

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. 73

Wednesday, December 14, 1994

Chair: Warren Allmand

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 73

Le mercredi 14 décembre 1994

Président: Warren Allmand

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la*

Justice and Legal Affairs

Justice et des questions juridiques

RESPECTING:

Bill C-41, An Act to amend the Criminal Code (sentencing) and other Acts in consequence thereof and

Bill C-45, An Act to amend the Corrections and Conditional Release Act, the Criminal Code, the Criminal Records Act, the Prisons and Reformatories Act and the Transfer of Offenders Act

CONCERNANT:

Projet de loi C-41, Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine) et d'autres lois en conséquence et

Projet de loi C-45, Loi modifiant la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, le Code criminel, la Loi sur le casier judiciaire, la Loi sur les prisons et les maisons de correction et la Loi sur le transfèrement des délinquants

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND LEGAL AFFAIRS

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES QUESTIONS JURIDIQUES

Chair: Warren Allmand

Président: Warren Allmand

Vice-Chairs: Sue Barnes
Pierrette Venne

Vice-présidentes: Sue Barnes
Pierrette Venne

Members

Membres

Morris Bodnar
Pierre de Savoye
Paul E. Forseth
François Langlois
Derek Lee
Russell MacLellan
Val Meredith
Beth Phinney
Georgette Sheridan
Myron Thompson
Paddy Torsney
Tom Wappel—(15)

Morris Bodnar
Pierre de Savoye
Paul E. Forseth
François Langlois
Derek Lee
Russell MacLellan
Val Meredith
Beth Phinney
Georgette Sheridan
Myron Thompson
Paddy Torsney
Tom Wappel—(15)

Associate Members

Membres associés

Chris Axworthy
Michel Bellehumeur
Leon Benoit
Jag Bhaduria
John Bryden
Shaughnessy Cohen
Patrick Gagnon
Sharon Hayes
Ian McClelland
Jack Ramsay
Swend J. Robinson
Roseanne Skoke
Bernard St-Laurent

Chris Axworthy
Michel Bellehumeur
Leon Benoit
Jag Bhaduria
John Bryden
Shaughnessy Cohen
Patrick Gagnon
Sharon Hayes
Ian McClelland
Jack Ramsay
Swend J. Robinson
Roseanne Skoke
Bernard St-Laurent

(Quorum 8)

(Quorum 8)

Richard Dupuis

Le greffier du Comité

Clerk of the Committee

Richard Dupuis

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

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

Available from Canada Communication Group — Publishing, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

En vente: Groupe Communication Canada — Édition, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, DECEMBER 14, 1994
(79)

[Text]

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs met at 3:35 o'clock p.m. this day, in Room 308, West Block, the Chairman, Warren Allmand, presiding.

Members of the Committee present: Warren Allmand, Morris Bodnar, Paul Forseth, Derek Lee, Beth Phinney, Georgette Sheridan, Paddy Torsney, Pierrette Venne and Tom Wappel.

Acting Members present: Eleni Bakopanos for Sue Barnes and Patrick Gagnon for Russell MacLellan.

Associate Member present: Bernard St-Laurent.

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

Witnesses: Panel — From John Howard Society of Canada: Jim MacLatchie, Executive Director. *From John Howard Society of Ontario:* Graham Stewart, Executive Director. *From Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:* Kim Pate, Executive Director.

The Committee proceeded to the consideration of its future business.

The Chair presented the *Eight Report* of the Sub-Committee on Agenda and Procedure following the meeting on Thursday, December 8, 1994.

It was agreed,—That the following recommendations be adopted:

Bill C-41 and Bill C-45

That the Public Hearings will resume in February 1995, commencing February 7, 1995.

That the Committee invite to appear the following groups and witnesses:

Assembly of First Nations (Panel)
Federation of Saskatchewan Indian Nations (Panel)

British Columbia Civil Liberties Association
Canadian Church Council on Justice and Corrections
Canadian Advisory Council on the Status of Women

Ontario Crown Attorneys Association (Panel)
Criminal Lawyers Association (Panel)
Association des avocats en droit carcéral du Québec (Panel)

Prof. Charlene Mandell, Director, Professional Law Project
(Queen's University)

Prof. Julian V. Roberts (Ottawa University)

Inuit Women Association
Probation Officers Association
Judges Association

C-41 — Subsection 718.2

Religion

B'Nai Brith Canada

Race

Centre for Research-Action on Race Relations

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 14 DÉCEMBRE 1994
(79)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques se réunit à 15 h 35, dans la salle 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Warren Allmand (*président*).

Membres du Comité présents: Warren Allmand, Morris Bodnar, Paul Forseth, Derek Lee, Beth Phinney, Georgette Sheridan, Paddy Torsney, Pierrette Venne, Tom Wappel.

Membres suppléants présents: Eleni Bakopanos remplace Sue Barnes; Patrick Gagnon remplace Russell MacLellan.

Membre associé présent: Bernard St-Laurent.

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

Témoins: Panel — De la Société John Howard du Canada: Jim MacLatchie, directeur exécutif. *De la Société John Howard de l'Ontario:* Graham Stewart, directeur exécutif. *De l'Association canadienne des Sociétés Elizabeth Fry:* Kim Pate, directrice exécutive.

Le Comité examine ses travaux à venir.

Le président présente le huitième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure, réunion du jeudi 8 décembre 1994.

Il est convenu—Que les recommandations suivantes soient adoptées:

Projets de loi C-41 et C-45

Que le Comité reprenne ses audiences le 7 février 1995.

Que le Comité invite à témoigner les personnes et groupes suivants:

Assemblée des Premières nations (Panel)
Fédération des Nations indiennes de la Saskatchewan (panel)

Association des libertés civiles de la C.-B.
Conseil canadien des églises pour la justice et la criminologie
Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme

Association des procureurs de la Couronne de l'Ontario
Association des avocats criminalistes (panel)
Association des avocats en droit carcéral du Québec (panel)

Pre Charlene Mandell, directrice, Projet de droit professionnel
(Université Queen's)

Pr Julian V. Roberts (Université d'Ottawa)

Association des femmes inuit
Association des agents de probation
Association des juges

C-41 — Paragraphe 718.2

Religion

B'Nai Brith Canada

Race

Centre de recherche-action sur les relations raciales

Sexual Orientation

Focus on the Family (Canada) Association (Panel)
 Family Forum (Panel)
 Rev. Don Logan (Christian Brethren) (Panel)

Clause by clause consideration

That, after hearing those witnesses, the Committee proceed to the clause by clause consideration of each of the Bills.

Bills C-206 and C-240

That the Committee begin public hearings in March 1995.

Next meeting

That the Steering Committee meet during the week of February 6, 1995.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Tuesday, October 18, 1994 relating to Bill C-41, An Act to amend the Criminal Code (sentencing) and other Acts in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Thursday, November 17, 1994, Issue No. 62*); and

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Tuesday, September 20, 1994 relating to Bill C-45, An Act to amend the corrections and Conditional Release Act, the Criminal Code, the Criminal Records Act, the Prisons and Reformatory Act and the Transfer of Offenders Act. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Wednesday, October 19, 1994, Issue No. 50*).

On Clause 1 of Bill C-41 and on Clause 1 of Bill C-45

Jim MacLatchie, Graham Stewart and Kim Pate each made opening statements and answered questions.

At 5:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Dupuis

Clerk of the Committee

Orientation sexuelle

Focus on the Family (Canada) Association (panel)
 Family Forum
 Rév. Don Logan (Christian Brethren) (panel)

Étude article par article

Après avoir entendu ces témoins, que le Comité procède à l'étude détaillée de chacun des projets de loi.

Projets de loi C-206 et C-240

Que le Comité commence ses audiences publiques en mars 1995.

Prochaine réunion

Que le Comité directeur se réunisse dans la semaine du 6 février.

Conformément à son ordre de renvoi du mardi 18 octobre 1994, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-41, Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine) et d'autres lois en conséquence (*voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 17 novembre 1994, fascicule n° 62*);

Conformément à son ordre de renvoi du mardi 20 septembre 1994, le Comité reprend l'étude du projet de loi C-45, Loi modifiant la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, le Code criminel, la Loi sur le casier judiciaire, la Loi sur les prisons et les maisons de correction et la Loi sur le transfèrement des délinquants (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi, 19 octobre 1994, fascicule n° 50*).

Article 1 (projets de loi C-41 et C-45)

Jim MacLatchie, Graham Stewart et Kim Pate font des exposés et répondent aux questions.

À 17 h 30, le Comité ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Richard Dupuis

[Texte]

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Wednesday, December 14, 1994

[Traduction]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mercredi 14 décembre 1994

• 1534

The Chair: I call the meeting to order.

The first thing I want to do is to get the agreement of the committee with respect to tomorrow morning. We had witnesses scheduled for tomorrow morning, but we learned this morning that there's going to be a series of votes tomorrow morning, starting at 10 a.m., on the report stage of Bill C-53.

After consultation with representatives of different parties, it was thought that rather than interrupting the meeting and spending an hour over in the House voting and coming back and trying to get the meeting started, it would be better to postpone those meetings until the month of February, when we return, and do it in the proper way. I consulted with Paul, with Val, and with the Bloc Québécois on that. Is there an agreement to do that?

Some hon. members: Agreed.

• 1535

The Chair: You also have the eighth report of the steering committee. The steering committee met with representatives from all parties to make an almost final list of witnesses to be heard during the month of February on Bills C-41 and C-45. By the way, the list doesn't exclude others. We left a final week for others who might make a request to be heard, but we went through the entire list of those requesting and this is what we agreed upon. Is there any agreement to this? Would somebody move the acceptance?

Mme Venne (Saint-Hubert): Monsieur le président, mon collègue, M. St-Laurent, aimerait ajouter un nom à la liste des témoins. Il se demande s'il pourrait être ajouté pour février.

Le président: Vous vous rappelez que nous avons gardé une liste pour la dernière semaine de février. Il peut nous donner le nom de l'association ou de la personne. Le Parti réformiste a, lui aussi, un nom. . .

Mme Venne: Un expert.

Le président: . . . et nous en avons un autre. Vous serez le troisième. Mais pour le moment, je préfère avoir un autre nom à approuver. Vous pouvez soumettre le nom à M. Dupuis.

Mme Venne: D'accord, merci.

Ms Torsney (Burlington): I have a question about how you're recommending that the Assembly of First Nations appear as one group on one day.

The Chair: Excuse me, it's not on one day. We haven't assigned days. We agreed that the Assembly of First Nations and the Federation of Saskatchewan Indian Nations should be heard together as a panel, but those people aren't all on the same day.

Le président: La séance est ouverte.

J'aimerais, avant toute chose, que nous nous entendions au sujet de la réunion prévue pour demain matin. Nous devions recevoir des témoins demain matin, mais nous venons d'apprendre que demain matin, à partir de 10 heures, il y aura plusieurs votes sur le rapport sur le projet de loi C-53.

Après avoir consulté les représentants des différents partis, j'ai pensé qu'il serait préférable de reporter cette réunion à notre retour, au mois de février, et de faire les choses correctement plutôt que d'interrompre la réunion de demain pendant une heure, le temps d'aller à la Chambre voter. J'ai consulté Paul, Val et les députés du Bloc québécois. Est-ce que nous nous entendons pour procéder ainsi?

Des voix: D'accord.

Le président: En outre, vous avez reçu le huitième rapport du comité directeur. Les membres de ce comité ont rencontré des représentants de tous les partis pour établir la liste quasi définitive des témoins que nous entendrons en février dans le cadre de notre étude des projets de loi C-41 et C-45. À propos, cette liste n'est pas exhaustive. Nous avons réservé une semaine pour entendre d'autres personnes qui pourraient demander à témoigner, mais nous avons examiné la liste de tous ceux qui ont déjà manifesté leur intérêt et voici ceux que nous avons choisis. Acceptez-vous cette liste? Quelqu'un en propose-t-il l'adoption?

Mrs. Venne (Saint-Hubert): My colleague, Mr. St-Laurent, would like to add a name to the list of witnesses. He wonders whether this witness might be heard in February.

The Chair: You will recall that we have left the last week in February open. He can give us the name of the organization or person. The Reform Party also has a suggestion—

Mrs. Venne: An expert.

The Chair: —and we have another. Yours will be the third. For the time being, I would rather have another name to approve. You can submit the name to Mr. Dupuis.

Mrs. Venne: Very well, thank you.

Mme Torsney (Burlington): J'aimerais savoir comment vous vous proposez de faire comparaître l'Assemblée des Premières nations dans un groupe le premier jour.

Le président: Vous vous trompez, nous ne les entendrons pas tous le même jour. Nous leur avons réservé des journées différentes. Nous nous sommes entendus pour que l'Assemblée des Premières nations et la Federation of Saskatchewan Indian Nations comparaisent ensemble, mais les autres groupes ne comparaitront pas le même jour.

[Text]

Ms Torsney: Okay. Is British Columbia then a separate one. . . and then a separate one and a separate one?

The Chair: That's right.

Ms Torsney: I don't understand religion, race, sexual orientation.

The Chair: That's a panel. We agreed that we would hear all those who have concern with the sexual orientation provision and that we would hear them once on a panel, rather than having them at different times.

There were those three groups that seemed to be more prominent than others. We didn't take everybody, but those were three representative groups who, according to the members of the steering committee, do not like Bill C-41 as it is. You'll also note we're having B'nai Brith and the Centre for Research Action on Race Relations. Also on that same section—

Ms Torsney: The reason they're separated by the religion, race, and sexual orientation is that you're trying to identify that the only thing they're going to talk about is Bill C-42.

The Chair: The clerk has done that for convenience. When they wrote to us they said that was their main interest.

Ms Torsney: I'll speak with the clerk later to make some recommendations on how to present it more clearly.

The Chair: Is there an agreement to the list? As I say, it doesn't exclude. . . We still have left a week free for others.

Some hon. members: Agreed.

The Chair: Okay, it's agreed to.

M. St-Laurent (Manicouagan): Tout de suite ou. . .

Mme Venne: Il ajoute un nom à la liste et il le remettra au greffier.

Le président: On peut le prendre maintenant.

M. St-Laurent: Je vous remercie beaucoup.

Le président: On poursuit notre étude du projet de loi C-41, Loi modifiant le Code criminel (détermination de la peine) et d'autres lois en conséquence, et du projet de loi C-45, Loi modifiant la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, le Code criminel, la Loi sur le casier judiciaire, la Loi sur les prisons et les maisons de correction et la Loi sur le transfèrement des délinquants.

We have with us this afternoon, from the John Howard Society of Canada, Mr. Jim MacLatchie, executive director, and Graham Stewart, the executive director for the John Howard Society of Ontario. We also have with us the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, represented by Kim Pate, the executive director.

I understand that we're doing this as a panel. John Howard will go first and then Elizabeth Fry. We'd like, if possible, for each witness to limit his or her remarks to 15 minutes and highlight the points. We'll try to cover other things in the question period. Thank you.

[Translation]

Mme Torsney: Très bien. L'Association de la Colombie-Britannique et les autres mentionnées après elle comparaitront-elles séparément?

Le président: Oui.

Ms Torsney: Je ne comprends pas pourquoi vous avez prévu des groupes différents pour la religion, la race et l'orientation sexuelle.

Le président: Il s'agit d'un panel. Nous nous sommes entendus pour inviter en même temps tous ceux qui ont des préoccupations à l'égard de la disposition sur l'orientation sexuelle plutôt que de les faire comparaître séparément.

Les trois groupes mentionnés dans le rapport nous semblaient être les plus importants. Nous ne pouvions accepter d'entendre tout le monde, mais les membres du comité directeur ont jugé que ces trois groupes qui n'aiment pas le projet de loi C-41 tel qu'il a été déposé sont représentatifs. Vous remarquerez aussi que nous entendrons également le B'nai Brith et le Centre de recherche-Action sur les relations raciales. Dans cette même section. . .

Mme Torsney: Vous avez fait cette séparation par religion, race et orientation sexuelle parce que vous avez déterminé que ces témoins ne parleront que du projet de loi C-42.

Le président: Le greffier a fait cela parce que c'était plus commode. Lorsque ces groupes nous ont écrit, ils ont indiqué que ces éléments constituent leur principale préoccupation.

Mme Torsney: Je parlerai au greffier plus tard pour lui suggérer des moyens de présenter cette information de façon plus claire.

Le président: Acceptez-vous cette liste? Je le répète, elle n'est pas exhaustive. . . Nous avons réservé une semaine pendant laquelle nous pourrions ajouter d'autres témoins.

Des voix: D'accord.

Le président: Très bien, la liste est adoptée.

Mr. St-Laurent (Manicouagan): Right now or—

Mrs. Venne: He will add a name to the list and give it to the clerk.

The Chair: We can take it now.

Mr. St-Laurent: Thank you very much.

The Chair: We are resuming our study of Bill C-41, An Act to amend the Criminal Code (sentencing) and other Acts in consequence thereof, and of Bill C-45, An Act to amend the Corrections and Conditional Release Act, the Criminal Code, the Criminal Records Act, the Prisons and Reformatories Act and the Transfer of Offenders Act.

Cet après-midi, nous accueillons M. Jim MacLatchie, directeur exécutif de la Société John Howard du Canada, et Graham Stewart, directeur exécutif de la John Howard Society of Ontario. Nous accueillons également Kim Pate, directrice exécutive de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry.

Je crois savoir que vous formez un panel. Les représentants des sociétés John Howard commenceront et ce sera ensuite au tour de la représentante des sociétés Elizabeth Fry. Nous demanderions à chacun des témoins de ne pas prendre plus de quinze minutes, si possible, pour leur exposé et de nous présenter leurs idées maîtresses. Nous essayerons de traiter d'autres points pendant la période de questions. Merci.

[Texte]

Mr. Jim MacLatchie (Executive Director, John Howard Society of Canada): Thank you, Mr. Chairman. It's my privilege to express appreciation to the committee on behalf of the John Howard Society of Canada for giving us an opportunity to respond to these bills.

[Traduction]

M. Jim MacLatchie (directeur exécutif, Société John Howard du Canada): Merci, monsieur le président. C'est pour moi un privilège de pouvoir vous remercier, au nom de la Société John Howard du Canada, de nous donner cette occasion de réagir à ces projets de loi.

• 1540

I would like to express our regrets that Christine Leonard, the executive director of the John Howard Society of Alberta, is unable to be with us. However, I will do my best, Mr. Chairman, to make the remarks on their behalf that she would wish.

Nous regrettons que Christine Leonard, directrice exécutive de la «John Howard Society of Alberta», n'ait pu être des nôtres. Toutefois, je ferai de mon mieux, monsieur le président, pour vous présenter les observations qu'elle aurait voulu faire au nom de cet organisme.

I want the committee to put on record that the John Howard Society of Canada is a federation of ten provincial and one territorial John Howard Society at the moment. It operates more than 600 programs in the criminal justice field for offenders, ex-offenders, families and the community at large. It operates with approximately 17,000 volunteers across the country and approximately 1,700 volunteer service workers, who are people directly involved in the work of the society. We deal with and address the work, problems, rehabilitation and exercise services to something in excess of 100,000 clients per year.

