

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. 48

Tuesday, April 7, 1992

Chairperson: Bob Horner

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 48

Le mardi 7 avril 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

APPEARING:

The Honourable Doug Lewis,
Solicitor General of Canada

COMPARAÎT:

L'honorable Doug Lewis,
Solliciteur général du Canada

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
Russell MacLellan
Robert Nicholson
Blaine Thacker
Ian Waddell
Tom Wappel—(8)

(Quorum 5)

Richard Dupuis

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU
SOLICITEUR GÉNÉRAL

Président: Bob Horner

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

Membres

Carole Jacques
Russell MacLellan
Robert Nicholson
Blaine Thacker
Ian Waddell
Tom Wappel—(8)

(Quorum 5)

Le greffier du Comité

Richard Dupuis

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

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

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

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

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 7, 1992
(57)

[Text]

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

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

Acting Members present: Monique Tardif for Carole Jacques, George Rideout for Russell MacLellan and Derek Blackburn for Ian Waddell.

Other Member present: Derek Lee.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Philip Rosen, Senior Analyst and Patricia Begin and Marilyn Pilon, Research Officers. *From the Public Bills Office:* Santosh Sirpaul, Legislative Clerk.

Appearing: The Honourable Doug Lewis, Solicitor General of Canada.

Witnesses: From the Ministry of Solicitor General: Joseph S. Stanford, Deputy Solicitor General and Mary Campbell, Director, Release Policy, Correction Branch. *From the National Parole Board:* Fred Gibson, Chairman. *From the Correctional Service of Canada:* Ole Ingstrup, Commissioner.

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

The Minister made an opening statement and with Joseph Stanford, Mary Campbell, Fred Gibson and Ole Ingstrup answered questions.

At 12:00 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Dupuis

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 7 AVRIL 1992
(57)

[Traduction]

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

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

Membres suppléants présents: Monique Tardif remplace Carole Jacques; George Rideout remplace Russell MacLellan; Derek Blackburn remplace Ian Waddell.

Autre député présent: Derek Lee.

Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Philip Rosen, analyste principal; Patricia Begin, attachée de recherche. Du Bureau des projets de loi d'intérêt public: Santosh Sirpaul, greffière de comité législatif.

Comparaît: L'honorable Doug Lewis, solliciteur général du Canada.

Témoins: Du ministère du Solliciteur général: Joseph S. Stanford, sous-solliciteur général; Mary Campbell, directrice, Politiques de mise en liberté, Affaires correctionnelles. *De la Commission nationale des libérations conditionnelles:* Fred Gibson, président. *Du Service correctionnel du Canada:* Ole Ingstrup, commissaire.

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

Article 2

Le ministre fait une déclaration, puis avec Joseph Stanford, Mary Campbell, Fred Gibson et Ole Ingstrup, répond aux questions.

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

Le greffier du Comité

Richard Dupuis

[Text]

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, April 7, 1992

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 7 avril 1992

• 1000

The Chairman: We're considering Bill C-36, An Act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of a Correctional Investigator.

We're very pleased to have with us the Hon. Doug Lewis, Solicitor General of Canada. I believe everyone knows the officials. Would you please introduce the officials, Mr. Lewis.

Hon. Douglas Grinslade Lewis (Solicitor General of Canada): Mr. Chairman, I have with me today Mr. Joe Stanford, the Deputy Solicitor General; Mr. Ole Ingstrup, the Commissioner of the Correctional Service; Mr. Fred Gibson, Chairman, National Parole Board; and the Correctional Investigator, Mr. Ron Stewart.

The Chairman: Thank you very much. Do you have an opening statement, sir?

Mr. Lewis: Yes, I do, Mr. Chairman. I want to thank you for this opportunity to appear before you as you begin the next phase of your review of Bill C-36.

The Chairman: Mr. Minister, is your statement long?

Mr. Lewis: I think it has to be read into the record so that everybody understands where I'm coming from.

The Chairman: Minister, I understand your time is precious this morning. With the committee's indulgence I would like to possibly dismiss you an hour from now. Following that, your officials could stay to answer questions. Would that be suitable?

Mr. Blackburn (Brant): I have a point of order. We are going through C-36. We'll be starting clause by clause in a couple of weeks. I understand this is the minister's only appearance at this time on Bill C-36. Now, he's going to sit there and read a statement for 15 minutes or 20 minutes. That leaves three-quarters of an hour for members around this table to question the minister. That's just not acceptable, not in 1992, sir, with all due respect. Ten years ago maybe, but not now. I don't know what the minister has in mind.

Mr. Lewis: Mr. Chairman, I don't intend to make this a political effort. If Mr. Blackburn wants to make it—

Mr. Blackburn: I do not either.

Mr. Lewis: I'll tell you what, I'll be here for the two hours. Make all the questions substantive, though, if you wouldn't mind.

Mr. Blackburn: They will be.

Mr. Lewis: That in itself would be refreshing.

Le président: Nous examinons 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 heureux d'accueillir l'honorable Doug Lewis, solliciteur général du Canada. Je pense que tout le monde connaît les hauts fonctionnaires qui vous accompagnent, mais auriez-vous l'amabilité de nous les présenter quand même, monsieur Lewis?

L'honorable Douglas Grinslade Lewis (solliciteur général du Canada): Monsieur le président, j'ai à mes côtés M. Joe Stanford, sous-solliciteur général; M. Ole Ingstrup, commissaire du Service correctionnel du Canada; M. Fred Gibson, président de la Commission nationale des libérations conditionnelles; et M. Ron Stewart, enquêteur correctionnel.

Le président: Merci beaucoup. Désirez-vous faire une déclaration préliminaire?

M. Lewis: Oui, monsieur le président. Je vous remercie de me donner à nouveau l'occasion de vous adresser la parole au moment où vous entreprenez la prochaine étape de l'examen du projet de loi C-36.

Le président: Votre déclaration est-elle longue, monsieur le ministre?

M. Lewis: J'aimerais qu'elle soit consignée au compte rendu, de façon à ce que tout le monde sache quelle est ma position.

Le président: Monsieur le ministre, je sais que votre temps est limité ce matin. Avec la permission du comité, j'aimerais vous libérer dans une heure. Vos hauts fonctionnaires, eux, pourraient rester plus longtemps afin de répondre aux questions. Le comité est-il d'accord?

M. Blackburn (Brant): J'invoque le Règlement. Nous sommes saisis du projet de loi C-36. Nous devons procéder à l'étude article par article d'ici une semaine ou deux. Et si je comprends bien, c'est la seule fois que le ministre doit comparaître au sujet du projet de loi C-36. Il prendra 15 ou 20 minutes pour lire sa déclaration. Ainsi, les membres du comité présents n'auront plus que trois quarts d'heure pour poser des questions au ministre. En toute déférence, c'est inacceptable en 1992. C'est le genre de chose qui aurait pu se produire il y a 10 ans, mais pas maintenant. Je ne sais pas à quoi pense le ministre.

M. Lewis: Monsieur le président, je n'ai pas l'intention d'en faire une question politique. Si M. Blackburn...

M. Blackburn: Moi non plus.

M. Lewis: Très bien. Je vais rester pour les deux heures prévues. J'espère cependant que les questions porteront sur le fond.

M. Blackburn: Elles porteront sur le fond.

M. Lewis: Ce serait nouveau en soi.

[Texte]

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Lewis: Thank you, Mr. Chairman.

Je sais que, depuis ma dernière visite ici, le 26 novembre, pour parler du projet de loi C-36, vous avez consacré beaucoup d'énergie et un très grand nombre d'heures à l'étude de ce projet de loi. Je sais aussi que vous avez entendu les observations d'un large éventail d'intervenants. Ces personnes ont présenté de nombreux points de vue.

I think it's fair to say they supported many aspects of the bill and they have suggested various and sometimes conflicting amendments. I think it's fair to say that one thing that all of these groups and individuals had in common was a desire to ensure that we have the best correctional system that we can. While the best ways of achieving that goal will not always be agreed upon, I was struck by the level of commitment and sincerity with which the witnesses before the committee spoke. I would hope that this commitment and sincerity is shared equally by those interested persons who were unable to appear before you or who submitted briefs.

The consultations conducted by my ministry in 1990 and 1991, and the committee's hearings, have reinforced for me the challenge of balancing the many points of view that we and you have heard, and I think it's fair to say that balance is at the heart of the bill. Sometimes when a bill or a report is tabled, individuals or groups feel that, because their suggestions are not included in the final report, maybe they've been ignored. That's not the case, Mr. Chairman. I can assure you that each and every one has been listened to.

I've thought long and hard about those Canadians who are ultimately the recipients of the services we provide when offenders return to their communities. They deserve the best product, the best protection that we can offer them. Indeed, an emphasis on public protection is the most important single feature of the bill.

• 1005

As you conduct your clause-by-clause review, the government has for your consideration a number of motions to amend. Many of these motions, as is often the case despite the best of intentions, relate simply to housekeeping or technical amendments. I'm sure that the members of the committee on both sides will also have amendments.

I want to assure you that our goal is to have the best bill possible. To that end, we will consider any and all amendments that improve the bill and respect the principles of the original bill, without worrying too much about pride of authorship. Amendments from members of the committee will be duly considered on their merits, not on who presented the amendment.

I'm pleased to report at this time that the government proposes amendments to provide an immediate response to the legislative recommendations contained in the recent report of the Temporary Absence Review Panel.

[Traduction]

Le président: Merci beaucoup.

M. Lewis: Merci, monsieur le président.

Since I was last here to discuss Bill C-36 on November 26, I know that you have devoted an exceptional number of hours of your time and energy to this bill. I also know that you have heard from a very broad range of witnesses. These witnesses have represented many different points of view.

Elles ont appuyé bon nombre d'aspects du projet de loi et ont suggéré divers amendements, dont certains étaient parfois diamétralement opposés. Ce que tous ces groupes et individus avaient en commun, c'était le désir d'avoir le meilleur système correctionnel possible. Bien que la meilleure façon d'y arriver ne fasse pas toujours l'unanimité, je suis étonné par le sens de l'engagement et la sincérité des intervenants qui sont passés devant le comité. D'ailleurs, je sais qu'on aurait retrouvé ces mêmes qualités chez les personnes qui n'ont pu intervenir devant le comité ou qui ont présenté des mémoires par écrit.

Les consultations organisées par le ministère en 1990 et en 1991 et les audiences du comité ont renforcé à mes yeux la nécessité d'établir un équilibre entre les nombreux points de vue que nous avons entendus, vous et moi. La notion d'équilibre est au coeur même de ce projet de loi. Il arrive parfois, lorsqu'un projet de loi ou un rapport est déposé, que certains groupes ou certaines personnes s'estiment lésés du fait que leurs suggestions ne figurent pas comme telles dans le produit final. Ils n'ont pas raison de penser ainsi, monsieur le président, car tous les points de vue exposés ont été écoutés attentivement.

J'ai aussi beaucoup réfléchi à ces Canadiens qui, en fin de compte, sont les bénéficiaires des services que nous assurons, lorsque les détenus réintègrent leur collectivité. Ils méritent le meilleur produit—c'est-à-dire la meilleure protection—que nous pouvons leur offrir. Or, l'importance accordée à la protection du public est la principale caractéristique du projet de loi.

Comme vous êtes en train d'examiner le projet article par article, le gouvernement vous a soumis un certain nombre de motions d'amendement. Une bonne partie d'entre elles sont, comme c'est souvent le cas en dépit des meilleures intentions, de simples modifications de forme. Je suis certain que les membres du comité voudront aussi proposer des modifications.

Je tiens à vous assurer que notre objectif est d'avoir le meilleur projet de loi possible. Nous examinerons donc toute proposition propre à améliorer le projet de loi et respecterons les principes du projet de loi original sans trop nous soucier de la paternité de ces modifications: les modifications proposées par les membres du comité seront étudiées comme il se doit selon leur valeur, et non selon leur auteur.

Je suis heureux de signaler que le gouvernement propose des amendements afin de donner immédiatement suite aux recommandations législatives contenues dans le rapport produit récemment par le Groupe chargé d'examiner le

[Text]

Recommendation 38 is fully accepted. This would reorder several sections relating to temporary absence and work release so that the criterion of risk to society appears first, with other criteria to follow. This will further accentuate the paramountcy of public protection as the guiding philosophy of the bill.

Recommendation 39 is fully accepted, which would clarify in the act that the Parole Board may delegate some of its unescorted temporary absence authority to wardens, as well as to the commissioner of corrections.

Recommendation 40 is also fully accepted. It will clarify that inmates may receive more than one unescorted pass per month as long as the total number of hours does not exceed the maximum allowed per month.

Recommendations 7, 41, and 42, all of which relate to the same issue of the types of temporary absences that may be granted, are largely accepted.

Amendments have been tabled that would remove the somewhat vague terms of "socialization" and "humanitarian temporary absences" and replace them by "family contact", "community contact", and "compassionate absences". In addition, full definitions of all the terms used in these sections, as recommended by the Temporary Absence Review Panel, will be added to the draft regulations that were previously distributed to you. These definitions will make it clear that the term "personal development" includes the rehabilitative and therapeutic purposes recommended by the panel.

I have also had an opportunity to review and discuss with the ministry officials the remainder of the recommendations of the Temporary Absence Review Panel. I'm pleased to report that, with one exception, we are in agreement that the recommendations can be supported in principle and adopted in whole or in part by the Correctional Service and the National Parole Board. Those would be the policy regulatory types of recommendations, as opposed to the legislative.

The one exception I mentioned refers to recommendation 20. This is the recommendation that suggests that sources of information about offenders be protected from disclosure to them. I would note that this is already the practice in cases where such disclosure would represent a threat to the information source, a third party, or to the security of an institution. Beyond this, we are subject to certain lawful constraints of the Charter, access and privacy legislation, recent jurisprudence, and the principles of natural justice. Moreover, both agencies consider it best practice to be as open and candid with offenders as possible.

Having said that, I'm still pursuing this, and both the CSC and the National Parole Board will review their policies to see if any adjustments are possible in line with the spirit of the recommendation.

[Translation]

programme de permissions de sortir. La recommandation 38 voulant que le critère de protection de la société soit reconnu comme premier et prépondérant, avant toute autre considération, dans plusieurs articles portant sur les permissions de sortir et les placements à l'extérieur est pleinement acceptée. Cela fera ressortir davantage la prépondérance de la protection du public comme principe directeur du projet de loi.

La recommandation 39 est pleinement acceptée également. Il sera donc précisé dans la loi que la Commission des libérations conditionnelles peut, pour les permissions de sortir sans surveillance, déléguer une partie de son pouvoir aux directeurs des établissements ainsi qu'au commissaire du Service correctionnel.

Il en est de même pour la recommandation 40. Ainsi, il sera indiqué dans la loi que les détenus peuvent obtenir plus d'une sortie sans surveillance par mois, mais jusqu'à concurrence d'un nombre d'heures maximal.

Les recommandations 7, 41 et 42, qui portent toutes sur les divers motifs d'octroi des permissions de sortir, sont acceptées en grande partie.

Des amendements ont été déposés afin de remplacer, parmi les motifs, certains termes plutôt vagues par des expressions plus adéquates, comme «pour entretenir des rapports familiaux et sociaux». De plus, une définition complète de tous les termes utilisés dans ces articles, comme l'a recommandé le groupe, sera ajoutée au projet de règlement qui vous a déjà été distribué. À la lumière de ces définitions, il sera clair que l'expression «perfectionnement personnel» englobe également les fins thérapeutiques et de réadaptation recommandées par le groupe.

J'ai également eu l'occasion de discuter des autres recommandations avec des hauts fonctionnaires du ministère. Je suis heureux d'annoncer que nous sommes tous d'avis que le Service correctionnel et la Commission nationale des libérations conditionnelles devraient approuver les recommandations en principe, à une exception près, et les adopter, en tout ou en partie. Il s'agirait des recommandations qui se rattachent à l'aspect politique et réglementaire de la question plutôt qu'à l'aspect législatif.

L'exception en question est la recommandation 20. Selon cette recommandation, on devrait assurer l'anonymat des personnes qui fournissent des renseignements sur les détenus. Je signale que cela se fait déjà dans les cas où la divulgation des noms de ces personnes compromettrait leur sécurité ou celle de tierces personnes ou d'un établissement. Toutefois, nous sommes assujettis à certaines contraintes de la Charte, aux lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, à la jurisprudence récente et aux principes de la justice naturelle. En outre, le Service correctionnel et la Commission nationale des libérations conditionnelles estiment qu'il vaut mieux être le plus franc possible avec les détenus.

Cela étant dit, les deux organismes réexamineront leurs politiques pour voir s'ils peuvent y apporter des modifications qui les rendraient plus conformes à l'esprit de la recommandation.

[Texte]

The remaining recommendations continue to be intensively studied by ministry officials, who are developing action plans, which I shall be prepared to share with this committee in due course. Since it will take some time to assess the operational impact of all of the recommendations, I propose that such an action plan be made available following the summer recess.

I spoke a moment ago of the victims of crime who have appeared before the committee. I should tell you that since taking on the job of Solicitor General just about a year ago, I've made it my priority to ensure that the voices of ordinary Canadians are not lost among the voices of those professionals who have chosen a career in criminal justice. These victims, individuals and groups, didn't choose a career in criminal justice; they had one forced on them, often under circumstances more tragic than any of us can imagine.

One of the key points victims have emphasized is the importance of being kept informed of what is happening with their case and with the offender. A significant part of breaking out of the feeling of helplessness victimization can bring is knowing what is going on, where the offender is, and when he or she is eligible for release.

• 1010

In reviewing the portions of Bill C-36 that deal with the sharing of information with victims, I became concerned that the net had been cast too narrowly. I guess I realized this when I met with a victims' group in Edmonton, and one of the individuals said that his case wasn't proceeded with, and yet he felt as offended as a person whose case was proceeded with. That's what got me concerned about the definition of a victim.

The legislation requires that the victim be the victim of an offence for which a conviction was registered. As the many lawyers in this room know perhaps all too well, a handful of charges may be considered in relation to one offender, but after the Crown obtains a conviction on one and a significant penalty is imposed, the rest of the charges may not be proceeded with. That makes some sense when we're dealing with property crimes where there has been no personal injury and no suffering in that respect.

Mr. Chairman, I want to be sure that two victims of violent crimes perpetrated by one offender both have the same ease of access to information about the case whether or not charges have been fully prosecuted in both cases. It just doesn't make any sense to me that it should be any other way, and I don't think you and I could explain it to the average citizen any other way. As a result I will make sure you have before you amendments to clauses 26 and 142.

I'm not proposing that access to personal information about offenders be thrown wide open. It's a question of balance. What I have tried to do is ensure that where a person demonstrates that he or she has been victimized by an offender whether or not a conviction was registered, that person can request that he or she be kept fully informed about the case.

[Traduction]

Les hauts fonctionnaires du ministère poursuivent leur étude intensive des autres recommandations. Ils sont en train d'élaborer un plan d'action qui sera présenté au comité en temps et lieu. Comme il faudra un certain temps pour évaluer l'incidence de toutes les recommandations au niveau opérationnel, je propose que ce plan d'action vous soit communiqué après l'ajournement d'été.

J'ai parlé tantôt des victimes d'actes criminels qui ont comparu devant le comité. Depuis que j'ai accepté les fonctions de solliciteur général, il y a un peu plus d'un an, je me suis fait un devoir de veiller à ce que les simples citoyens soient entendus au même titre que les professionnels de la justice pénale. Les victimes, pour leur part, qu'elles s'expriment elles-mêmes ou par l'intermédiaire de groupes, n'ont pas choisi d'intervenir dans ce secteur; ce sont les circonstances qui les y obligent, des circonstances souvent plus tragiques qu'on ne saurait l'imaginer.

Les victimes ont insisté, entre autres, sur l'importance de les tenir au courant de l'évolution de leur cause et de ce qu'il advient du délinquant. Le fait de savoir ce qui se passe, où se trouve le délinquant et quand il deviendra admissible à la mise en liberté contribue grandement à délivrer la victime de son sentiment d'impuissance.

En examinant les dispositions du projet de loi C-36 qui portent sur la communication de renseignements à la victime, je me suis demandé si elles n'étaient pas trop restrictives. Je me suis posé la question une première fois lorsque j'ai rencontré un groupe de victimes à Edmonton. Un membre du groupe m'a fait remarquer que l'accusation dans son cas avait été abandonnée en cours de route. Malgré tout, il se sentait autant victime qu'une autre victime à l'égard de laquelle l'accusation avait été maintenue. J'ai commencé à réfléchir à la définition de «victime».

Les dispositions du projet de loi s'appliquent en effet uniquement aux personnes victimes d'une infraction pour laquelle il y a eu condamnation. Or, comme le savent fort bien les nombreux avocats ici présents, il peut arriver qu'un délinquant soit l'objet de plusieurs accusations, mais qu'une fois que la Couronne réussit à le faire condamner pour l'une d'entre elles et qu'une sanction importante lui a été imposée, elle laisse tomber les autres. Cela peut toujours aller quand il s'agit d'infractions contre les biens qui n'ont causé aucune blessure.

Cependant, monsieur le président, j'aimerais avoir la certitude que deux victimes d'un crime avec violence perpétré par le même délinquant auront aussi facilement accès l'une que l'autre aux renseignements sur leur cas, que la poursuite ait ou non été menée à terme. Il m'apparaît insensé qu'il puisse en être autrement, et je ne crois pas que le simple citoyen pourrait l'accepter lui non plus. Par conséquent, j'ai veillé à ce qu'on vous soumette des modifications aux articles 26 et 142.

Je ne propose pas que les renseignements personnels sur le délinquant soient rendus accessibles sans restriction aucune; tout est question d'équilibre. Mon but est d'assurer qu'une personne capable de démontrer qu'elle a été victime d'un délinquant puisse demander d'être tenue pleinement au courant de l'évolution du dossier, qu'une condamnation ait été enregistrée ou non.

[Text]

Before I conclude my remarks today, Mr. Chairman, I want to make a few comments about one matter that was the subject of some vigorous presentations before you, and that's the matter of sentence calculation. I share the concerns presented to you in this area about the anomalies raised. I think it's important to bear in mind that the substantive problems experienced with sentence calculations five and ten years ago have been addressed, and we're now talking about eliminating a number of anomalies.

I know some examples have been put before you that are not so narrow in scope as to be classified as anomalies. I'm thinking here of the example of two bank robbers who find themselves with quite different parole eligibilities with the recidivist appearing, in fact, to be better off. I don't want to get into a long debate on that right now. I do want to emphasize that we need to keep clearly in mind that parole eligibility is quite different from actually getting out on parole.

