to advise Parliament of the detailed reasons for non-compliance. I think that's a minimum requirement for Parliament to ensure that non-compliance has some legitimate basis and that it's not left to political decisions based upon partisan determinations. In fact, it's a principled decision by Parliament based upon good and substantial reasons.

The Chairman: I want to thank the witnesses for taking the time to come here. I hope you've enjoyed it as much as we have. It's been a slice. We always enjoy having the Canadian Bar Association. I would like to thank you very much on behalf of the committee.

I declare the meeting adjourned.

[Translation]

Vous devriez demander au ministre de justifier l'énorme différence entre ce projet de loi et la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur le pêches et plusieurs autres lois qui prévoient toutes des pouvoirs de fouille. Pourquoi faut-il qu'ici il y ait un traitement spécial? Je ne crois pas que le ministre arrive à vous fournir une raison acceptable.

M. Lee: Je vous remercie.

Le président: Je sais que la réunion a déjà duré 20 minutes de plus que prévu, mais il n'y a pas grand monde qui a parlé de l'enquêteur correctionnel. Je ne veux pas soulever la question maintenant au risque de prolonger encore la séance, sauf que vous avez recommandé que des mesures soient prises pour assurer l'entière indépendance de l'enquêteur correctionnel par rapport au gouvernement. Comment faire? Est-ce que le Parlement devrait se charger de nommer cette personne? Les recommandations de l'enquêteur correctionnel devraient-elles être exécutoires? Devrait-il faire rapport au Parlement? Nous voudrions que votre point de vue figure au compte rendu.

M. Conroy: L'important serait que cet enquêteur correctionnel, cet ombudsman, fasse directement rapport au Parlement plutôt que de passer par le ministre. C'est là la principale marque d'indépendance d'un ombudsman.

Je ne sais pas si toutes les recommandations devraient être exécutoires. C'est au Parlement de discuter du bien-fondé des recommandations et de prendre ensuite une décision. Nous croyons toutefois qu'il ne faudrait pas se contenter de faire rapport au ministre.

M. Jackson: J'ajouterais qu'au sujet de la responsabilité parlementaire à l'égard des recommandations, nous souhaitons que l'enquêteur correctionnel fasse rapport au Parlement.

De plus, si le ministre n'était pas disposé à donner suite aux recommandations du rapport, il serait obligé d'informer le Parlement des raisons détaillées de son refus. Ce serait le minimum afin que le Parlement s'assure que la décision du ministre est légitime et qu'il ne s'agit pas d'une décision politique fondée sur des considérations partisans. En fait, le Parlement devra prendre une décision de principe bien motivée.

Le président: Je veux remercier les témoins de s'être donnés la peine de venir nous rencontrer. J'espère que vous avez eu autant de plaisir que nous. Nous sommes toujours contents de recevoir l'Association du Barreau canadien. Je vous remercie au nom du comité.

La séance est levée.

MAIL  POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes
Postage paid Port payé
Lettermail Poste-lettre
K1A 0S9
Ottawa

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 Native Women's Association of Canada:

Elizabeth Thomas, Barrister and Solicitor;
Sharon MacIvor, Member.

From the Imprisonment and Release Subcommittee of the Canadian Bar Association:

John Conroy, Chair;
Professor Michael Jackson;
Professor Marie-Andrée Bertrand.

TÉMOINS

De l'Association des femmes autochtones du Canada:

Elizabeth Thomas, avocate;
Sharon MacIvor, membre.

Du Sous-comité sur la détention et la libération de l'Association du Barreau canadien:

John Conroy, président;
Michael Jackson, professeur;
Marie-Andrée Bertrand, professeure.