Je tiens à préciser, aux fins du procès-verbal, que la Société John Howard du Canada est une fédération composée, pour le moment, des 10 sociétés John Howard provinciales et d'une société territoriale. La société offre plus de 600 programmes, dans le domaine de la justice pénale, aux délinquants, aux anciens délinquants, aux familles et à la collectivité en général. Elle compte environ 17 000 bénévoles dans tout le pays et environ 1 700 travailleurs bénévoles qui participent activement aux activités de la société. Nous offrons des services de recherche d'emploi, de résolution de problèmes et de réadaptation de même que des programmes d'exercice à plus de 100 000 clients par année.

As we begin, I'd first like to say that we regret there is no John Howard Society of Canada brief for you. We have found it difficult to keep up with the preparation and workload of developing briefs. As you know, we worked very hard and diligently with the YOA amendments. Consequently, with the short notice for this particular set of bills, we have come up a bit short.

En commençant, je tiens à vous dire que nous regrettons de ne pas avoir de mémoire de la Société John Howard du Canada. Nous avons été débordés par la préparation de mémoires et nous avons eu du mal à observer la charge de travail que cela représente. Comme vous le savez, nous avons travaillé très fort et très assidûment pour préparer notre réponse aux modifications à la Loi sur les jeunes contrevenants. Par conséquent, étant donné le peu de préavis que nous avons eu pour ces deux projets de loi, nous avons manqué de temps.

However, the presentation we are about to make to you today is in fact a combination of briefs that have been prepared by John Howard Societies in Ontario and of the John Howard Society of Alberta. Both of these briefs on both of the bills have been submitted to the committee already. You should have them in your files. If you do not have them, please let us know.

Quoi qu'il en soit, nous nous sommes inspirés des mémoires préparés par la «John Howard Society» de l'Ontario et celle de l'Alberta pour préparer l'exposé que nous allons vous présenter aujourd'hui. Ces deux mémoires, qui traitent des deux projets de loi, ont déjà été envoyés au comité. Vous les avez sans doute dans vos dossiers. Sinon, veuillez nous le dire.

The Chair: We do have them.

Le président: Nous les avons bien reçus.

Mr. MacLatchie: Good. In that case, let me say that these two briefs, while coming at the two bills from slightly different angles, fairly reflect the views of the national John Howard Society.

M. MacLatchie: Très bien. Dans ce cas, permettez-moi de vous dire que si ces deux mémoires étudient ces deux projets de loi sous des angles légèrement différents, ils reflètent néanmoins assez bien la position de la Société John Howard nationale.

Graham Stewart will speak first to the Ontario work and particularly Bill C-41. I will follow that with comments on Bill C-45.

Graham Stewart vous parlera d'abord du travail qui se fait en Ontario et plus particulièrement du projet de loi C-41. Je ferai ensuite quelques observations sur le projet de loi C-45.

Mr. Graham Stewart (Executive Director, John Howard Society of Ontario): I would also like to thank the committee for giving us an opportunity to present on these particular bills.

M. Graham Stewart (directeur exécutif, «John Howard Society of Ontario»): Je tiens, à mon tour, à vous remercier de nous avoir donné l'occasion de présenter notre point de vue sur ces projets de loi.

Before I get into the details of the two bills before us, Bill C-41 and Bill C-45, I want to say that there are some aspects of these bills with which we agree and others with which we disagree. We are also concerned about what's absent from the bill entirely.

Avant de traiter des dispositions particulières des deux projets de loi qui nous intéressent, le C-41 et le C-45, je tiens à dire qu'il y a certains éléments de ces projets de loi que nous acceptons et d'autres que nous rejetons. Nous sommes également préoccupés par ce qui a été entièrement omis des projets de loi.

[Text]

Over the last 20 years I think that Canada has stood out internationally as one of the nations that has done some of the best policy development work in criminal justice in the world. Particularly, there's the early work of the Law Reform Commission going through the Correctional Law Review and the Canadian Sentencing Commission. They put together very comprehensive and thoughtful documents that tried to relate the issues of corrections and the issues of sentencing in a way that gave a principle framework.

The last indication that the Government of Canada was intending to pursue a thoughtful, comprehensive and principled policy framework of corrections was the "Directions for Reform" document. As you probably know, in 1990 it was, in effect, abandoned as a coordinated approach. We have been, ever since then, dealing with incremental, ad hoc bills that deal with many of the issues of sentencing and corrections in a way that seems to be largely tinkering. We feel this makes it almost impossible to have a sensible, well-principled discussion about what we would like to see sentencing achieve and how corrections is to work within a sentencing framework.

We have proposed—originally in 1988, and more recently I submitted it with our brief—an alternative proposal for how we think we should be approaching the issues of sentencing and corrections in a comprehensive way. For the purposes of today, I would like to just briefly review what some of those key issues were and why we feel that it is absolutely essential, if we are to go beyond reacting to incidents and crises, to develop this type of policy framework.

I'll give you some of the premises we work from. The first is that we believe the present use of incarceration and sentencing in Canada is on the whole excessive and should be reduced.

There should be a sustained effort to reduce the length of terms of incarceration. Sentencing policies and correctional practices should be built on respect for the principles of gradual release. Sustained efforts should be made to improve the variety, quality, and extent of programs whose goal is to enhance opportunities for rehabilitation and successful reintegration into society for those serving sentences in institutions and in the community.

There were a number of positions of the Sentencing Commission that we supported. They are as follows.

We agree that the fundamental purpose of sentencing is to preserve the authority of and to promote respect for the law through the imposition of just sanctions. The paramount principle governing the determination of the sentence is that the sentence is proportionate to the gravity of the offence and the degree of responsibility of the offender. We believe this can only be achieved with sentencing guidelines. This cannot be achieved in an environment in which we pick particular offences and

[Translation]

Je crois qu'au cours des 20 dernières années, le Canada s'est distingué sur la scène nationale comme étant l'un des pays ayant élaboré certaines des meilleures politiques au monde dans le domaine de la justice pénale. Je mentionnerai notamment les premiers travaux de la Commission de réforme du droit, ceux de la Révision du droit correctionnel et de la Commission de détermination de la peine du Canada. Elles ont préparé des documents exhaustifs et réfléchis qui essayaient d'établir le rapport entre les corrections et la détermination de la peine dans un cadre fondé sur des principes.

La dernière fois que le gouvernement du Canada a indiqué qu'il avait l'intention d'établir un cadre politique réfléchi, exhaustif et fondé sur des principes en matière de correction est lorsqu'il a publié le document *Vers une réforme*. Comme vous le savez probablement, cette méthode coordonnée a été en fait abandonnée en 1990. Depuis, de nombreuses questions relatives aux corrections et à la détermination de la peine ont été traitées de façon fragmentaire, dans divers projets de loi qui semblent être surtout du bricolage. Nous pensons qu'il est donc pratiquement impossible d'avoir une discussion raisonnable, fondée sur des principes, sur les objectifs que nous aimerions atteindre par la détermination de la peine et sur le rôle que les corrections doivent jouer dans une stratégie de détermination de la peine.

Nous avons proposé—dès 1988 et plus récemment, dans notre mémoire—une autre solution pour traiter les questions des corrections et de la détermination de la peine dans un cadre qui, d'après nous, doit intégrer ces deux éléments. Pour aujourd'hui, j'aimerais simplement vous donner un bref aperçu de certaines des questions principales et vous dire pourquoi nous estimons qu'il est absolument essentiel d'élaborer un cadre politique de ce genre si nous ne voulons pas simplement nous contenter de réagir à des incidents et à des crises.

• 1545

J'aimerais vous présenter certaines de nos prémisses. La première est que nous croyons que la mesure dans laquelle on recourt présentement à l'incarcération est excessive et pourrait être réduite.

On devrait s'efforcer constamment de réduire la durée de l'incarcération. Les politiques de détermination de la peine et les pratiques correctionnelles devraient être axées sur les principes de la libération graduelle. On devrait s'efforcer constamment d'améliorer la diversité, la qualité et l'étendue des programmes qui ont pour objectif de favoriser la réadaptation et la réintégration sociale de toutes les personnes qui purgent des peines dans des établissements et dans la collectivité.

Nous appuyons les recommandations de la Commission canadienne sur la détermination de la peine que voici.

Nous sommes d'accord pour dire que l'objectif fondamental de la détermination de la peine consiste à préserver l'autorité et le respect de la loi par l'imposition de peines justes. Le premier principe qui régit la détermination de la peine est que celle-ci soit proportionnelle à la gravité de l'infraction et au degré de responsabilité du contrevenant à l'égard de cette infraction. Nous croyons que ce principe ne peut être appliqué sans lignes directrices en matière de détermination de la peine. Cet objectif

[Texte]

attach particular penalties to them without looking at the whole sentencing structure and the whole system of penal sanctions in a comprehensive way.

We believe a sentence should be the least onerous sanction appropriate in the circumstances and the maximum penalty prescribed for an offence should be imposed only in the most serious cases. We are concerned that the current maximum penalties under law are not a useful guide to judge the determination of sentencing. Our current maximums tend to be excessive, and a consequence of that is that there's no helpful guidance to judges in determining appropriate sentences. Again, this speaks for the need for sentencing guidelines.

The maximum term of imprisonment for most criminal offences should be no more than 12 years. Each criminal offence should be categorized by reference to a presumption that the offence does or does not warrant custody. Minimum sentences should be abolished. This is particularly important.

One of the concerns we have is that the less comprehensible sentencing becomes and the less clearly it is tied to a series of principles, the more pressure there is to introduce mandatory minimum sentences through Parliament. We're already seeing evidence of that today. Our agency is concerned that without dealing with sentencing in a comprehensive way we'll end up with a patchwork of mandatory minimums. We'll make the whole system of sentencing even less clear and it will engender less public confidence than we have today.

Indeterminate sentences should be abolished. Voluntary services should be available to persons in custody and on release.

These are all recommendations of the Sentencing Commission of Canada with which we agree. Our basic response is that we think we should be dealing with issues of sentencing and corrections in a prominent policy framework, but we should understand the different objectives these two systems have.

In particular, we're concerned that issues of gradual release are not confused with issues and principles of sentencing and that we don't use amendments to programs of gradual release as a way to enhance sentences rather than to deal with sentencing itself in a manner that's of principle.

Dealing now specifically with the bills in front of us, it's my intention to go through and make specific recommendations in relation to some of the provisions in those bills.

We agree that the purpose of sentencing should be that you contribute to a just, peaceful, and safe society. We also agree, of course, with crime prevention.

The introduction of the phrase along with crime prevention has caused us some concern, however, in the statement of principle, as it changes the meaning of the phrase as we understand it from a fairly modest notion that sentencing can

[Traduction]

ne peut être atteint dans un contexte où nous choisissons certaines infractions et que nous leur assignons certaines peines sans tenir compte de l'ensemble de la structure de détermination de la peine et de l'ensemble du système de sanctions pénales d'une manière exhaustive.

Nous croyons que la peine doit être la sanction la moins lourde dans les circonstances, et la pénalité maximale prévue pour un délit ne devrait être imposée que dans les cas les plus graves. Nous croyons que les peines maximales prévues à l'heure actuelle dans la loi ne sont pas d'un grand secours pour juger la détermination de la peine. Les peines maximales actuelles sont en général excessives et c'est pourquoi elles ne sont pas d'une grande utilité aux juges lorsque ceux-ci doivent déterminer les peines appropriées. Encore une fois, cela souligne la nécessité d'avoir des lignes directrices en matière d'établissement de la peine.

La durée d'emprisonnement maximale pour les crimes les plus graves ne devrait pas dépasser 12 ans. Chaque infraction criminelle devrait être catégorisée selon qu'elle justifie ou non le placement sous garde. Les peines minimales devraient être abolies. Cette recommandation est particulièrement importante.

Ce que nous craignons, c'est que si la détermination de la peine devient moins compréhensible et qu'elle est moins clairement fondée sur une série de principes, plus il y aura de pressions pour que le Parlement introduise des peines minimales obligatoires. Nous en voyons déjà les premiers signes. Notre société craint que si la question de la détermination de la peine n'est pas traitée d'une façon exhaustive, nous nous retrouverons avec un ensemble hétéroclite de peines minimales obligatoires. Le système de détermination de la peine deviendra encore plus obscur et suscitera dans la population une méfiance encore plus grande qu'aujourd'hui.

Les peines pour une durée indéterminée devraient être abolies. Les services bénévoles devraient être offerts pendant la mise sous garde et à la mise en liberté.

Nous souscrivons à toutes ces recommandations de la Commission canadienne sur la détermination de la peine. Notre position fondamentale à cet égard est que nous devons traiter les questions des corrections et de la détermination de la peine dans un cadre politique permanent, mais sans perdre de vue les objectifs différents de ces deux systèmes.

Nous craignons en particulier que la libération graduelle soit confondue avec les questions et les principes de détermination de la peine et que les programmes de libération graduelle ne soient modifiés en vue d'alourdir les peines alors qu'il faudrait plutôt traiter la question de la détermination de la peine séparément et en s'appuyant sur des principes.

J'aimerais maintenant traiter plus particulièrement du projet de loi à l'étude. J'ai l'intention de faire des recommandations précises à l'égard de certaines dispositions.

Nous sommes d'accord pour dire que l'objectif des peines doit être de contribuer à faire régner la justice, la paix et la sécurité dans la société. Nous reconnaissons également, bien sûr, l'importance de la prévention du crime.

Toutefois, l'inclusion des mots «parallèlement à d'autres initiatives de prévention du crime» dans l'énoncé de principes nous inquiète puisqu'elle change le sens de cet énoncé, d'après notre interprétation. Au lieu de dire de façon assez modeste

[Text]

only contribute to a just and peaceful society to the notion that there's a list of two factors, sentencing and crime prevention, that contribute to a just and peaceful society. We think there are many other factors as well that have to do with helping communities and wouldn't be normally categorized as either sentencing or crime prevention.

[Translation]

que la peine ne peut que contribuer à maintenir une société juste et paisible, ils laissent entendre qu'il y a deux facteurs, la peine et la prévention du crime, qui contribuent au maintien d'une société juste et paisible. Nous croyons qu'il y a bien d'autres facteurs qui interviennent pour aider les collectivités et qui normalement n'appartiennent ni à la catégorie des peines ni à celle de la prévention du crime.

• 1550

We note that references to the specific purpose of incarceration, which were common in all other previous documents relating to principles that have been prepared over the last 15 years or so in Canada, have been dropped.

There has been a variety of statements that have been prepared, as I mentioned. Most of them had a clause that said imprisonment was only to be used to deal with dangerous and violent offenders, wilful default and for denunciation purposes. We would like to see those clauses brought back in so it's clear there are limits to the use of incarceration.

We're concerned about the introduction in the statement of principles of the specific aggravating circumstances of hate-motivated crimes in positions of trust. We have no difficulty with those notions being aggravating circumstances. We think they are aggravating and in fact we think the courts routinely see this as aggravating at the time of sentencing.

We're concerned that we've only taken two aggravating circumstances and attached them to the statement of principles when in fact there are many other aggravating circumstances that could also be useful, as well as many mitigating circumstances that have been ignored entirely.

It's our view that for a sensible, planned sentencing policy we need sentencing guidelines. It's within the context of sentencing guidelines that all the relevant aggravating and mitigating circumstances that should be part of sentencing policy could be articulated in detail. It's very problematic to pick just a few and to put them into the statement of principles for sentencing.

It's difficult to know how the courts would interpret the fact that other aggravating or mitigating circumstances are absent. It's our view that given that these have always been understood to be aggravating, the presence of just two may in fact do more to distort the sentencing process than to help it.

With respect to alternative measures the society supports the notion of alternative measures in principle. We feel there are many benefits that can come from that. We're also concerned, however, that in the development of alternative measures we be cognizant of some of the difficulties that have arisen in the development of these measures in other circumstances.

It would be instructive to consider some of the developments with respect to the Young Offenders Act and the alternative measures under that bill.

Nous remarquons que la mention de l'objectif précis de l'incarcération, qui se trouvait auparavant dans tous les autres documents sur les principes préparés au cours des 15 dernières années environ au Canada, n'a pas été retenue.

Comme je l'ai déjà mentionné, divers énoncés ont été préparés. La plupart d'entre eux prévoyaient qu'une peine d'emprisonnement ne serait imposée qu'aux contrevenants dangereux et violents, lorsque le contrevenant omet de se conformer et pour indiquer la réprobation. Nous aimerions que ces dispositions soient rétablies afin d'indiquer clairement les limites du recours à l'incarcération.

Nous nous inquiétons de l'introduction des crimes motivés par la haine et de l'abus d'autorité dans la liste des circonstances aggravantes précises mentionnées dans l'énoncé des principes. Nous admettons sans difficulté qu'il s'agit de circonstances aggravantes et nous croyons en fait que les tribunaux les considèrent normalement comme des circonstances aggravantes au moment du prononcé de la peine.

Nous nous inquiétons du fait que seulement deux circonstances aggravantes ont été incluses dans l'énoncé des principes alors qu'il y a en fait bien d'autres circonstances aggravantes qu'il serait également bon de prendre en considération, de même que de nombreuses circonstances atténuantes qui ont été entièrement passées sous silence.

Nous croyons qu'il nous faut des lignes directrices en matière de détermination de la peine si nous voulons une politique raisonnable et planifiée. Nous croyons que toutes les circonstances aggravantes et atténuantes qui doivent être prises en compte dans une politique de détermination de la peine devraient plutôt être détaillées dans des lignes directrices. Le fait de choisir seulement quelques circonstances et de les inclure dans l'énoncé des principes pose de nombreux problèmes.

Il est difficile d'imaginer comment les tribunaux interpréteront l'exclusion d'autres circonstances aggravantes ou atténuantes. Comme ces circonstances ont toujours été perçues comme étant aggravantes, nous croyons que le fait que deux seulement soient mentionnées n'améliorera pas le processus de détermination de la peine mais ne sera en fait qu'un autre facteur de distorsion.

La société appuie en principe les mesures de rechange. Nous croyons qu'elles présentent de nombreux avantages. Toutefois, nous estimons qu'il faut tenir compte des difficultés qui sont survenues dans l'élaboration de ces mesures dans d'autres circonstances.

Il serait utile d'examiner les conséquences des mesures de rechange prévues dans la Loi sur les jeunes contrevenants.

[Texte]

There is some evidence that in the development of alternative measures programs that are not well planned and developed they serve as much to bring people into the criminal justice system as they serve to divert them. For instance, in the province of Ontario it's interesting to note that with the development of alternative measures in the province, the rate at which police charge suspects grew dramatically. At the same time the number of absolute discharges given in Ontario dropped dramatically after the introduction of alternative measures.

It's our view therefore that if alternative measures are to be developed and targeted towards those people we truly want to divert from the system, rather than bring new people into the system, federal standards should be established to ensure that the implementation of these programs in provinces accomplishes its intended purpose.

We would agree with the emphasis being given to sentencing hearings. We think it's a very important part of the whole judicial process and we agree with the proposals in that respect.

We agree with the provisions with respect to fines—in particular, determining the person's ability to pay. The only proposal we would make there is that rather than determining periods of imprisonment in default of payment of fine based on the provincial minimum wage, the federal minimum wage should be used or some other formula so that the determination of periods of incarceration are equitable across the country, not determined by minimum wages that could be set with other purposes in mind.