In more general terms, I am deeply concerned that we not move precipitously and find we put something in place that causes more problems than it solves. This is a complex provision, and finding a consensus on revising it has been frustrating. At the same time, I don't want to let it stop, so what I'm proposing is that I undertake to direct the formation of a working group led by senior officials with a clear mandate to consult with outside experts, law enforcement personnel, and anyone else with an interest in the subject. This group will conduct an intensive review of all of the problems identified and come up with a solid replacement for the current provisions.

If you agree with that plan of action, I would suggest we set a reasonable outer time limit on it and get at it. I think we should be looking at no more than one year for the working group to submit its report to me on the clear understanding that I will table that report with the committee. I would ask that you give that some consideration.

Clearly I would say that with the sentencing proposals yet to come, with the implementation of C-36 as well as the folding in of the Pepino report, I think and hope the work of this committee will be well in progress but far from over in terms of a reform package. I think the proposal I'm making would be a sensible approach and would make good use of the expertise the committee has built up.

• 1015

Je sais que vous êtes plongés dans ce projet de loi depuis des mois et que vous allez l'examiner ligne par ligne au cours des prochaines semaines. J'espère que vous allez prendre un peu de recul avant de commencer afin de voir que ce document législatif représente un véritable progrès.

We have one-third of this bill replacing the Penitentiary Act, dating from the 1800s. We have another third of the bill ending 19 years of "temporary" use of the Inquiries Act for the Correctional Investigator and his staff to do their job. We

[Translation]

Avant de terminer, monsieur le président, je tiens à faire des commentaires sur une question qui a donné lieu à de vigoureux propos devant le comité, et c'est celle du calcul de la peine. Je suis d'accord avec les témoins sur le fait que les modalités actuelles engendrent des anomalies. Il importe de ne pas oublier que les problèmes de fond soulevés par le calcul de la peine il y a cinq ou dix ans ont été réglés; il reste encore à éliminer un certain nombre d'anomalies.

Je sais qu'on vous a présenté des exemples qui ont une trop grande portée pour qu'on puisse les qualifier de simples anomalies. Je pense ici aux deux voleurs de banque qui se sont retrouvés avec des dates d'admissibilité à la libération conditionnelle fort différentes, le récidiviste ayant moins long à purger à l'établissement. Je ne veux pas amorcer un long débat sur ce sujet maintenant. J'insisterai plutôt sur la nécessité de bien se rappeler que l'admissibilité à la libération conditionnelle est une chose, la libération en tant que telle en est une autre.

Autrement dit, je crains que nous n'agissions précipitamment pour ensuite nous apercevoir que le nouveau régime mis en place crée plus de problèmes qu'il n'en résout. Les dispositions sur le calcul de la peine sont complexes, et nous avons tenté en vain d'en arriver à un consensus sur les modifications à effectuer. Par contre, je ne suis pas prêt à simplement laisser tomber. Je veux m'engager à diriger la formation d'un groupe de travail qui sera mené par des hauts fonctionnaires. Ce groupe aura clairement le mandat de consulter des experts de l'extérieur, des personnes chargées d'appliquer la loi et tout autre individu que le sujet intéresse. Il fera un examen intensif des problèmes relevés et présentera une solide proposition législative pour remplacer les dispositions actuelles.

Si ce plan d'action vous convient, je suggère que soit fixé un délai ultime, d'un an au maximum, et que le rapport du groupe de travail me soit présenté, étant bien entendu que je le déposerai devant le comité. Cela me semble une bonne idée, et j'espère que vous l'étudierez sérieusement.

De toute évidence, si l'on pense aux propositions touchant la détermination de la peine qui sont encore à venir et à la mise en oeuvre du projet de loi C-36 et du rapport Pepino, les travaux du comité au chapitre de cette vaste réforme sont loin d'être terminés, du moins je l'espère. Je crois que ma proposition constituerait une approche sensée qui mettrait à profit les connaissances que le comité a accumulées dans le domaine.

I know that you have been immersed in this bill for months and that you will be examining it line by line over the next few weeks. I hope before you start that you will stand back from it for a moment, and look at what we have achieved with it.

Le tiers du projet de loi remplace une loi sur les pénitenciers qui date des années 1800. Un autre tiers nous permettra de cesser enfin d'avoir recours «temporairement» à la Loi sur les enquêtes, comme nous le faisons depuis 19 ans,

[Texte]

have another third that spells out for the first time the purpose and principles of conditional release, setting out a detailed framework for making these difficult decisions and giving the parole boards and wardens the best possible tools for doing their jobs. These are significant improvements, which I hope can be put into practice without undue delay.

I would remind everybody this process started in 1986 with Bill C-67, the gating bill, and Bill C-68, the long-awaited miscellaneous amendments to the Penitentiary Act and the Parole Act. In 1986 we had the Correctional Investigator bill introduced, which died on the *Order Paper*. In 1988 my predecessor, Jim Kelleher, presented his proposals. We then had *Taking Responsibility*, the report of the standing committee on that consultation. It made recommendations. Then we had *Directions for Reform*, which was a consultation package. We had the report of the parliamentary review of Bill C-67. Now we have Bill C-36.

We have been dealing with this for a long time, and I don't think there is an awful lot left to be learned from further consultation. I suggest to you the time for action has arrived. We have worked in partnership with the Department of Justice, with yourselves. A sentencing package is expected in the very near future. I am satisfied we have good co-ordination of the two policy fields.

To delay this bill until the sentencing bill is brought forward will put at risk your efforts over the past four years. Furthermore, it will delay timely changes to day and full parole eligibilities. It will delay justice to victims. It will delay modern rehabilitative measures for first-time non-violent offenders. It will delay tougher measures for sexual offenders, violent offenders, and drug dealers. Those are delays I don't want to explain any further.

When I brought the bill into Parliament, that was what I was faced with. People said, well, you've had two cracks at this before, how do we know it is going to go anywhere? Well, I think going somewhere is now in your hands. I commend the bill to you.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Minister.

Mr. Wappel (Scarborough West): Mr. Minister, I have some rather technical questions. They pertain primarily to specifics of the bill. I would like to start at the beginning and then work through in some chronological order.

[Traduction]

pour habiliter l'enquêteur correctionnel et son personnel à accomplir leur travail. Enfin, l'autre tiers définit explicitement, pour la première fois, l'objet et les principes de la mise en liberté sous condition, établit un cadre détaillé pour la prise des difficiles décisions de libération, en plus de donner aux commissions des libérations conditionnelles et aux directeurs des pénitenciers les meilleurs outils possible pour s'acquitter de leurs fonctions. Ce sont là des améliorations considérables, et j'espère que leur mise en oeuvre ne sera pas retardée.

Je vous rappelle que ce processus a été entamé en 1986 avec l'adoption du projet de loi C-67 sur le maintien en incarcération et le projet de loi C-68, qui apportait à la Loi sur les pénitenciers et à la Loi sur la libération conditionnelle des modifications que l'on attendait depuis longtemps. Toujours en 1986, le ministère a déposé le projet de loi sur l'enquêteur correctionnel, qui a expiré au Feuilleton. En 1988, mon prédécesseur, Jim Kelleher, a présenté ses propositions. Nous avons ensuite eu le rapport du comité permanent intitulé *Responsabilités à assumer*. Ce rapport formulait un certain nombre de recommandations. Il y a eu ensuite le document de consultation intitulé *Vers une réforme*. Cela a été suivi du rapport de l'examen parlementaire du projet de loi C-67, et voici maintenant le projet de loi C-36.

Cela fait longtemps que nous étudions la question, et je ne pense pas que d'autres consultations nous en apprendraient beaucoup plus. Il est maintenant temps de passer à l'action. Comme vous le savez, nous avons travaillé en collaboration avec le ministère de la Justice et vous-mêmes. Des propositions concernant la détermination de la peine devraient être présentées très prochainement. Je crois pouvoir dire que la coordination est bonne entre les deux cadres stratégiques.

Si cette mesure était différée jusqu'à la présentation du projet de loi sur la détermination de la peine, les efforts que vous avez déployés depuis quatre ans se trouveraient compromis. De plus, cela retarderait les changements concernant l'admissibilité à la semi-liberté et à la libération conditionnelle totale. Cela retarderait également les mesures destinées à répondre aux besoins des victimes ainsi que les mesures modernes prévues pour la réhabilitation des délinquants non violents qui en sont à leur première infraction. Le resserrement des dispositions visant les délinquants sexuels, les délinquants violents et les trafiquants de drogue serait également remis à plus tard. Je ne crois pas nécessaire de m'attarder sur les conséquences de ces retards.

Telle était la situation quand j'ai présenté le projet de loi au Parlement. Les gens m'ont demandé comment je pouvais être certain que cette mesure aboutirait, étant donné les deux échecs précédents. En fait, cela dépend de vous. Je vous confie ce projet de loi.

Le président: Merci beaucoup, monsieur le ministre.

M. Wappel (Scarborough-Ouest): Monsieur le ministre, j'aurais des questions d'ordre juridique à poser. Elles se rapportent à certaines dispositions particulières du projet de loi. Je voudrais commencer par le commencement et suivre l'ordre chronologique.

[Text]

I would like to begin with the definition clause. There is no definition of "victim" in the definitions of clause 2. Yet as you have already pointed out in your opening remarks, there are two clauses in two different places in the bill, specifically clauses 26 and 142, where "victim" is defined. Could you explain why "victim" is defined twice in two different places instead of once in one place?

Mr. Lewis: Is your problem with a difference of definitions or just...?

Mr. Wappel: Logic. It would seem logical to me to have the definition of "victim" in the definition clause of the bill, once. "Victim" is referred to in more than one place.

Mr. Lewis: I take your point. We will look at it.

Mr. Wappel: Thank you.

On subclause 17.(1), on escorted temporary absences, the first thing I would like to ask is this. This subject-matter is placed in the first part. Yet unescorted temporary absences are placed in a different part. They are both forms of conditional release, release on certain conditions. They both relate to temporary absences. Why is "escorted" early on in the bill and why is "unescorted" later on in the bill, as opposed to the two being together?

• 1020

Mr. Joseph S. Stanford (Deputy Solicitor General): The provisions on escorted temporary absences are in that part of the bill that deals primarily with the activities and responsibilities of the Correctional Service of Canada because they are primarily under the jurisdiction of Correctional Service of Canada. Provisions on unescorted temporary absences, on the other hand, fall largely within the purview of the Parole Board, and they appear in the part of the bill that deals with the functions of the Parole Board.

Mr. Wappel: That's what I gathered. Is it not possible to combine the two and simply say clause 17 deals with the Correctional Service and what the powers of the institutional head are, so the subject-matter, which is temporary absences, would be kept together?

Mr. Stanford: ETAs and UTAs do tend to rely on varying factors for their implementation, factors that on the one hand are largely within the jurisdiction of the Correctional Service and on the other within the purview of the Parole Board. It seems sensible, in the structure of the legislation, to do it in the way you see, Mr. Wappel, but we can certainly have a look at it again in light of your comments to see if there is any advantage in clarity of content to dealing with them in a different way.

Mr. Wappel: Continuing on with clause 17, I take it it is subject to the proposed amendment to Criminal Code section 747, pertaining to lifers. There are provisions there for no absence without escort and no absence unless certain

[Translation]

Commençons par la définition. Les définitions de l'article 2 ne comprennent pas une définition de la «victime». Pourtant, comme vous l'avez souligné dans votre déclaration liminaire, la «victime» est définie dans deux articles différents du projet de loi, soit les articles 26 et 142. Pourriez-vous nous expliquer pourquoi cette définition figure à deux endroits différents plutôt que dans le même article?

M. Lewis: Vos objections portent sur les définitions proprement dites ou simplement...?

M. Wappel: La logique. Il me semblerait logique que la définition de la «victime» figure une seule fois dans l'article des définitions. Elle est donnée à plusieurs endroits différents.

M. Lewis: Je prends note de votre objection. Nous allons l'examiner.

M. Wappel: Merci.

En ce qui concerne le paragraphe 17.(1) relatif à la permission de sortir sous surveillance, ma première question est la suivante. Ce sujet figure dans la première partie du projet de loi, alors que la permission de sortir sans surveillance figure ailleurs. Il s'agit pourtant là de deux formes de libération conditionnelle. Ces deux dispositions concernent les absences temporaires. Pourquoi avez-vous placé la permission de sortir «sous surveillance» au début du projet de loi et la permission de sortir «sans surveillance» plus loin au lieu de les réunir ensemble?

M. Joseph S. Stanford (sous-solliciteur général): Les dispositions concernant la permission de sortir sous surveillance figurent dans la partie du projet de loi qui traite principalement des activités et des responsabilités du Service correctionnel du Canada, vu qu'elles relèvent surtout de ce service. Par contre, les dispositions concernant la permission de sortir sans surveillance sont, en grande partie, du ressort de la Commission des libérations conditionnelles et figurent donc dans la partie du projet de loi qui se rapporte aux fonctions de la commission.

M. Wappel: C'est ce que j'avais compris. N'est-il pas possible de réunir les deux et de dire simplement que l'article 17 se rapporte au Service correctionnel en précisant quels sont les pouvoirs du directeur, de façon à ce que les permissions de sortir soient groupées ensemble?

M. Stanford: L'application des dispositions concernant la permission de sortir sous surveillance et sans surveillance dépend de facteurs différents qui, dans le premier cas, sont surtout du ressort du Service correctionnel et, dans le deuxième cas, du ressort de la Commission des libérations conditionnelles. Il semble donc logique de structurer la loi de cette façon, mais nous allons certainement réexaminer la question en tenant compte de vos observations pour voir s'il ne serait pas plus clair d'aborder cette disposition différemment.

M. Wappel: Toujours au sujet de l'article 17, si j'ai bien compris, il s'appliquera sous réserve de la modification que l'on doit apporter à l'article 747 du Code criminel se rapportant à la détention à perpétuité. Cet article interdit

[Texte]

provisions. . . If that is the case, we see in many other clauses of the bill "subject to section so-and-so of the Criminal Code", etc. Why is nothing mentioned in clause 17 subject to section 747 of the Criminal Code, then clause 17?

Mr. Lewis: Why don't we undertake to get back to you on that, Mr. Wappel? It seems to be a good question, but rather technical. It hadn't occurred to us.

Mr. Wappel: Okay. I warned you these questions would be reasonably technical.

Mr. Lewis: Fair enough.

Mr. Wappel: Could I turn, then, to clause 30, on security classifications. Clause 30 provides that there would be security classification. So naturally I ask myself what the security classification would be. I then turn to the draft regulations on page 6 dealing with security classification, and they set out certain criteria to be used in making security classifications, but there is no delineation of what the security classifications will be; that is to say, minimum, medium, maximum, violent, non-violent. What are the security classifications for each inmate going to be under this new bill, and why aren't they in the regulations?

Commissioner Ole Ingstrup (Correctional Service of Canada): Sir, the security classification will correspond to the security classification of the institutions. We have minimum risk, medium risk, and high security.

Mr. Wappel: So there will be only three classifications.

Commr Ingstrup: Yes.

Mr. Wappel: Why isn't that stated in the draft regulations, together with the criteria to be used to classify each inmate into one of those three categories? There's no indication at all in the bill that there will be only three classifications.

Commr Ingstrup: No. There are often different relationships in which security classifications will take place. These classifications are primarily aimed at the placement where the offender is going to be. So that's minimum, medium, and maximum. We will also, of course, assess the risk that an offender might commit a new offence if that offender were granted a temporary absence. It's not exactly the same kind of classification. But all those classifications will be made.

Mr. Wappel: The way I read this clause, I gather that if someone is sentenced to five years, as soon as he comes into the system, the service is going to assign him a classification. He will be either minimum, medium, or high security. It can be only one of those three. Why isn't that in the bill or in the regulations?

• 1025

Commr Ingstrup: It is always a question of where a provision like that is most appropriately placed. Under the existing system it would be in what is called the commissioner's directives, which are internal to the Correctional Service of Canada. Some of these directives are, of course, subject to changes as we learn more about our ability to classify, and as we know more about new techniques. That's why it's practical to have the strategies for

[Traduction]

toute sortie sans surveillance et toute sortie à moins que certaines conditions. . . Si c'est le cas, nous constatons que de nombreuses autres dispositions du projet de loi mentionnent «sous réserve de tel ou tel article du Code criminel». Pourquoi l'article 17 ne commence-t-il pas par mentionner que c'est sous réserve de l'article 747 du Code criminel?

M. Lewis: Pourrions-nous vous répondre plus tard, monsieur Wappel? Cela me semble être une bonne question, mais elle est assez technique. Nous ne nous étions pas rendu compte de la chose.

M. Wappel: D'accord. Je vous ai prévenu que ces questions seraient plutôt techniques.

M. Lewis: C'est juste.

M. Wappel: Je voudrais maintenant passer à l'article 30 concernant la cote de sécurité. L'article 30 porte qu'on assignera des cotes de sécurité. Je me demande évidemment en quoi cela consiste. Si j'examine l'avant-projet de règlement, à la page 6, concernant la cote de sécurité, je vois qu'on y précise les critères en fonction desquels cette cote sera établie, mais sans définir les catégories, c'est-à-dire minimum, moyenne, maximum, violent et non violent. Quelles seront les cotes de sécurité assignées aux détenus en vertu de ce nouveau projet de loi et pourquoi ne figurent-elles pas dans le règlement?

Le commissaire Ole Ingstrup (Service correctionnel du Canada): La cote de sécurité correspondra à la classification des établissements. Les catégories sont: risque minimum, risque moyen et sécurité maximum.

M. Wappel: Il n'y aura donc que trois cotes.

Comm. Ingstrup: Oui.

M. Wappel: Pourquoi n'est-ce pas précisé dans l'avant-projet de règlement, en même temps que les critères qui seront utilisés pour assigner l'une de ces trois cotes à chaque détenu? Le projet de loi ne mentionne pas qu'il n'y aura que trois cotes.

Comm. Ingstrup: Non. L'assignation de la cote de sécurité se fera souvent selon des critères variables. Cette cote se rapporte surtout à l'établissement où le détenu sera envoyé. Il s'agit donc d'établissements à sécurité minimum, moyenne ou maximum. Nous allons également évaluer le risque de récidive au cas où le détenu obtiendrait la permission de sortir. Ce n'est pas exactement le même genre de classification. Mais nous procéderons à toutes ces classifications.

M. Wappel: D'après cet article, si quelqu'un est condamné à cinq ans, dès son incarcération, le service lui assignera une cote de sécurité. Ce sera la cote minimum, moyenne ou maximum. Il n'y a que trois cotes. Pourquoi cela ne figure-t-il pas dans le projet de loi ou le règlement?

Comm. Ingstrup: Il s'agit de voir quel est le meilleur endroit où placer ce genre de disposition. Selon le système actuel, ce serait dans ce qu'on appelle les directives du commissaire, qui sont des directives internes du Service correctionnel du Canada. Certaines d'entre elles peuvent être évidemment modifiées au fur et à mesure que nous améliorons nos méthodes de classification. Voilà pourquoi il est plus pratique d'inclure la stratégie à suivre pour assigner

[Text]

these kinds of classifications in commissioner's directives. Whether there should be three outlined in the regulations or not is really a question of what is most practical.

Mr. Wappel: Commissioner, the clause says:

The Service shall

—that's mandatory—

assign a security classification to each inmate

—how?—

in accordance with the regulations made under paragraph 96...

If you turn to the draft regulations supposedly going to be made under paragraph 96, you can't find anything about how the service is going to assign a security classification. Now you've told us it's going to be by way of a directive.

Commr Ingstrup: I said at this time it is. I can certainly see your point. I'll go back and look into it to be sure we meet the requirements of the proposed act.

Mr. Wappel: Thank you. I believe the chairman has a—

The Chairman: I have a supplementary question to that. When we were at the Edmonton maximum security institution, we met many inmates who said they weren't maximum security inmates. They were medium security inmates housed in a maximum security institution. There is a mismatch there. Can they be classified as anything but maximum?

Commr Ingstrup: Yes, they can. The idea in the proposed act is to classify the offenders. We don't exactly match institutions to the security of offenders. Some offenders are placed in a regime that is at a higher classification level than the inmates themselves.

Mr. Lewis: Just quickly. We've been joined at the table by Mary Campbell, Director of Release Policy of the Secretariat. She has a response to one of your questions.

Ms Mary Campbell (Director, Release Policy, Corrections Branch, Ministry of the Solicitor General): You asked about temporary absences subject to section 747 in the Code. That reference is on page 9 of the bill at line 6.

Mr. Wappel: Okay. It's sort of buried, whereas in many other clauses the opening preamble of the clause says "subject to" this. I'd suggest moving it up there so we can see it and remind everybody who's reading it that it's subject to the proposed section 747.

Yes, Commissioner, if you'd be so kind as to look at that, I'm concerned about the classifications being specified and the methods by which the inmates are going to be determined to be classified.

I would like to turn to clause 83 and, in particular, subclause 83.(2). This was questioned by some of the native people who appeared before the committee. I merely ask for some clarifications on it.

[Translation]

les cotes dans les directives du commissaire. Si les trois cotes ne sont pas énoncées dans le règlement, c'est surtout pour une question de commodité.

M. Wappel: Commissaire, cet article est ainsi libellé:

Le Service assigne

—c'est obligatoire—

une cote de sécurité à chaque détenu

—comment?—

conformément aux règlements d'application de l'alinéa 96...

Si vous prenez l'avant-projet de règlement qui doit être pris en vertu de cet alinéa, vous ne trouverez aucune indication quant à la façon dont le service doit assigner la cote de sécurité. Vous nous dites que les instructions seront données dans une directive.

Comm. Ingstrup: J'ai dit que c'était le cas actuellement. Je comprends votre objection. Je vais réexaminer la question pour m'assurer que nous satisfaisons à toutes les exigences du projet de loi.

M. Wappel: Merci. Je crois que le président a une...

Le président: J'ai une question supplémentaire à poser. Quand nous avons visité le pénitencier à sécurité maximale d'Edmonton, nous avons rencontré de nombreux détenus qui nous ont dit ne pas avoir la cote de sécurité maximale. Il s'agissait de détenus à sécurité moyenne qui étaient logés dans un établissement à sécurité maximale. Il y a là une disparité. Peuvent-ils recevoir une autre cote que la cote maximale?

Comm. Ingstrup: Oui. Le projet de loi propose d'assigner une cote aux détenus. Ces derniers ne vont pas toujours dans l'établissement correspondant à leur propre cote de sécurité. Certains d'entre eux sont placés dans un pénitencier dont la cote est plus élevée que la leur.

M. Lewis: M^{me} Mary Campbell, directrice des Politiques de mise en liberté, vient de se joindre à nous. Elle a la réponse à l'une de vos questions.