We agree with the emphasis on restitution. We are concerned, however, that the methods for determining the ability to pay fines are not also being applied to restitution. We're concerned that it may not address many of our concerns if the problem of incarcerating poor people because they're unable to pay fines is replaced by incarcerating poor people because they're unable to pay restitution. It seems the principle associated with the ability to pay should apply to restitution in the same manner it would apply to fines.

[Traduction]

Il y a lieu de croire que certains programmes de mesures de rechange mal planifiés et mal élaborés ont eu pour effet d'accroître le recours au système de justice pénale plutôt que de le réduire. Par exemple, il est intéressant de savoir qu'en Ontario, depuis l'adoption d'un programme de mesures de rechange, le nombre d'accusations a augmenté de façon spectaculaire. En même temps, le nombre d'absolutions inconditionnelles a diminué de façon marquée depuis l'entrée en vigueur de ce programme.

C'est pourquoi nous croyons que si des mesures de rechange doivent être élaborées pour réduire le nombre de poursuites et non pas pour placer sous la coupe du système de justice pénale un plus grand nombre de personnes, il faut établir des normes fédérales pour s'assurer que les programmes mis en oeuvre par les provinces atteindront l'objectif voulu.

Nous acceptons l'importance accordée aux audiences de détermination de la peine. Nous croyons qu'elles constituent un élément très important du processus judiciaire et nous appuyons les dispositions à cet égard.

Nous acceptons les dispositions relatives aux amendes—en particulier celles qui exigent qu'on détermine la capacité de payer. Notre seule suggestion serait de déterminer la durée de l'incarcération en se fondant sur le salaire minimum fédéral plutôt que provincial afin que la durée de l'incarcération soit comparable dans tout le pays et non pas liée à des salaires minimums établis pour atteindre d'autres objectifs.

Nous approuvons l'importance accordée au dédommagement. Toutefois, nous nous inquiétons du fait que les méthodes utilisées pour déterminer la capacité de payer des amendes ne s'appliquent pas au dédommagement. Nous craignons que ces dispositions ne répondent pas à plusieurs de nos préoccupations si le problème de l'incarcération des pauvres incapables de payer leurs amendes est remplacé par l'incarcération des pauvres qui n'auront pas le moyen de verser un dédommagement. Il semble que le principe de la capacité de payer devrait s'appliquer au dédommagement tout comme aux amendes.

• 1555

On this point I wanted to point out that the press release material released with these bills made reference to the fact that 30% of people in jail are there for non-payment of fine. That's not true in fact. The accurate statement is that 30% of admissions are people who have been unable to pay fines. The important thing is that since the periods of those who fall into that group of admissions are very short, they constitute about 4% of the actual prison population on any given day.

I'm a little concerned that some members of the committee might be led to believe the provisions regarding fines would have a substantial effect on incarceration rates. That's not the case. We agree in principle with the notion of the ability to pay fines and not locking people up because of their financial circumstances. But I don't think we should allow ourselves to believe that this will in a substantial way alleviate the problems of overcrowding in our prisons.

Sur ce point, je vous signale que le communiqué publié lors du dépôt de ces projets de loi disait que 30 p. 100 des personnes emprisonnées doivent leur incarcération au non-paiement d'une amende. Ce n'est pas vrai. En fait, ce n'est que 30 p. 100 des admissions qui entrent dans cette catégorie. Ce qu'il importe de savoir, c'est que comme la période de détention de ces personnes est très courte, elles ne constituent jamais plus de 4 p. 100 de la population carcérale.

Je crains un peu que certains membres du comité n'aient l'impression que les dispositions relatives aux amendes auront pour effet de réduire considérablement les taux d'incarcération. Ce n'est pas le cas. Nous acceptons en principe l'idée de déterminer la capacité de payer des amendes et de ne pas emprisonner les gens à cause de leur situation financière. Mais je pense que nous aurions tort de croire que cela contribuera de façon importante à réduire le problème de la surpopulation de nos établissements pénitentiaires.

[Text]

Let me turn to the question of intermediate sanctions. We agree with many of the proposals in relation to probation, but we have serious concerns about the proposal to increase the maximum penalties for a breach of probation. It's our view that there's no need to increase the penalty. We're not aware now that the actual penalties available under summary conviction are inadequate to meet the demands of the court. We're not aware of any evidence that says the maximums are being used at all, let alone frequently.

We're very concerned that when there are already other provisions, such as sentencing on the original offence or sentencing on any new offences, increasing the term of imprisonment available for breach of probation is simply unnecessary and probably creates a false expectation. It reflects back to the other concern I had about realistic maximums. Simply increasing maximums when in fact there's no intent to use them generates considerable public cynicism and only leads to demands for mandatory minimums.

Conditional sentences are completely unworkable as proposed in this legislation. What we have is a situation where those who are placed on probation could be subject to a maximum three-year term, whereas the more serious offenders presumably are subject to a maximum of two years under a conditional sentence. As the legislation states, the person would be sentenced to a period of incarceration and then allowed to serve the sentence in the community.

I think we should keep in mind that in Ontario the average term of probation is 15 months and the average jail term is 78 days. If we were to apply that particular standard to this bill, it would mean that the more serious offenders for whom the judge was considering a conditional sentence would be sentenced to 78 days and required to serve that under supervision in the community, whereas the less serious offender could be given up to three years on probation.

The alternative, of course, is for the judge to decide on the period of supervision and make that the default prison sentence. If that's the case, where the judge is sentencing a person to 15 months when otherwise he would have sentenced him to 78 days, then we clearly have a bill that can have no effect other than to substantially increase the rate of incarceration for these moderate offenders.

We think this type of provision, which in fact is unworkable in the field, is only going to lead to further public confusion. It's public confusion about what to expect from the criminal justice system and how it works that contributes most to the discontent about the criminal justice system, rather than the simple absence of harshness.

[Translation]

J'aimerais vous parler des sanctions intermédiaires. Nous acceptons plusieurs des propositions relatives à la probation, mais nous avons de graves préoccupations au sujet de la disposition qui prévoit l'accroissement des peines maximales pour le non-respect d'une ordonnance de probation. Nous croyons qu'il n'est pas nécessaire d'alourdir la peine. A notre connaissance, rien n'indique que les peines qui peuvent à l'heure actuelle être imposées par procédure sommaire ne répondent pas aux exigences des tribunaux. A notre connaissance, rien ne prouve que les peines maximales soient jamais imposées, et encore moins qu'on y ait fréquemment recours.

Comme il y a déjà d'autres dispositions, comme celles relatives à la détermination de la peine pour la première infraction ou pour toute nouvelle infraction, nous croyons qu'il est tout à fait inutile de prolonger la durée d'emprisonnement possible pour le non-respect d'une ordonnance de probation et que cela créerait probablement des attentes qui seraient nécessairement déçues. Cela me ramène à ma préoccupation au sujet des peines maximales réalistes. Le simple fait d'accroître les peines maximales alors qu'on n'a aucune intention de les imposer crée passablement de cynisme dans la population et ne peut qu'entraîner de nouvelles pressions en faveur de peines minimales obligatoires.

Les condamnations avec sursis, telles que proposées dans ce projet de loi, sont tout à fait inapplicables. Elles créeraient une situation où une personne sous probation pourrait être assujettie à une incarcération maximale de trois ans alors que les contrevenants ayant commis des délits plus graves recevraient une condamnation avec sursis d'une durée maximale de deux ans. Le projet de loi prévoit que le contrevenant sera condamné à une période d'incarcération et qu'il pourra purger le reste de sa peine dans la collectivité.

Je pense qu'il ne faudrait pas oublier qu'en Ontario la durée moyenne d'une période de probation est de 15 mois et que la durée moyenne d'une peine d'emprisonnement est de 78 jours. Si les dispositions de ce projet de loi sont appliquées, les contrevenants ayant commis les crimes les plus graves et pour lesquels le juge envisage une condamnation avec sursis seront condamnés à une peine de 78 jours qu'ils devront purger sous surveillance dans la collectivité alors que les personnes ayant commis des délits moins graves pourront être mises sous probation pendant trois ans.

La solution de rechange est évidemment que le juge établisse une période de surveillance qui deviendrait la peine d'emprisonnement en tant que non-respect des conditions de probation. Si c'est le cas et qu'un juge impose une peine de 15 mois à une personne qui auparavant aurait été condamnée à 78 jours, alors il est clair que ce projet de loi n'aura d'autre effet que d'accroître considérablement le taux d'incarcération des contrevenants commettant des délits moins graves.

Nous pensons que ces dispositions ne pourront pas être appliquées et qu'elles ne feront qu'accroître la confusion dans la population. C'est parce que la population ne sait pas à quoi s'attendre de la part du système de justice pénale et qu'elle ne comprend pas son fonctionnement qu'il y a tant de mécontentement à l'égard du système. Il ne tient pas simplement à l'absence de peines plus sévères.

[Texte]

With respect to judicial review and the proposals to articulate the evidence to be brought before it, our concern with judicial review is that the purpose of the review is not defined in the act.

It's difficult to talk about what's relevant to judicial review if its purpose itself has not been defined. It is our view that the judicial review is an opportunity to assess the risks a person presents if he or she is to be released into the community. The matter of sentencing was dealt with at the time of conviction.

If the purpose of the hearing was set out, then any evidence the judge wishes to have heard in court would be appropriate providing the evidence was relevant to the question of future risk.

I'm going to finish my comments at that point and let Jim go on with remarks on the provisions of Bill C-45. You'll then ask questions, if you wish.

Mr. MacLachrie: With regard to C-45, addressing the question of inmate statutory release, we feel that denying an inmate's statutory release really contradicts the philosophy of parole.

The parole really aims to gradually reintegrate offenders into the community. If an offender is incarcerated until the full expiration of his or her sentence, then the offender will be released with no supervision whatever. This isn't new to this committee; I'm sure you've heard that before.

Further, if an inmate will reoffend upon release, keeping the offender incarcerated for a full sentence is only really a short-term solution. If an offender is such a risk to the community, he or she should be held in a mental institution under mental health laws. There's the potential for mental health laws to be used much more effectively in dealing with these offenders.

So our recommendation is that the proposed change to facilitate denial of statutory release to sex offenders not be approved and that we rely on the mental health services.

Another element relates to determining whether a child sex offender is likely to reoffend prior to sentence expiration. We have great concerns that this proposed amendment will really cause the development of a special class of victim. For us that means that if this were to go through, then ultimately, over a period of time, we'd begin to identify more and more classes of victims. We don't believe that's really the right way to go. The sentence originally handed down should have reflected the level of harm done and should not be revisited at the time of release.

Another position we take is that child sex offenders must have equal access to appropriate community supervision programs as an alternative to being denied statutory release. One of the things happening in this series of amendments is

[Traduction]

En ce qui concerne la révision judiciaire et les dispositions précisant les éléments de preuve qui doivent y être présentés, ce qui nous inquiète, c'est que l'objectif de cette révision n'est pas défini dans la loi.

Il est difficile de dire ce qui doit être pris en compte lors de la révision judiciaire puisque son objectif n'est pas défini. A notre avis, la révision judiciaire est l'occasion d'évaluer le risque que présenterait une personne si elle était libérée. La question de la peine est déterminée au moment de la condamnation.

• 1600

Si l'objectif visé était énoncé, alors toutes les preuves que le juge aurait entendues au tribunal seraient recevables dans la mesure où elles porteraient sur la question du risque futur.

Quant à moi, je m'arrêterai là et c'est Jim qui va poursuivre en vous présentant nos remarques sur le projet de loi C-45. Vous pourrez ensuite poser des questions, si vous le souhaitez.

M. MacLachrie: Au sujet de la question de la libération d'office qui figure dans les dispositions du projet de loi C-45, nous pensons que de la refuser à un détenu va ni plus ni moins à l'encontre de la théorie qui sous-tend la notion de libération conditionnelle.

La libération conditionnelle vise ni plus ni moins à réintégrer graduellement les contrevenants dans la collectivité. Si un contrevenant est incarcéré pour toute la durée de sa peine, cela signifie qu'à l'expiration de sa peine il sera libéré sans surveillance aucune. Ce n'est pas la première fois que vous entendez cela; je suis sûr que vous l'avez déjà entendu.

En outre, si un détenu récidive, une fois libéré, son incarcération jusqu'à l'expiration de sa peine ne correspond plus qu'à une solution à court terme. Si un contrevenant est dangereux au point de représenter un risque pour la société, il doit être maintenu dans un établissement pour aliénés mentaux en vertu des lois qui régissent cette condition. Il est possible, dans le cas de ces contrevenants, de faire intervenir plus efficacement les dispositions législatives sur la santé mentale.

Voici donc ce que nous recommandons: les modifications proposées pour qu'il soit désormais plus facile de refuser la libération d'office aux délinquants sexuels devraient être rejetées au profit d'un recours plus intensif aux services de santé mentale.

Il y a en outre la question connexe de la probabilité de récidive avant l'expiration de la peine dans le cas d'un agresseur sexuel d'enfant. Nous craignons énormément que cette modification proposée aboutisse à l'établissement d'une classe spéciale de victimes. Selon nous, si on adoptait cette proposition, en fin de compte, après un certain temps, on aboutirait à la multiplication des classes de victimes. Nous ne pensons pas que cela soit souhaitable. La peine imposée au départ devrait tenir compte des torts causés et ne devrait pas faire l'objet d'un réexamen au moment de l'élargissement du détenu.

Par ailleurs, nous pensons que les agresseurs sexuels d'enfant devraient, au même titre que les autres, avoir accès à des programmes de surveillance locale appropriés pour éviter de devoir leur refuser la libération d'office. On constate, à

[Text]

that we're saying, for example, that the introduction to the act refers to the special services that might be made available to child sex offenders. We understand why that was considered, but as far as we're concerned, all offenders should have equal access to programs of treatment.

The proposed amendments also include provisions that clearly define sentence calculation for new offences. They eliminate the possibility of offenders being released from prison shortly after receiving new sentences. Fundamentally we do not have any trouble with that recommendation and amendment.

On the business of the inmates' room and board, offenders should be responsible for a share of the costs of incarceration in order to promote a sense of social responsibility. That's the position we would hold. However, we feel this principle must be exercised with great caution, because the welfare of families of offenders and the ability of offenders to re-establish themselves upon release must not be jeopardized.

Offenders' reintegration into the community is difficult in the most ideal circumstances. The stress an offender may experience, or the stress of his family if they've been struggling financially, is something which should be brought to mind as we consider this particular move. In fact it's believed and it's our view that maybe this is something that could be appropriately dealt with in the hands of the commissioner of corrections, who could make those determinations.

Let me turn to the business of National Parole Board member discipline. We have no problem with some kind of accountability, some kind of means by which a Parole Board member who is not operating properly or judges who are unable to perform their duties. . . We have no problem with the notion. However, we are concerned that safeguards on the use of this against individual parole board members, who may have made decisions in good faith on the best of the available information. . . that they would be protected from particular action.

That concludes our remarks on that, Mr. Chairman. We'd be happy to answer questions.

The Chair: We'll go to Elizabeth Fry now.

Ms Kim Pate (Executive Director, Canadian Association of Elizabeth Fry Societies): I'd like to thank the committee for inviting us to present on Bill C-41 and Bill C-45, and I'd like to express regrets on behalf of members of my board who had hoped to be able to attend. Part of it was the season, other commitments and the short notice in terms of turnaround and getting some of these materials together. So if you could record that the regrets are in place from our board members, that would be appreciated.

[Translation]

l'occasion de cette nouvelle série de modifications, que, par exemple, dans l'introduction, on signale des services spéciaux éventuels qui seraient mis à la disposition des agresseurs sexuels d'enfant. Nous comprenons bien l'intention ici mais selon nous, tous les contrevenants devraient, par souci d'équité, avoir accès à des programmes de traitement.

Les modifications proposées comportent des dispositions qui définissent clairement le calcul de la peine dans le cas de nouvelles infractions. Ces modifications interdisent désormais que les contrevenants soient libérés peu de temps après le prononcé de nouvelles sentences. Nous ne voyons aucun inconvénient en substance à cette recommandation et à cette modification.

Pour ce qui est des frais de chambre et pension qu'assumeraient les détenus, selon nous, les contrevenants devraient assumer une partie des coûts de leur incarcération afin de promouvoir chez eux le sens de la responsabilité sociale. Toutefois, nous pensons qu'une grande prudence s'impose dans l'application de ce principe car il ne faudrait pas compromettre le bien-être des familles des contrevenants ou les chances de ces derniers de se réinsérer une fois mis en liberté.

La réintégration des contrevenants dans la collectivité est difficile même dans les meilleures conditions. Les contrevenants peuvent composer avec leur propre stress ou celui de leurs familles, si elles ont connu des difficultés financières pendant l'incarcération, et c'est un élément dont il faudrait tenir compte dans l'application de cette recommandation. D'aucuns pensent, et nous sommes de leur avis, qu'il faudrait peut-être confier cette question au commissaire du Service correctionnel, qui se chargerait de prendre des décisions appropriées.

Passons maintenant à la question des mesures disciplinaires à l'intention des membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Nous ne voyons pas d'inconvénient à ce que l'on responsabilise les membres de la Commission afin que ceux parmi eux qui n'exercent pas bien leurs fonctions ou encore afin que les juges qui n'accomplissent pas leurs tâches. . . Nous ne voyons pas d'inconvénient à cela. Toutefois, nous pensons qu'il faudrait prévoir des garanties dont pourraient se prévaloir les membres de la Commission qui auraient pris des décisions en leur âme et conscience, sur la foi des renseignements disponibles. . . Nous pensons qu'il faudrait protéger les membres de la Commission.

• 1605

Monsieur le président, ce sont là les remarques que nous souhaitons faire. Nous répondrons volontiers à vos questions.

Le président: Nous passons maintenant à la représentante de la Société Elizabeth Fry.

Mme Kim Pate (directrice exécutive, Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry): Je tiens à remercier les membres du comité de nous avoir invités à témoigner au sujet des dispositions des projets de loi C-41 et C-45. Je tiens à vous transmettre les excuses des membres de notre conseil d'administration qui souhaitent m'accompagner mais qui, à cause de leur emploi du temps serré en cette saison ou encore à cause de tâches urgentes, n'ont pas pu préparer leur témoignage, n'ont pas pu venir. Je vous prie donc d'accepter officiellement les excuses que je vous fais en leur nom.

[Texte]

Our association is comprised of 21 member organizations that provide direct service at the community level across this country, working predominantly with young women and girls who have come into conflict with the law or are at risk of coming into conflict with the law. As my colleagues from the John Howard Society described, we too have an extensive volunteer base and volunteer hours, and we believe we have a significant contribution to make in the criminal justice field. We come from that perspective as we make our comments today.

I'd like to start with some overall comments about the constituency that we feel will be most impacted by these proposed amendments to Bills C-41 and C-45, followed by a response to some of the specific points raised in the bills. We too feel that there is a long history in Canada of looking to what the overall recommendations for sentencing have been, and we think Canada has taken incredible leadership internationally in terms of sentencing policies and guidelines and provisions. We also know that from as far back as the Archambault report of 1938, Canada has been seen as one of the key countries recommending the limited use of incarceration. We've seen that theme throughout most of the national reports that have come out of the predecessors to this committee.

Yet even with that historical backdrop, we're still seeing more than 80% of the budget for adult corrections being devoted to sanctions and the use of incarceration, with only 10% to 15% of the budget actually going to community correction. So we draw attention to that anomaly.

When we look at the issue of federally sentenced women, 1993 figures indicate that it costs approximately \$92,000 per year to incarcerate each woman in the Prison for Women in Kingston, which is the only federal prison at this time. There are suggestions that it may cost even more than that in the new prisons that are being built, and at a time when we're seeing increased sentencing patterns for women. Whether that's because of a judicial understanding that there will be new places to send women, we're not certain. Those are areas where we've requested more follow up and research from the government.

In addition to the cost, we see some of the results of what came out of the 1990 task force on federally sentenced women flying in the face of incarceration as being the most viable option for the women that we see going into prison. We know that 60% of the offences for which women were imprisoned in P4W at the time the task force was done were non-violent offences—property and drug-type offences. Of women at Prison for Women, 41% were first-time offenders and 50% had never been in prison before.

Some 68% had never had waged work or had experienced chronic unemployment prior to incarceration. As well, two-thirds of them were mothers and about 70% of them were single and sole-support parents at the time they were

[Traduction]

Notre association comprend 21 organisations qui prodiguent des services directs à l'échelle locale dans toutes les provinces, et ce à une clientèle composée essentiellement de jeunes femmes et de jeunes filles qui ont des démêlés avec la justice ou qui risquent d'en avoir. Tout comme mes collègues de la Société John Howard, nous comptons nous aussi énormément sur les bénévoles, et nous pensons que nous avons une contribution appréciable à faire dans le domaine de la justice pénale. C'est à cause de cela que nous vous présentons cet exposé aujourd'hui.

Je commencerai par quelques remarques générales sur le groupe qui, à notre avis, sera le plus touché par les modifications proposées dans les projets de loi C-41 et C-45. Ensuite, j'aborderai certains détails précis des dispositions des projets de loi. Nous pensons qu'au Canada nous avons de longue date tenu compte des recommandations d'ensemble portant sur la détermination de la peine et nous pensons que le Canada s'est taillé à l'échelle internationale une formidable place de chef de file pour ce qui est des orientations et dispositions législatives concernant la détermination de la peine. Nous savons également que depuis une époque aussi lointaine que celle de la publication du rapport Archambault en 1938, le Canada n'a cessé de compter parmi les pays qui réclamaient le plus vigoureusement l'usage restreint de l'incarcération. Nous retrouvons constamment ce thème dans la plupart des rapports nationaux préparés par vos prédécesseurs.

Et pourtant, malgré ces références historiques, on constate encore que plus de 80 p. 100 du budget des services correctionnels pour adultes est consacré à l'imposition de sanctions, au recours à des peines d'emprisonnement, alors que seulement 10 à 15 p. 100 de ce budget sert à la mise en place de mesures à l'échelle locale. Nous tenions donc à vous signaler cette anomalie.

Pour ce qui est des femmes qui se voient imposer une peine par les tribunaux fédéraux, on constate, d'après les chiffres de 1993, qu'il en coûte environ 92 000\$ par année pour l'emprisonnement de chaque femme à la prison pour femmes de Kingston, qui est le seul pénitencier fédéral qui les abrite pour l'instant. On dit qu'il en coûtera davantage quand les prisons qui sont actuellement en chantier seront terminées, et l'on constate une tendance à imposer des peines de plus en plus longues aux femmes. On peut se demander s'il en est ainsi parce que les juges savent que désormais ils pourront compter sur des places supplémentaires pour les femmes. Nous avons demandé à cet égard plus d'analyse et de suivi de la part du gouvernement.

Outre le coût, nous constatons que l'étude de 1990 sur les femmes détenues dans des établissements fédéraux s'est prononcée fermement contre l'incarcération qui n'est pas jugée la solution la plus viable dans le cas des femmes. Nous savons que 60 p. 100 des femmes qui étaient incarcérées à la prison pour femmes au moment de l'étude l'étaient pour des crimes non violents—voies, ou crimes faisant intervenir des stupéfiants. La population carcérale de la prison des femmes était composée à 41 p. 100 de délinquantes primaires et 50 p. 100 d'entre elles n'avaient jamais été écrouées auparavant.

Quelque 68 p. 100 d'entre elles n'avaient jamais eu un travail rémunéré ou avaient connu un chômage chronique avant leur incarcération. En outre, les deux tiers d'entre elles étaient des mères et quelque 70 p. 100 étaient célibataires et seul

[Text]

incarcerated, and had been single parents and sole-support parents for most of their child or children's lives. About 57% have experienced major disruptions early in their lives. The majority have experienced death and/or been taken into state care at some point. Of all of the federally sentenced women, 82% had experienced significant physical and/or sexual abuse in the past, and that figure goes up to 90% when you look at first nations women alone.

[Translation]

soutien de famille au moment de leur incarcération, et elles avaient été dans cette situation pour le gros de la vie de leurs enfants. Quelque 57 p. 100 avaient connu des expériences traumatisantes majeures au cours de leur vie. Elles ont, pour la majorité, connu la mort et/ou été faites pupilles de l'État à un moment donné. Quatre-vingt deux p. 100 du total des femmes qui ont purgé leur peine dans un établissement fédéral ont été victimes d'agressions sexuelles et/ou physiques graves par le passé et ce chiffre passe à 90 p. 100 quand on ne considère que les femmes autochtones.

• 1610

Approximately 60% of the women at the Prison for Women admit to slashing and other self-injurious behaviour, which much research has come to show is a means of trying to address some of the issues of abuse in their backgrounds. The traditional response had been—and in many cases still is—to further isolate women in a context where most of the predominant research would show that dynamic intervention and the involvement of peers is the more appropriate reaction. Certainly community-based supports are very important.

We should look at this current situation of women in the Prison for Women, the Saskatchewan Penitentiary, which is a men's prison where women are currently being held, the Regional Psychiatric Centre in Saskatoon, where women are also being held, and the Burnaby Correctional Centre for Women, where we just learned there was a woman who overdosed in segregation yesterday morning.

We are concerned about the rising tensions we're seeing in the prison, the increased use of static versus dynamic security measures for women, the overall reality of the limited resources and increasing limitations in terms of the amount of resources being allocated for women in the prison system, and the growing numbers of women being incarcerated. The Canadian Association of Elizabeth Fry Societies has grave concerns as to how the current proposed amendments to both the Criminal Code and the Corrections and Conditional Release Act will further exacerbate some of these issues.

We see some clear ties that need to be made in terms of both what's being suggested in these bills and what's currently happening to the resource allocations. Of course, those are things that are beyond the scope of the legislation, but certainly I think this committee could speak to them.

It is our suggestion that the resource allocations in terms of community-based corrections be a key piece that is addressed in terms of the reports that come out of the committee about these bills. As we mentioned previously when we were here speaking about Bill C-37, the same applies in terms of the Young Offenders Act. Even when we have progressive pieces of legislation or progressive amendments in bills, we often see that the actual reality is that the implementation of those provisions is sometimes given the least priority.

In terms of the specific bills then, Bill C-41 speaks to the sentencing reforms. Currently there aren't any clear purposes or principles of sentencing outlined in the Criminal Code, although we note that in section 718 of the Criminal Code there are

Environ 60 p. 100 des femmes détenues à la prison pour femmes, au Pénitencier de la Saskatchewan, qui est une prison pour hommes où des femmes sont actuellement détenues, au Centre régional de psychiatrie de Saskatoon où des femmes sont incarcérées, au Centre correctionnel de Burnaby pour femmes où, nous venons de l'apprendre, une femme qui était placée en isolement hier matin a été retrouvée en état de surdose.

Il faudrait analyser la situation actuelle des femmes à la Prison pour femmes, au Pénitencier de la Saskatchewan, qui est une prison pour hommes où des femmes sont actuellement détenues, au Centre régional de psychiatrie de Saskatoon où des femmes sont incarcérées, au Centre correctionnel de Burnaby pour femmes où, nous venons de l'apprendre, une femme qui était placée en isolement hier matin a été retrouvée en état de surdose.

Nous nous inquiétons des tensions qui montent dans la prison, du recours accru aux mesures de sécurité statiques plutôt que dynamiques, nous nous inquiétons des ressources limitées et de l'augmentation des restrictions sur les ressources destinées aux femmes détenues dans le système carcéral, et nous nous inquiétons du nombre croissant de femmes qui sont incarcérées. L'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry a de vives préoccupations quant à la façon dont les modifications proposées au Code criminel et à la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, risquent d'aggraver les choses dans certaines situations que nous venons de décrire.

Nous pensons qu'il faut établir des liens très nets entre les propositions contenues dans ces projets de loi et la répartition actuelle des ressources. Bien entendu, il y a des éléments qui échappent aux dispositions de la loi mais pour ma part, je pense qu'il faut absolument que les membres de ce comité s'y intéressent.

Selon nous, la répartition des ressources du point de vue des mesures que l'on peut prendre localement constitue un élément central que l'on doit absolument retrouver dans les rapports que préparera votre comité concernant ces projets de loi. Dans notre témoignage concernant le projet de loi C-37, modifications à la Loi sur les jeunes contrevenants, nous l'avons dit et ce que nous avons dit alors s'applique aussi aux femmes. On l'a constaté: très souvent, la mise en oeuvre de mesures ou de modifications législatives progressistes se voit accorder un rang bien inférieur dans l'ordre des priorités.

Les dispositions du projet de loi C-41 portent sur une réforme de la détermination de la peine. Actuellement, le Code criminel est muet quant aux objectifs et aux principes régissant la détermination de la peine, même si nous constatons qu'à

[Texte]

certainly some suggestions of purpose and principles hidden there. It's our position that the purpose and principles of sentence are fundamental and should be articulated clearly. We think there needs to be a prioritizing of which principles should be looked to first.

We recognize that the public pressure on this committee, on the government, and certainly on all members of Parliament is to look to denunciation and deterrents. It would be our recommendation that they not form, given the research nationally and internationally that clearly shows that those have not been effective principles of sentencing and have not been effective in fact in doing either of what their aims are.

But if they are to be maintained in the bill we would suggest that the legislation take the lowest priority. In fact we recognize that societal safety is best achieved by addressing the rehabilitative needs of offenders. If we're going to have a safe society, we need to ensure that the individuals re-entering society from prison in some way have their concerns, needs, and issues addressed in a way that assists and enhances their safety in the community as opposed to perpetuating or increasing their safety. Certainly all the work that's been done on the impact of punitive sanctions and prison violence flies in the face of those approaches, achieving that end.

We would also support the introduction within that section of the anti-hate provisions. We certainly agree they're an aggravating circumstance in sentencing and feel they need to be addressed. We think it is very important that the legislation strongly reflect society's abhorrence of crimes committed out of hate as a result of a person's colour, race, nationality, religion, age, gender, physical or mental disability and/or sexual orientation.

We also submit that the term "sexual orientation" need not be defined, because we certainly have a concern about the exclusionary as opposed to the inclusionary aspect of definitions. We'd prefer to have that remain an open definition.

We also believe it would be important to include some indication of cultural biases and the impact on issues that are not always as readily apparent in terms of race and colour. Those sorts of differentiations will be important. Ethnocultural issues need to be addressed.

We also vigorously oppose the minimum sentences provisions and would encourage the abolition of mandatory minimum sentences in the Criminal Code. The impact has clearly been seen as detrimental in terms of the influence on victims coming forward. We're increasingly having concerns about the number of women who are reporting that they will not proceed with even going to the system when they recognize the results are that they'll likely have partners facing mandatory minimum sentences.

[Traduction]

l'article 718 du Code, on peut déceler certains éléments d'objectif ou de principes. Selon nous, l'objectif et les principes de la détermination de la peine sont fondamentaux et devraient être précisés clairement. Nous pensons qu'il faut établir un ordre prioritaire et que les principes régissant la détermination de la peine devraient venir en tête de liste.

Nous reconnaissons que les membres du comité sont soumis à des pressions exercées par le grand public, et que c'est vrai aussi pour le gouvernement, comme du reste pour tous les députés et que le public va dans le sens de l'exemplarité de la peine et des mesures dissuasives. Nous recommandons toutefois que vous ne cédiez pas à ces pressions-là étant donné que toute la recherche à l'échelle nationale comme internationale indique clairement qu'il ne s'agit pas là de principes de détermination de la peine qui soient valables, leur efficacité n'ayant du reste pas été démontrée.

Toutefois, s'il fallait absolument les maintenir dans les dispositions du projet de loi, il faudrait leur donner un rang très inférieur dans l'ordre prioritaire. En fait, nous reconnaissons que c'est en répondant aux besoins de réadaptation des contrevenants que les intérêts de la société sur le plan de la sécurité sont le mieux servis. Pour que nous puissions connaître une société sûre, nous devons veiller à ce que les détenus qui s'y réinsèrent à leur sortie de prison, puissent compter sur des mesures permettant d'apaiser leurs inquiétudes et de combler leurs besoins, et cela passe par leur propre sécurité dans la collectivité. Assurément, toutes les études qui ont été faites sur l'incidence des châtiments et la violence carcérale prouvent que ce ne sont pas là des moyens d'atteindre notre objectif.

• 1615

Nous préconisons également qu'à cet article on introduise des dispositions anti-haine. Nous reconnaissons qu'il peut exister des circonstances aggravantes qui pèsent sur la détermination de la peine et nous estimons qu'il faut en tenir compte. Nous pensons qu'il est très important que les dispositions législatives témoignent vigoureusement de l'horreur que la société éprouve envers les crimes commis par haine à cause de la couleur, de la race, de la nationalité, de l'âge, du sexe, du handicap physique ou mental ou encore de l'orientation sexuelle d'une personne.

Nous pensons également que l'expression «orientation sexuelle» n'a pas besoin d'être définie car nous craignons que toute définition soit limitative plutôt qu'englobante. Voilà pourquoi nous préconisons de ne pas définir cette expression.

Nous croyons également qu'il serait important d'inclure une aux préjugés culturels et à leurs conséquences, ce que les termes race et couleur n'englobent pas toujours. Ce genre de nuances sera important. Les questions ethnoculturelles doivent être abordées.

Nous nous opposons aussi vigoureusement aux dispositions concernant les peines minimales et nous réclamons l'abolition des peines minimales obligatoires contenues dans le Code criminel. Les conséquences de leur inclusion sont nettement négatives car elles dissuadent les victimes de porter plainte. Un nombre de plus en plus grand de femmes renoncent à porter plainte parce qu'elles reconnaissent que le résultat de leur geste entraînera pour leur partenaire des sentences minimales obligatoires.

[Text]

We need to be clear, as we're looking at some of these issues, that the more we create a more stringent and certain result for some offences, the more we're driving a wedge between the needs of the individuals and the legislation that's purporting to protect them.

In terms of provisions for victims with respect to section 745 hearings, it's important again to remind ourselves that section 745 is there to deal with the future risk of an applicant. If there's information relevant to future risk, it's important it be considered, but we would submit that information presented by any individual—a victim or anybody else who might have an interest—if it does not go to the assessment of risk, would not be relevant at that point.

The other issues—the mitigating and aggravating circumstances—are most appropriately applied at the time of sentencing and certainly are applicable to sentencing, but not to the separate determination of the risk of the future applicant and therefore eligibility for a gradual release.

In terms of the restitution provisions, we certainly have concerns about this section. The primary concern is we don't want to see the criminal courts become a means of addressing civil remedies. It would appear that by the introduction of these provisions we'd be looking at civil remedies in essence being meted out by criminal courts. Given that we already have overburdened criminal courts, we feel it's an impractical application of resources and time for the criminal courts.

In addition to the issue of the dollar figures, we feel that the ability to prove damages and all of those matters is generally outside the purview of the role of the criminal courts and would be inappropriate.

Alternatively, we would suggest perhaps provisions should be made for the enforcement of criminal judgment of liability, which would leave the assessment of damages, then, to a civil court. That's an option that may be looked at rather than placing this within the responsibility of the criminal courts. We feel very strongly, though, that it should not be a provision that basically results in the criminal courts becoming collections agencies for insurance companies and the like.

We're also concerned that this not be a way for the provinces to relinquish responsibility for compensation funds. Certainly we're aware that many women and children who have been victimized have increasingly sought compensation from such funds, and we don't want to see those opportunities limited by a provision such as this. We don't want to see a situation where they would be forced to fight further in the courts, often with no resources to do so.

[Translation]

Devant ces questions—là, il faut bien reconnaître que plus les conséquences de certaines infractions sont graves et incontournables, plus nous creusons le fossé entre les besoins des victimes et les dispositions législatives qui sont supposées les protéger.

Pour ce qui est des dispositions à l'intention des victimes prévues à l'article 745 concernant les audiences, il est important de se rappeler que cet article vise à prévoir le danger futur que représente celui ou celle qui demande la révision. Si des renseignements pertinents concernant le danger existent, il est important qu'on les prenne en compte, mais nous prétendons que des renseignements présentés par un particulier—une victime ou une autre personne intéressée—ne pourraient pas être considérés comme pertinents s'ils dépassent le cadre de l'évaluation du risque.

Quant aux autres questions—les circonstances atténuantes ou aggravantes—la façon la plus appropriée d'en tenir compte serait au moment de la détermination de la peine car elles sont certainement pertinentes à ce moment—là, mais on ne devrait pas en tenir compte au moment de l'évaluation du risque que représente celui ou celle qui demande la révision et, par conséquent, elles ne devraient pas avoir une incidence sur l'admissibilité à une libération graduelle.

Pour ce qui est des dispositions sur la restitution, nous nous en inquiétons. Notre principale préoccupation tient au fait que nous ne voyons pas comment un tribunal correctionnel pourrait constituer un moyen d'offrir un recours civil. Il nous semble que si nous adoptons ces dispositions—là, les recours civils seraient dès lors accordés par des tribunaux correctionnels. Étant donné que ces tribunaux sont déjà très encombrés, nous pensons que c'est là une utilisation peu pratique de leurs ressources et de leur temps.

Outre les considérations d'ordre financier, nous pensons que la possibilité de prouver que des dommages ont été causés échappe à la juridiction d'un tribunal correctionnel et qu'il serait peu opportun d'y avoir recours.

Nous proposons en échange que l'on prévoie des dispositions pour l'application des jugements correctionnels de responsabilité, ce qui laisserait à un tribunal civil le soin d'évaluer les dommages. C'est donc une solution que l'on pourrait envisager plutôt que de confier ce rôle aux tribunaux correctionnels. Nous sommes très fermes là-dessus car selon nous, il ne faudrait pas adopter une disposition qui transformerait les tribunaux correctionnels en agences de recouvrement pour les compagnies d'assurance et autres agences du même type.

Nous ne voulons pas non plus que cela constitue un moyen pour les provinces de renoncer à leurs responsabilités sur le plan des fonds de dédommagement. Nous savons très bien que bien des femmes et des enfants ont de plus en plus recours à ce genre de dédommagement et nous ne voudrions pas que cette solution soit désormais limitée par une disposition comme celle—là. Nous ne voudrions pas qu'à l'avenir ils soient forcés d'intenter des poursuites devant les tribunaux car bien souvent ces victimes—là n'en ont pas les moyens.

[Texte]

[Traduction]

• 1620

In terms of the payment of fines provisions, section 718.5 of the Criminal Code currently provides a direction to the court to consider whether an offender has sufficient means to pay a fine, so to some extent we feel this amendment may be superfluous. However, we certainly support the intent of the legislation to ensure there's an appropriate means test done.