Mme Mary Campbell (directrice, Politiques de mise en liberté, secrétariat du ministère, Solliciteur général du Canada): Vous avez posé une question au sujet de la permission de sortir sous réserve de l'article 747 du Code criminel. Il en est fait mention à la page 8 du projet de loi, à la ligne 24.

M. Wappel: D'accord. C'est enterré dans le corps du texte, alors que la plupart des autres articles commencent par les mots «sous réserve». Je suggérerais de l'indiquer au début, afin que ce soit plus visible, et pour rappeler au lecteur que ces dispositions sont sous réserve de l'article 747 proposé.

Oui, commissaire, si vous voulez bien examiner la question, j'aimerais que la classification soit précisée, ainsi que la façon dont la cote sera assignée aux détenus.

Passons maintenant à l'article 83, et plus particulièrement au paragraphe 83.(2). Cette disposition a été contestée par certains autochtones qui ont comparu devant le comité. Je voudrais avoir un simple éclaircissement

[Texte]

Subclause 83.(2) talks about making services of an aboriginal spiritual leader or elder available to aboriginal inmates and, I quote, "who has been selected by the Service". Are clergy of other denominations of whatever religion or belief selected by the service? Will it only be aboriginal spiritual leaders and elders who are selected by the service? What's the policy now?

Commr Ingstrup: At this point, if we have a Catholic priest or a Protestant minister, that minister will be selected by the service, but in consultation with the church from which the person comes.

Mr. Wappel: I can't find any reference to what you just said anywhere in this bill. The only place I can see a selection by the service being mandated is as it relates to aboriginal peoples. If you turn to the clause about permitting inmates to have reasonable opportunities to freely and openly participate in their religion, which is clause 75, there's nothing in there saying the people who will be conducting those services or providing that religious service will be selected by the service. So the aboriginal people of course asked: how come you're picking on us? Why is it that the service will select our people but not the other denominations? It is a reasonable question. If you're saying that is indeed across the board, could you consider making it clear in the bill that it is across the board?

[Traduction]

Le paragraphe 83.(2) parle d'offrir aux détenus autochtones les services d'un chef spirituel ou d'un aîné choisi par le service. Les membres du clergé des autres religions sont-ils choisis par le service? Cela s'appliquera-t-il uniquement aux chefs spirituels ou aux aînés autochtones? Quelle est la politique actuellement?

Comm. Ingstrup: Pour le moment, si nous offrons les services d'un prêtre catholique ou d'un ministre protestant, c'est le service qui le choisit, mais en consultant l'Église dont cette personne fait partie.

M. Wappel: Je ne vois aucune mention de ce que vous venez de dire dans le projet de loi. C'est seulement pour les autochtones qu'il est précisé que le choix est fait par le service. Si vous vous reportez à l'article 75, qui donne au détenu la possibilité de pratiquer librement sa religion, il n'est pas précisé que les personnes qui fourniront ce service religieux seront choisies par le Service correctionnel. Alors, évidemment, les autochtones se sont demandé: pourquoi nous harcèle-t-on? Comment se fait-il que le service choisisse nos chefs spirituels et pas ceux des autres confessions? Ce sont des questions pertinentes. Si vous voulez vraiment traiter tout le monde de la même façon, accepteriez-vous que cela soit clairement stipulé dans le projet de loi?

• 1030

Commr Ingstrup: No problem.

Mr. Wappel: I will now turn to clause 99. This clause defines day parole. Minister, in your statement you were talking about the ordinary people of Canada. I don't want to get into a long debate now, because there is another time for that. When I read "day parole", the word "day" implies to me some limitation. Indeed, when I think of day parole I think of a person being out during the day and then reincarcerated in the evening, which is of course different from "full parole", when you are out on your own. However, when we read the definition of day parole we find that this absolutely is not the case. Indeed, you only have to return "from time to time", not on a daily basis, or, as paragraph 99.(1)b states, "after a specified period". So in reality, the way I see it, day parole in fact becomes full parole under a different name in many cases.

I am wondering what the philosophy is of not requiring a person on day parole to return to a facility each day.

Mr. Fred Gibson (Chairman, National Parole Board): To so provide would work a serious disservice against those inmates who come from rural and sometimes quite remote neighbourhoods. The concept of a daily return in a major urban setting is not a difficult one to implement. But in reality, to require an aboriginal person from a remote reserve to return on a daily basis, in effect, makes it impossible for him to return, subject to the special conditions of a day parole, to an environment with which he is familiar.

Comm. Ingstrup: Certainement.

M. Wappel: Passons maintenant à l'article 99, qui définit la semi-liberté. Monsieur le ministre, dans votre déclaration, vous avez parlé des Canadiens ordinaires. Je ne veux pas m'engager dans un long débat maintenant, car ce n'est pas encore le moment. Quand je lis l'expression «semi-liberté», le mot «semi» suppose une certaine restriction. En effet, à mon avis, quand une personne est en semi-liberté, elle sort le jour et revient en détention le soir; cette situation est différente d'une libération conditionnelle totale, où l'on est tout à fait libre. Cependant, en lisant la définition de la semi-liberté, nous constatons que tel n'est absolument pas le cas. En effet, le délinquant n'est tenu de réintégrer l'établissement qu'«à certains moments», et non pas chaque jour, ou, comme prévu au paragraphe 99.(1), «à la fin d'une période déterminée». Par conséquent, en réalité, la semi-liberté devient, dans bien des cas, une libération conditionnelle totale, quoique sous un autre nom.

Je me demande pourquoi on n'exige pas qu'une personne en semi-liberté retourne dans l'établissement chaque jour.

M. Fred Gibson (président, Commission nationale des libérations conditionnelles): Si nous le faisons, nous rendrions un très mauvais service aux détenus qui viennent de régions rurales et parfois assez éloignées. Dans une grande ville, il ne serait pas difficile de s'assurer que les détenus reviennent dans l'établissement chaque jour. Mais en réalité, exiger d'un autochtone venant d'une réserve éloignée qu'il revienne chaque jour l'empêcherait de retourner, sous réserve des conditions spéciales d'une semi-liberté, dans un milieu qu'il connaît.

[Text]

Mr. Wappel: Do you not agree that day parole gives the wrong impression to the public at large or might give the wrong impression as to what you are trying to achieve here or what the inmate is giving? I am thinking in terms of a tragic event that occurred recently, which our chairman commented on, where some people were on day parole and committed a murder, I believe it was, out west.

I find it offensive that day parole is anything but day parole and, indeed, that's exactly what it is. There is no requirement, even in the urban centres, to return on a daily basis to a correctional facility of any sort, a halfway house or anything, is there?

Mr. Gibson: In normal circumstances, in the vast majority of day paroles, there is a nightly return to a facility, usually a halfway house.

Mr. Wappel: But there is no requirement of that.

Mr. Gibson: There is no requirement except in the specific order of the Parole Board in relation to a particular case.

Mr. Wappel: And as we know, the Parole Board has absolute discretion.

Mr. Gibson: In virtually all of those cases it's a nightly return.

Mr. Wappel: But do you agree with me there is nothing requiring that where circumstances permit, at least?

Mr. Gibson: The objective of the terminology of the bill, sir, is to provide the flexibility, to provide rational treatment to those for whom a nightly return is simply not practical.

Mr. Wappel: Then I would suggest we take out the word "day" and uses some other misnomer, such as temporary parole or potentially early parole, or something like that. In my judgment, the word "day" misleads the Canadian people to think there is parole during the day and return to a facility, to some sort of structured basis, in the evening, preparatory to obtaining full parole.

I will end on that, because the chairman is telling me I have gone past my time. But if we do have time in the second round, I have a couple of other points I would like to make.

The Chairman: Mr. Wappel has two other technical points that he wishes to make, but I would like to proceed with another questioner if I could. — Mr. Blackburn.

Mr. Blackburn: Thank you very much, Mr. Chairman. I was very pleased to hear the minister say on page 2 of his report this morning that he will consider any and all amendments that will improve the bill and respect the principles of the original bill and so on, without being too much concerned about pride of authorship.

• 1035

I think we all want this bill to be as good as it possibly can. I have many misgivings about the bill in its present form. I have about 100 amendments that are substantive, which we will be bringing forward. I've made an undertaking to have them before the committee no later than April 23. I believe we're beginning clause by clause on April 28.

[Translation]

M. Wappel: N'êtes-vous pas d'accord sur le fait que la notion de semi-liberté donne ou pourrait donner au grand public une mauvaise impression des objectifs que vous visez ici? Je pense à l'événement tragique qui s'est produit récemment, et dont notre président a parlé, c'est-à-dire à ces personnes en semi-liberté qui ont commis un meurtre, dans l'Ouest je crois.

Je suis choqué de constater qu'une semi-liberté est tout, sauf une semi-liberté; telle est exactement la situation. Rien n'oblige les détenus, même dans des centres urbains, à revenir chaque jour dans un établissement correctionnel quelconque, une maison de transition ou autre, n'est-ce pas?

M. Gibson: Dans des circonstances normales, la grande majorité des personnes en semi-liberté reviennent chaque soir dans un établissement, souvent dans une maison de transition.

M. Wappel: Mais rien ne les y oblige.

M. Gibson: Rien, sauf l'ordonnance précise de la Commission des libérations conditionnelles relative à un cas précis.

M. Wappel: Et, comme nous le savons, la commission dispose d'un pouvoir discrétionnaire absolu.

M. Gibson: Dans presque tous les cas, les détenus reviennent le soir.

M. Wappel: Mais vous convenez avec moi que rien ne les y oblige, ne serait-ce que lorsque la situation le permet.

M. Gibson: Monsieur, le projet de loi a été libellé de façon à assurer une certaine souplesse et à ne pas léser les personnes pour lesquelles il ne serait tout simplement pas pratique de revenir tous les soirs.

M. Wappel: Je propose donc qu'on remplace le mot «semi» par un autre mot, ou qu'on parle par exemple de «libération temporaire», de «libération anticipée», ou de quelque chose de ce genre. À mon avis, le mot «semi» prête à confusion et peut faire croire aux Canadiens et Canadiennes que, pour préparer un détenu à l'obtention de la libération conditionnelle totale, la loi l'autorise à sortir de l'établissement correctionnel dans la journée et à y retourner le soir.

Je m'arrête là, car le président est en train de me dire que j'ai dépassé mon temps de parole. Mais, si nous avons du temps pendant le deuxième tour, j'aimerais poser d'autres questions.

Le président: M. Wappel aimerait soulever deux autres questions d'ordre technique, mais j'aimerais passer la parole à un autre membre, si possible. . . monsieur Blackburn.

M. Blackburn: Merci beaucoup, monsieur le président. Ce matin, j'ai été ravi d'entendre le ministre dire à la page 2 de son rapport qu'il est disposé à étudier tous les amendements susceptibles d'améliorer le projet de loi et à respecter les principes qui sous-tendent le projet de loi original, sans trop se soucier de la paternité de ces amendements.

Nous souhaitons tous, évidemment, que ce projet de loi soit aussi utile que possible. Cependant, j'ai de nombreuses réticences à l'égard de ce projet de loi tel qu'il est rédigé actuellement. J'ai préparé près de 100 amendements de fond, que nous allons présenter. Je me suis engagé à les présenter au comité avant le 23 avril. Je crois savoir que l'examen article par article va commencer le 28 avril.

[Texte]

This morning the minister implied, I believe, part of my concern was political and not substantive. I want to assure the minister I'm not the only one who shares his concern about the political aspects of this bill. A very large number of informed witnesses who came before us expressed exactly the same opinion. For example, on page 46 of the report of March 3, 1992, when Mr. Conroy from the Canadian Bar Association was here, I said:

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, representing the Canadian Bar Association:

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. Conroy brought a stack of documents a foot high—reports and reports and reports by various groups, parliamentary committees and so on. I think he went back only five or six years.

The Chairman: No.

Mr. Blackburn: How far did he go back?

The Chairman: At least 10 or 20 years, to the Archambault commission.

Mr. Blackburn: Okay, fine, the last 10 or 20 years.

He told this committee virtually none of the recommendations in those very weighty reports had ever been acted upon, or if they had, it had resulted in tinkering with existing legislation.

So I want the minister to know I'm not the only one who's concerned about the political ramifications of this bill. Other witnesses who have come before us—the minister has read the minutes of these meetings—have said this bill is a quick-fix response, tinkering with existing legislation to appease a largely uninformed but very frightened public, who think violent crime is on the increase and the only way to solve the increase in violent crime, which in fact is increasing, is to slap more people in jail for longer periods.

That brings me to my first question. I want to go back to this relationship between extending the period of incarceration and making society safer. I don't see the relationship; and believe me, sir, a lot of experts who know much more about this field than I do don't see the relationship either.

[Traduction]

Ce matin, le ministre a laissé entendre, c'est du moins ce que je crois, qu'une partie de mes préoccupations étaient d'ordre politique, et non substantiel. Je voudrais dire au ministre que je ne suis pas la seule personne que les aspects politiques de ce projet préoccupent. Les témoins bien informés qui ont comparu devant nous ont formulé, pour la plupart, la même opinion. Par exemple, à la page 46 du rapport du 3 mars 1992, le jour où a comparu M. Conroy, de l'Association du barreau canadien, j'ai déclaré:

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, à titre de représentant de l'Association du barreau canadien:

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 avec les libérés sur parole», en faisant fi de toutes les recommandations présentées avant, comme nous l'avons dit. C'est ce que nous pensons.

M. Conroy avait apporté une pile de documents d'un pied de haut—qui contenait des rapports et des rapports et des rapports préparés par divers groupes, des comités parlementaires et autres organismes. Je pense qu'ils ne remontaient qu'à cinq ou six ans, pas plus.

Le président: Non.

M. Blackburn: Cela remontait à quand?

Le président: À au moins dix ou vingt ans, à la commission Archambault.

M. Blackburn: Fort bien, à dix ou vingt ans.

Il a déclaré au comité qu'aucune des recommandations, ou presque, contenues dans ces rapports volumineux n'avait été suivie, ou si elle l'avait été, cela n'avait entraîné que des modifications mineures aux lois en vigueur.

C'est pourquoi je veux que le ministre sache que je ne suis pas seul à m'intéresser aux ramifications politiques de ce projet de loi. D'autres témoins ont déclaré—et je suis sûr que le ministre a lu le compte rendu de ces séances—que ce projet de loi est un cataplasme qui ne fait que modifier très légèrement les dispositions en vigueur dans le but de faire plaisir à des citoyens mal informés pour la plupart, mais fort inquiets de la situation, qui pensent que la violence augmente et que la seule façon de réagir à cette augmentation, qui est réelle, c'est d'envoyer en prison plus de personnes pour des périodes plus longues.

Cela m'amène à poser ma première question. Je voudrais revenir au rapport qui existe entre l'allongement de la période d'incarcération et la sécurité des citoyens. Je n'arrive pas à voir quel est le rapport; je dois également vous dire qu'il y a également beaucoup de spécialistes qui en savent beaucoup plus long que moi dans ce domaine qui ne voient pas non plus quel est ce rapport.

[Text]

The other day, when Mr. Inkstrup was here, we heard him say the Canadian penitentiary service was on the cutting edge of treatment of sexual offenders. That piqued my curiosity. So I went back through some of the other sources and reports. The Correctional Investigator—this is 1989-90; I think that's the last report we've had—said:

I suggest that the process towards improvement in [the area of treatment of sexual offenders] has taken a very small and hesitant first step. . . we can expect to see very little tangible movement in the management and treatment of sex offenders.

That's the 1989-90 report.

For something more recent, Dr. Arthur Gordon, Chief of Psychology and Research at the CSC's own regional psychiatric centre in Saskatoon, said:

We are directing a lot more resources to sexual offenders. But staff don't know what to do with them. They are genuinely at a loss.

That's the staff. That's from the *Times-Colonist* of Victoria, B.C., October 11, 1991, just last autumn.

Again, Mr. F. Porporino, Director General, and L. Motiuk, Senior Research Manager, Research and Statistics, CSC:

Despite these increased resources, only one quarter of sex offenders under the jurisdiction of the Correctional Service of Canada are receiving or have received treatment.

That's based on the "Preliminary Results of the National Sex Offender Census", a paper presented at the third annual CSC research forum in Whistler, B.C., 1991.

• 1040

Once again, Mr. Ingstrup, I put the question to you: how effective are your treatment programs in this regard?

Mr. Lewis: Just before—

Mr. Blackburn: All right, to the minister then.

Mr. Lewis: —Mr. Ingstrup answers, I want to respond specifically to the remarks of Mr. Conroy so that it goes right on the record. I'm surprised that the committee wasn't very annoyed at Mr. Conroy for leaking his report to the media before he presented it to committee. I had not the courtesy of receiving, as far as I understand it, the report or any submissions from Mr. Conroy. I am not at all surprised, after my experience as a member of the bar, as a politician, as a minister, at the ability of a segment of the bar to capture a certain committee of the bar, and I'm not at all surprised at the political remarks of Mr. Conroy. The defence bar would like things to remain as they are because they're comfortable

[Translation]

Lorsque M. Ingstrup est venu devant le comité l'autre jour, il a déclaré que le service pénitentiaire canadien était à l'avant-garde du traitement des délinquants sexuels. Cela a piqué ma curiosité. J'ai donc été consulter d'autres rapports et d'autres sources. L'enquêteur correctionnel—cela remonte à 1989-1990; je pense qu'il n'y a pas de rapport plus récent—a déclaré:

Je pense que cela ne représente qu'un premier pas très timide et très fragile vers l'amélioration du traitement des délinquants sexuels. Il ne faudrait pas s'attendre à voir évoluer, de façon concrète, la gestion et le traitement des délinquants sexuels.

Cela vient du rapport de 1989-1990.

Dans un commentaire plus récent, le D^r Arthur Gordon, chef des services de psychologie et de recherche du centre psychiatrique régional du Service correctionnel à Saskatoon a déclaré:

Il est vrai que nous avons augmenté à l'heure actuelle les ressources affectées aux délinquants sexuels, mais le personnel ne sait pas comment les utiliser. Il se demande vraiment comment le faire.

Il s'agit là du personnel. Cela provient du *Times Columnist* du 11 octobre 1991—soit l'automne dernier—qui paraît à Victoria, en Colombie-Britannique.

Citons également M. F. Porporino, directeur général, et L. Motiuk, chargé de recherche principal, Recherche et statistique, SCC:

Malgré l'augmentation des ressources affectées au traitement des délinquants sexuels qui relèvent du SCC, un quart d'entre eux seulement sont en train de recevoir ou ont reçu un tel traitement.

Cela s'inspire des résultats préliminaires du «Profil des délinquants sexuels sous la juridiction fédérale», document qui a été présenté au troisième congrès de recherche annuel du SCC tenu à Whistler, en Colombie-Britannique, en 1991.

C'est pourquoi je vous demande encore une fois, monsieur Ingstrup, si les programmes de traitement dans ce domaine sont efficaces.

M. Lewis: Avant que. . .

M. Blackburn: Fort bien, que le ministre y réponde.

M. Lewis: . . . M. Ingstrup réponde, je voudrais réagir aux remarques de M. Conroy, pour que mes propos soient consignés au compte rendu. Je suis surpris de constater que le comité n'a pas été irrité par le fait que M. Conroy a présenté son rapport aux médias avant de le présenter au comité. Je crois également savoir que M. Conroy n'a pas eu l'amabilité de me faire parvenir ce rapport ou ses commentaires. Avec l'expérience que j'ai acquise en tant qu'avocat, politicien, ministre, je ne suis pas du tout surpris qu'une partie du barreau réussisse à s'approprier un comité du barreau, et je ne suis pas non plus surpris des remarques politiques qu'a formulées M. Conroy. Les avocats de la

[Texte]

with them and they don't like change. Well, I'm sorry; you can tell the defence bar from me that I intend to try to do something for victims and to try to do something about sexual offenders and drug offenders. If they find it political, too bad.

Mr. Blackburn: In response to that, I'm sorry, but Mr. Ingstrup—

Mr. Lewis: You raised it. I didn't.

Mr. Blackburn: Yes. Okay. I raised it. Mr. Conroy said that he wanted to open up the whole parole system to victims, that he agreed but the bill didn't go far enough.

Mr. Lewis: I'll bet.

Mr. Blackburn: He said that there's no point in putting people behind bars unless you're going to try to treat them. Again, he was for reform. But he saw nothing in this bill that is going to improve the security of the innocent public outside of our prisons simply by putting them behind bars for a longer period of time.

Mr. Lewis: I know exactly how concerned defence lawyers are about the innocent public, believe me.

Mr. Blackburn: Well, that's a pretty broad, sweeping damnation—

Mr. Lewis: It was meant to be.

Mr. Blackburn: —or condemnation, I should say, of obviously a distinguished member of the bar. Otherwise, how did he get the job speaking for the criminal lawyers of this country?

Mr. Lewis: I could tell you that too.

Mr. Blackburn: Okay. I'll leave that on the record the way it is.

Mr. Lewis: I would hope so.

Mr. Blackburn: Mr. Conroy might want to respond on his own.

Mr. Ingstrup, would you be so kind as to—

Mr. Lewis: I'll read it in the newspapers first.

Mr. Blackburn: I think you're being kind of irresponsible in your comments right now, Minister.

Mr. Lewis: You're entitled to your opinion.

Mr. Blackburn: Mr. Ingstrup, please.

Comm. Ingstrup: I said last time that I'm not a psychologist or a psychiatrist. I rely on what I hear from the people who in those circles are considered the most knowledgeable people. To this committee, during the preparation of the Daubney report, you will recall that Dr. Marshall from Kingston very clearly expressed his view that in terms of program content for sex offenders the Correctional Service of Canada is doing all the right things. However, Dr. Marshall said that we don't have enough programs. That is quoted in the Daubney report.

[Traduction]

défense aimeraient conserver le statu quo parce qu'ils y sont habitués et qu'ils n'aiment pas le changement. Eh bien, je regrette beaucoup; vous pouvez dire de ma part aux avocats de la défense que je vais essayer de faire quelque chose pour les victimes, et pour les délinquants sexuels et les auteurs d'infractions relatives aux drogues. S'ils pensent que cela est trop politique, je n'y peux rien.

M. Blackburn: Pour répondre à cela, je regrette, mais M. Ingstrup...

M. Lewis: C'est vous qui avez abordé ce sujet. Ce n'est pas moi.

M. Blackburn: Oui, fort bien, c'est moi qui en ai parlé. M. Conroy a déclaré qu'il voulait ouvrir largement aux victimes le système des libérations conditionnelles, mais il a reconnu que le projet de loi n'allait pas assez loin.