We feel the introduction of legislation to provide for greater judicial discretion is appropriate, and certainly it's appropriate to have alternatives to the payment of fines as well as community service orders. We feel this is particularly relevant in terms of the history of first nations people who have been increasingly criminalized as a result of their inability to pay fines.

We also see the need for increased education of the judiciary and additional resources for things like sentencing circles and some of the other fairly progressive alternatives that have been looked at.

In terms of the provisions with respect to probation, we certainly support the notion of greater use of alternatives such as probation, but rather than see the increased use of longer terms and increased penalties, we feel it would make infinitely more sense to increase supervision, which again is really a funding issue.

Many of us are well aware of the history of probation. In some countries, notably Australia, you'll see examples of where supervision has been implemented in such a way that it truly is a supervisory support system for the individual. There are limited numbers of people on probation in any one probation officer's case-load. As opposed to increased penalties for breaches, we suggest this would support more adhesion to the conditions. Certainly that's been the result when we've seen lower probation case-loads and more supportive interventions.

We certainly support the use of alternatives to court proceedings generally. The alternative measures provisions are positive in terms of intent. We would, though, add the caution that what we've seen happen under the Young Offenders Act we would not want to see happen under these provisions.

Again, the issues of allocation of resources and direction of priority are important. Otherwise we'll likely see something akin to the net-widening effect that has happened in the young offenders system.

We also think if that provision is in, it should clearly be tied to some of the issues being outlined in terms of the principles. This is because we've also seen under the young offenders system that for any individuals who fall outside the stereotypic norms of what youths are expected to do, particularly young women, those stereotypes disproportionately impact on their inability to access alternative measures programs. I think that's of importance.

Pour ce qui est du versement des amendes, l'article 718.5 du Code criminel prévoit actuellement que le tribunal doit considérer les moyens financiers du contrevenant, et voilà pourquoi nous estimons que cette modification n'est peut-être pas nécessaire. Toutefois, nous appuyons l'intention de garantir dans les dispositions législatives une évaluation des moyens.

Nous pensons que l'introduction des dispositions prévoyant un pouvoir d'appréciation accru est louable et, assurément, il convient de pouvoir compter sur des solutions de rechange aux versements d'amendes comme sur des ordonnances de services communautaires. Nous pensons que c'est tout à fait pertinent surtout étant donné les moeurs des Premières nations dont les membres ont été exagérément criminalisés du fait qu'ils ne pouvaient pas verser les amendes imposées.

Nous pensons qu'il est grandement nécessaire de faire une meilleure oeuvre éducative concernant les ressources judiciaires et connexes qui existent comme, par exemple, les cercles de détermination de la peine et d'autres solutions de rechange progressistes que l'on a déjà envisagées.

Pour ce qui est de la probation, nous appuyons certainement un recours intensifié à des solutions comme la probation, et plutôt que d'avoir recours à des peines plus longues et à des châtiments plus sévères, nous pensons qu'il serait beaucoup plus sensé d'intensifier la supervision, ce qui par ailleurs allégerait le fardeau financier.

Nombre d'entre nous connaissent très bien l'histoire de la probation. Dans certains pays, notamment en Australie, on constate que la supervision a été mise en oeuvre de telle sorte qu'elle constitue véritablement un système d'appui pour le contrevenant. Chaque agent de probation a un nombre limité de contrevenants dont il s'occupe. Plutôt que d'imposer des peines plus sévères en cas de manquements, nous proposons que l'on adhère de façon plus stricte aux conditions imposées. Quand on a réduit le nombre de cas dont s'occupaient les agents de probation et quand on a intensifié les mesures d'appui, on a constaté des résultats bien plus positifs.

Nous appuyons certainement le recours à des solutions autres que les poursuites judiciaires. Ces mesures sont très positives du point de vue de l'intention. Toutefois, nous ajoutons une petite mise en garde: il ne faudrait pas que ce qui s'est produit dans le cas de la Loi sur les jeunes contrevenants se reproduise dans le cas de ces dispositions.

Nous le répétons, la question de la répartition des ressources et l'attribution des priorités est capitale. À défaut de cela, il se reproduira le même effet tentaculaire que nous avons constaté dans le cas du système prévu pour les jeunes contrevenants.

Nous pensons aussi que si cette disposition-là est maintenue, elle devrait être liée à la disposition concernant les principes. En effet, comme nous l'avons vu dans le cas des jeunes contrevenants, bien des sujets qui ne correspondent pas au stéréotype d'un jeune, notamment les jeunes femmes, se trouvent de façon disproportionnée écartés des programmes de solutions de rechange. Je pense que cela est capital.

[Text]

In terms of conditional sentences, again, these provisions we feel are somewhat duplicitous in terms of the current suspended sentence and probation provisions that exist. In fact we have a greater concern that the manner in which they're framed will likely result in increased incarceration as opposed to decreased use of incarceration.

In sum, we support the increased use of community service and fine option programs, but we stress the need to ensure that factors such as child care, for instance, are taken into account. We again remind committee members that many of the women subject to community service orders and fine option programs who still end up breaching often have not been able to find someone to take care of their children or else the child care has broken down. Clearly these are important options, and they certainly fit with things like the red book commitment to providing for a national child care initiative.

We'd also support the maintenance of consent to treatment provisions that were alluded to. We'd suggest greater flexibility and promotion of progressive, community-based sentencing. We would encourage judges to provide reasons for sentences. I think it's a very positive move and also underscores the need for a more progressive understanding of issues by the judiciary, which I think could go hand in hand with that type of provision.

Without some of these more progressive approaches, our concern is that Bill C-41 will only result in the increased criminalization of many of the most marginalized groups and will not result in an overall reduction in the current rates of incarceration. We think these are the underlying goals of the drafters of the legislation, and we think they're very laudable goals.

We now move on to Bill C-45, the proposed amendments that primarily impact on the Corrections and Conditional Release Act.

• 1625

We oppose the use of detention provisions and the existence of the detention provisions generally, as we do not see detention until warrant expiry as a viable means of addressing issues of community safety. Certainly we have concerns and questions about how community safety can be enhanced when you have someone detained until the end of their sentence and therefore released into the community without any supervision, as opposed to being released gradually with enhanced supervision.

We already see that it's very easy to detain someone now without removing the requirement of serious harm. We would oppose the removal of the serious harm, and certainly we're seeing that pattern with women. There have been many women detained thus far. Given the current realities in terms of how disproportionately women are being detained for everything—for example, a sentence that is not typically seen as being committed by women, i.e., robbery or aggravated assault—we're

[Translation]

Pour ce qui est des condamnations avec sursis, nous y détectons une certaine duplicité du point de vue des dispositions qui existent actuellement en matière de probation et de condamnation avec sursis. En fait, nous nous inquiétons davantage de la façon dont elles sont conçues car elles aboutiront sans doute à une durée d'incarcération plus longue plutôt qu'à un recours moindre à l'incarcération.

En somme, nous appuyons le recours accru aux services communautaires et à des programmes donnant la possibilité de verser des amendes mais nous répétons que des besoins comme la garde des enfants, par exemple, doivent être pris en compte. Nous voulons rappeler aux membres du comité que bien des femmes font l'objet d'ordonnances de services communautaires ou encore se voient imposer des amendes, mais tout cela aboutit à des manquements bien souvent car elles ne peuvent pas trouver quelqu'un pour s'occuper de leurs enfants. Il est évident que ce sont là des questions importantes et qu'elles reprennent les engagements du Livre rouge qui prévoit une vaste initiative nationale pour la garde des enfants.

Nous appuyons également le maintien du consentement dans le cas des dispositions concernant le traitement. Nous préconisons plus de souplesse et la promotion de peines progressistes purgées localement. Nous exhortons les juges à donner les raisons qui les poussent à imposer la peine qu'ils imposent. Nous estimons que c'est là une mesure fort positive et nous soulignons la nécessité que l'aile judiciaire jette un oeil plus progressiste sur toutes les questions, ce qui va de pair avec ce genre de disposition.

En l'absence de ces approches plus progressistes, nous craignons que les dispositions du projet de loi C-41 n'entraînent une criminalisation accrue d'un grand nombre de membres des groupes marginaux et qu'elles ne produisent pas la réduction d'ensemble du taux actuel d'incarcération escomptée. Nous pensons que ce sont là les objectifs qui sous-tendent les intentions des rédacteurs et nous pensons que ces objectifs sont très louables.

Nous passons maintenant aux dispositions du projet de loi C-45, modifications proposées qui auront une incidence essentiellement sur la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.

Nous sommes contre le recours aux dispositions concernant la détention et à l'existence même de ces dispositions en général puisque nous ne pensons pas que la détention jusqu'à expiration du mandat soit un moyen valable de protéger la collectivité. Nous avons assurément des préoccupations concernant la sécurité de la collectivité quand on maintient en incarcération un détenu jusqu'à ce qu'il purge la totalité de sa peine pour ensuite le relâcher sans surveillance, alors qu'une libération graduelle avec une surveillance bonifiée conviendrait beaucoup mieux selon nous.

On constate déjà qu'il est très facile d'incarcérer quelqu'un actuellement sans avoir à supprimer l'exigence de prouver que cela lui cause un tort grave. Nous nous opposons à la suppression de l'exigence de prouver un tort grave et certainement, nous avons constaté que les femmes étaient de plus en plus visées dans ce cas-ci. Bien des femmes ont été écrouées jusqu'à présent. Étant donné qu'actuellement on constate une disproportion dans le traitement infligé aux

[Texte]

seeing the women often being dealt with more harshly relative to how a man who has committed the same offence might be treated.

Rather than see the enhanced use of detention orders, we would prefer to see enhanced supervision and the increased use of proactive interventions with offenders who are perceived to be of greatest risk to our communities.

We are certainly in favour of greater protection from sex offenders and individuals who are posing threats to women and children in our communities. But I think the focus upon removing or incarcerating only those who have been caught, convicted, and then sentenced and then pursuing those as the only dangers in the community does not enhance the safety of women and children.

In fact, we would prefer to see more enhanced secure treatment opportunities in keeping with the releasing mechanisms that have been proposed for Bill C-41. If we actually see progressive sentencing, then presumably there will be more resources for more appropriate treatment of those individuals who are in need of being detained apart from society.

We also need to ensure that the programs and services that are provided are accountable. Increasingly we're hearing from the organized advocates for both women and children that they would like to see and be involved in accountability back to those groups of treatment programs, both within prisons and within the community. Certainly, many of those groups are supporting community-based interventions as a priority.

In terms of the National Parole Board, we certainly support the development of increased accountability in training of members of the Parole Board. We think those are progressive changes.

In terms of the room and board provisions, one of our fears is that this appears in many respects to be stepping back a few centuries to the time when people had to pay their jailers. We would be concerned about heading too far down this track. We want to alert the committee to something it's probably already familiar with, which is that these room and board provisions also run the risk of penalizing prisoners and those in halfway houses who are doing well and are actually managing to save for their eventual release to the community.

Given the reality of how many prisoners, particularly women who are sole supporters of themselves and their children, are trying to raise sufficient money to support themselves when they are released, our concern is that this will further jeopardize their ability to support themselves and successfully reintegrate into the community. It would also result, therefore, in the further marginalization and impoverishment of both them and their children.

We think the preferred means of reducing costs of incarceration and promoting social responsibility would be, as has been indicated prior to this, to limit the use of carceral sanctions and to keep people in the community and maintain their accountability there.

[Traduction]

femmes qui sont incarcérées pour toutes sortes de crimes—par exemple, des crimes qui traditionnellement n'étaient pas commis par des femmes comme des cambriolages ou des voies de faits graves—on constate que les femmes reçoivent des peines beaucoup plus sévères que les hommes qui auraient commis les mêmes crimes.

Plutôt que d'avoir recours davantage à des ordonnances et à des détentions, nous préfererions une surveillance bonifiée et un recours accru à des interventions proactives auprès des contrevenants que l'on considère comme constituant un danger plus grand pour la collectivité.

Nous préconisons certainement une plus grande protection contre les délinquants sexuels et ceux qui constituent une menace pour les femmes et les enfants. Toutefois, nous pensons que si l'on met l'accent uniquement sur l'incarcération de ceux qui ont été pris en flagrant délit, déclarés coupables et condamnés et que si on ne considère ces cas comme constituant des dangers pour la collectivité, la sécurité des femmes et des enfants ne sera pas améliorée.

En fait, nous préconisons plutôt un traitement accentué assorti au mécanisme d'élargissement tel que proposé dans les dispositions du projet de loi C-41. Si en fait les peines progressistes sont mises en oeuvre, on peut supposer que l'on disposera de plus de ressources et d'un traitement plus approprié pour ceux qui doivent être tenus à l'écart de la société.

Il faut également veiller à ce que les programmes et les services offerts fassent l'objet d'une responsabilisation. De plus en plus, les défenseurs des femmes et des enfants constitués en organisations réclament la responsabilisation des groupes responsables des programmes de traitement, à l'intérieur des établissements pénitentiaires comme au sein de la collectivité. Assurément, nombre de ces groupes appuient des interventions au niveau local comme priorité.

Pour ce qui est de la Commission nationale des libérations conditionnelles, nous appuyons assurément une plus grande responsabilisation sur le plan de la formation de ses membres. Nous pensons que c'est là une mesure progressiste.

Quant aux dispositions concernant le logement et la pension, nous craignons que ce soit une mesure qui nous ramène quelques siècles en arrière au moment où les détenus devaient verser une certaine somme à leurs geôliers. Nous nous inquiétons d'une telle orientation. Nous voulons signaler à l'attention des membres du comité une chose dont ils sont sans doute conscients, à savoir que ces dispositions—là risquent de pénaliser ceux des détenus et des pensionnaires des maisons de transition qui se débrouillent bien et qui arrivent à épargner en vue d'une mise en liberté éventuelle.

Étant donné qu'en réalité un grand nombre de détenus, notamment des femmes qui constituent leur seul soutien et celui de leurs enfants, essaient d'économiser assez d'argent pour subvenir à leurs besoins au moment où ils seront libérés, nous pensons que cela menace leurs chances de se débrouiller seuls et de réintégrer avec succès la collectivité. Par conséquent, cela pourrait aussi accentuer la marginalisation et l'appauvrissement de ces femmes et de ces enfants.

Nous pensons que s'agissant de réduire les coûts d'incarcération et de promouvoir la responsabilité sociale, il vaudrait mieux, comme on l'a dit plus tôt, réduire le recours aux sanctions carcérales et maintenir les gens dans la collectivité en mettant l'accent sur la responsabilisation.

[Text]

Thank you.

The Chair: Thank you very much. We'll now proceed with the questioning.

Madame Venne.

Mme Venne: Madame et messieurs, je voulais vous dire que, malheureusement, on n'a pas eu de mémoire de votre part avant votre arrivée. Le seul mémoire sur lequel on a pu se rabattre, c'est celui du John Howard Society of Ontario, qui date de novembre 1994, sur C-41 et C-45. Ce n'est pas celui que vous venez de soumettre, mais un mémoire antérieur qui, de toute façon, exprime quand même très bien votre opinion.

• 1630

Vous dites dans votre rapport de l'époque que, chaque fois que vous avez communiqué avec les bureaux du sous-commissaire, les maris ont été punis par la suite. Je trouve qu'il s'agit là d'allégations très graves et j'aimerais vous demander par quoi elles sont basées. Je peux vous lire le texte exact, que voici:

On suppose actuellement que ceux qui travaillent au SCC, tant en première ligne qu'à la direction, sont tenus responsables de leurs actes. En fait, le fonctionnement actuel du système fait peu de place à l'obligation de rendre des comptes.

Vous dites ensuite:

La présomption demeure que le personnel et la direction du SCC sont des personnes respectueuses des lois, qui n'ont d'autre but que d'être au service de la justice.

Et là vient la phrase en litige qui dit:

Nous savons par expérience que cette supposition se révèle fautive trop souvent. En fait, chaque fois que nous avons communiqué avec les bureaux du sous-commissaire ou de l'Enquêteur—Criminalité, nos maris ont été punis par la suite.

Ce sont quand même des allégations très graves, et j'aimerais que vous nous disiez sur quoi vous vous basez pour nous faire de telles allégations.

Mr. Stewart: I'm sorry that you don't have our briefs in front of you. We were scrambling to get them done and we couriered them to the clerk last week. The briefs from the John Howard Society of Ontario should be here, so I hope you've received them.

The Chair: They were distributed on Monday or Tuesday.

Mme Venne: On vient de le recevoir.

Le président: D'accord.

Mme Venne: Monsieur, la question n'est pas de savoir ce qu'il en est des traductions. On les a rarement à temps. De toute façon, ce que vous nous aviez envoyé à l'époque était quand même basé sur quelque chose. Sur quoi?

Mr. Stewart: Yes, the brief you're referring was prepared by a group of wives of prisoners who were in the Kingston area, and I submitted it on their behalf. It's not a John Howard Society brief. It's a brief that came from women because I thought it was important that they find a way to put their point forward.

[Translation]

Merci.

Le président: Merci beaucoup. Nous allons passer aux questions.

Mrs. Venne.

Mrs. Venne: Madam, gentlemen, let me start by telling you that unfortunately we did not receive any brief prior to your arrival at this meeting. Therefore, the only brief we could refer to was the one prepared by the John Howard Society of Ontario, dated November 1994, and dealing with C-41 and C-45. It is not the one you just presented, but a previous brief, which anyhow expresses very well your opinion.

You say in that brief that every time you have contacted the office of the Deputy Commissioner, the husbands have been punished afterwards. I find that these are very serious allegations and I'd like you to explain on what they are based. I can read you the exact text:

It is currently presumed that those working for the Correctional Service both at the front line and at the administrative level are accountable for their actions. In fact, little accountability exists within the system as it currently operates.

And you go on to say:

(It operates) upon the assumption that Correctional Service staff and administrators are law-abiding individuals whose aim is to serve justice.

And then is the disputable sentence:

In our experience that too often has been shown to be a false assumption. In fact, each time we have contacted the Deputy Commissioner's offices and/or the criminal investigator, our husbands have been, subsequently, punished.

Actually, these are very serious allegations and I'd like you to explain on what they are based.

M. Stewart: Je suis désolé que vous n'avez pas nos mémoires en main. Nous nous sommes dépêchés de les préparer et nous les avons envoyés au greffier par messenger la semaine dernière. Les mémoires de la John Howard Society of Ontario devraient vous être parvenus, et j'espère que vous les avez reçus.

Le président: Ils ont été distribués lundi ou mardi.

Mrs. Venne: We just received it.

The Chair: Fine.

Mrs. Venne: Mr. Stewart, the question is not to establish what happened to the translations. We rarely get them in time. Anyhow, what you have sent us previously was still based on something. On what?

M. Stewart: Oui, le mémoire auquel vous faites allusion a été préparé par un groupe d'épouses de détenus qui étaient dans la région de Kingston, et je l'ai présenté en leur nom. Il ne s'agit pas d'un mémoire de la Société John Howard. C'est un mémoire qui vient des femmes, parce que j'ai pensé qu'il était important pour elles de trouver une façon de vous présenter leur point de vue.