M. Lewis: Cela ne me surprend pas.

M. Blackburn: Et il a déclaré qu'il ne servait à rien d'incarcérer des gens si on ne les traitait pas. Là encore, il était partisan d'une réforme. Mais, d'après lui, le projet de loi ne contient aucun élément qui va améliorer la sécurité des citoyens parce qu'on va incarcérer tous ces gens pendant des durées plus longues.

M. Lewis: Je sais fort bien l'importance qu'attachent les avocats de la défense aux citoyens innocents, vous pouvez me croire.

M. Blackburn: Eh bien, c'est une condamnation particulière-générale...

M. Lewis: C'était bien là l'intention.

M. Blackburn: ...d'un membre éminent du barreau. Comment aurait-il pu autrement être choisi pour parler au nom des criminalistes canadiens?

M. Lewis: Je pourrais également vous expliquer cela.

M. Blackburn: Fort bien. Je vais laisser cet échange être consigné tel qu'il est maintenant.

M. Lewis: Je l'espère bien.

M. Blackburn: Il se pourrait que M. Conroy souhaite y répondre directement.

Monsieur Ingstrup, auriez-vous l'amabilité de...

M. Lewis: Je le lirai d'abord dans les journaux.

M. Blackburn: Monsieur le ministre, vos commentaires ne risquent pas de faire avancer les choses.

M. Lewis: Vous avez droit à votre opinion.

M. Blackburn: Monsieur Ingstrup, s'il vous plaît.

Comm. Ingstrup: J'ai dit la dernière fois que je n'étais pas psychologue ni psychiatre. Je me fie à ce que disent les personnes que l'on considère particulièrement compétentes dans ce domaine. Le comité se souviendra qu'au cours de la préparation du rapport Daubney, M. Marshall, de Kingston, a déclaré clairement qu'il pensait que le Service correctionnel du Canada faisait ce qu'il fallait dans le domaine des programmes destinés aux délinquants sexuels. M. Marshall a toutefois déclaré que nous n'avions pas suffisamment de programmes. Cela figure dans le rapport Daubney.

[Text]

The Correctional Service of Canada and the minister of the day, and all ministers after that, have agreed. As a result, we have increased our capacity for treating sex offenders from 200 a year in 1988 to 1,411—

Mr. Blackburn: How many do you have altogether, then, at this point?

Commr Ingstrup: How many sex offenders?

Mr. Blackburn: Yes.

Commr Ingstrup: We have a little more than 2,600, I believe. I'm a little reluctant here because the number is increasing, but it is about that. Of those, we have a little more than 2,000 in prisons.

In terms of our resources, in 1990-91 we had just short of \$1 million in our budget for sex offender treatment; in 1991-92 it was \$1.8 million; in 1992-93 it's going to be \$2.5 million. We have about 50 different programs distributed over our different institutions, and indeed in the community. The number of community programs has grown very quickly, which is an important thing because just to treat people at the institution and not follow up is a pretty dangerous way of doing business, as newer research shows us.

• 1045

There are a number of things on which I could elaborate. In terms of recidivism, the latest research we have into it, which research is being carried out by the Correctional Service of Canada with, of course, the eyes on it from the universities, shows there is an overall reduction in—

Mr. Blackburn: Do you have any statistics on the recidivism rate of sex offenders? If so, what are they?

Commr Ingstrup: Yes, we certainly do. We have published them and they show a number of different things. They show, first and foremost, that sex offenders recidivate less than other offenders, and that when they do recidivate they are more likely to commit a new sex offence than other offenders.

Another thing they show is that the recidivism rate among repeat sex offenders is significantly higher than among first-time offenders. We also have a breakdown for types of sex offenders: child molesters—inside and outside the family—rapists, homosexual paedophiles, etc. Treatment models are very different. The recidivism rates are very different, but we have all that and we are prepared to show it to you.

Mr. Blackburn: What proportion of the sex offender population in prison is paroled before expiry of sentence compared to the other sectors of the prison population? That may have a direct bearing on what you have just said, that there are fewer in number who recidivate. I want the proportions here.

Commr Ingstrup: Yes. I mentioned, the last time I was here with the minister, that one of the problems we have is that we will not be able within the capacity we have—not based on lack of money but lack of expertise—to treat

[Translation]

Le Service correctionnel du Canada et le ministre de l'époque, et tous les ministres qui l'ont suivi, ont été d'accord avec cette analyse. Nous avons donc fait passer notre capacité de traiter les délinquants sexuels de 200 par an en 1988 à 1,411. . .

M. Blackburn: Combien y en a-t-il en tout à l'heure actuelle?

Comm. Ingstrup: Combien y a-t-il de délinquants sexuels?

M. Blackburn: Oui.

Comm. Ingstrup: Il y en a un peu plus de 2,600, je pense. J'hésite un peu à vous donner un chiffre, parce que ce nombre augmente, mais je ne suis pas loin. Un peu plus de deux mille de ces personnes se trouvent en prison actuellement.

Pour ce qui est des ressources, en 1990-1991, le budget affecté au traitement des délinquants sexuels était légèrement inférieur à un million de dollars; en 1991-1992, cette somme est passée à 1,8 million de dollars; elle va s'élever pour 1992-1993 à 2,5 millions de dollars. Il existe une cinquantaine de programmes différents qui sont offerts dans nos établissements, et bien entendu dans les collectivités. Le nombre des programmes communautaires a augmenté très rapidement, ce qui est bon, parce qu'il ne suffit pas de traiter les détenus lorsqu'ils sont dans un établissement, il faut également les suivre lorsqu'ils en sortent, comme l'indiquent les recherches récentes.

Je pourrais vous fournir des détails sur un certain nombre d'aspects. Pour ce qui est de la récidive, les dernières recherches effectuées par le Service correctionnel du Canada—et les universités s'y intéressent beaucoup—démontrent qu'on a enregistré une diminution générale. . .

M. Blackburn: Avez-vous des statistiques sur le taux de récidive des délinquants sexuels? Si oui, quelles sont-elles?

Comm. Ingstrup: Oui, nous en avons. Nous les avons publiées et elles indiquent un certain nombre de choses. Elles démontrent en premier lieu que les délinquants sexuels ont moins tendance à récidiver que les autres délinquants et que, lorsqu'ils récidivent, ils risquent davantage de commettre une nouvelle infraction sexuelle que les autres contrevenants.

Ces chiffres indiquent également que le taux de récidive est sensiblement plus élevé chez les délinquants sexuels récidivistes que chez les délinquants sexuels primaires. Ces chiffres sont également ventilés en fonction du type de délinquants sexuels: pédophiles—à l'intérieur et à l'extérieur du milieu familial—violeurs, pédophiles homosexuels, etc. Les modèles de traitement varient énormément. Les taux de récidive sont également très différents, mais nous avons tous ces chiffres et nous sommes disposés à vous les communiquer.

M. Blackburn: Quel est le pourcentage des délinquants sexuels incarcérés qui sont libérés avant la fin de leur peine par rapport aux autres catégories de détenus? Cela pourrait expliquer ce que vous venez de dire, à savoir que le taux de récidive est plus faible. J'aimerais avoir les pourcentages.

Comm. Ingstrup: Oui. J'ai déclaré la dernière fois que j'ai comparé devant vous avec le ministre qu'un de nos problèmes, c'est que nous n'avons pas les moyens à l'heure actuelle—je ne parle pas des ressources financières, mais

[Texte]

everybody at the one-third point in the sentence, which means that at parole eligibility there will be a number of sex offenders who are not treated. As a result of that, according to the National Parole Board policies these people are not receiving parole at the earliest possible time.

Mr. Blackburn: What proportion of the sex offenders are not receiving treatment during that first third of incarceration?

Commr Ingstrup: That I can't tell you exactly, but I have the numbers. We can find the numbers for you. What I can tell you right now is that there is a lower parole rate among sex offenders than among other offenders. A higher proportion of them will serve the time up to or close to mandatory supervision.

Mr. Blackburn: Why is that if, as you say, there is a lower recidivism rate among sex offenders? Why do you keep them in longer?

Commr Ingstrup: The question is, sir, that it is not always easy to determine who represents a high risk and who represents a low risk. CSC is refining, and at a good pace, the risk assessment instruments for sex offenders. We have quite refined technology in that area, but we still have to tell the Parole Board what the uncertainties are with which we are faced. There are uncertainties. Sex offender treatment programs—

Mr. Blackburn: I can certainly agree with you. It's a very difficult and complex area of treatment. That's why I am very, very concerned about the treatment programs and how these programs are reaching the great majority of the inmates who are in there for sexual offences.

In discussions with your own statistics people we were told that with budgetary cutbacks they can't do their job properly. They can't get the figures and the stats that they would like to have in this particular area. For example, travel has been almost eliminated and they can't get to these institutions to get statistics and to talk to people who are working in the institutions right across the country, indeed, to interview inmates, and so on. Is this a problem? Is it a major problem?

Commr Ingstrup: Not at all. Researchers and, I guess, people who develop programs will always like more resources, but I've never heard of the kind of problems that you're mentioning. I'll certainly go back and be ready to give you a definitive answer on Thursday when I meet this committee again.

[Traduction]

humaines—de traiter tous les délinquants avant qu'ils aient purgé le tiers de leur peine, ce qui veut dire qu'il existe un certain nombre de délinquants sexuels qui ne sont pas traités lorsqu'ils deviennent admissibles à la libération conditionnelle. Avec les politiques qu'applique la Commission nationale des libérations conditionnelles, il en résulte que ces personnes ne sont pas libérées aussi tôt qu'elles pourraient l'être.

M. Blackburn: Quel est le pourcentage des délinquants sexuels qui ne reçoivent aucun traitement pendant le premier tiers de leur peine?

Comm. Ingstrup: Je ne peux pas vous le dire exactement, mais j'ai des chiffres. Nous pouvons trouver ces chiffres. Je peux tout de même vous dire que le pourcentage des libérations conditionnelles accordées aux délinquants sexuels est moins élevé que celui qui concerne les autres contrevenants. Il y a une proportion plus forte de ces détenus qui demeurent incarcérés jusqu'à ce qu'ils bénéficient de la libération sous surveillance obligatoire.

M. Blackburn: Comment expliquer cette situation si, comme vous le dites, les délinquants sexuels récidivent moins que les autres? Pourquoi les incarcérer plus longtemps?

Comm. Ingstrup: Le problème, monsieur, c'est qu'il n'est pas toujours facile de savoir si une personne en particulier a beaucoup de chances ou peu de chances de récidiver. Le SCC améliore les instruments d'évaluation des risques que représentent les délinquants sexuels. Nous utilisons une technologie très sophistiquée dans ce domaine, mais il faut quand même dire à la Commission des libérations conditionnelles quelles sont les incertitudes qui demeurent. Il y a encore des incertitudes. Les programmes de traitement des délinquants sexuels. . .

M. Blackburn: Je suis parfaitement d'accord avec vous. C'est un domaine où le traitement est particulièrement difficile et complexe. C'est pourquoi je m'intéresse énormément aux programmes de traitement et j'aimerais savoir si ces programmes sont offerts à la plupart des détenus qui sont incarcérés pour avoir commis des infractions sexuelles.

Les fonctionnaires du SCC qui s'occupent des statistiques nous ont déclaré qu'avec les coupures budgétaires, ils avaient du mal à bien faire leur travail. Ils ont du mal à obtenir les chiffres et les données qu'ils aimeraient avoir dans ce domaine particulier. Par exemple, les déplacements ont été pratiquement supprimés, et ils ne peuvent se rendre dans les divers établissements pour obtenir ces données, pour parler aux personnes qui travaillent dans les différentes régions, pour faire passer des entrevues aux détenus, etc. Y a-t-il là un problème, un problème grave?

Comm. Ingstrup: Pas du tout. Les personnes qui font de la recherche et, sans doute, celles qui mettent au point les programmes, aimeraient toujours disposer de ressources supplémentaires, mais je n'ai jamais entendu parler du genre de problèmes que vous venez de mentionner. Je vais me renseigner et vous donner une réponse précise jeudi, jour où je reviendrai devant votre comité.

[Text]

[Translation]

• 1050

Mr. Blackburn: I'd appreciate it if you could by Thursday. According to F. Porporino, only one quarter of the sex offenders under the jurisdiction of CSC are receiving or have received treatment. That's as recent as last October 1991.

Commr Ingstrup: I think you're referring to the sex offenders' census. That census of sex offenders is broader than that of those who are just sentenced for sex offences this time.

Mr. Blackburn: I don't understand what you're saying.

Commr Ingstrup: In order to get a clear picture of what kind of sex offenders we had, we looked into the whole population. We looked at the kind of people who were sentenced for something other than sex offences, but had sex offences in their backgrounds. Mr. Porporino could be talking about that.

Also, that study was done when we were not up to the 1,411 I'm talking about.

Mr. Blackburn: That was just a few months ago, in October.

Commr Ingstrup: Well, it was published then.

Mr. Blackburn: It was just six months ago, in 1991. Is that a long time?

Commr Ingstrup: It doesn't fit at all with my statistics. We have 1,400 people go through our program each year. We are adding another couple of hundred this month.

Mr. Blackburn: Is the 1,400 equal to one-quarter of the prison population's sex offenders?

Commr Ingstrup: No, it's two-thirds of it.

Mr. Blackburn: Well, somebody's wrong. Either Mr. Porporino is wrong in his figures, and he is the senior research manager of stats for the CSC, or you've been misinformed.

Commr Ingstrup: I think one has to understand that the sex offender treatment programs in our psychiatric centres are very long. They could be up to a couple of years. Others are quite short. The fact we have the capacity to turn around 1,411 offenders on an annual basis doesn't necessarily mean 1,411 offenders are on a program at any given time.

Why don't I find more detailed information for you by Thursday?

Mr. Blackburn: I just have one more question for Mr. Ingstrup. Perhaps he can bring this information back on Thursday.

He knows, and we've all been told it's most important for sex offenders to get treatment early, when they first enter an institution.

M. Blackburn: J'aimerais beaucoup avoir ces chiffres pour jeudi. D'après M. F. Porporino, un quart seulement des délinquants sexuels qui relèvent du SCC reçoivent en ce moment ou ont reçu un traitement. Ces chiffres remontent à octobre 1991.

Comm. Ingstrup: Vous faites sans doute référence au profil des délinquants sexuels. Ce profil des délinquants sexuels regroupe davantage de personnes que les délinquants qui viennent d'être condamnés parce qu'ils ont commis une infraction sexuelle.

M. Blackburn: Je ne comprends pas ce que vous dites.

Comm. Ingstrup: Nous avons tenté de nous faire une idée claire des différents types de délinquants sexuels incarcérés en examinant l'ensemble de la population des détenus. Nous avons également examiné le cas des personnes qui ont été condamnées pour des infractions autres que sexuelles, mais qui avaient déjà commis des infractions sexuelles. M. Porporino pourrait vous parler de ce sujet.

De plus, lorsque cette étude a été faite, nous étions loin d'avoir 1,411 délinquants, chiffre dont je vous ai parlé.

M. Blackburn: Cela ne remonte qu'à quelques mois, au mois d'octobre.

Comm. Ingstrup: En fait, ce rapport a été publié en octobre.

M. Blackburn: Cela ne remonte qu'à six mois, en 1991. Est-ce que c'est une longue période?

Comm. Ingstrup: Cela ne correspond pas du tout aux chiffres dont je dispose. Il y a 1,400 personnes qui suivent nos programmes chaque année. Nous allons y ajouter quelques centaines de personnes ce mois-ci.

M. Blackburn: Ce chiffre de 1,400 représente-t-il le quart de la population des délinquants sexuels incarcérés?

Comm. Ingstrup: Non, cela représente les deux tiers de ce chiffre.

M. Blackburn: Eh bien, il y a sûrement quelqu'un qui se trompe. Soit M. Porporino s'est trompé dans ses chiffres, et c'est le directeur principal de la recherche et des statistiques du SCC, soit on vous a mal informé.

Comm. Ingstrup: Il faut savoir que les programmes de traitement des délinquants sexuels qui sont offerts dans nos centres psychiatriques durent très longtemps. Il y en a qui durent plusieurs années. D'autres ont une durée plus courte. Nous avons la capacité de traiter quelque 1,411 délinquants annuellement, mais cela ne veut pas dire nécessairement qu'à un moment donné, il y a 1,411 délinquants qui suivent un programme.

Je voudrais vous fournir des renseignements plus précis jeudi.

M. Blackburn: J'aimerais poser une dernière question à M. Ingstrup. Il pourra peut-être apporter ces renseignements jeudi.

Il sait certainement, et c'est ce qu'on nous a dit, qu'il est très important que les délinquants sexuels soient traités le plus rapidement possible après leur arrivée dans un établissement.

[Texte]

I'd like to know what proportion of sex offenders are treated, or at least have their treatment begun, within the first six months to a year of their sentence. What proportion of sex offenders are treated in the last year, before they're eligible for parole or before expiry of their sentence?

The Chairman: Perhaps that can be made available for the Thursday meeting. If it isn't possible we would like it at a later date.

Mr. Thacker (Lethbridge): I have a couple of points for the minister. I was glad he outlined the many advantages of the bill in the latter part of his speech. It seems to me—and this often happens during the committee in the witness stage—we tend to lose sight of the overall forest and start concentrating on the individual trees.

I think Mr. Conroy was typical of many witnesses, although I must say, in respect to him, that in all my years here I've never had a witness who was more arrogant or insulting to everyone, including the system. His hypocrisy was almost limitless. He said the government was saying it was getting tougher, and indeed it is. But he wanted the system to be softer on the criminals and more oriented towards the defence. Well now, that doesn't wash. You have to have it one way or the other. You're either in favour of the bill that's going to make it tougher for violent offenders, but less tough for first-time offenders, particularly on property, or not.

I think we're now at the bottom line. We have to decide if we're going to let 20 years of history go by, with all the recommendations, and do nothing. We will then end up in another Parliament, which has all sorts of uncertainties. If it's a hung Parliament, we'll get no change for another 10 years. That's the choice. Are we going to move now or not?

• 1055

I think there's no doubt amongst the government members whom I've talked to that we're prepared to draw the line. If my friend, Mr. Blackburn for the NDP party, wants to be soft on violent criminals with the existing system, or if he doesn't want victims, then he'll make that decision.

Mr. Blackburn: I'm concerned about the protection of the public and a possible snow job they're getting with this bill.

Mr. Thacker: Well then, let's have your amendments that make it tougher. There's one thing about it, Mr. Chairman. Mr. Domm probably spoke for the vast majority of ordinary Canadians in saying that this bill is much too soft and they'd like to have it much, much, much tougher, and if it went to a referendum to all Canadians it would be much, much tougher.

Regarding our responsibility as members, because we've had these years of experience and know the reality of the statistics, and we know just how uninformed people are, not because they're perverse or anything but just simply because

[Traduction]

J'aimerais savoir quel est le pourcentage des délinquants sexuels qui suivent un traitement, ou qui ont tout au moins commencé un traitement, au cours des six ou 12 mois qui suivent leur sentence. Quel est le pourcentage des délinquants sexuels qui suivent un traitement au cours de la dernière année, avant qu'ils ne soient admissibles à la libération conditionnelle ou qu'ils aient purgé leur peine?

Le président: Ces données pourront sans doute vous être remises pour la réunion de jeudi. Si cela n'est pas possible, nous vous les communiquerons un peu plus tard.

M. Thacker (Lethbridge): J'aimerais poser quelques questions au ministre. Je suis content qu'il ait fait ressortir les nombreuses améliorations que contient ce projet de loi dans la dernière partie de son exposé. Il me semble—et c'est ce qui arrive souvent au comité lorsqu'il entend des témoins—que nous avons tendance à perdre de vue la situation globale pour nous attacher aux aspects particuliers.

Je pense que M. Conroy ressemble à bien des témoins, même si je dois dire à son égard que je n'avais encore jamais vu de témoin aussi arrogant et irrespectueux que lui. Il a fait preuve d'une hypocrisie sans borne, ou presque. Il a déclaré que le gouvernement avait fait savoir qu'il serait plus dur envers ces gens, et c'est ce qu'il a fait. Mais il voulait que le système soit plus clément à l'égard des criminels et plus favorable à la défense. Eh bien, cela ne se peut pas. Il faut choisir. Ou il faut défendre un projet de loi qui est plus dur pour les délinquants violents, mais plus compréhensif envers les délinquants primaires, en particulier pour les infractions contre les biens, ou il faut l'attaquer.

Nous sommes à l'heure actuelle, je crois, rendus à la dernière extrémité. Il faut que nous décidions si nous allons laisser de côté 20 ans d'histoire, avec toutes les recommandations qui ont été présentées, sans rien faire. Nous risquons de nous retrouver avec un autre Parlement, ce qui introduirait toutes sortes d'incertitudes. S'il n'y a pas de majorité, rien ne va changer pendant encore 10 ans. Voilà le choix devant lequel nous sommes placés. Allons-nous faire quelque chose maintenant ou non?

Je pense que les députés du gouvernement à qui j'ai parlé sont prêts à prendre position. Si mon collègue, M. Blackburn du NPDP, veut traiter avec égard les criminels violents dans le cadre du système actuel ou s'il ne veut pas que les victimes aient leur mot à dire, c'est son avis.

M. Blackburn: Je m'intéresse à la protection des citoyens, et je crains que ce projet ne soit qu'un écran de fumée.

M. Thacker: Eh bien, apportez des amendements pour le renforcer. Il y a un aspect dont j'aimerais parler, monsieur le président. M. Domm parlait sans doute au nom de la plupart des Canadiens ordinaires lorsqu'il a dit, que ce projet de loi était beaucoup trop doux et que les Canadiens aimeraient qu'il soit beaucoup plus dur, et que si l'on faisait un référendum à ce sujet, on s'apercevrait que les gens veulent que ce projet soit beaucoup plus dur.

Pour ce qui est de notre responsabilité en qualité de députés, nous avons des années d'expérience dans ce domaine et nous savons ce que disent les statistiques; nous savons également que les gens ne sont pas bien informés, non pas

[Text]

they're uninformed—most people are busy earning their pay and trying to pay off their mortgages and educate their kids—we do have access to that better information and it lies upon us to be sensible in the amendments we put forth, and I hope our next few days will show that.

Mr. Minister, it's not in the written part of your speech, but would you go through for me again just that latter part of your speech where you set out the general principles that you feel are good in terms of victims and violent offenders, non-violent offenders? I think the record should set that forth again.

Mr. Lewis: Mr. Thacker, I was quite cognizant of the history of this bill as I got into it, and I am as impatient as anybody to put public security right where it should be, and that's up front. That was why we worked on this bill. I must admit a lot of the work was done before I got here, and when I talk about pride of authorship there's not an awful lot of authorship from me in this bill except the push on the victims' part, I guess, although a lot of the groundwork had been done. I just think it would be disappointing to the Canadian public if we didn't move forward with the changes to day and full parole eligibilities, if we didn't implement the recommendations of your committee last June.

I would remind you that one field of thought was to introduce the bill in June and we would make the amendments at committee stage. I rejected that because I wanted the committee to feel that we had really looked at those recommendations, and I think it's fair to say the vast majority of them were incorporated in the bill.

As part of my bona fides I point to the Pepino report where we're implementing the legislative ones. For the regulatory and policy ones we have a plan. We don't want to be in a position of delaying justice to victims, and that means all victims. That's why my suggestion is that we expand that victim thing to all people who are impacted.

There is a balance in this bill. I fully admit that I'm on the right wing when it comes to law and order, but I'm on the left wing when it comes to rehabilitation. That's why, with regard to first-time non-violent offenders, I think it's in our interest to put them through the system as fast as we can and get them back to their families, their communities, their jobs. I don't want to delay that, and I don't want to delay tougher measures for sexual offenders, violent offenders and drug dealers. Those are delays that I don't intend to go about explaining to any victims.

[Translation]

parce qu'ils sont méchants, mais simplement parce qu'ils sont mal informés—la plupart des gens sont déjà assez occupés à gagner leur salaire, rembourser leur hypothèque et élever leurs enfants—mais nous avons accès à ce genre de renseignements, ce qui nous oblige à présenter des amendements raisonnables, et j'espère que c'est ce que nous pourrions constater pendant les jours qui vont suivre.

Monsieur le ministre, cela ne figure pas dans la partie écrite de votre exposé, mais j'aimerais que vous nous reparliez des sujets que vous avez abordés dans la dernière partie de votre allocution, où vous parliez des principes généraux qu'il serait bon d'appliquer aux victimes, aux contrevenants violents et non violents. Je pense qu'il serait bon de consigner une fois de plus ces choses au compte rendu.

M. Lewis: Monsieur Thacker, je connaissais fort bien l'historique de ce projet de loi lorsque je m'en suis occupé, et je suis tout aussi désireux que n'importe qui d'accorder à la sécurité des citoyens la place qui lui revient, c'est-à-dire la toute première. C'est pour cela que nous avons travaillé à ce projet de loi. Je dois reconnaître qu'une bonne partie du travail avait déjà été faite lorsque je suis arrivé, et lorsque je parle de la paternité de ce projet, je dois dire qu'il n'y a pas beaucoup d'aspects de ce projet de loi dont je pourrais revendiquer la paternité, sauf peut-être l'importance accordée aux victimes, même si une bonne partie du travail avait déjà été faite. Je pense que les Canadiens seraient déçus si nous n'apportions pas de changements aux critères d'admissibilité à la semi-liberté et à la libération conditionnelle totale, si nous n'adoptions pas les recommandations qu'a présentées votre comité en juin dernier.

Je vous rappellerais qu'on avait pensé présenter le projet de loi au mois de juin et apporter des amendements à l'étape de l'étude par le comité. Je n'ai pas retenu cette façon de procéder parce que je voulais que le comité sache que nous avions examiné de près ces recommandations, et je pense que l'on peut dire que l'on retrouve la plupart de ces recommandations dans le projet de loi.

Je mentionnerais, pour démontrer ma bonne foi, le rapport Pepino, dont nous adoptons à l'heure actuelle les recommandations de nature législative. Pour ce qui est des recommandations qui portent sur les règlements et les politiques, nous avons un projet qui en tient compte. Nous ne voulons pas attendre davantage pour que l'on rende justice aux victimes, et cela veut dire à toutes les victimes. C'est pourquoi j'ai suggéré d'élargir la notion de victime à toutes les personnes qui subissent les effets de l'infraction.

Ce projet de loi est équilibré. Je reconnais très facilement que je suis plutôt à droite lorsqu'il s'agit de l'ordre public, mais que je suis plutôt à gauche lorsqu'il s'agit de réhabilitation. C'est pourquoi je pense que dans le cas des délinquants primaires non violents, il est dans notre intérêt de les faire sortir du système aussi rapidement que possible pour les rendre à leurs familles, à leurs collectivités, à leurs employeurs. Je ne voudrais pas retarder ce processus, et je ne voudrais pas non plus retarder l'adoption de mesures plus sévères à l'endroit des délinquants sexuels, des contrevenants violents et des trafiquants de drogue. Ce sont des retards dont je n'aimerais pas avoir à parler aux victimes.

[Texte]

Just let me finish on this. I said that there's no pride of authorship in amendments. Mr. Wappel has obviously done a lot of work on this bill, and when he starts quoting clauses and definitions that's very helpful. I would suggest that we're hear to listen to general areas of concern. What I would like to do is assure all members of the committee of a fair hearing on their amendments. That means getting them to the people who are the experts on drafting and the experts I have with me. I don't profess to be an expert on this bill. I would like to have those amendments, so we can give them fair consideration, and then I will come out of here with a bill that does what we all want it to do.

[Traduction]

Je vais terminer sur ce point. J'ai déjà dit que l'identité de la personne qui propose les amendements n'est pas importante. Il est évident que M. Wappel a beaucoup travaillé à ce projet de loi et que ses remarques sur les différents articles et définitions sont fort utiles. Je pense que nous sommes ici pour parler des problèmes généraux. J'aimerais garantir à tous les membres du comité que les amendements qu'ils proposeront seront examinés avec soin. Il faudra demander aux spécialistes en rédaction législative et à mes spécialistes de s'en occuper. Je ne prétends pas être un spécialiste de ce projet de loi. J'aimerais avoir ces amendements, afin que nous puissions les examiner soigneusement pour obtenir un projet de loi qui corresponde à ce que nous souhaitons.

• 1100

Mr. Lee (Scarborough—Rouge River): Mr. Minister, there is the old saying that the new broom sweeps clean but the old broom gets into the corners. I know the government is trying to achieve a balance. I am of the view that we ought to be leaning a little bit more on the new broom than on the old broom, but I still accept the balance as being one of the objectives. Keeping that in mind, can you explain from a practical point of view the difference between day parole and a UTA, an unescorted temporary absence? Why do we maintain the distinction?

Mr. Lewis: Before I ask my colleagues to explain, let me say that I was intrigued by Mr. Wappel's argument. Just let me leave it at "intrigued".

Mr. Lee: I was hoping to elaborate a bit, to help us work through this a bit.

Commr Ingstrup: The difference between a day parole and a temporary absence in a practical sense is that, as Mr. Gibson already mentioned, the vast majority of people on day parole go out for work and will return at night to a halfway house or even to some of our minimum security institutions, and spend the night there. Temporary absences usually imply that it is for shorter periods of time and they go further away from the institutions. People on day parole will work or go out to education very close to the institution. That is the major difference in practical terms.

Mr. Lee: Is day parole defined adequately in the bill? I don't think it is. I forget the clause.

Some hon. members: Clause 99.(1).

Mr. Lee: Day parole means the authority granted to be away from the prison and to return, and maybe they don't have to return, from time to time. That is the definition of day parole. It is pretty open ended. It is authority to be away from prison.

An unescorted temporary absence isn't even defined in the bill. The bill says an unescorted temporary absence is an unescorted temporary absence. I am not making fun of that; I am just saying that we have some history here that has

M. Lee (Scarborough—Rouge River): Monsieur le ministre, il y a un vieux dicton qui dit qu'un balai neuf balaye bien, mais qu'un vieux balai va dans les coins. Je sais que le gouvernement tente d'en arriver à un équilibre. J'estime que nous devrions aller davantage dans le sens du balai neuf que dans celui du vieux balai, mais je reconnais tout de même que l'un des objectifs, c'est d'en arriver à un équilibre. Cela dit, pouvez-vous expliquer concrètement la différence qui existe entre la semi-liberté et la permission de sortir sans surveillance? Pourquoi conservons-nous cette distinction?

M. Lewis: Avant de demander à mes collègues de répondre à cette question, je voudrais mentionner que l'argument de M. Wappel m'a intrigué. Je me contenterai de dire «intrigué».

M. Lee: J'espérais pouvoir apporter certaines précisions, pour nous permettre d'avancer sur ce point.

Comm. Ingstrup: La différence concrète qui existe entre la semi-liberté et la permission de sortir, c'est que, comme l'a mentionné M. Gibson, la plupart des détenus qui bénéficient d'une semi-liberté vont travailler et rentrent le soir dans une maison de transition, ou même dans l'un de nos établissements à sécurité minimum, pour y passer la nuit. La permission de sortir est habituellement d'une durée plus courte et permet au détenu de s'éloigner davantage de l'établissement. Les personnes qui bénéficient d'une semi-liberté travaillent ou suivent des cours dans les environs immédiats de l'établissement. C'est la principale différence concrète entre ces deux mesures.

M. Lee: La semi-liberté est-elle suffisamment définie dans le projet de loi? Je ne le pense pas. J'ai oublié de quel article il s'agissait.

Des voix: Paragraphe 99.(1).

M. Lee: La semi-liberté veut dire que le détenu est autorisé à quitter la prison et à y revenir, ce à quoi il n'est même pas toujours obligé, de temps en temps. C'est de cette façon que l'on définit la semi-liberté. C'est une définition assez vague. Le détenu est autorisé à se trouver à l'extérieur de la prison.

Le projet de loi ne définit même pas la permission de sortir sans surveillance. Le projet de loi dit qu'une permission de sortir sans surveillance est une permission de sortir sans surveillance. Je ne me moque pas; je dis

[Text]

generated the concept of a UTA and we've another chunk of history that has generated day parole. I appreciate that there is a practical distinction, as you said, but I didn't fully grasp the real distinction as you tried to explain it. I wonder whether it is necessary to maintain the fictional difference between the two.

Mr. Gibson: In practical terms there is a very significant distinction. Day parole tends to be granted almost universally, unless during the course of the day parole a problem develops, as a preliminary to a release on full parole. It may be for a continuous period of six months, sometimes, when a long sentence is to be served, for a continuous period of twelve months, or even longer.

• 1105

UTAs tend to be granted for a period of hours, whether 12, 24, 48, sometimes 72. They are a preliminary to some kind of parole release, if they're successful. But they are not nearly as extensive in their nature or in their exposure to the community as the day parole.

Mr. Lee: Okay. In the clause that defines it, clause 116, it says:

An unescorted temporary absence for purposes of a specific personal program may be authorized for a maximum of sixty days and may be renewed, for periods of up to sixty days each, for the purposes of the program

—for ever and ever. It doesn't say "for ever and ever".

Mr. Gibson: That's correct.

Mr. Lee: In terms of definition in the bill. . . I just throw it in.

Mr. Rideout (Moncton): It's an amendment he's thinking of.

Mr. Lee: It could be. It could be written into the bill. It wouldn't make any difference in the definition.

Anyway, I leave the conceptual problem with you: who authorizes what in a UTA, who puts the restrictions on, who authorizes what for a day parole, and who puts the restrictions on it. There may be room for some consolidation here.

I'll move on to the next question. Clause 74 deals with the service, enabling inmate input on decisions affecting inmates within the institution. At first blush, I had no problem with that. It seems to make sense. But then I began to think as a lawyer. It says "The Service shall provide inmates with the opportunity to contribute. . ." I ask, what if the service in a particular instance does not provide it to one inmate, or two inmates or three? Is it an obligation that all inmates in the entire institution shall have input, or just one? The clause doesn't define that.

[Translation]

simplement que la notion de permission de sortir sans surveillance s'explique par une certaine histoire, tout comme la notion de semi-liberté. Je sais qu'il existe une distinction en pratique, comme vous l'avez dit, mais je n'ai pas très bien compris votre explication. Je me demande s'il est vraiment nécessaire de maintenir une différence artificielle entre ces deux types de mesures.

M. Gibson: Sur le plan pratique, la distinction est très importante. La semi-liberté est accordée presque à tous les détenus, à moins que ne surviennent certains problèmes pendant qu'un détenu en bénéficie, en tant que condition préalable à la libération conditionnelle totale. Cette semi-liberté peut s'appliquer pour une période de six mois, voire, lorsqu'il s'agit d'une peine de longue durée, pour une période de 12 mois, et même plus longtemps.

La permission de sortir sans surveillance se calcule en heures, 12, 24, 48, voire 72 heures. C'est une mesure préalable à une certaine forme de libération conditionnelle, pourvu qu'elle réussisse. Cette permission n'est pas aussi longue que la semi-liberté et n'offre pas non plus au détenu le même contact avec la collectivité.

M. Lee: Fort bien. L'article 116 définit la permission de sortir sans surveillance comme suit:

Lorsque le délinquant suit un programme particulier de perfectionnement personnel, la permission de sortir peut toutefois être accordée pour une période maximale de 60 jours et renouvelée pour des périodes additionnelles d'au plus 60 jours.

Ad vitam aeternam. La disposition n'ajoute pas «ad vitam aeternam».

M. Gibson: C'est exact.

M. Lee: Je pensais ajouter une légère variation à cette définition du projet de loi.

M. Rideout (Moncton): Il pense présenter cet amendement.

M. Lee: Cela se pourrait. Cela pourrait figurer dans le projet de loi. Cela ne modifierait pas la définition.

Quoi qu'il en soit, je vous laisse le problème théorique: quel est le responsable chargé d'accorder les permissions de sortir sans surveillance? Qui impose les restrictions? Qui autorise la semi-liberté et en fixe les limites? Il serait peut-être bon de réunir ces deux types de mesures.

Je vais passer à la question suivante. L'article 74 prévoit que le service doit permettre aux détenus de participer à ses décisions concernant la population carcérale. À première vue, cela ne pose aucun problème. Cela semble souhaitable. Mais j'ai commencé à réfléchir comme un avocat. Cet article énonce: «Le service doit permettre aux détenus de participer à ses décisions. . .» Et je me demande: que va-t-il se passer si le service, dans un cas donné, ne permet pas à un, deux ou trois détenus de participer de cette façon? Est-il obligatoire que tous les détenus de l'établissement participent à ces décisions? Ou suffirait-il qu'un seul y participe? L'article ne le dit pas.

[Texte]

I am concerned lest that clause, in the hands of good counsel for inmates, become judiciable. I don't think it should be. I think the clause may open the door to the tail wagging the dog. You may have inmates or groupings of inmates with an effective veto overrunning the institution.

I would ask, Minister, that you give some thought to that, but definitely maintaining the principle of inmate input. I may have an amendment to address that.

Is there any comment on that from the minister or commissioners?

Mr. Lewis: We take your point.

Mr. Lee: The third item is clause 155, dealing with the National Parole Board and immunity from civil or criminal prosecution. The part that struck me was the purported immunity from criminal proceedings. I'd like to ask why immunity from criminal proceedings, and if that kind of immunity has been given to any other public servant in the course of his or public duties. I think of a parole board member who happens, inadvertently and unfortunately, to drive dangerously from his or her home to the prison on the way to a parole hearing. This clause would appear possibly to provide immunity in relation to the means of transportation used to get to the parole hearing. I'm uncomfortable with *cartes blanches* that haven't been thought through fully.

Mr. Lewis: I don't think that was intended.

Mr. Lee: I know it wasn't the intent.

Mr. Gibson: In response to the specific example Mr. Lee has cited, I think the key words are "in the exercise or purported exercise of the functions of a member". Certainly I would not interpret driving to a parole board hearing as being the conduct of the functions. The function, under this bill, is decision-making.

• 1110

Mr. Lee: You don't think transit is part of a hearing?

Mr. Gibson: No.

Mr. Lee: It's part of the duties of a Parole Board member who is attending a hearing at an institution.

Mr. Gibson: No. His duty is to make decisions as defined by this act. There certainly are ancillary responsibilities that go with the work that we all perform. This, in fact, Mr. Lee, is an enshrinement in legislative form of Treasury Board policy as it currently applies to members of the National Parole Board. The objective is to put this reality up front and to ensure, in a statutory form, a level of protection that is appropriate to the duties that members of the National Parole Board carry out.

[Traduction]

Je crains que cet article ne donne lieu à des contestations judiciaires. Je ne pense pas que cela devrait se produire. Je crois que cet article ouvre la porte à des abus. Il pourrait arriver que des détenus ou des groupes de détenus disposent d'un droit de veto et se mettent à diriger l'établissement.

Je voudrais savoir, monsieur le ministre, si vous avez pensé à ces aspects, tout en conservant, bien entendu, le principe de la participation des détenus. Il est possible que je propose un amendement en ce sens.

Le ministre ou les commissaires aimeraient-ils formuler des commentaires?

M. Lewis: Nous prenons note de votre remarque.

M. Lee: Le troisième point est l'article 155, qui parle de l'immunité en matière civile ou pénale des membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles. J'ai été surpris par la partie qui semble vouloir leur accorder l'immunité en matière pénale. Je voudrais savoir pourquoi on leur accorderait l'immunité en matière pénale et s'il est déjà arrivé qu'on fasse bénéficier un autre fonctionnaire de ce genre d'immunité dans l'exercice de ses fonctions. Je pense au membre de la Commission des libérations conditionnelles qui conduirait dangereusement, sans le vouloir, entre son domicile et la prison pour assister à une réunion de la commission. Il semble que cet article pourrait accorder une immunité à l'égard des moyens de transport utilisés pour se rendre à une réunion de la commission. Je n'aime pas beaucoup les cartes blanches auxquelles on n'a pas suffisamment réfléchi.

M. Lewis: Je ne pense pas que telle ait été l'intention initiale.

M. Lee: Je sais que ce n'était pas l'intention au départ.

M. Gibson: Pour revenir à l'exemple qu'a donné M. Lee, je pense que l'élément essentiel de cet article est le suivant: «dans l'exercice effectif ou censé tel des pouvoirs et fonctions qui leur sont conférés». D'après moi, conduire un véhicule pour se rendre à une réunion de la Commission des libérations conditionnelles n'entre pas dans l'exercice de ces fonctions. D'après le projet de loi, la fonction de ces membres est de prendre des décisions.

M. Lee: Vous ne pensez pas que les déplacements font partie de l'audience de la commission?

M. Gibson: Non.

M. Lee: Cela fait partie des fonctions d'un membre de la Commission des libérations nationales qui participe aux audiences de cet organisme.

M. Gibson: Non. Ses fonctions consistent à prendre des décisions, comme la loi le prévoit. Il existe bien entendu des tâches accessoires, comme dans tout ce que nous faisons. Cela représente en fait, monsieur Lee, la formulation législative d'une politique du Conseil du Trésor telle qu'elle s'applique à l'heure actuelle aux membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles. L'objectif est de tenir compte ouvertement de cette réalité et d'assurer, sous une forme législative, une protection qui convienne aux fonctions des membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles.

[Text]

Mr. Lewis: Maybe I could just pick up on that from my notes, Mr. Lee. The idea behind it is that board members be able to exercise their functions freely and they should not be made accountable for acts that are done in good faith.

My note says this type of revision is not uncommon. It appears in several other federal statutes as well as in provincial legislation. The examples that are given are the Access to Information Act, subsection 66.1; the Energy Supplies Emergency Act, section 13; the Farm Debt Review Act, sections 137 and 110; section 36 of the Farm Debt Review Act; and other legislation.

I think it is fair to say it is a given that this protection is not absolute and not unlimited. Board members are not going to have the benefit of this protection if they act either dishonestly or maliciously or in a bad faith.

Mr. Lee: Okay.

The Chairman: I think Mr. Lee probably should proceed. He can continue if he wishes, but not being a lawyer it's very difficult for me to understand dangerous driving being done in good faith. It seems a bit of a strange situation to me.

Mr. Rideout: It's when you're rushing to get to a committee meeting, Mr. Chairman.

Some hon. members: Oh, oh.

The Chairman: I see.

Mr. Lee: There are a number of criminal offences or other quasi criminal offences that do not require *mens rea* in the usual course. Is the minister saying there are other statutes that provide immunity from criminal prosecution as opposed to civil liability?

Mr. Lewis: From the note that I have it would seem that wording is contained in the acts that I mentioned.

Mr. Lee: I didn't think anyone was exempt from criminal prosecution anywhere, but it may be. It might bear checking out.

Mr. Blackburn: I'm not soft on crime in this country. What I'm concerned about is that, once an offence has been committed, the criminal justice system serves the safety and security of the people. Simply locking prisoners up for longer periods of time doesn't automatically assure that safety and security.

We all know there are some offenders who are in prison and should be kept there for the rest of their natural lives, and probably will be, in the interests of safety and security, because they are untreatable. There are other cases where people, in my judgment, could be released much earlier than they are being released.

Also there are cases where they can't be released because the adequate programs are not in place for them. That's what I'm concerned about. I'm not concerned about a quick-fix solution that says, "Lock them up for longer periods of time to satisfy the fears in the community", when we're not actually enhancing the security of the community. That is what I'm concerned about.

[Translation]

M. Lewis: Je pourrais peut-être me référer à mes notes sur ce point, monsieur Lee. On souhaite que les membres de cette commission puissent exercer librement leurs fonctions et qu'ils n'aient pas à rendre compte des actes qu'ils ont faits de bonne foi.

D'après mes notes, ce genre de révision n'est pas rare. On la retrouve dans plusieurs autres lois fédérales, ainsi que dans les lois provinciales. Les exemples qu'on me donne sont le paragraphe 66.1 de la Loi sur l'accès à l'information; l'article 13 de la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie; les articles 137 et 110 de la Loi sur l'examen de l'endettement agricole; l'article 36 de la Loi sur l'examen de l'endettement agricole; il y a également d'autres lois.

Je crois qu'il est possible de dire que cette protection n'est ni absolue ni sans limite. Les membres de la commission ne pourraient en profiter s'ils agissaient malhonnêtement, de mauvaise foi, ou dans l'intention de nuire.

M. Lee: Fort bien.

Le président: Je pense que M. Lee devrait sans doute aborder d'autres points. Il peut poursuivre s'il le désire; cependant, je ne suis pas avocat, mais il me paraît très difficile de voir comment on peut conduire dangereusement de bonne foi. Cette situation me paraît quelque peu étrange.

M. Rideout: C'est lorsque vous vous dépêchez pour vous rendre à une réunion de comité, monsieur le président.

Des voix: Oh, oh.

Le président: Je vois.

M. Lee: Il existe un certain nombre d'infractions pénales ou d'autres infractions quasi criminelles qui n'exigent pas habituellement la *mens rea*. Le ministre veut-il dire que les autres lois accordent une immunité en matière pénale, et non pas en matière civile?

M. Lewis: D'après mes notes, il semble que l'on retrouve ce genre de formulation dans les lois que je viens de mentionner.