[Texte]

If I may speak to their concerns, the major concern of many of the people who are involved in the criminal justice system, either as offenders or as families of offenders, is that many of the principles and notions of the justice system that go into these acts sound fine in principle, but their day-to-day application fall short of their objectives. I felt it was important that the views these women came before this committee. These women were unwilling to come in person because they fear identification and they fear the consequences. I cannot give you all of the evidence that says all of their fears can be proven. What I can tell you, however, is that from my experience with families of offenders, their fears are real. This does influence them substantially and it is not a point that's made without careful thought.

The fact is that people in the criminal justice system are vulnerable to the decision-making processes that take place. It's very difficult to predict what a parole board will do, and it's very difficult to predict what steps one can take to obtain favourable assessments along the way. That makes people very vulnerable and I don't think it should be surprising that in the current environment there is a sense that the only time there are any consequences for those who work within the criminal justice system, is when a person is released who commits an offence. But there are no consequences for the reverse. There are no consequences for a system that's inefficient, ineffective, unpredictable or arbitrary. It's that concern, that environment, that prompted them to prepare their comments.

[Traduction]

Permettez-moi de parler en leur nom. La principale préoccupation de bien des gens qui ont à traiter avec le système de justice pénale, que ce soit comme contrevenants ou comme membres des familles des contrevenants, est que nombre des principes et notions de justice qui sous-tendent ces lois semblent adéquats à prime abord, mais leur application quotidienne ne donne pas les résultats prévus. J'ai pensé qu'il était important que les opinions de ces femmes soient exposées au comité. Ces femmes ne voulaient pas se présenter en personne parce qu'elles avaient peur d'être identifiées et qu'elles craignaient les conséquences de leur geste. Je ne peux vous donner toutes les preuves qui montrent que leurs craintes sont fondées. Je peux toutefois vous dire que d'après mon expérience auprès des familles de contrevenants, ces craintes sont fondées. Cela est un élément qui pèse grandement dans la balance et la question a été soigneusement envisagée avant d'être soulevée devant vous.

Il faut admettre que les personnes ayant affaire au système de justice pénale sont touchées par les processus décisionnels qui font partie de ce système. Il est très difficile de prévoir ce qu'une commission des libérations conditionnelles fera, et il est très difficile de prévoir ce qu'on peut faire pour recevoir des évaluations favorables avant que le cas ne soit examiné. Les gens sont donc très exposés et je ne crois pas qu'on puisse s'étonner que, dans le climat actuel, on ait l'impression qu'il n'y a des conséquences pour ceux qui travaillent au sein du système de justice pénale que lorsque quelqu'un est libéré et commet un délit. Mais il n'y a pas des conséquences dans le cas contraire. Il n'y a pas des conséquences découlant du fait que le système est inefficace, imprévisible ou arbitraire. C'est cette préoccupation, ce climat, qui a incité ces femmes à présenter leurs commentaires.

• 1635

Again, as I say, this was not a John Howard brief; it was simply a document that was prepared that I encouraged them to send in. And I did so on their behalf.

Mme Venne: D'accord. Vous êtes M. Stewart? C'est vous qui, à l'époque, aviez signé la lettre qui accompagnait le document en question. Je me dis qu'il faudrait que vous soyez au courant des documents que vous nous envoyez et que vous puissiez avoir des preuves à l'appui, parce qu'en regardant cela, avec votre lettre qui l'accompagne, on s'imagine que le John Howard Society appuie ce mémoire.

C'est pour ça que j'avais une autre question. Les femmes qui ont écrit ce mémoire—là disaient qu'elles perdaient souvent leur emploi. Je vais citer le mémoire en question:

Les épouses, les mères, les maris et les enfants des prisonniers ont été exposés aux abus, au vol, à la perte de leur emploi ou de leur carrière, à la diffamation, à la destruction de leurs biens, aux abus psychologiques et parfois même aux sévices physiques de la part du personnel du SCC.

C'est quand même fantastique que de faire des allégations semblables dans un document comme celui-là qui circule partout avec votre lettre à l'appui. Dorénavant, si on n'a pas de preuve à l'appui de telles allégations, qu'on ne soumette pas ces mémoires au Comité de la justice et des questions juridiques. Je vous remercie.

Le président: Vous avez encore deux minutes.

Encore une fois, comme je l'ai dit, il ne s'agit pas d'un mémoire de la Société John Howard; ce document a été rédigé et j'ai encouragé les auteurs à le soumettre. Et je l'ai fait en leur nom.

Mrs. Venne: Fine. You are Mr. Stewart? At that time, you have signed the letter accompanying this document. I suppose that you'd have to look at the documents that you send us and that you should have evidence, because when I look at it, I can believe that the John Howard Society supports this brief.

That's why I had another question. The women who wrote this brief said that they often lost their job. Allow me to read from the document:

Wives, mothers, husbands and children of prisoners have been subjected to abuse, theft, destruction of job and career, diffamation, destruction of property, psychological abuse and sometimes physical abuse by Correctional Service Canada staff.

It is quite incredible to have such allegations in a document like this one which circulate everywhere with your covering letter. In the future, if there is no evidence supporting such allegations, these briefs shouldn't be presented to the Committee on Justice and Legal Affairs. Thank you.

The Chair: You still have two minutes.

[Text]

Do you want to respond?

Mr. Stewart: As I was saying, I didn't write the brief, but I don't have doubts in my mind that the concerns they've expressed are true.

The problem we have here is that the people who have been subjected to this, who have these stories to tell, are reluctant to come before the committee. So encourage them to do so.

My own contact with family members, which is quite regular, is that the types of claims made here, the kinds of complaints they have, indeed are common. I have no reason to believe there aren't many examples of this type of thing taking place exactly as has been described in the brief.

So I'm not denying in any way that these circumstances happen. I think one of the very serious problems we have, however, is that in trying to understand the implications of the legislation and practices we have before this committee, we're only getting one side of the story.

I can say that the witnesses who would speak to this in terms of their own personal experiences are not here—I wish they were, but they're not—and this is the alternative. So I don't deny the content of the brief, but the evidence is that it would be dependent on those particular witnesses being here.

The Chair: I can say that Mr. Stewart had contacted me about this and I made an attempt to have some of these women appear before the committee. If I understand correctly, when Mr. Stewart contacted them, they were reticent to appear, because they felt they would be hurt even more.

I thought it would be worthwhile if we could try to get some of these women in an in camera meeting, because it could be very helpful if we could protect their identities.

We had a few young inmates here who came anonymously. Maybe through you and these women, we can have them appear in camera, because it might be helpful to discuss these things.

Yes, Ms Pate.

Ms Pate: Just to add to that, one of the things that may be of interest to the committee is that we were actually going to be joined by a federally sentenced woman who had applied for a pass. It had been well supported throughout initially that she could come and make a presentation. She would probably have been able to speak to some of the same issues that are not exactly the same as those raised by John Howard, but they are similar issues.

But then she was denied that pass at the last minute. So I think often there clearly isn't support for. . . Oftentimes there's support in sectors of Correctional Service Canada, but there clearly isn't broad support throughout, either from the Parole Board or sometimes from the administration for women or men who act politically or raise issues to the political level.

In fact it's probably fair to say it's actively discouraged.

[Translation]

Voulez-vous répondre?

M. Stewart: Comme je le disais, je n'ai pas rédigé le mémoire, mais dans mon esprit, il ne fait aucun doute que les préoccupations qui y sont exprimées sont réelles.

La difficulté, c'est que les personnes qui ont vécu de telles expériences, qui ont ces histoires à raconter, répugnent à se présenter devant le comité. Il faut les encourager à le faire.

D'après mes propres contacts, assez fréquents, avec les membres des familles, le genre d'affirmations faites dans ce document, le genre de plaintes qu'on y trouve, sont assez courantes. Je n'ai aucune raison de croire qu'il ne se produit pas souvent des incidents du genre décrit dans le mémoire.

Je ne dis pas que ces incidents ne se produisent pas. À mon avis, un des grands problèmes que nous avons, toutefois, c'est qu'en tentant de comprendre les conséquences de la loi et des pratiques soumises à l'examen de ce comité, nous ne pouvons voir qu'un côté de la médaille.

Je peux dire que les témoins qui traiteraient de la question d'après leur propre expérience ne sont pas ici—j'aimerais qu'ils y soient, mais ils n'y sont pas—et ce que nous avons là, c'est la solution de rechange. Je ne renie pas le contenu du mémoire, mais les preuves qu'on nous demande ne pourraient être fournies que par ces témoins particuliers.

Le président: Il faut dire que M. Stewart a communiqué avec moi à ce sujet et que j'ai tenté d'obtenir de quelques-unes de ces femmes qu'elles se présentent devant le comité. Si je comprends bien, lorsque M. Stewart a communiqué avec moi, elles hésitaient à se présenter parce qu'elles croyaient qu'elles souffriraient encore plus.

J'ai pensé qu'il serait bon de tenter de convaincre ces femmes de participer à une réunion à huis clos, parce qu'il serait très utile que nous puissions préserver leur anonymat.

Nous avons entendu quelques jeunes détenus qui ont parlé à titre anonyme. Peut-être que par votre intermédiaire, nous pourrions convaincre ces femmes de se présenter à une réunion à huis clos, ce qui nous serait très utile pour discuter de ces questions.

Oui, madame Pate.

Mme Pate: Je veux simplement ajouter quelque chose qui intéressera sans doute le comité. Nous devons amener une délinquante sous responsabilité fédérale qui avait demandé une permission à cette fin. Au départ, il semblait qu'elle pourrait venir et présenter un exposé. Elle aurait sans doute été en mesure de parler de certaines questions qui ne sont pas exactement semblables à celles soulevées par la Société John Howard mais qui y ressemblent.

Malheureusement, la permission lui a été refusée à la dernière minute. Je pense donc que, de toute évidence, on n'encourage pas ce genre d'initiative. Souvent, il y a un appui dans certains secteurs de la SCC, mais non pas dans l'ensemble de l'organisation, que ce soit de la Commission des libérations conditionnelles ou même de l'administration, dans le cas des hommes et des femmes qui posent des gestes politiques ou soulèvent des questions au niveau politique.

• 1640

En fait, il est probablement juste de dire que l'on décourage ce genre d'initiative.

[Texte]

Le président: Malheureusement, le temps est maintenant écoulé. Vous aurez un autre tour plus tard.

Mr. Forseth.

Mr. Forseth (New Westminster—Burnaby): Thank you. I'm looking at this brief, "John Howard Society of Ontario, December 1994", which addresses Bills C-41 and C-45.

On the bottom of the first page it gets into the issue of cost, which is quite a significant issue. It says:

We note there is no cost estimates provided in the material that accompanied the legislation and we cannot help wonder whether members of parliament would be so eager to introduce such measures if the costs were known and the spending choices made obvious. The Canadian Centre of Justice Statistics reports that the cost of the criminal justice system in Canada increased 34% over the last five years...this increase in expenditure failed to make the public feel safer or to regain public confidence in the system of criminal justice...

You then tie that in with your solutions. On the following page there are three lists with numbered options.

Then you come to the conclusion. You assert that:

The notion of gradual release simply reflects our view that each person leaving imprisonment should be involved in a program of reduced security and community support that is consistent with the needs and the risk of that individual.

Then you say:

It is not acceptable that those we fear the most are being released with no supervision or community support resources identified for them.

You quite rightly point out the lack of projected costs and that costs are going up. But I'm really wondering if you then appropriately tie that to your solution. To me, the kinds of solutions you're looking at would involve the commitment of such a degree of resources that no community could afford this. It's probably not being delivered because the cost is absolutely so prohibitive.

In addition, you're talking about the individuals we fear the most. Well, as we know, often the individuals we fear the most are the most uncooperative and the least likely to take up rehabilitative options or programming.

So perhaps you could try to get at the problem I'm having. You're setting up some truths, but then try to extrapolate that to an ideal that really isn't even fiscally conceivable.

Mr. Stewart: The alternative we present is indeed intended to do just that. It's intended to establish some priority within the criminal justice system so the resources are in fact going to the people we're most concerned about.

[Traduction]

The Chair: I'm sorry but the time is up. You'll have another round later.

Monsieur Forseth.

M. Forseth (New Westminster—Burnaby): Merci. J'examine le mémoire «John Howard Society of Ontario, Décembre 1994» qui porte sur les projets de loi C-41 et C-45.

On y aborde au bas de la première page la question des coûts, qui me paraît particulièrement importante. On peut lire:

Nous tenons à souligner qu'aucune estimation des coûts n'a été faite dans les documents qui accompagnaient le texte législatif; nous ne pouvons nous empêcher de nous demander si les parlementaires seraient si pressés d'introduire ce genre de mesures s'ils en connaissaient les coûts et si l'alternative quant aux dépenses était plus évidente. Le Centre canadien de la statistique juridique signale que le coût du système de justice pénale a augmenté de 34 p. 100 au cours des cinq dernières années...cette augmentation des dépenses n'a pu susciter chez le public un plus grand sentiment de sécurité ni l'amener à faire de nouveau confiance au système de justice pénale...

Vous reliez ensuite cela à vos solutions. On trouve à la page suivante trois listes qui contiennent des solutions numérotées.

Vous arrivez ensuite à la conclusion. Vous affirmez que:

La notion de libération graduelle reflète simplement notre opinion selon laquelle chaque personne qui quitte le milieu carcéral devrait être engagée dans un programme de réduction de la cote de sécurité et de soutien communautaire conforme à ses besoins et au risque qu'elle présente.

Vous dites ensuite:

Il n'est pas acceptable qu'on mette en liberté les détenus que nous craignons le plus sans qu'ils fassent l'objet d'une surveillance ou sans qu'ils aient accès à un soutien communautaire adéquat.

Vous avez parfaitement raison de signaler le fait que l'on n'ait pas évalué les coûts et que ceux-ci ne font qu'augmenter. Mais je me demande toutefois s'il est bien juste de relier cela à votre solution. Il me semble que le genre de solution que vous préconisez exigerait qu'on y affecte tant de ressources qu'aucune collectivité ne pourrait se les permettre. Ce genre de programme n'est sans doute pas offert parce que son coût serait tout à fait prohibitif.

En outre, vous parlez des personnes que l'on craint le plus. Eh bien, comme nous le savons, les personnes que nous craignons le plus sont souvent celles qui sont le moins prêtes à collaborer avec les autorités et à participer à des programmes ou des mesures de réinsertion sociale.

C'est pourquoi j'aimerais que vous répondiez à ma question. Vous affirmez certaines choses, et ensuite vous faites des extrapolations vers une situation idéale qui n'est malheureusement pas financièrement abordable.

M. Stewart: La solution que nous présentons poursuit en fait cet objectif. Elle vise à établir des priorités au sein du système de justice pénale pour que les ressources soient utilisées à l'intention des personnes qui nous préoccupent le plus.

[Text]

The growth of the criminal justice system largely has been with the less serious offenders. Many of the provisions in this bill will have the impact of incarcerating longer and incarcerating more minor offenders, which is very expensive.

I could use a specific example, however. The current provisions that allow the Parole Board to detain offenders have resulted in the use of this provision. That is now used 500 times more than the amount projected at the time witnesses appeared before this committee with respect to Bill C-67 in 1986.

In addition to that, we now have 520 people who are detained for an average of 1.9 years. We've estimated that it is now costing us \$50 million to incarcerate those people who are detained.

Now, our argument would be that given that these people are being released, the detention is not forever; it's for 1.9 years. Looking at the cost, far more could have been done at far less expense in the community.

The point is that the period of sentence is a matter that should have been dealt with as a sentencing issue. We're very concerned that a program of gradual release, which was intended to deal with the reality of a person's release in a gradual, supportive and controlled manner in which you can actually influence the circumstances in the community to which the person went to, in the long run gave us a better measure of public protection and at far less cost than the cost of detention.

Mr. Forseth: All right. Usually those who can qualify at one-third can get out on parole with conditions? You're shaking your head.

Ms Pate: Not that many are getting out at one-third these days.

Mr. Forseth: Okay. Is that because there's been a change of philosophy at the Parole Board, or does that have something to do with the quality of the applicant?

• 1645

Mr. Stewart: I don't think there's much reason to believe the general quality of the applicant has changed that much over the years. I think the problem, though, if I could speak a little further to this business of detention, is that we are trying to accomplish a number of things with this legislation, but over time, having lost track of part of our history, we've turned ourselves inside out.

Up until 1969 a person either got parole or he was released. He was released having completed his whole sentence, less remission. He was just free and clear. It was time off his sentence. The concern was that there were dangerous offenders being released who were not eligible or who were not granted parole. The concern at the time was that we should have a way of supervising those people who were considered more dangerous. At the same time, there was no will, of course, to

[Translation]

La croissance du système de justice pénable s'explique principalement par celle des contrevenants les moins dangereux. Bon nombre des dispositions de ce projet de loi auront pour effet d'incarcérer pour des périodes plus longues davantage de contrevenants peu dangereux, ce qui est très coûteux.

Je vais toutefois utiliser un exemple précis. Les dispositions actuelles qui autorisent la Commission des libérations conditionnelles à faire détenir les contrevenants a débouché sur le recours à cette disposition. On l'utilise près de 500 fois plus que ce qui avait été prévu à l'époque par les témoins qui ont comparu devant ce comité au sujet du projet de loi C-67 en 1986.

Qui plus est, nous avons maintenant 520 personnes qui sont détenues pour une durée moyenne de 1,9 année. Nous avons estimé qu'il en coûte maintenant 50 millions de dollars pour incarcérer toutes ces personnes.

Notre argument est le suivant: ces personnes vont de toute façon devoir être mises en liberté, puisqu'elles ne seront pas détenues à perpétuité; la durée moyenne est de 1,9 année. Compte tenu du coût, je pense qu'on aurait pu faire beaucoup plus et pour beaucoup moins d'argent dans la collectivité.

Le fait est que la question de la durée de la peine aurait dû être abordée dans le cadre des mécanismes de détermination de la peine. Nous pensons qu'un programme de mise en liberté graduelle, qui vise à aménager la libération d'une personne à l'aide d'un mécanisme progressif, contrôlé, qui permet d'influencer la façon dont la personne s'intègre dans la collectivité, va, à long terme, mieux protéger le public et coûtera moins cher que la détention.

M. Forseth: Très bien. Habituellement, les personnes qui peuvent présenter une demande de libération conditionnelle alors qu'elles ont purgé un tiers de leur peine obtiennent cette libération avec des conditions? Vous hochez la tête.

Mme Pate: Il n'y en a pas beaucoup qui sortent après avoir purgé un tiers de leur peine, de nos jours.

M. Forseth: Très bien. Est-ce parce que la Commission des libérations conditionnelles a changé d'attitude ou est-ce que cela découle de la nature des personnes qui présentent la demande?

M. Stewart: Je ne pense pas qu'il y ait vraiment lieu de penser que la qualité générale des demandeurs de libération a beaucoup varié au cours des ans. Je crois plutôt que le problème, si je peux poursuivre un instant cette question de la détention, est que nous essayons d'accomplir un certain nombre de choses avec ce projet de loi, alors qu'avec le temps, nous avons perdu de vue une partie de notre histoire, et nous faisons le contraire de ce que nous devrions faire.