M. Lee: Je ne pensais pas qu'il y avait des lois qui accordent l'immunité en matière pénale, mais cela est possible. Cela mériterait d'être vérifié.

M. Blackburn: Je ne veux pas que l'on fasse preuve de tolérance à l'égard des criminels dans notre pays. Ce qui m'importe, c'est que, lorsqu'on a commis une infraction, le système de justice pénale protège la sécurité des citoyens. Le seul fait d'incarcérer les détenus pendant des périodes plus longues ne veut pas dire nécessairement que cela améliore la sécurité des citoyens.

Nous savons tous qu'il y a des contrevenants qui sont en prison et qui devraient y rester pour le reste de leur vie—ce qui se passera probablement—dans l'intérêt du public, parce qu'ils ne peuvent être réformés. Par contre, il y a des personnes qui, d'après moi, pourraient être libérées beaucoup plus tôt qu'elles ne le sont à l'heure actuelle.

Il existe également des cas où il n'est pas possible de libérer certaines personnes parce qu'il n'existe pas de programmes adaptés à elles. C'est ce que je crains. Je ne recherche pas une solution rapide qui consiste à dire: «Enfermons-les plus longtemps pour apaiser les craintes de la collectivité» si nous n'améliorons pas véritablement la sécurité de la collectivité. Voilà ce que je crains.

[Texte]

For example, under C-36, violent offenders at the discretion of the judiciary are going to be kept for 50% instead of one-third of their sentence, but we know for a fact at the present time they have to serve 46.4% of their sentence. They don't have to, but that's the practical application. So what is the bill doing? Extending their time by 3% for judicial review? This is part of the hypocrisy the people are fed up with, and that's the problem.

All we're doing here in this bill is giving the judge the right to state that a violent offender shall be kept without parole until he serves 50% of his time, knowing that at the present time without Bill C-36 most of them serve or at least are held for 46.4% of their sentence. There is a difference there of 3.6% of the time.

• 1115

Mr. Gibson: The distinction is that the 46.4% Mr. Blackburn refers to is an average. A significant number of those people get out before the 46.4%.

The provisions of this bill would mean there would be no eligibility until 50%. Where the judge exercised the discretion, none of them would get out before 50%. That's distinctly different from the reality of offenders in this category getting out on average at 46.4%. The average will clearly go to somewhere above 50%.

Mr. Blackburn: In your professional opinion, do you believe that by keeping them there for 50% of their time, with existing programs as you understand them in place at the present time, it will be safer for society when they come out? Are they going to be better reformed and rehabilitated people, with the programs we have in place at the present time? Is society going to be safer and more secure?

Mr. Gibson: As I understand the objectives of the bill, that is not what the 50% first eligibility of judges' discretion is directed to. I think it is evident, if you take a look at the provision of the Criminal Code that would confer that authority, what criteria a judge has to take into account in exercising that discretion. They are aimed really at exhibiting society's aversion to the kind of offences these people have committed.

Programs will be available to them within institutions for a longer period of time than they would be if they had been released at first eligibility at one-third, or somewhere between that and 50%. Whether or not they will make use of these programs available to them in the interest of their rehabilitation, and in the interest of protection of society, is something only they can determine on an individual basis.

The Parole Board will obviously take into account the extent to which they have made effective use of those programs and of the time. That additional time may contribute to the protection of society. Clearly, if the programs are not taken advantage of, it will not.

[Traduction]

Par exemple, avec le projet de loi C-36, les juges auront le pouvoir de faire purger aux contrevenants violents la moitié, et non pas un tiers, de leur peine avant qu'ils soient admissibles à la libération conditionnelle, alors que nous savons qu'à l'heure actuelle, ces détenus purgent déjà 46,4 p. 100 de leur peine. Cela n'est pas obligatoire, mais c'est ce qui se passe en pratique. Quel va donc être l'effet de ce projet de loi? Cela va prolonger leur peine de 3 p. 100 pour cet examen judiciaire? C'est le genre d'attitude hypocrite que les gens ne supportent plus, et c'est là qu'est le problème.

Tout ce que fait le projet de loi, c'est autoriser le juge à déclarer qu'un contrevenant violent n'aura pas droit à la libération conditionnelle avant qu'il ait purgé la moitié de sa peine, alors que l'on sait fort bien qu'à l'heure actuelle, sans le projet de loi C-36, la plupart de ces détenus purgent 46,4 p. 100 de leur peine. Cela représente une différence de 3,6 p. 100.

M. Gibson: La différence, c'est que le pourcentage de 46,4 dont parle M. Blackburn est une moyenne. Une bonne partie de ces personnes sont libérées avant qu'elles atteignent ce chiffre.

Avec le projet de loi, ce genre de délinquant ne serait pas admissible avant qu'il ait purgé la moitié de sa peine. Lorsque le juge exerce ce pouvoir, le détenu ne peut être libéré avant l'expiration de cette période. Cela n'est pas du tout la même chose que de dire que les délinquants de cette catégorie sont libérés après avoir purgé en moyenne 46,4 p. 100 de leur peine. Il est évident que cette moyenne sera supérieure à 50 p. 100.

M. Blackburn: En tant que spécialiste, pensez-vous que le fait d'incarcérer ces personnes pendant la moitié de leur peine, avec les programmes qui sont en vigueur actuellement, va permettre de libérer des détenus qui feront courir moins de risques à la société? Avec les programmes en place actuellement, allons-nous avoir des personnes libérées qui seront mieux formées et mieux réhabilitées? Notre société en sera-t-elle plus sûre?

M. Gibson: Si j'ai bien compris les objectifs du projet de loi, ce n'est pas de cette façon que s'exerce le pouvoir accordé aux juges d'étendre à la moitié de la peine la période d'inadmissibilité. Je pense qu'il est évident, si l'on examine la disposition du Code criminel qui accorderait ce pouvoir, que le juge doit tenir compte de certains critères lorsqu'il l'exerce. Ces critères visent en fait à démontrer l'aversion qu'éprouve la société à l'égard du genre d'infraction qui a été commise.

Ces personnes auront accès aux programmes offerts actuellement dans les établissements pendant une période plus longue que s'ils avaient été libérés dès leur admissibilité à la libération conditionnelle, soit après avoir purgé le tiers de leur peine, ou entre le tiers et la moitié. Il est difficile de savoir si ces détenus vont participer à ces programmes pour aider à leur réinsertion sociale ou dans l'intérêt de la protection de la société.

Il est évident que la Commission des libérations conditionnelles va tenir compte de l'usage qui aura été fait par ces détenus de ces programmes. Il est possible que cette période supplémentaire ait pour effet de protéger davantage la société. Il est également évident que si les détenus choisissent de ne pas participer à ces programmes, cela ne se produira pas.

[Text]

Mr. Blackburn: What if a significant number of offenders don't get into these programs until one year before they're eligible for parole because there isn't space? Does it make much difference whether the parole is at one-third or one-half? I'm not being soft on them, but practical in the treatment of them. What is the difference there? What is the magic involved in the numbers?

Let's make it 75% of their time. I would accept that if I were more certain your programs were going to be more effective, so if they were released at 75% of their sentence, society would be safer because the programs were better and they got on to their programs earlier.

Mr. Lewis: I am going to ask Mr. Ingstrup to answer. I think it should be pointed out it's discretionary, and depends on the judge's decision.

Mr. Blackburn: Judges are under a lot of heat because the crime has just been committed. This isn't seven or five years down the road.

Commr Ingstrup: If inmates don't want to take advantage of the programs, obviously we will not be recommending positively to the Parole Board. Even if we do, the Parole Board most likely will not make a positive decision.

There are two things that are important to take into account here. Has CSC increased the number of treatment centres for substance abuse?

There has been a change in the inmate culture. Fortunately it is more acceptable today for an inmate to stand up and say he wants programs, that he is a sex offender and wants programs, that he is a drug offender and wants to participate. With alcohol offenders, it's the same thing. It's a recent change.

• 1120

If I look at the year before last, we had 1,650 people going through substance abuse programs at our institutions. We increased the resources in all kinds of ways in those areas, and 5,600 participated last fiscal year in programs. That's a 240% increase in the number of people willing to go seriously through programs.

We've also increased a number of programs in the community. In 1989 we had 39 programs in the community; we have 81 now. We had a total of 81 in the whole system three years ago; we have 144 now, plus about 300 of the programs you mentioned as programs you like—AA and Narcotics Anonymous, etc.—an approximately 75% to 80% increase.

[Translation]

M. Blackburn: Que se passera-t-il si un nombre important de délinquants ne peuvent participer à ces programmes avant la dernière année de leur période d'inadmissibilité parce qu'il n'y a pas suffisamment de place pour eux? Cela va-t-il faire une différence importante si la libération conditionnelle est accordée après un tiers ou la moitié de la peine? Je ne veux pas être faible avec ces gens, mais tout simplement tenir compte des aspects pratiques. Quelle serait la différence? Pourquoi ces chiffres sont-ils aussi importants?

Pourquoi ne pas choisir les trois quarts de la peine? Si vos programmes étaient plus efficaces, je serais prêt à reconnaître que si ces délinquants étaient libérés après avoir purgé les trois quarts de leur peine, la société serait mieux protégée, parce que ces programmes seraient mieux conçus, et ils y auraient participé pendant une période plus longue.

M. Lewis: Je vais demander à M. Ingstrup de vous répondre. Je pense qu'il faut noter qu'il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire qui est confié aux juges.

M. Blackburn: Les juges subissent d'énormes pressions lorsqu'un crime vient d'être commis. Ils ne se placent pas cinq ou sept ans plus tard.

Comm. Ingstrup: Si un détenu ne veut pas participer aux programmes offerts, il est évident que nous n'allons pas recommander à la Commission des libérations conditionnelles de le remettre en liberté. Même si nous le faisons, il est fort probable que la Commission des libérations conditionnelles ne la lui accorderait pas.

Il y a deux choses dont il faut absolument tenir compte ici. Le SCC a-t-il augmenté le nombre des centres de traitement pour l'abus des drogues?

La culture des détenus a changé. On accepte mieux maintenant qu'un détenu fasse savoir qu'il souhaite participer à un programme, qu'il a commis une infraction sexuelle et qu'il veut participer à des programmes, qu'il a commis des infractions relatives aux drogues et qu'il veut faire partie de ces programmes. Il en va de même pour ceux qui ont commis des infractions reliées à l'alcool. Il s'agit d'un changement récent.

L'année d'avant, 1,650 détenus ont suivi des programmes destinés à ceux qui font une consommation abusive d'alcool ou d'autres drogues. Nous avons multiplié les moyens consacrés à ce genre d'activités et, l'année dernière, 5,600 détenus ont participé à ce genre de programmes. Cela représente une augmentation de 240 p. 100 du nombre de personnes acceptant de suivre sérieusement les programmes qui leur étaient proposés.

Nous avons également accru le nombre de programmes qui se déroulent en milieu ouvert. En 1989, il existait 39 programmes communautaires, alors que nous en avons maintenant 81. Il y a trois ans, le nombre total de programmes, pour l'ensemble du système, était de 81, alors qu'aujourd'hui, il est de 144. Il convient d'ajouter à cela les quelque 300 programmes que vous avez évoqués tout à l'heure, c'est-à-dire les Alcooliques anonymes, les Narcotiques anonymes, etc., soit une augmentation d'environ 80 p. 100.

[Texte]

When you look at that and combine that with what Mr. Gibson said, it seems clear to me that we will be able to focus more attention on those few who still refuse to be part of programs until later on in the sentence and for those people obviously a longer ineligibility period counts.

Mr. Blackburn: I hope what you anticipate comes true, because it's very, very important to the population outside.

I want finally to ask a question on the non-violent, fast-tracking here proposed in the bill. In principle I'm not opposed to it, but I am concerned about crimes against property. For example, break and enter is one of the most common criminal offences today in the courts. People's private property is violated and it seems like a revolving door.

Because it's a non-violent crime, a crime not committed against a person, the perpetrator goes in one day, and it almost seems as if it's only a few weeks later when he's back out on the street; then he's back in again. The recidivism rate for robbery, for break and enter, is high, and yet this bill proposes to fast-track them; to get them out on the street faster and given the recidivism rate, back into their old criminal activities again. This is a policy matter; I'm not directing my question to Mr. Ingstrup.

I'm not suggesting that holding them behind bars any longer is the answer either, but I thought we might have been able to come up with a more creative way of handling this particular kind of criminal. Maybe he should be put to work outside the prison to know what it's like to earn an honest day's keep.

Commr Ingstrup: Sir, I would like to mention that it's always very difficult to work with recidivism rates because if you really want them reliable, you have to go back four, five or six years, and many of the numbers you are quoting at this point are based on that solid observation period.

We have, as I mentioned, put a lot of programs into the community. I think the whole idea in the act is based on the fact that we have good solid community support.

Mr. Blackburn: I don't doubt that, but we have good solid figures to show that they turn right around and come back in again.

Commr Ingstrup: We also have good solid figures that show that fewer and fewer of them do.

Mr. Blackburn: Well, I hope there's some light at the end of that tunnel, because that's not a public perception out there.

[Traduction]

En tenant compte de ces résultats et de ce que M. Gibson disait tout à l'heure, je crois pouvoir dire que nous serons en mesure d'accorder plus d'attention aux quelques détenus qui renvoient à plus tard leur participation à ces programmes, car ils sauront qu'ils s'exposent à une plus longue période d'inadmissibilité.

M. Blackburn: J'espère que vous aurez raison, car cela revêt une grande importance aux yeux des citoyens.

Je tiens, enfin, à vous poser une question au sujet du déclassement accéléré des délinquants non violents, prévu dans ce projet de loi. Je suis d'accord sur le principe, mais le cas des détenus ayant commis des infractions contre les biens me préoccupe tout de même. L'introduction par effraction est une des infractions pénales dont les tribunaux ont le plus souvent à connaître. Il y a atteinte au droit de propriété, mais, pourtant, les coupables semblent s'en sortir assez bien.

Il ne s'agit pas d'un crime de violence, mais d'un crime contre les biens, et on a souvent l'impression que le coupable passe un peu de temps en prison, mais qu'après quelques semaines, il se retrouve libre de commettre de nouveaux forfaits. Il retourne en prison, et ça recommence. Le taux de récidive pour les vols qualifiés, pour les introductions par effraction, est très élevé et, pourtant, le projet de loi envisage, pour leurs auteurs, la procédure du déclassement accéléré. Je crains que cela n'aboutisse à les remettre en circulation encore plus rapidement, ce qui leur donnera, étant donné le taux de récidive, l'occasion de reprendre plus tôt leurs activités criminelles. Je ne m'adresse pas à M. Ingstrup en disant cela, car cette question est liée à l'élaboration de la politique générale.

Je ne dis pas qu'il faudrait les condamner à des peines plus longues, mais j'estime que nous aurions peut-être pu trouver une solution mieux adaptée à ce type de délinquance. Peut-être pourrait-on leur confier des travaux en milieu ouvert pour leur apprendre à gagner leur vie honnêtement.

Comm. Ingstrup: Les taux de récidive sont d'un maniement assez délicat, car pour obtenir des chiffres fiables il faut que les calculs portent sur les quatre, cinq ou six dernières années. Je précise d'ailleurs que beaucoup des chiffres que vous avez cités répondent à cette exigence.

Ainsi, je répète que nous avons créé beaucoup de programmes en milieu communautaire. Le nouveau texte de loi répond d'ailleurs à l'appui inébranlable que nous a accordé la communauté.

M. Blackburn: Je n'en doute pas, et nous disposons de chiffres, inébranlables eux aussi, qui démontrent que les délinquants en cause reprennent leurs activités criminelles et se retrouvent de nouveau en prison.

Comm. Ingstrup: Nous disposons cependant de statistiques inébranlables qui démontrent que ce genre de cas sont de plus en plus rares.

M. Blackburn: J'espère que cet optimisme est justifié, mais le public ne partage pas vraiment cette attitude.

[Text]

The police from Laval were here and they said one of their biggest headaches in Laval—a bedroom community of Montreal where a lot of people live—is break and enter. A lot of this is at the provincial court, prison or correctional institute level, but the worst ones eventually end up in the federal system. Yet they seem to go through the system faster.

We don't seem to be putting the same emphasis on their kind of crime and yet people's property is being violated, day in and day out. Are you suggesting that we should continue to get them through faster in light of this?

Mr. Gibson: Mr. Chairman, very often that form of property crime and recidivism is related to drug and alcohol abuse. The National Parole Board is well aware of that and of drug and alcohol abuse programs within the community. In appropriate circumstances where that is the case, if we bear in mind that these people get a crack at accelerated review only once, there is provision to impose special conditions that will require them, in going back into the community under accelerated review, to follow this kind of program, in an attempt to break the cycle. That's one of the objectives of this process: to take advantage of community-based programming as an effective means, with appropriate conditions, to try to break the cycle.

• 1125

Mme Carole Jacques (Mercier): Merci beaucoup, monsieur le ministre, monsieur Ingstrup, monsieur Gibson et monsieur Stanford. J'ai quelques questions à poser au ministre.

Dans le projet de loi, on recommande que la Commission nationale des libérations conditionnelles puisse, pour les permissions de sortir sans escorte, déléguer une partie de ses pouvoirs au directeur ou au commissaire du Service correctionnel. Ne pensez-vous pas, monsieur le ministre, qu'il pourrait être dangereux de déléguer ce pouvoir au directeur d'un pénitencier au cas où des détenus seraient en conflit avec lui?

Comm. Ingstrup: Madame, on doit regarder la situation telle qu'elle existe aujourd'hui. Aujourd'hui, il y a énormément de délégation entre la Commission nationale des libérations conditionnelles et les directeurs des institutions, particulièrement pour les détenus purgeant de courtes sentences. Cela marche très, très bien. Évidemment, il y a toujours un danger quand on se connaît. Par contre, le fait qu'on se connaît augmente la capacité des directeurs de faire une meilleure estimation des risques.

Regardons les cas où quelque chose de moins désirable s'est produit, par exemple quand les détenus bénéficiant du programme d'absences temporaires commettent un autre crime. Je ne me souviens que d'une fois où on a pu possiblement soulever la question du conflit d'intérêts. C'est une chose qui fait partie de l'éducation. Lors de la sélection des directeurs, on s'assure qu'ils connaissent ces dangers-là.

[Translation]

Nous avons accueilli ici des représentants de la police de Laval qui nous ont dit que, dans cette communauté-dortoir qui abrite, aux portes de Montréal, une population considérable, l'introduction par effraction est le problème numéro un. La plupart des gens commettant ce type d'infraction se retrouvent devant les tribunaux provinciaux et sont condamnés à des peines d'emprisonnement dans des établissements correctionnels québécois, mais les pires finissent par se retrouver dans des établissements fédéraux, et ce sont ceux-là qui, pourtant, semblent ressortir le plus vite.

Il semblerait qu'on accorde une importance moindre aux atteintes à la propriété. Convient-il, d'après vous, de continuer, comme le prévoit ce texte, à accélérer leur libération?

M. Gibson: Monsieur le président, souvent les infractions contre les biens, et la récidive de leurs auteurs, sont dues à la consommation abusive d'alcool ou d'autres drogues. La Commission nationale des libérations conditionnelles en est parfaitement consciente et sait qu'on a mis en place, en milieu communautaire, des programmes de lutte contre l'alcool et la drogue. Dans ces cas-là, et si les circonstances s'y prêtent, on peut imposer, comme nous l'y autorise la loi, un certain nombre de conditions aux détenus bénéficiant d'un examen expéditif. On peut ainsi, pour essayer de les sortir de leurs habitudes criminelles, leur imposer de participer à ce genre de programmes communautaires. Je précise tout de même que le détenu ne peut prétendre à un examen expéditif qu'une seule fois. Le but de ce type de solution est de rompre le cycle de l'activité criminelle en intégrant le détenu en cause à un programme en milieu ouvert.

Mrs. Carole Jacques (Mercier): Thank you very much, Mr. Minister, Commissioner Ingstrup, Mr. Gibson and Mr. Stanford. I have a couple of questions for the Minister.

The bill recommends that for unescorted temporary absences, the National Parole Board be allowed to delegate part of its powers to the warden or to the commissioner of the Correctional Service. Do you not think, Minister, that it would be dangerous to delegate this power to the warden of a penitentiary since some of the inmates of the institution might have had previous clashes with him?

Commr Ingstrup: You have to start from things as they are today. There is currently a lot of delegation between the National Parole Board and wardens of penal institutions, especially concerning inmates serving short sentences. Things are going very well indeed in that respect. It is true that there is a risk involved inasmuch as the inmate and the warden may have had previous dealings, but sometimes that is an advantage since the warden is in a better position to evaluate the risk involved.

Let's take a less favourable case as an example such as where inmates on temporary absence commit another crime. Only one case comes to mind where there may have been a conflict of interests. We take that into account in our training programs. When choosing a warden, we make sure he is aware of that risk.

[Texte]

Mme Jacques: Est-ce que le détenu peut en appeler à Commission lorsque le directeur lui refuse cette permission de sortir? Est-ce qu'il y a des dispositions de prévues pour cela?

Commr Ingstrup: No.

Mr. Gibson: I'm sorry, madam. Would you repeat the question? I was concentrating on another one.

Mme Jacques: Si le directeur refuse au détenu la permission de sortir sans escorte, est-ce qu'il y a possibilité pour le détenu en question d'en appeler de la décision?

Mr. Gibson: No, madam. Where the delegation has taken place, the authority is fully in the hands of the institutional authorities. It's not possible then to appeal to the National Parole Board to substitute its judgment for that of the delegated authority.

Mme Jacques: J'aimerais également savoir, monsieur le ministre, si vous avez prévu des dispositions spéciales pour les femmes concernant les permissions de sortir dans le projet de loi. Vous savez qu'on a un statut particulier, parce que les enfants, bien souvent, sont plus punis que les mères. Je voudrais donc savoir si vous avez prévu des dispositions spéciales pour les femmes.

Mr. Lewis: I think efforts have been made in that area by the task force for federally sentenced women and the efforts we're making to close P4W in Kingston and provide appropriate facilities in the five regions, including a healing house.

• 1130

I think there are other efforts there. Clause 77 requires that the service provide programs that are needed particularly to address the needs of female offenders. That's where it is in the bill.

Mrs. Jacques: When will our men open those prisons for women in the five regions?

Mr. Lewis: The decision has been made as to the location of one for the Atlantic provinces; it is Truro, Nova Scotia, which is central to the four Atlantic provinces. A decision has been made as to the Ontario facility; it will be in the Kitchener area. The decision as to exactly where the facilities will be located in the province of Québec and the province of Alberta has not been finalized. We have an arrangement in B.C. with the Province of B.C., and we are in the process of looking at where the healing lodge should be located with specific reference to the province of Québec.

I have great concerns about mixing long-term and short-term offenders of either gender, especially women, because it is difficult to match the mental outlook of somebody serving an average of 45 days with that of somebody serving an average of 40 months. It is just a clash in the programming. What we have talked so much about here today is that we are going to have programming for short-term offenders and for long-term offenders, so we are grappling with what we shall do to fix that. I'm in communication with Mr. Ryan at present.

[Traduction]

Mrs. Jacques: Can the inmate appeal to the commission if the warden refuses to grant him a temporary absence? Is there any provision that covers that?

Comm. Ingstrup: Non.

M. Gibson: Excusez-moi, madame, mais pourriez-vous répéter votre question? Je réfléchissais à un autre aspect de la question.

Mrs. Jacques: If the warden refuses to grant an inmate an unescorted temporary absence, can the inmate appeal the decision?

M. Gibson: Non, madame. Lorsqu'il y a eu délégation de pouvoir, la décision appartient à la direction de l'établissement. Le détenu ne peut donc pas demander à la Commission nationale des libérations conditionnelles de revenir sur la décision prise par délégation.

Mrs. Jacques: Would you also tell us, Minister, whether, regarding temporary absences, you have included special provisions for women. You know that women inmates are in a particular position since, all too frequently, the children are going to suffer more than their mothers. I would therefore like to know whether you have included special provisions for women.

M. Lewis: Le groupe de travail sur les femmes purgeant une peine dans un établissement fédéral s'est penché sur la question, et nous tentons actuellement de fermer le pavillon 4W de Kingston et de prévoir, dans les cinq régions, des établissements qui répondent aux préoccupations dont vous vous faites l'écho. Nous avons même prévu l'ouverture d'un foyer de guérison.

Le projet de loi prévoit encore d'autres mesures. L'article 77, par exemple, prévoit que le service devra instituer des programmes qui répondent aux besoins particuliers des délinquants.

Mme Jacques: Quand va-t-on ouvrir, dans les cinq régions, ces prisons réservées aux femmes?

M. Lewis: On a déjà fixé l'emplacement de celle qui est prévue pour la région de l'Atlantique. Elle sera installée à Truro en Nouvelle-Écosse, c'est-à-dire dans un endroit accessible aux quatre provinces de l'Atlantique. On a déjà décidé que, en Ontario, la prison sera implantée dans la région de Kitchener. En ce qui concerne le Québec et l'Alberta, le site n'a pas encore été choisi. Nous nous sommes entendus avec la province de la Colombie-Britannique et nous tentons de déterminer, de concert avec les autorités du Québec, où devrait être implantée, au Québec, la maison de guérison.

Je n'aime pas l'idée de mêler des contrevenants condamnés à de longues peines, de prison et d'autres condamnés à des peines courtes et cela me semble surtout vrai pour les femmes, car il y a une grosse différence de mentalité entre des personnes qui purgent une peine de 45 jours et elles qui purgent une peine de 40 mois. Cela appelle, me semble-t-il, des programmes différents. Nous avons beaucoup parlé aujourd'hui de prévoir des programmes distincts pour les détenus purgeant une longue peine et les détenus purgeant une courte peine. Nous tentons de voir comme réaliser cela. Je suis, à cet égard, en contact avec M. Ryan.

[Text]

Mr. Rideout: Perhaps you could explain to me why the citizens advisory committees and the independent disciplinary court chairpersons are dealt with in draft regulations rather than in the bill.

My colleagues' questions are all technical, so I had to find one technical question.

Mr. Lewis: You could have made it easier so I could have answered.

Commr Ingstrup: It's an easy question, so I guess I could answer it.

Mr. Lewis: You're not supposed to say that.

Commr Ingstrup: I think the citizens advisory committee structure is something that the minister and the service would like to see evolve and not to fix too much in the act. It is actually an area that is evolving quite rapidly, and we wouldn't like to see any limitations in the act.

The independent chairpersons are a different kind of story, because it is a disciplinary authority that comes in from the outside and it's really not all that complicated.

Mr. Rideout: Are you going to crystallize the appointment process with respect to the discipline court chairpersons? We got a bit of a lesson in committee as to whom you contact.

Mr. Lewis: I would be pleased to discuss any of your friends and relatives with you in private.

Mr. Rideout: If I remember correctly, we were obligated to write to somebody in Montreal.

In the task force, talking about red cards, green cards, and the like, I take it you made specific reference to that in your address, Minister, but is that particular recommendation being acted upon in full?

Mr. Lewis: I am advised that's in those for which we promised a plan of action.

Mr. Rideout: So I presume it would be enacted as a whole, rather than in part.

Would you explain why you would put red cards as the high risk, with no mention of blue cards at all, Minister?

A voice: We are sensitive to the red.

Mr. Lewis: There are none there.

Mr. Thacker: I have a supplementary to Mr. Lee's point on the use of terminology, starting with ETA, UTA, day parole, and then full parole. Are those largely just flowing out of our history? What is the situation in other countries? Do they use the same terms compared to short-term parole, long-term parole, as replacements for day parole and others?

• 1135

Commr Ingstrup: Mr. Chairman, I don't know how it is in all kinds of other systems, but I know that in Europe they do talk about different types of absences. In the Scandinavian countries they talk about work release and they talk about

[Translation]

M. Rideout: Pourriez-vous nous dire pourquoi les dispositions touchant les comités consultatifs de citoyens et les présidents des tribunaux disciplinaires indépendants figurent dans le projet de règlement plutôt que dans le projet de loi?

Mes collègues ont tous posé des questions techniques, et je n'ai pas voulu être en reste.

M. Lewis: Vous auriez pu tout de même me poser une question à laquelle j'étais en mesure de répondre.

Comm. Ingstrup: C'est une question facile, et on pourrait donc peut-être me la confier.

M. Lewis: Voyons, voyons.

Comm. Ingstrup: Le ministre et le service ne voudraient pas fixer de manière trop définitive le fonctionnement du Comité consultatif des citoyens, et c'est pour cela qu'on ne l'a pas mis dans le projet de loi. Toute cette question évolue très rapidement, et nous avons voulu éviter de lui donner un cadre trop rigide.

La situation est différente en ce qui concerne les présidents indépendants, car il s'agit d'une instance disciplinaire externe, et cela ne pose guère de problèmes.

M. Rideout: Entendez-vous tout de même fixer la procédure de nomination des présidents des tribunaux disciplinaires? Au cours de nos délibérations, nous avons eu l'occasion de voir un peu comment cela se passe.

M. Lewis: Si vous voulez, nous sommes prêts à examiner en privé la candidature éventuelle de vos amis ou de vos proches.

M. Rideout: Je crois me souvenir qu'il fallait écrire à quelqu'un de Montréal.

Le groupe de travail parle de cartes rouges, de cartes vertes et ainsi de suite et j'imagine, monsieur le ministre, que vous en avez parlé dans votre allocution, mais pensez-vous que cette recommandation sera effectivement mise en oeuvre?

M. Lewis: Cette recommandation fait effectivement partie de celles qui le seront.

M. Rideout: J'imagine qu'elle le sera intégralement et pas simplement en partie.

Pourriez-vous nous dire, monsieur le ministre, pourquoi vous avez choisi le rouge pour représenter les cas qui présentent un risque particulier au lieu de choisir le bleu?

Une voix: On se méfie du rouge.

M. Lewis: Je n'en vois pas ici.

M. Thacker: Je voudrais obtenir une précision liée à la question de M. Lee sur la terminologie, notamment la permission de sortir sous surveillance, la permission de sortir sans surveillance, la semi-liberté et la libération conditionnelle totale. Ces termes-là sont-ils traditionnels chez nous? Que se passe-t-il dans d'autres pays? Utilise-t-on les mêmes termes ou plutôt ceux de libération conditionnelle de jour et de libération conditionnelle complète?

Comm. Ingstrup: Monsieur le président, je ne connais pas toutes les autres expressions utilisables, mais je sais qu'en Europe il existe également diverses catégories d'absence. Dans les pays scandinaves, on parle de placement à

[Texte]

educational leave, which is basically what we look at as day parole. They have a separate temporary absence system, and the same thing in most of the Council of Europe countries of which I am aware.

There seems to be in all of these countries a need for a distinction, because out there in practical life there are very different kinds of programs. Sometimes the terminology varies a little bit. I think day parole is a particularly North American expression, and by the way, so is temporary absence. In Europe they call it prison leave, *congé pénitenciaire*, but it covers basically the same as our temporary absence.

Mr. Thacker: Can you tell me what words they use in the United States for those classifications?

Commr Ingstrup: They do talk about temporary absences. I don't know about day parole.

Mr. Gibson: Mr. Chairman, it's very difficult to generalize on either terminology or systems in the United States since they have over 50 separate systems in play. The terminology is parallel although it certainly doesn't apply in all American jurisdictions.

Mr. Thacker: My second question relates to recidivism in general. We know that some people are psychopaths and should be kept in forever, as Mr. Blackburn says. But there are other people who in their youth are very violent and end up with long sentences. They used to get out at two-thirds, and everyone in the system knew that they were going to commit another offence, and the whole idea of the gating bill was to keep them in for as long as possible.

I remember some evidence at that time, and I am just asking you if it is correct, that if a person comes out at 35 as compared to 50, if they tend to be violent they will be more violent at 35 than they will at 50. Is it true, in your experience, that as people get older they tend to be less violent in terms of committing new offences?

Commr Ingstrup: That is true. If we could put some of our offenders on fast forward, I think we would reduce crime considerably. It's very clear that as people get older they commit less crime, including violent crime. But the most important factor in treating violent criminals is to treat their alcohol problem. It is the closest link between an unacceptable social and unacceptable legal act—excessive use of alcohol and violence. If we can effectively treat people's alcohol problems and keep them able to manage their alcohol problems, then we are also able to reduce significantly the rate of violence, not least family violence, by the way.

Mr. Thacker: Mr. Chairman, I think that is a partial response to Mr. Blackburn's concern. It is a horrible type of remedy, I would agree.

Mr. Blackburn: Fast forward?

[Traduction]

l'extérieur et de congé d'études, ce qui correspond assez bien à notre régime de semi-liberté. La plupart des pays appartenant au Conseil de l'Europe ont également un système d'absences temporaires.

La plupart de ces pays semblent avoir ressenti la nécessité de faire des distinctions correspondant à la grande diversité des programmes et des situations. Les appellations varient d'un endroit à l'autre; mais je crois que l'absence temporaire et la semi-liberté sont des expressions bien de chez nous. En Europe, on appelle cela un congé pénitencier, mais c'est à peu près ce qu'on entend ici par absence temporaire.

M. Thacker: Quelles sont les expressions utilisées aux États-Unis?

Comm. Ingstrup: Je sais qu'on y parle de *temporary absences*, mais je ne sais pas comment ils appellent le régime de semi-liberté.

M. Gibson: Monsieur le président, il est difficile de parler des termes utilisés ou des systèmes en vigueur aux États-Unis, car il ne faut pas perdre de vue qu'il y existe 50 systèmes distincts. Je crois que les termes utilisés sont à peu près les mêmes, bien qu'on puisse constater des différences dans certains États.

M. Thacker: Ma seconde question porte sur le phénomène de la récidive. Comme nous le disait M. Blackburn, il existe effectivement des psychopathes qui devraient être enfermés à demeure. Mais il existe également des gens qui, lorsqu'ils étaient jeunes, ont commis des actes très violents et qu'on a condamnés à de longues peines d'emprisonnement. En général, ils étaient libérés après avoir purgé les deux tiers de leur peine, et chacun savait qu'ils profiteraient de leur libération pour commettre de nouveaux forfaits. On avait justement prévu leur blocage pour les maintenir en prison aussi longtemps que possible.

On avait dit à l'époque, et j'aimerais que vous me disiez si c'est vrai, que l'individu violent qui sort de prison à 35 ans plutôt qu'à 50 ans, sera plus violent à cet âge que plus tard. Est-il vrai, d'après vous, que les gens ont tendance, en vieillissant, à devenir moins violents et qu'on constate chez eux un taux plus faible de récidive?

Comm. Ingstrup: C'est vrai. Si nous pouvions accélérer le vieillissement de certains délinquants, je crois que nous pourrions réduire de beaucoup le taux de criminalité. Il est évident qu'en vieillissant les gens ont de moins en moins tendance à commettre des crimes, et cela est également vrai des crimes de violence. Mais la meilleure manière de réduire le nombre de crimes de violence serait de traiter l'alcoolisme. Il existe, en effet, un lien étroit entre la consommation abusive d'alcool et la violence. Si nous parvenons à traiter l'alcoolisme, à apprendre aux gens à modérer leur consommation, nous pourrions réduire considérablement le nombre des actes de violence, y compris les violences au sein de la famille.

M. Thacker: Monsieur le président, je crois que cela répond en partie à la préoccupation de M. Blackburn. Je reconnais que le traitement n'est pas particulièrement agréable.

M. Blackburn: Le vieillissement accéléré?

[Text]

Mr. Thacker: No. The fact of the matter is that they are going to come out in the end. If we have a system that permits maximum flexibility to the players, to be able to keep those types of violent offenders in at least to their full sentence, they're coming out older and the chance of their committing another violent offence is less. That's a poor rationale, but nonetheless it's real.

Mr. Blackburn: If they're untreatable I would have no objection to that.

Mr. Wappel: Mr. Minister, perhaps I could direct your attention to clause 109 of the bill, where a judge, for example, has sentenced an offender to a particular sentence and prohibited him from driving. I'm not exactly sure what the provisions of the Criminal Code are, but let's say for 15 years or life or whatever it is. That is a judge making a sentence. Clause 109 then provides that, in effect, the board can override the judge's decision, as it sees fit, combined with clause 145, which gives absolute discretion to the board without appeal, without review by anybody, presumably including yourself, permits the board absolute discretion to overturn an order of a court, as it relates to prohibition from driving a vehicle.

• 1140

Do you have any trouble with that?

Mr. Lewis: I'm advised that it's the current law. That is not really a good answer to your question—

Mr. Wappel: If we're changing the law or if we're trying to make it better, now is the time to do it. This clause may very well codify the current law. It seems to me that it is a rather sweeping power to give to the board.

Mr. Lewis: My notes say that it's seldom used but a necessary avenue for life prohibitions.

Mr. Wappel: Why not go back to the court that sentenced the offender and ask the court to change the sentence? Why not do that in the sentencing bill as opposed to through the Parole Board?

Mr. Lewis: Well, off the top of my head, isn't that more a function of after the commission of the offence and what rehabilitation has occurred?

Mr. Gibson: The option of course would be to modify the Criminal Code to vest in judges the authority to change their sentences as they impose them. The test that is applied here is very equivalent, however, to a test that is applied by the Parole Board.

Mr. Wappel: Except there's no appeal, but with a judge there could be. There's absolutely no avenue, even to the minister, under the National Parole Board, under clause 145.

Mr. Gibson: That is correct. The issue here is whether or not, based upon the circumstances existing at the time an application is made under clause 109, it would be consistent with protection of society to lift this order. There is the issue

[Translation]

M. Thacker: Non. Il n'en reste pas moins vrai qu'ils vont finir par sortir de prison. Si nous instaurons un système qui offre aux responsables un maximum de latitude, on pourra garder les délinquants violents en prison, au moins jusqu'à ce qu'ils aient purgé l'intégralité de leur peine et, en les libérant à un âge plus avancé, réduire le risque de les voir commettre d'autres actes de violence. L'argument peut être difficile à accepter, mais je le crois fondé.

M. Blackburn: Dans la mesure où il s'agit d'individus irrécupérables, je n'y vois aucun inconvénient.

M. Wappel: Monsieur le ministre, je tiens à attirer votre attention sur l'article 109 du projet de loi. Il s'agit du cas où un juge condamne un délinquant et lui interdit, en outre, de conduire un véhicule automobile. Je ne connais pas parfaitement les dispositions précises du Code criminel, mais disons qu'il s'agit d'une peine d'emprisonnement de 15 ans ou d'un emprisonnement à perpétuité. Le juge prononce donc la sentence. Dans ce cas, l'article 109 prévoit qu'en fait la commission pourra, si bon lui semble, passer outre à la décision du juge, car elle a, par le jeu des articles 109 et 145, toute latitude. En effet, ces articles accordent à la commission un pouvoir discrétionnaire sans possibilité d'appel. Ainsi, la commission peut, en ce qui concerne l'interdiction de conduire un véhicule ou une automobile, passer outre à l'ordonnance du juge, sans que la décision de la commission soit sujette à examen, même de votre part.

Cela vous paraît-il normal?

M. Lewis: C'est ce qui se passe actuellement. Je sais que cela ne répond peut-être pas entièrement à votre question. . .

M. Wappel: Si nous entendons modifier la loi ou l'améliorer, c'est l'occasion ou jamais. Il est possible que cet article ne fasse que codifier ce qui se passe déjà, mais cela me semble accorder à la commission un très large pouvoir discrétionnaire.

M. Lewis: Je vois, d'après mes notes, que ce pouvoir est rarement invoqué, mais qu'il se justifie pour les interdictions à vie.

M. Wappel: Mais pourquoi ne pas simplement demander au tribunal qui a prononcé la condamnation de modifier sa sentence? Pourquoi ne pas prévoir une disposition dans le projet de loi sur le prononcé de la peine plutôt que dans les dispositions touchant la Commission des libérations conditionnelles?

M. Lewis: Je dirais, de prime à bord, que la question semble relever plutôt des autorités chargées de s'occuper du détenu et de sa réinsertion, plutôt que des autorités répressives.

M. Gibson: On pourrait également envisager de modifier le Code criminel afin de donner aux juges le pouvoir de modifier a posteriori leurs sentences. Le critère retenu ici est tout à fait comparable aux critères retenus par la Commission nationale des libérations conditionnelles.

M. Wappel: Sauf qu'il n'y a pas d'appel, mais qu'il pourrait y en avoir si un juge prenait la décision. Aux termes de l'article 145, il n'y a pas le moindre recours, même devant le ministre.

M. Gibson: C'est exact. Il s'agit de savoir si, compte tenu des circonstances existant au moment de la présentation de la demande aux termes de l'article 109, l'interdiction peut être levée sans créer de risque pour la société. Cela suppose,

[Texte]

of determination of future behaviour. Is this guy going to go back out and get drunk, drive again and kill somebody else, or maim or injure somebody else? This is very equivalent to the kind of judgment that Parole Board members bring to bear in determination of future risk.

It's not a function the judges are familiar with exercising. They are used to looking at determination of the facts on the basis of specific offence. So the parallel and, as I understand it, the rationale when this provision was put in the law were drawn to the nature of the judgment being made here being equivalent to the other judgments that the Parole Board, as opposed to judges, are called upon to make.

Mr. Wappel: I won't get into debate. I simply put it on the record. I have a very technical question with regard to clauses 119 and 120. You have paragraph 119.(1)(d) and subclause 119.(2) and subclause 120.(3). They refer to sentences of less than two years, which are non-penitentiary sentences. Why are they placed in there? How does that work?

Mr. Gibson: Mr. Chairman, in respect of those provinces and territories that do not have their own provincial parole boards, we are the provincial paroling authority; that is, seven provinces and the two northern territories. In those provinces, we exercise paroling authority for those serving less than two-year sentences.

Mr. Wappel: Thank you. I will now turn to accelerated parole review, clauses 125 and 126. Minister, I'd like to address this to you, first of all. Thankfully it's for—perhaps this is an editorial—first-time offenders, which is a saving grace in my view. In any event, as I understand it, under these clauses, if you're a first-time offender and you haven't committed murder or an offence under Schedules I or II, and you're not the subject of an order 741.2, the service conducts a review. The review is then sent to the Parole Board; the Parole Board does not hold a hearing, it reads the review. Then what happens? Subclause 126.(2) reads "Notwithstanding section 102". What's section 102? That is in a nutshell the philosophy of the bill; that is, considering whether the offender will re-offend and present an undue risk to society.

We throw all of that out, even though that's the basic underpinning of this bill, and we say notwithstanding that:

... if the board is satisfied that there are no reasonable grounds to believe that the offender, if released, is likely to commit an offence involving violence...

[Traduction]

bien sûr, qu'on évalue le comportement éventuel du détenu. Va-t-il à nouveau s'enivrer, prendre la route et tuer ou estropier quelqu'un d'autre? C'est le genre de décision que les membres de la Commission des libérations conditionnelles doivent prendre pour évaluer les risques présentés par un détenu.

Les juges n'ont guère l'habitude de prendre ce genre de décision. En effet, ils cernent les faits et les circonstances liés à une infraction précise. Pour introduire cette disposition dans le projet de loi, on s'est fondé sur l'idée que la décision à prendre dans ce genre de situation ressemble plus à celles normalement prises par la Commission des libérations conditionnelles qu'aux décisions des juges.

M. Wappel: Mon propos n'est pas d'en débattre ici, mais simplement de soulever le problème. Je tiens maintenant à poser, à l'égard des articles 119 et 120, une question particulièrement technique. Il y a l'alinéa 119.(1)(d), ainsi que les paragraphes 119.(2) et 120.(3). Ces dispositions portent sur les peines d'emprisonnement de moins de deux ans, c'est-à-dire des peines normalement purgées dans des établissements autres que des pénitenciers. Pourquoi ces dispositions se trouvent-elles là?

M. Gibson: Monsieur le président, nous sommes responsables des libérations conditionnelles dans les provinces et territoires qui ne possèdent par leur propre commission provinciale de libérations conditionnelles. C'est le cas de sept provinces ainsi que des deux territoires du Nord. Dans ces régions-là, nous nous occupons de la libération conditionnelle des détenus condamnés à des peines de moins de deux ans.

M. Wappel: Je vous remercie. Permettez-moi maintenant de passer aux articles 125 et 126, c'est-à-dire à la procédure de l'examen expéditif. Monsieur le ministre, ma question s'adresse d'abord à vous. Par chance—restons objectifs—les dispositions ont au moins le mérite de s'adresser aux délinquants primaires. En tout état de cause, ces articles prévoient, me semble-t-il, que les délinquants primaires qui n'ont pas commis de meurtre ou d'infraction prévue aux annexes I ou II, et qui ne sont pas visés par une ordonnance rendue en vertu de l'article 741.2 du Code criminel verront leur cas examiné par le service. Le dossier est ensuite transmis à la Commission des libérations conditionnelles qui, sans audience, examine le dossier transmis. Que se passe-t-il alors? Aux termes du paragraphe 126.(2), «Par dérogation à l'article 102». Mais que dit l'article 102? C'est justement l'objet même du projet de loi, c'est-à-dire décider, avant d'autoriser la libération conditionnelle, si le délinquant récidivera et constitue, pour la société, un risque inacceptable.