Jusqu'en 1969, le détenu bénéficiait d'une libération conditionnelle ou il était libéré. Il était libéré lorsqu'il avait purgé entièrement sa peine, moins la réduction de peine. Il était tout à fait libre. La réduction ou la remise de peine venait réduire la durée de celle-ci. La difficulté venait du fait qu'on remettait en liberté des délinquants dangereux qui n'avaient pas droit à la libération conditionnelle ou à qui celle-ci avait été refusée. On voulait à l'époque disposer d'un mécanisme qui

[Texte]

release them earlier than they would have been if they had served their complete sentence.

The mandatory supervision as it was introduced was in addition to the time served. It was not a replacement for the time served. It was a measure that was brought out and justified on the basis that we needed to have some type of control over those who were dangerous.

We then turned around ten years later with the gating legislation, and used the same argument to actually refuse people being released. Our concern has been that—

Mr. Forseth: We're running out of time. I want to get back to the underlying assumption.

Basically you're saying, though, that in the long run, whatever the technical system that works, it's more efficacious for society and the protection of the community that we have individuals out on the street engaged in some type of programs under some order of supervision. You feel, on balance, that would work.

It strikes me that perhaps we should be using the dangerous offender provisions more. Then they get an indeterminate sentence, and they're going to get their first parole hearing at three years. If they qualify then, they will get an automatic parole hearing every two years after that. They will make one of them, and then they will be on some type of community supervision order forever.

Mr. Stewart: If I could speak to that, I realize that the matter of dangerous offenders and various provisions are currently under consideration by this government. But it would be fair to say that regardless of what type of measures are brought in place, they will in all likelihood have to be used on a fairly limited basis, given the consequence of that particular type of measure.

So there will always be people being released from prison that someone thinks is dangerous. It's beyond comprehension that we'll ever have dangerous offender provisions that will detain indefinitely everybody that anybody thinks is dangerous. As long as that circumstance exists, I think we have to address ourselves to the fact that there are people coming out of jail who are considered to be reasonably high risks.

The circumstances of their release become very important. To have in place a mechanism that allows the Parole Board to eliminate a period of gradual release of supervision is I think very destructive in the short-term. In fact, it has done nothing but create tremendous public fear, as it is now becoming the practice to announce publicly the names of these people coming out of jail and creating tremendous alarm in the community when in fact there is no mechanism of supervision or control.

Mr. Forseth: We have heard some testimony in that regard about the problems of the type of order and so on. Maybe we can expand on the issue of alternative measures.

[Traduction]

permettrait de surveiller les gens que l'on considérerait comme étant dangereux. Parallèlement, on ne souhaitait pas, bien entendu, les remettre en liberté plus rapidement que s'ils avaient purgé l'intégralité de leur peine.

La liberté surveillée, telle qu'elle a été adoptée au départ, venait s'ajouter à la peine déjà purgée. Elle ne visait pas à remplacer la peine. C'est une mesure qui se justifiait par le fait qu'il fallait exercer un certain contrôle sur les personnes dangereuses.

Nous avons changé d'attitude 10 ans plus tard avec le blocage et nous avons utilisé le même argument pour refuser de remettre en liberté des gens qui devaient être libérés. Nous craignons en effet que...

M. Forseth: Il ne nous reste plus guère de temps. J'aimerais revenir à l'hypothèse sous-jacente.

Vous dites pour l'essentiel qu'à long terme, quel que soit le système technique utilisé, il est plus efficace du point de vue de la société et de la protection de la population que les personnes qui se trouvent en liberté participent à des programmes qui permettent de mettre en place une certaine surveillance. Vous pensez que dans l'ensemble cela devrait fonctionner.

Il me semble que l'on devrait peut-être recourir plus fréquemment aux dispositions relatives aux délinquants dangereux. On leur impose une peine indéterminée et ils vont avoir droit à une première audition devant la Commission des libérations conditionnelles après trois ans et si l'on accepte leur dossier, ils auront droit automatiquement à une audition tous les deux ans par la suite. Ils vont être libérés à un moment donné et feront l'objet alors d'une ordonnance de surveillance communautaire jusqu'à la fin de leurs jours.

M. Stewart: Si je peux répondre à cette question, je dirais que je sais que la question des délinquants dangereux fait l'objet actuellement d'un examen de la part du gouvernement. Quel que soit le genre de mesures proposées, je crois que l'on peut dire que ces mécanismes ne pourront être utilisés que de façon très limitée, compte tenu des conséquences que comporte ce genre de disposition.

Il y aura donc toujours des gens que l'on libère de prison et qui sont considérés par quelqu'un comme étant dangereux. Il paraît tout à fait impossible que l'on adopte des dispositions relatives aux délinquants dangereux qui permettent de détenir quelqu'un tant qu'une personne pense que le délinquant est dangereux. Tant que cette possibilité existera, il faudra tenir compte du fait qu'il y a des gens qui sortent de prison et que nous considérons comme posant un risque raisonnablement élevé.

C'est ce qui donne de l'importance aux circonstances dans lesquelles ces personnes sont remises en liberté. Il paraît très dangereux à court terme d'avoir un mécanisme qui autorise la Commission des libérations conditionnelles à supprimer progressivement la surveillance postérieure à la mise en liberté. En fait, cela a suscité une grande peur dans la population, puisqu'il est maintenant devenu habituel d'annoncer publiquement le nom des personnes qui sont libérées, ce qui suscite de nombreuses craintes dans la population, alors qu'il n'existe en fait aucun mécanisme de surveillance ou de contrôle pour ces personnes.

M. Forseth: Nous avons entendu certains témoignages au sujet des problèmes que posait ce genre d'ordonnance et le reste. Nous pourrions peut-être passer à la question des mesures de rechange.

[Text]

This report here makes a couple of interesting assertions. You assert that where alternative measures have been embraced by local crown councils, that then reduces the amount of streetside police warnings and diversions at that level. They just write up the paper and throw it in, and that addresses somehow the morale issue. Then you argue that there should be some federal standards concerning the use of alternative measures. What type of standards do you envision those should be?

Maybe you can address those two things.

Mr. Stewart: We're saying there has been a fair bit of research done with respect to diversionary or alternative-measure projects. What the evidence is showing is that some programs do more harm than good, and others do more good than harm.

The problem is, if the criteria are established so loosely that it's only the very minor, very trivial offenders that the program is intended to address, the police stop using their discretion to simply scold, take a person home, refer them to an agency, and instead simply process them into the alternative-measure program. This adds to the cost and actually has a negative effect.

• 1650

The research shows quite clearly now that over-involvement actually increases the likelihood of minor offenders recommitting offences. What you want is a program that clearly targets those who would have been in the criminal justice system anyway, not one that becomes a system that undermines the use of police discretion as it exists today and draws in more people. There are programs that operate better than others.

Some jurisdictions have developed criteria for selection; for instance, admission into alternative programs that work better than others. What we're suggesting is that instead of it being very vague, it would be very helpful to bring together criteria for the admission of people into alternative measures that clearly ensures that it will address those people who would have been in the criminal justice system under our current provisions, rather than bringing in a whole new group of very minor offenders.

Mr. Forseth: Maybe you can finish your answer by talking about what those standards would be.

Mr. Stewart: The standards would be descriptive of the type of background and offence that would be considered for alternative measures.

I don't have them in front of me, but first of all what we're talking about are criteria that would encourage police to continue to use their discretion and that would give guidelines to police for when they should be using their discretion. These guidelines would make it clear that they have the authority not to charge and that they're expected as part of their policing responsibilities to use other kinds of alternatives.

Then when they come into the system, there would be some screening mechanisms to discover whether this is a case that would normally have come into the system. If it's not, then it's not involved in the alternative measures program.

[Translation]

Ce rapport contient quelques affirmations intéressantes. Vous dites que lorsque les conseils locaux de la Couronne ont adopté le mécanisme des mesures de rechange, les avertissements que donne la police à la population ainsi que les mesures de déjudiciarisation prises à ce niveau ont diminué. Ils remplissent un formulaire et l'envoient, et cela règle, d'une façon ou d'une autre, la question du moral. Vous soutenez ensuite que l'on devrait établir des normes fédérales pour ce qui est des mesures de rechange. À quel type de normes pensez-vous?

Vous pourriez peut-être répondre à ces deux questions.

M. Stewart: Nous disons qu'on a fait déjà pas mal de recherches au sujet des projets de déjudiciarisation ou de mesures de rechange. Les résultats indiquent que certains projets ont un effet plutôt négatif et que d'autres obtiennent des résultats plutôt positifs.

Le problème vient du fait que si l'on établit des critères très souples, ce genre de programme ne s'adresse plus qu'à des contrevenants qui ont commis des infractions de très faible gravité et que la police se contente de les référer à un organisme, et de les insérer dans un programme de mesures de rechange. Cela ajoute au coût de ces programmes et a en fait un effet négatif.

À l'heure actuelle, les recherches démontrent assez clairement qu'une implication exagérée augmente en fait la probabilité de récidive des petits délinquants. Ce qu'on souhaite, c'est un programme qui cible clairement les personnes qui se seraient retrouvées de toute façon dans le système de justice pénale, mais pas un programme qui sape le recours au pouvoir discrétionnaire de la police tel qu'il existe aujourd'hui et qui fait qu'on arrête plus de gens. Il y a des programmes qui fonctionnent mieux que d'autres.

Certains secteurs de compétence ont élaboré des critères de sélection; par exemple, des critères d'admission à des programmes de mesures de rechange qui fonctionnent mieux que d'autres. Ce que nous suggérons, c'est qu'au lieu d'être très vagues, il serait utile de regrouper les critères d'admission des gens à des mesures de rechange garantissant nettement qu'ils s'adresseront aux personnes qui seraient entrées dans le système de justice pénale en vertu de nos dispositions actuelles, au lieu d'y incorporer tout un nouveau groupe de petits délinquants.

M. Forseth: Vous pourriez peut-être terminer votre réponse en précisant ce que seraient ces normes.

M. Stewart: Les normes préciseraient le genre d'antécédents et de délits qui seraient pris en considération pour des mesures de rechange.

Je ne les ai pas devant moi mais, en premier lieu, nous voulons parler de critères qui encourageraient la police à continuer de recourir à son pouvoir discrétionnaire et qui offriraient des lignes directrices au corps policier pour savoir quand il devrait recourir à ce pouvoir discrétionnaire. Ces lignes directrices préciseraient qu'ils ont le pouvoir de ne pas inculper et qu'on s'attend à ce qu'ils utilisent d'autres types de mesures de rechange dans le cadre de leurs responsabilités de surveillance policière.

Ensuite, lorsqu'ils entrent dans le système, il y aurait des espèces de mécanismes de filtrage pour savoir s'il s'agit d'un cas qui relèverait normalement du système. Dans la négative, ils ne participent alors pas au programme de mesures de rechange.

[Texte]

The Chair: Ms Torsney, you have ten minutes.

Ms Torsney: First of all, I have one point of clarification. How much does it cost to incarcerate women in the Kingston Prison for Women?

Ms Pate: For the Kingston Prison for Women, the figure for 1993 was \$92,000 per year per woman.

Ms Torsney: So it's roughly \$22,000 more per year than for men. Why is that?

Ms Pate: Partly because there's only one prison for women, so the resources have to be provided there. It houses 135 women as opposed to many of the larger men's prisons, which house up to 400 or 500 men. So it's a variety of factors, including the cost of contact with their home communities.

Ms Torsney: At the maximum security level it's only \$22,000 more, but at the medium and minimum security it's substantially more, because it's more than double.

I have two questions for both of you. The first is should police be able to arrest parolees for violation of parole? That came up yesterday.

The second one is about section 745. It seems to me from your brief, the John Howard brief, that you want greater clarity as to the process of section 745, but—and I sort of read into this—you don't necessarily want to incorporate victim's statements and things like that at that time. How do we incorporate their concerns that they're being ignored or that they need greater input or they're at risk or whatever into the process if it's not here? How could we protect and achieve both of those things at the same time?

Ms Pate: Certainly the police are often the first to know when there's a parole violation and they're often the ones sent out to do the arrest.

Ms Torsney: If there's a warrant first?

Ms Pate: Yes. They're saying that's a problem?

Ms Torsney: Yes, for a woman who's at risk. If he's been in jail for bashing her and he shows up on her doorstep, surely there is a risk. If the police officer is standing there looking at the guy and he says wait a second, I have to go get a warrant from the National Parole Board, then it takes so long that he's gone.

The Chair: The point was that if the conditions of parole say that the offender on parole should not approach, let's say, within two miles of a woman's house, and the police see him there, they can't arrest him. They have to go to the Parole Board and get a warrant. By the time they go back with the warrant the next day, he's not there, of course.

[Traduction]

Le président: Madame Torsney, vous disposez de dix minutes.

Mme Torsney: Tout d'abord, j'aimerais un éclaircissement. Combien en coûte-t-il pour incarcérer des femmes dans la prison pour femmes de Kingston?

Mme Pate: À la prison pour femmes de Kingston, le coût annuel était de 92 000\$ par femme en 1993.

Mme Torsney: Cela représente donc à peu près 22 000\$ de plus par année que pour les hommes. Quelle en est la raison?

Mme Pate: En partie parce qu'il n'existe qu'une seule prison pour femmes, si bien que c'est là qu'il faut fournir les ressources. Elle abrite 135 femmes comparativement à bon nombre des prisons pour hommes plus grandes qui en abritent jusqu'à 400 ou 500. Il y a donc tout un éventail de facteurs qui entrent en jeu, notamment le coût de communication avec les collectivités d'où elles viennent.

Mme Torsney: Pour une prison à sécurité maximale, il n'en coûte que 22 000\$ de plus, mais dans les établissements à sécurité intermédiaire et minimale, c'est nettement plus, car c'est plus du double.

J'aimerais vous poser deux questions à tous les deux. Premièrement, la police devrait-elle pouvoir arrêter des libérés conditionnels pour violation des conditions de la libération conditionnelle? Ce sujet a été soulevé hier.

Ma deuxième question concerne l'article 745. D'après ce que j'ai pu lire dans votre mémoire, celui de la Société John Howard, vous voulez que le processus de l'article 745 soit clarifié mais—et je pense lire entre les lignes—vous ne souhaitez pas forcément inclure pour l'instant des déclarations de la victime et d'autres choses de ce genre. Comment intégrer leurs préoccupations voulant que les victimes soient ignorées ou qu'elles aient besoin de participer davantage ou qu'elles sont à risque ou autre chose dans le processus si ce n'est pas à ce stade? Comment pourrions-nous alors en même temps protéger les victimes et faire ces deux choses à la fois?

Mme Pate: Assurément, les policiers sont souvent les premiers informés lorsqu'il y a violation des conditions de la libération conditionnelle et ce sont souvent eux que l'on envoie pour procéder à l'arrestation.

Mme Torsney: S'il y a tout d'abord un mandat?

Mme Pate: Oui. Ils prétendent que c'est un problème?

Mme Torsney: Oui, pour une femme qui est à risque. Si l'homme a été emprisonné pour l'avoir maltraitée et s'il se présente à sa porte, il est certain qu'il y a un risque. Si l'agent de police se trouve en face du gars et lui dit d'attendre une seconde, qu'il doit obtenir un mandat de la Commission nationale des libérations conditionnelles, cela prend tellement de temps que l'oiseau s'est envolé.

Le président: Le point soulevé était le suivant: si les conditions de la libération conditionnelle stipulent que le libéré conditionnel ne devrait pas s'approcher, disons, à moins de deux milles de la résidence d'une femme, et si les policiers le voient à cet endroit, ils ne peuvent l'arrêter. Ils doivent se présenter devant la Commission nationale des libérations conditionnelles pour obtenir un mandat. Lorsqu'ils reviennent le lendemain avec le mandat, il est évident qu'il n'est plus là.

[Text]

Ms Pate: My suggestion would be—and the national women's groups certainly have addressed some of these issues in other ways—that the policing practices are things that can certainly be changed. Many times police won't respond to calls because they maintain those sorts of actions, yet the reality is that they can respond and the individual would leave because of their mere presence.

Then they can certainly monitor. There have been cases where they have followed people back to their residence, have indicated that the warrant will be there, and have waited there while all the process is done and the Parole Board is called.

[Translation]

Mme Pate: Je suggérerais—et les groupes nationaux de femmes ont assurément abordé certains de ces problèmes sous d'autres angles—que les méthodes de surveillance policière sont des choses que l'on peut assurément changer. Dans bien des cas, les policiers ne répondent même pas aux appels en raison de ce genre de situation, et pourtant dans la réalité ils pourraient répondre et l'individu partirait du fait de leur simple présence.

Alors, ils peuvent assurément exercer une surveillance. Dans certains cas, ils ont suivi des gens jusqu'à leur domicile, leur ont mentionné que le mandat serait délivré et ont attendu là pendant le déroulement du processus et la communication avec la Commission nationale des libérations conditionnelles.

• 1655

I think there are ways of doing it. Certainly, at the time I was with John Howard at a local level, we saw situations like that unfolding. I think part of it is police practices and certainly police resources in these times. I think that's the most obvious way it can be dealt with.

The Chair: To complete that, what's wrong with giving the police the power to arrest? The Police Association recommended, in addition to what you're saying, that they shouldn't have to go back to the Parole Board for the warrant. If they know the conditions and see the conditions being broken, what's wrong with them arresting the person immediately?

Mr. Stewart: We don't have difficulty with the notion of the police having the power to arrest where a person has violated a special condition of parole. We have some reluctance with the notion that they could arrest for violation of any condition of parole, because some of them are very general. Good behaviour, for instance, is a fairly broad definition that would allow for arrest.

But for special conditions, which often deal with special problems—for instance the sex offender who's told not to go near children and so on—the ability of the police to detain the person at least until they've consulted with parole is not something that offends us. Within that kind of context, it seems to me that's a problem the police occasionally come across and is not one we would raise strong objections to.

Ms Pate: We would concur.

The other reality is we have seen a similar situation to the one I described, where the police follow someone back to the halfway house. The staff may already know. The person may have called ahead saying he's missed the bus and is going to be five minutes late, and they're waiting, suggesting a warrant be issued when the person is five minutes past curfew. I think that is a wholly different situation. I certainly would concur with the position put forth by Graham.

Il y a des moyens d'y parvenir. À l'époque où je travaillais à la société John Howard au niveau local, il est certain que nous avons été témoins de situations de ce genre. C'était partiellement dû aux méthodes policières et assurément aux ressources policières disponibles à l'époque. À mon avis, c'est la façon la plus évidente de régler le problème.

Le président: Pour terminer sur ce sujet, qu'y a-t-il de mal à accorder à la police le pouvoir de procéder à des arrestations? L'Association des policiers a recommandé, en plus de ce que vous venez de dire, qu'il ne soit pas nécessaire de retourner devant la Commission des libérations conditionnelles pour obtenir le mandat. S'ils connaissent les conditions et savent qu'elles ont été transgressées, qu'y a-t-il de mal à arrêter immédiatement la personne?

M. Stewart: La notion de l'octroi à la police du pouvoir d'arrestation lorsqu'une personne a enfreint une condition particulière de la libération conditionnelle ne nous pose aucun problème. Par contre, nous hésitons devant la possibilité qu'ils pourraient arrêter quelqu'un pour avoir enfreint n'importe quelle condition de la libération conditionnelle, car certaines d'entre elles sont très générales. Par exemple, le bon comportement est une définition assez large qui pourrait mener à une arrestation.