Or, tout cela est écarté, bien que ce soit effectivement l'objet même du projet de loi. En effet, il est prévu que, par dérogation:

... quand (la commission) est convaincue qu'il n'existe aucun motif raisonnable de croire que le délinquant commettra une infraction accompagnée de violence s'il est remis en liberté...

[Text]

That means you could have a first offender, who's a B and E artist, and the board could be quite convinced that when released, he's going to commit another B and E, which is not a violent offence as I understand the philosophy of the bill, but the board will have to release him. To me this is virtually rubber stamping early release of so-called "non-violent" first offenders. Am I reading it wrong?

Mr. Gibson: Mr. Chairman, in essence, no. The point you've not made, sir, is that in granting that release the board is at liberty to impose terms and conditions on the release, including a residency condition, if appropriate. Going back to a discussion we had earlier, if this inmate is driven by an alcohol or drug problem, there will certainly be a requirement that programming in the community be engaged in. In the event this condition is not fulfilled, this individual can be brought back in and will never again be eligible for accelerated review. In essence it's almost rubber stamping if all of the conditions are met, but the control point is the capacity to impose conditions designed to minimize the risk of recidivism.

Mr. Wappel: Surely, Minister, if your own official admits that it's a virtual rubber stamp, then at the very least why not, in addition to the safeguard of the conditions, put in "may" instead of "shall", so that it isn't mandatory. When the board full well knows that in all likelihood, based on all of its experience, there will be the commission of a non-violent crime, the board "may" direct that the offender be released on full parole, instead of "shall", which is virtually legislating the revolving door.

Mr. Lewis: I'm not fully persuaded by your point.

Mr. Wappel: Partially?

Mr. Lewis: Let us take it under advisement and come back to you.

Mr. Wappel: That's fair enough.

I have two short things. Clause 139 is multiple sentencing. I took heart, partially, if I may say so, in your remarks—

Mr. Lewis: Half heartedly.

Mr. Wappel: —about the complexity of the multiple sentences. It is indeed complex, and your suggestion is that we consider—I don't know what you called it—a commission or something like that for a year, and then we come back and talk about it.

My problem is this. We have a system now. We have an apparent acknowledgment that clause 139 is certainly not perfect. Then we have a suggestion that we consider this over a year, come back to this committee, and consider it again. In

[Translation]

Ainsi, s'agissant d'un délinquant primaire, spécialiste de l'introduction par effraction, la commission sera tenue, puisqu'il ne s'agit pas d'une infraction accompagnée de violence, de lui accorder la libération conditionnelle, même si elle est tout à fait persuadée que dès sa libération il commettra une autre introduction par effraction. Cela me semble rendre quasi automatique la libération anticipée des délinquants primaires, c'est-à-dire ceux n'ayant pas commis de crime de violence. Ais-je tort?

M. Gibson: Monsieur le président, en fait, non; c'est à peu près cela. Ce que vous ne dites pas, cependant, c'est qu'en accordant la libération conditionnelle, la commission a toute latitude pour imposer un certain nombre de conditions, y compris des interdictions de séjour. Pour revenir à ce que nous disions plus tôt, il est clair que si le détenu s'adonne à l'alcool ou aux stupéfiants, il sera tenu de suivre un programme communautaire. S'il ne respecte pas les conditions posées, il pourra être de nouveau incarcéré et aura perdu le droit de bénéficier de l'examen expéditif de son dossier. La libération conditionnelle est donc en effet quasi automatique dans la mesure où le détenu répond à toutes les conditions prévues, mais il existe tout de même un moyen de contrôle puisqu'on peut lui imposer des conditions visant à réduire le risque de récidive.

M. Wappel: Mais, monsieur le ministre, un de vos propres collaborateurs reconnaît que la libération conditionnelle sera quasi automatique; pourquoi alors ne pas prévoir une précaution supplémentaire en disant que la commission «peut» accorder la libération conditionnelle, et non qu'elle «l'ordonne». Lorsque la commission a de bonnes raisons de penser, compte tenu de sa longue expérience, que le détenu en cause commettra un nouveau crime sans violence, on devrait prévoir que la commission «peut» ordonner la libération conditionnelle totale au lieu de dire que la commission «l'ordonne», formulation qui a pour effet de rendre la décision quasi automatique avec récidive probable.

M. Lewis: Je n'en suis pas entièrement convaincu.

M. Wappel: L'êtes-vous en partie?

M. Lewis: Je crois que cela mérite réflexion. Permettez-nous de reprendre contact avec vous à ce sujet.

M. Wappel: Entendu.

Maintenant, deux brèves questions. L'article 139 traite des peines multiples. J'ai repris espoir, en partie, lorsque vous avez parlé...

M. Lewis: Sans conviction.

M. Wappel: ...de la complexité des peines multiples. C'est effectivement un sujet complexe, et il conviendrait, d'après vous, d'envisager—je ne me souviens pas exactement comment vous avez formulé cette proposition—de créer une commission ou un organisme de ce genre pour une durée initiale d'un an. Après cela, nous nous réunirions pour examiner ce qu'il en est.

Mon objection est la suivante. Nous avons déjà, en place, un système, et on semble reconnaître que l'article 139 présente un certain nombre de difficultés. Puis, on propose d'examiner comment cela fonctionne au cours de la première

[Texte]

the meantime, I take it you're asking this committee to pass clause 139 as is, which would then leave us changing from the system that everybody understands to a new system under clause 139 for a period of a year. We may then, based on the recommendation of your own panel and of this committee, choose to amend clause 139, and then within a year to two years implement a brand-new system again. Would it not be more logical to simply remove clause 139 in its entirety, stay with the present system and then go into this study, unless clause 139 is a codification, and nothing more, of the present system?

Mr. Lewis: That's my understanding.

Mr. Wappel: Then the present system's in a mess. This is an awful clause.

My final comment is in connection with sentencing. I know, Minister, you don't want to delay the bill. Can you give us any indication of when the sentencing legislation is going to be coming down and how you propose to deal with any inconsistencies that may arise between this bill and any sentencing legislation?

• 1150

Will you allow the sentencing legislation to come, or will you do whatever you can to have it come before this committee, which has already had the benefit of studying Bill C-36? We can use whatever expertise we've developed to consider the sentencing provisions and determine whether there is a conflict between them and Bill C-36.

Perhaps we can do that as opposed to putting it on a legislative committee with an entirely different set of faces. I know it's the Minister of Justice, but I'm just thinking of continuity and the use of available resources.

Mr. Lewis: You asked how soon. I've been advised it's soon, but I don't know when. I think you'll have the Minister of Justice here on estimates. That's a question you might more properly put to her.

With regard to the question of inconsistencies, all I can do is give you our bona fides. We've moved to work with this committee in the past and I wouldn't see any reason why we wouldn't in the future. Nobody wants inconsistencies to remain.

The third part of your question was whether this bill would come before this committee. I can't speak for the House leaders or anybody else, but if I were asked I would most definitely say this would be the most appropriate committee for that legislation to come before. You and your colleagues have put time and effort into the amendments and have built up expertise in this area. That would be the recommendation I'd make.

Mr. Lee: Earlier in my questions I referred to clause 74 and inmate input. I talked to the issue of the justiciability of the clause. I failed to mention it was my view that the enforcement or justiciability of it might be covered by the

[Traduction]

année et, après cela, d'examiner la question à nouveau devant le comité. Cela veut dire, je crois, que le comité devrait, d'après vous, adopter l'article 139 sous sa forme actuelle, et donc abandonner un système qu'on connaît bien pour le remplacer, du moins pour un an, par le nouveau système prévu à l'article 139. Après cela, selon votre recommandation, on pourrait modifier l'article 139 et, dans un ou deux ans, changer encore de système. Ne vous paraît-il plus logique de supprimer purement et simplement l'article 139, de conserver le système actuel, d'entreprendre l'étude dont vous avez parlé, à moins, bien sûr, que l'article 139 ne fasse que codifier les règles actuellement applicables.

M. Lewis: C'est en effet ce que je pense.

M. Wappel: Cela veut dire que le système actuel est mal parti, car cet article est vraiment mal fichu.

J'aimerais, pour finir, parler du prononcé de la peine. Je sais, monsieur le ministre, que vous voudriez que ce projet de loi ne soit pas retardé. Pourriez-vous nous dire quand vous avez l'intention de proposer les dispositions touchant le prononcé de la peine et comment vous entendez régler les contradictions qui risquent d'apparaître entre ce projet de loi et le texte sur le prononcé de la peine?

Ferez-vous en sorte que le texte sur le prononcé de la peine soit présenté au comité qui a déjà eu l'avantage de se pencher sur le projet de loi C-36? Nous pourrions ainsi utiliser notre expérience dans ce domaine pour examiner les dispositions sur le prononcé de la peine et voir s'il n'y a pas de contradiction entre les deux textes.

Peut-être pourrions-nous procéder ainsi au lieu de présenter l'autre texte à un comité législatif complètement différent. Je sais que ce texte-là relève du ministre de la Justice, mais cela donnerait aux travaux une certaine continuité et permettrait d'utiliser plus efficacement les connaissances acquises.

M. Lewis: Vous m'avez demandé une date. On me dit que cela se produira bientôt, mais je ne peux pas vous donner de date précise. Le ministre de la Justice doit comparaître devant le comité lors de l'examen du budget de son ministère; peut-être pourrez-vous alors lui poser la question.

En ce qui concerne les contradictions éventuelles, je ne peux que arguer de notre bonne foi. Nous avons déjà eu l'occasion de faire oeuvre commune avec le comité, et je ne vois pas pourquoi il n'en serait pas ainsi à nouveau. Il est clair que tout le monde cherche à éviter les contradictions.

Vous avez également demandé si ce projet de loi serait soumis au comité. Je ne peux pas prendre une décision qui appartient au leader à la Chambre ou à quelqu'un d'autre, mais dans la mesure où l'on me demandera mon avis, je répondrai qu'il conviendrait effectivement de soumettre ce projet de loi à votre comité. Les membres du comité ont consacré beaucoup de temps et de travail à l'amendement de ce texte et ont accumulé une expérience certaine dans ce domaine. Voilà en gros ma recommandation.

M. Lee: Plus tôt, à l'occasion des questions que je vous posais, j'ai parlé de l'article 74 et de la participation des détenus aux décisions. J'ai demandé de qui relèverait l'application de cet article. Je n'avais pas dit, cependant, qu'à

[Text]

office of the correctional investigator. It might well be useful to refer in that section to the correctional investigator dealing with the issues that arise out of that consultation process. I simply leave that for your consideration.

In relation to clause 139, the multiple sentence provision, there is what is known on the street as a freebie buried in the existing procedure. That happens when an inmate doing five years is out on parole and gets convicted of an offence that could draw a one or two-year term. Let's say he beats somebody up or steals. The courts don't usually give more than one or two years for certain types of offences.

In the context of that five-year sentence, and in the way the multiple sentences are calculated, that inmate knows he will not serve any additional time for that criminal act in sentence, committed while he was on parole. In fact the definition requires that the start date of the two-year term begin at the original date of the five-year term. So any sentence he gets or can plea bargain for, that is less than the original five years, is an utter, unmitigated freebie.

I think if your average Canadian knew that, he or she would be very angry that we would sit here and permit that definition to continue to exist in this act. I want to reinforce the comments of my colleague Mr. Wappel and say we have to get rid of the freebie, even if it means mandating some consecutive portion of sentence or some other mechanism.

Mr. Lewis: On principle, I agree with you. I want to ask Mr. Gibson to respond. That's certainly not what the public expects.

• 1155

Mr. Gibson: One of the issues that creates the strange situation Mr. Lee has described is a lack of understanding or familiarity—that's a better term, I suspect—on the part of judges and crown counsel, more likely than defence counsel, when they speak to the issue of sentencing. The result Mr. Lee refers to is an interaction of the decision taken by the judge with the recommendation made by crown counsel. Very often it flows from the issue of whether the sentence is described to be concurrent or consecutive, as Mr. Lee pointed out.

One of the ways we've been endeavouring to respond to this reality of the current law, as well as to clause 139, is to interact more closely with judges to ensure all parts of the system that are at this very complex interface when sentencing of previously sentenced inmates takes place are familiar with the difficulties that can occur and consult appropriately. Unfortunately that does not always occur. I had the opportunity of speaking in St. John's less than a

[Translation]

mon avis cela devrait relever des services de l'enquêteur correctionnel. Il serait peut-être utile, dans l'article-même, de prévoir que les problèmes, questions et difficultés soulevés par cet article, seront du ressort de l'enquêteur correctionnel. Voilà ce que je vous propose.

Ensuite, je considère que l'article 139, c'est-à-dire celui qui traite des peines multiples, offre ce qu'on pourrait appeler un «coup gratuit». Il s'applique aux détenus qui, disons, purgent une peine de cinq ans et qui, pendant leur libération conditionnelle, sont condamnés pour une infraction méritant normalement une peine de prison de un ou deux ans. Disons que l'individu en cause s'est rendu coupable de voies de fait ou de vol. Il y a, en effet, certaines infractions pour lesquelles les tribunaux ne prononcent généralement pas de peine supérieure à un ou deux ans de prison.

Or, compte tenu la peine initiale de cinq ans et du mode de calcul des peines multiples, le détenu sait pertinemment que, malgré l'infraction commise pendant sa libération conditionnelle, il ne passera, en fait, pas plus de temps en prison. La définition prévoit d'ailleurs que les deux ans de la deuxième peine seront calculés à partir du premier jour de la peine initiale de cinq ans. Ainsi, la peine à laquelle il sera condamné ou la peine qu'il parviendra à négocier ne comptera pour rien dans la mesure où elle est inférieure à la peine initiale de cinq ans, et c'est cela qui offre à un détenu la possibilité de faire un «coup gratuit».

Si les citoyens ordinaires savaient cela, ils s'insurgeraient à l'idée qu'on peut maintenir dans ce projet de loi une disposition pareille. J'abonde dans le sens de ce qu'a dit mon collègue Wappel et je demande qu'on élimine cette anomalie, même s'il faut, pour le faire, prévoir une sorte de peine complémentaire.

M. Lewis: Je suis d'accord avec vous sur le principe et je vais demander à M. Gibson de vous répondre sur ce point. Il est clair que le public comprendrait mal.

M. Gibson: La situation curieuse évoquée par M. Lee provient d'un manque de compréhension ou, devrais-je dire, d'un manque de familiarité de la part des juges et des procureurs de la Couronne à l'égard de certaines dispositions touchant le prononcé de la peine. Ce genre de situation est d'après moi plus souvent imputable, en effet, à eux qu'aux avocats de la défense. Elle se situe au croisement de la décision du juge et de la recommandation formulée par le procureur de la Couronne. En effet, comme M. Lee le faisait remarquer, on ne fait pas toujours très bien la différence entre des peines confondues et des peines cumulatives.

Pour corriger les difficultés nées des dispositions actuelles, mais aussi de l'article 139, nous avons tenté de communiquer plus étroitement avec les juges afin que chacun soit au courant des difficultés auxquelles peut donner lieu la condamnation d'un détenu qui est déjà sous le coup d'une condamnation précédente. Cela peut en effet créer des situations très complexes. Malheureusement, on ne parvient pas toujours à prévoir les difficultés. Il y a moins d'un mois,

[Texte]

month ago with judges of both the provincial court system in that province and the federal court system in that province, precisely on this point, simply for the purpose of alerting them that when they find themselves in the situation of sentencing an inmate, sentencing a person currently already sentenced, they should be very careful and should fully consult. There are experts who can give them that advice, until the kind of solution the minister is proposing in the longer term can be arrived at.

Mr. Blackburn: I want to draw the minister's attention to clause 142. This bill purports to open up the system more to victims and to let victims in more than they were in the past, in the criminal justice system. In 1989 this little booklet here, put out by the National Parole Board... it states on page 12 victims may be given the following information:

- a) the date and type of release, destination of the offender and whether the offender might be in the vicinity of the victim while in transit;
- b) certain terms and conditions attached to the release when this may help reduce the victim's fears;
- c) whether the offender is returned to custody, should that become necessary before the end of the sentence;
- d) the fact that the offender has escaped custody, or has become unlawfully at large.

Then, more recently, in 1991, that's omitted. That section is omitted from this little public document for people at large to read.

Then we come here to clause 142. It's back in, but this time it's back in in a bill. I'm happy to see it's in a bill and it's going to be part of the law, but I'm somewhat upset in that in my view it doesn't go far enough. We're still stuck with this "may" rather than "shall". It's my opinion victims should have an automatic right to a lot more information than they are given at present. For example, it also says:

... where in the Board's opinion the interest of the victim in such disclosure clearly outweighs any invasion of the offender's privacy...

I don't know why the offender's privacy should be so paramount in this regard, if in fact we want a democratize the criminal justice system to let more victims in on understanding it. One of the major tenets of this bill should be to help to inform the public, to help to educate—however much that word may not be acceptable at a political table—the public in the criminal justice system, to let them know what's going on, because they're confused, and their confusion leads to the kind of anger that was referred to a few moments ago by Mr. Thacker in reference to one of our witnesses, Mr. Gordon Domm. I'm quite convinced of that.

Here is a wonderful opportunity for the government and for the minister to let the victims in. You could change it in subclause 142.(1) to read:

[Traduction]

j'ai eu l'occasion de m'entretenir de cela à Saint-John's avec des juges provinciaux ainsi qu'avec des juges fédéraux siégeant dans cette province. J'ai tenu, justement, à leur rappeler les difficultés de ce genre de situation et à leur dire que lorsqu'il s'agit de condamner un détenu qui est déjà sous le coup d'une condamnation antérieure, il convient de faire très attention et, éventuellement, de demander conseil. Il y a des experts capables de les renseigner en attendant qu'on mette en oeuvre la solution proposée par le ministre.

M. Blackburn: Je tiens à attirer l'attention du ministre sur l'article 142. Ce projet de loi entend donner aux victimes la possibilité de participer plus pleinement à l'administration de la justice et à leur donner davantage voix au chapitre. En 1989, la Commission nationale des libérations conditionnelles a publié une brochure qui, à la page 12, prévoit que les victimes pourront obtenir les renseignements suivants:

- ... la date et le type de permission de sortie, la destination du détenu... son éventuel rapprochement de la victime dans son itinéraire...
- ... les conditions dont est assortie la libération du détenu, lorsque ce renseignement permettra d'atténuer les craintes de la victime...
- ... si le détenu est de nouveau incarcéré, dans la mesure où cela intervient avant la fin de la peine prononcée...
- ... si le détenu s'est échappé ou s'il se trouve illégalement en liberté.

Puis, en 1991, cela disparaît. Toute cette partie est supprimée de la brochure éditée à l'intention du public.

Revenons maintenant à l'article 142. On retrouve ce type de disposition, mais, cette fois-ci, dans un projet de loi. Je suis heureux qu'il en soit ainsi, car ces dispositions se retrouveront dans la loi, mais je trouve que le texte ne va pas assez loin. En effet, il prévoit que la commission «peut», alors qu'il faudrait plutôt prévoir qu'à la demande de la victime la commission lui «communiquera». J'estime, en effet, que les victimes devraient avoir le droit de recevoir automatiquement des renseignements beaucoup plus complets. Le texte, par exemple, prévoit également que:

... si l'intérêt de la victime justifie nettement une éventuelle violation de la vie privée du délinquant...

Je ne vois vraiment pas pourquoi la vie privée du délinquant revêtirait une telle importance dans la mesure où nous tentons de démocratiser notre système pénal et de l'ouvrir aux victimes. Un des principaux objectifs de ce projet de loi devrait être de mieux informer le public sur les divers aspects du fonctionnement de notre justice pénale, de mieux l'éduquer—et je sais que ce mot risque de heurter certaines sensibilités—de créer les conditions d'une plus grande transparence, car le citoyen comprend assez mal comment tout cela fonctionne, et c'est cela qui suscite chez lui ce sentiment de colère, dont M. Thacker parlait il y a quelques instants en évoquant M. Gordon Domm, un de nos témoins.

J'en suis tout à fait persuadé. C'est, pour le gouvernement et pour le ministre, la parfaite occasion de faire un pas vers les victimes. On pourrait ainsi modifier le paragraphe 142.(1) pour lui faire dire:

[Text]

The Board shall, at the request of a victim of an offence committed by an offender, disclose to the victim all the following information about the offender. . .

Then you list them; and there are several parts there.

I think it's the democratic right of a victim as a citizen in this society, and a law-abiding citizen. I think it's a right. I don't think it's a privilege. I don't think they should have to ask, and if it interferes with the offender's right to privacy, and the offender is the person who has committed the criminal act, frankly I think you haven't gone far enough here in opening up the system.

• 1200

Mr. Lewis: I appreciate your endorsement of our efforts to recognize the rights of victims, and we'll entertain your amendment.

Mr. Blackburn: We have one.

The Chairman: Thank you, Minister, and your officials for being here. The meeting started at 10 a.m. and I declare the meeting adjourned at 12 p.m.

[Translation]

La commission, à la demande de la victime, lui communique les renseignements suivants. . .

Ensuite, vous en dressez la liste avec diverses rubriques.

Je pense qu'il s'agit là d'un droit que toute démocratie devrait garantir aux citoyens victimes d'un acte criminel. À mon avis, c'est un droit et non un privilège. Je ne pense pas que la victime devrait avoir à en faire la demande et, même si cela empiète quelque peu sur la vie privée du délinquant, c'est tout de même lui qui a commis le crime, et je ne pense pas qu'en espèce vous soyez allé assez loin dans le sens de la transparence.

M. Lewis: Vous reconnaissez que nous avons tout de même tenté d'élargir les droits de la victime. Nous examinerons la modification que vous venez de proposer.

M. Blackburn: Il me semble s'imposer.

Le président: Je vous remercie, monsieur le ministre, ainsi que vos collaborateurs. Nous avons commencé à 10 heures, il est midi. La séance est levée.



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

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

WITNESSES

From the Ministry of Solicitor General:

Joseph S. Stanford, Deputy Solicitor General;
Mary Campbell, Director, Release Policy, Correction Branch.

From the National Parole Board:

Fred Gibson, Chairman.

From the Correctional Service of Canada:

Ole Ingstrup, Commissioner.

TÉMOINS

Du ministère du Solliciteur général:

Joseph S. Stanford, sous-solliciteur général;
Mary Campbell, directeur, Politiques de mise en liberté, Direction des Affaires correctionnelles.

De la Commission des libérations conditionnelles:

Fred Gibson, président.

Du Service correctionnel du Canada:

Ole Ingstrup, commissaire.