Mais dans des conditions particulières, qui ont souvent trait à des problèmes spécifiques—par exemple le délinquant sexuel auquel on interdit de s'approcher des enfants, et tout le reste—la possibilité de voir la police détenir la personne au moins jusqu'à ce qu'elle consulte la Commission des libérations conditionnelles n'est pas quelque chose qui nous offusque. Dans ce genre de contexte, il me semble que c'est un problème auquel la police fait parfois face, et ce n'est pas un point qui soulèverait de fortes objections de notre part.

Mme Pate: Nous serions d'accord.

L'autre réalité, c'est que nous avons été témoins d'une situation semblable à celle que j'ai décrite, dans laquelle la police a suivi quelqu'un jusqu'au foyer de transition. Le personnel pourrait très bien être au courant. La personne pourrait avoir téléphoné d'avance pour dire qu'elle a raté son autobus et qu'elle aura cinq minutes de retard, et la police attend, en suggérant que l'on émette un mandat lorsque la personne est en retard de cinq minutes sur l'heure de rentrée. Il s'agit là d'une situation totalement différente. J'appuierais assurément la position défendue par Graham.

[Texte]

As to the victims issue, certainly where there's a current risk, that would fit in to what we would describe as relevant to the current risk the person may pose in the community. Then there may be a role for a victim. But a standard blanket statement saying the victims have a role is something we would be opposed to.

As we know—we discussed this when we were here talking about C-37—the system is not set up to acknowledge and support victims' interests. We similarly lament that reality, but that is the reality. We would support an overhaul that looks at victim involvement generally in a way that is meaningful. But given the reality, the place where the victim's input is provided generally is at the time of sentencing.

Section 745 is not nor should it be a replacement for the sentencing process. As you well know, when the life sentence was increased from 15 years to 25, the section was provided as a means of looking at parole eligibility, having a whole new jury and basically a new court, looking at the person's risk at that point, based on what had happened in the previous 15 years, and determining whether they should be deemed eligible for parole.

We know they don't get out automatically. We know they're not immediately going into the community. If a victim is still dealing with other issues after 15 years, our strong suggestion is we need to provide additional supports in lots of other areas for those victims, but the section 745 and judicial review provisions are not the place for that.

Mr. Stewart: If I could address that issue, too, I think often the concern about victims—or, for that matter, about any other community person participating in these hearings—arises out of the fact that the decision that's being taken and the purpose of the hearing are so often so poorly defined. Therefore the concern arises as to what kind of influences are being brought and what one can expect the impact of those influences to be.

Our concern is not that victims be excluded from section 745 hearings; our concern is that we define what the nature of the testimony should be and what the purpose of the hearing would be. With that in mind, then, victims don't need to be excluded and neither does anyone else who has something relevant.

At that point the person's been sentenced to life and will stay in jail until he or she dies, unless considered a reasonable risk. After 15 years the community tries to decide whether or not the person is an acceptable risk to at least consider parole.

[Traduction]

Quant au problème des victimes, il est certain que lorsqu'il y a un risque présent, cette situation cadrerait avec ce que nous appelons un cas pertinent au risque que la personne peut poser dans la collectivité. La victime pourrait alors avoir un rôle à jouer. Mais nous nous opposerions à un énoncé général normalisé disant que les victimes ont un rôle à jouer.

Comme nous le savons—nous en avons parlé lorsque nous avons comparu devant vous à propos du projet de loi C-37—le système n'est pas structuré de façon à reconnaître et à soutenir les intérêts des victimes. Nous regrettons aussi cette réalité, mais c'est la réalité. Nous serions favorables à une révision qui examine la participation des victimes en général d'une façon significative. Mais étant donné la réalité, le moment où la victime peut donner son point de vue se situe généralement lors de la détermination de la peine.

L'article 745 ne remplace pas et ne devrait pas remplacer le processus sentenciel. Comme vous le savez très bien, lorsque l'emprisonnement à vie est passé de 15 à 25 ans, cet article a été rédigé comme un moyen d'examiner l'admissibilité à la libération conditionnelle, d'avoir un jury entièrement nouveau et fondamentalement un nouveau tribunal, d'étudier le risque présenté par la personne à ce moment précis, en se basant sur ce qui s'est passé au cours des 15 années précédentes, et de déterminer si le détenu devrait être réputé admissible à la libération conditionnelle.

Nous savons qu'ils ne sortent pas automatiquement de prison. Nous savons qu'ils ne retournent pas immédiatement dans la collectivité. Si une victime fait encore face à d'autres problèmes après 15 ans, nous suggérons fortement de fournir des appuis supplémentaires dans bien d'autres domaines pour ces victimes, mais nous disons que l'article 745 et les dispositions concernant la révision judiciaire ne sont pas les mécanismes indiqués.

M. Stewart: Si vous me permettez d'aborder également ce problème, je pense que souvent la préoccupation concernant les victimes—ou, à cette fin, concernant toute autre personne de la collectivité qui participe à ces audiences—découle du fait que la décision qui est prise et le but de l'audience sont trop souvent mal définis. Par conséquent, on s'inquiète souvent du genre d'influences qui sont exercées et de leurs répercussions éventuelles.

Ce qui nous préoccupe, ce n'est pas que les victimes soient exclues des audiences en vertu de l'article 745, mais plutôt qu'il faudrait définir la nature des témoignages et le but de l'audience. Cela étant dit, il est alors inutile d'exclure les victimes, pas plus que quiconque d'autre ayant des intérêts pertinents.

À ce stade, la personne est condamnée à l'emprisonnement à vie et demeurera en prison jusqu'à sa mort, à moins d'être considérée comme un risque raisonnable. Après 15 années, la collectivité s'efforce de décider si oui ou non la personne constitue un risque acceptable pour au moins envisager sa libération conditionnelle.

• 1700

It seems to us that insofar as any evidence that's been brought at a judicial hearing addresses that issue, then it's relevant. Victims may very well have relevant information to bring, particularly if they're fearful. If they have some reason to believe retaliation or further victimization may take place, I think those are very relevant kinds of information.

Il nous semble que dans la mesure où un témoignage qui est présenté lors d'une audience judiciaire aborde cette question, alors il est pertinent. Les victimes pourraient très bien disposer de renseignements pertinents à communiquer, en particulier si elles ont peur. Si elles ont de bonnes raisons de croire qu'il pourrait y avoir des représailles ou une poursuite de la victimisation, il s'agit là de renseignements très pertinents.

[Text]

But it's not a resentencing hearing. If the only evidence is related to the original sentence and dissatisfaction with the law, then I don't think that's relevant. Introducing that type of evidence at judicial hearings means some hearings are going to be very prejudicial to one person as opposed to another for reasons that have nothing in particular to do with his or her circumstances.

That strikes us as bringing into the decision-making process some biases that are really unfair to the individual. I think that brings the whole nature of the decision into a political forum, if you like, and taints the objectivity of the whole process.

Ms Torsney: One of the conditions of parole that's given out to sexual predators and child molesters is that they can't hang out at the playgrounds and associate with children and all that type of stuff. I understand there have been some glitches in those parole conditions over the last little while.

We had a very big case in Burlington, where they couldn't continue to detain the individual who was clearly hanging out at school yards and with children.

How are we going to deal with this? Do you have any suggestions? I would think it's in your interest to make sure the parole conditions are strict and are in the community's interest. How are we going to address this discrepancy now?

Mr. Stewart: There are several things. It's certainly prudent, particularly with a sexual predator, that he not go near school yards. If that person doesn't understand that himself, then there's a problem.

The second point is that I think to a certain extent we discussed that before in terms of police having the authority to actually detain a person who is violating a special condition—and those are special conditions.

The third point, of course, is that even under our current situation, there's absolutely nothing that stops the police from reporting that behaviour to parole. Parole then has the authority to suspend and to revoke.

The fact that you're able to put that condition in place is I think very important. That's one of our problems with detention. In fact, very few sex offenders are now getting parole at all. Most of them aren't even getting mandatory supervision.

The reality today is that there's not an enforcement problem. The problem is, there's no ability to supervise, let alone to revoke. Our concern is that we not give up the opportunity to supervise after release, that those types of conditions should be in place, and yes, there should be a way in which they can be acted upon if there are serious violations of them.

Ms Torsney: Should they be allowed to be restricted from playgrounds for life?

Mr. Stewart: You're talking very generally about a huge class of people. We tend to talk today about sex offenders as a homogeneous group, and they're not. Very clearly, there are tremendous differences between people. The fact is, we're

[Translation]

Mais il ne s'agit pas d'une nouvelle audience de détermination de la peine. Si le seul témoignage a trait à la sentence initiale et à un mécontentement à l'égard de la loi, alors cela ne me semble pas pertinent. Si l'on introduit ce genre de preuve dans des audiences judiciaires, cela signifie que certaines audiences seront très préjudiciables à une personne par opposition à une autre pour des motifs n'ayant rien à voir en particulier avec sa situation.

Ce qui nous frappe, c'est l'introduction dans le processus décisionnel de certains préjugés qui sont vraiment injustes à l'égard de l'individu. Cette proposition amène toute la nature de la décision dans une tribune politique, si vous voulez, et entache l'objectivité de l'ensemble du processus.

Mme Torsney: L'une des conditions de la libération conditionnelle imposées aux prédateurs sexuels et aux agresseurs d'enfants leur interdit de rôder autour des terrains de jeux et de fréquenter des enfants, etc. Je comprends qu'il y a eu récemment certains pépins avec ces conditions de libération conditionnelle.

Nous avons eu un cas très ennuyeux à Burlington, où l'on ne pouvait plus continuer à garder l'individu, qui rôdait nettement près des cours d'écoles et autour des enfants.

Comment allons-nous régler ce problème? Avez-vous des suggestions? Je suppose qu'il est dans votre intérêt de vous assurer que les conditions de la libération conditionnelle sont sévères et dans l'intérêt de la collectivité. Comment allons-nous pouvoir régler maintenant cette contradiction?

M. Stewart: Il y a plusieurs éléments. Il est certes prudent, en particulier avec un prédateur sexuel, de lui interdire de s'approcher des cours d'écoles. Si cette personne ne comprend pas cela d'elle-même, alors il y a un problème.

Le deuxième élément concerne le pouvoir de la police de détenir vraiment une personne ayant enfreint une condition particulière, et nous en avons parlé précédemment dans une certaine mesure—et il s'agit là d'une condition spéciale.

Le troisième point, évidemment, c'est que même en vertu de la situation actuelle, absolument rien n'empêche la police de rapporter ce comportement à la Commission des libérations conditionnelles, qui a ensuite le pouvoir de suspendre et de révoquer cette autorisation.

Le fait de pouvoir mettre en place cette condition me semble très important. C'est l'un des problèmes auxquels nous faisons face avec la détention. De fait, très peu de délinquants sexuels obtiennent à l'heure actuelle une libération conditionnelle. La plupart d'entre eux n'obtiennent même pas une libération sous surveillance obligatoire.

En réalité, de nos jours, il n'y a pas de problème d'application de la loi. Le problème, c'est qu'il n'y a pas de pouvoir de surveillance, encore moins de révocation. Ce qui nous préoccupe, c'est qu'il ne faut pas abandonner la possibilité de surveillance après la libération, que ce genre de conditions devraient être en place et que, oui, il devrait y avoir un moyen de prendre des mesures à leur égard en cas de violation grave de ces conditions.

Mme Torsney: Devrait-on interdire à tout jamais à ces gens de fréquenter les terrains de jeux?

M. Stewart: Vous parlez en termes très généraux d'une vaste catégorie de gens. Nous avons tendance aujourd'hui à parler des délinquants sexuels comme d'un groupe homogène, ce qui n'est pas le cas. Il est très clair qu'il existe des différences

[Texte]

dealing with the limitations of the sentence and the time span. But certainly I have no difficulty at all with provisions in the Criminal Code that say so long as the person is under sentence, these kinds of conditions will determine where they go.

Some people may well be under sentence for life, in which case, that could well apply. I have a hard time establishing in law general provisions that apply universally to all people under all circumstances with no consideration. That is why we strongly argue for a sentencing guideline system. In our view, it's totally impractical and problematic for committees such as this to deal with each category of offender, ad hoc, trying to decide what the penalty would be in a very general way, without looking at the specifics and differences.

Somehow the whole notion of sentencing has to get out of this kind of a forum and be put together so it's very clear that we're looking at it in the context of what would be the underlying principles of sentencing, what we're trying to achieve in a comprehensive way rather than simply responding to sensational incidents, basically, that address particular offender groups.

Le président: Monsieur St-Laurent.

[Traduction]

considérables entre les personnes. Nous touchons là aux limites de la peine et du laps de temps. Mais il est certain que les dispositions du Code criminel précisant que tant que la personne purge sa peine, ce genre de conditions détermineront ses allées et venues, ne me posent aucun problème.

Certaines personnes peuvent être condamnées à l'emprisonnement à vie, auquel cas ces conditions pourraient très bien s'appliquer. J'hésite beaucoup à introduire dans une loi des dispositions générales qui s'appliquent universellement à tout le monde dans toutes les circonstances sans aucune considération. C'est la raison pour laquelle nous sommes fortement en faveur d'un système de lignes directrices sur la détermination de la peine. À notre avis, il est tout à fait problématique et irréaliste que des comités comme le vôtre se penchent sur chaque catégorie de délinquants, de façon ponctuelle, pour essayer de décider quelle devrait être la peine de manière générale, sans examiner les caractéristiques spécifiques et les différences.

D'une façon ou d'une autre, il faut que toute la notion de la détermination de la peine sorte de ce genre de tribune et soit regroupée afin qu'il apparaisse très clairement que nous l'examinons dans le contexte de ce que seraient les principes sous-jacents de la détermination de la peine, de ce que nous essayons de réaliser de façon exhaustive au lieu de réagir simplement face à des incidents sensationnels qui concernent essentiellement des groupes précis de délinquants.

The Chair: Mr. St-Laurent.

• 1705

M. St-Laurent: Dans le mémoire qui a été déposé aujourd'hui, on note que vous intitulez votre série de paragraphes: «2-Notre solution». À un moment donné, à la deuxième série d'énumérations, vous dites au point 4 que «la durée d'emprisonnement maximale pour les crimes les plus graves ne devrait pas dépasser douze ans». Au point 6, vous dites que «les peines minimales devraient être abolies». À ce moment-là, on fait face à une espèce de sandwich qu'on fait avec le système de détermination des peines. Les peines minimales, il en faut, peu importe leur durée. Pourquoi dites-vous qu'elles devraient être abolies? Quelle serait la peine minimale? Est-ce qu'il y a un nombre donné ou est-il hypothétique?

Mr. Stewart: This particular recommendation was in support of the recommendation of the Sentencing Commission of Canada. Basically their argument was if we want to have a sensible and principled sentencing system, rather than do it through arbitrary mandatory minimum sentences or unrealistic maximums, we should try to establish the norm—an actual sentencing guideline system.

Instead of using these extremes, with tremendous variation in between, in a fairly arbitrary sentencing process, we should go through and establish, on a proportional model, what the norm of a sentence would be and guidelines for judges on how to vary

Mr. St-Laurent: In the brief you have been presenting today, I notice that your series of paragraphs is entitled: "2-Our Alternative". At a certain point, in the second series of enumerations, you say at point 4 that "the maximum term of imprisonment for most criminal offenses should be no more than 12 years". At point 6, you declare that "minimum sentences should be abolished". At this stage, we are facing a sort of sandwich made with the sentencing system. Minimal sentences are needed, whatever their duration. Why are you saying that they should be abolished? What would be the minimum sentence? Is there a given figure or is it hypothetical?

M. Stewart: Cette recommandation ne faisait qu'appuyer la recommandation formulée par la Commission canadienne sur la détermination de la peine. Selon leur argumentation, si nous voulons avoir un système de détermination de la peine sensible et raisonné, au lieu de le faire par l'intermédiaire de peines minimales obligatoires arbitraires ou de maximums irréalistes, nous devrions nous efforcer d'établir la norme—un véritable système de lignes directrices sur la détermination de la peine.

Au lieu de recourir à ces deux extrêmes, comportant des écarts fantastiques entre eux, dans un processus de détermination de la peine assez arbitraire, nous devrions examiner la question à fond et établir, sur un modèle

[Text]

from that norm. So for any given offence, they would say the norm might be *x* number of months or years or a fine or whatever, and then under these kinds of circumstances the penalty normally would be increased or decreased. Judges could even go beyond that, but they would have to give their reasons.

Basically the difference is rather than trying to provide guidelines to judges by giving fairly arbitrary mandatory minimums and totally unrealistic maximums, in fact the guideline system would be much more precise and would say these kinds of offences are much more serious than those kinds of offences and warrant a much more serious penalty. These are the kinds of factors, then, that would go into establishing what that penalty would be.

That would be far more instructive to judges. It would be far more instructive to the public, who would have a very clear system by which they could see how sentencing comes about. It would also give us a chance to deal much more broadly with all the mitigating and aggravating circumstances we thought should be part of the sentencing process.

M. St-Laurent: D'accord. En septembre 1993, on abolissait les études universitaires au sein du Service correctionnel du Canada pour les détenus qui en faisaient la demande. C'est une mesure qui fut adoptée un peu vite, et je trouve cela déplorable, parce que le taux de réussite et le faible taux de récidive des gens qui participaient à ces programmes étaient à peu près phénoménaux. Entre 60 et 70 p. 100 des incarcérés en Colombie-Britannique, je crois, qui sortaient d'un pénitencier sans avoir suivi des cours récidivaient, alors que le taux de récidive de ceux et celles qui avaient suivi des cours atteignait à peine 15 p. 100. On cherche souvent des noyaux de départ pour trouver des solutions de rechange, et c'est quelque chose qui a été aboli.

J'entrerais cela dans les mesures préparatoires à la sortie, entre autres. Ce n'est pas la seule mesure qu'il faudrait appliquer, bien entendu. Je lisais aussi dans un des articles du document dont ma consœur faisait mention tout à l'heure, et qu'on a eu le temps de regarder, que la John Howard Society of Ontario dit dans son mémoire que ce serait une bonne chose aussi, mais je n'ai rien vu qui concerne cela dans le vôtre. Est-ce que vous partagez la même opinion? C'est la même optique? Est-ce que vous croyez à ces données?

Mr. Stewart: Education is a very important aspect of rehabilitation in prisons. In fact it's been demonstrated consistently that it's one of the most effective ways of actually changing behaviour. It's in our own interest, I think, to make sure we use whatever tools we can within a prison environment to improve people's ability to survive in the community.

[Translation]

proportionnel, la norme d'une peine ainsi que des lignes directrices à l'intention des juges sur la façon de s'écarter de cette norme. Pour un délit donné, la norme pourrait être «*x*» mois ou années ou une amende ou autre chose, et ensuite, dans ce genre de circonstances, la sanction serait normalement augmentée ou diminuée. Les juges pourraient même aller plus loin, mais ils seraient tenus de préciser leurs motifs.

La différence fondamentale est la suivante: au lieu d'essayer de fournir aux juges des lignes directrices en fixant des minimums obligatoires assez arbitraires et des maximums totalement irréalistes, le système des lignes directrices serait en fait beaucoup plus précis et préciserait que tel délit est beaucoup plus grave que tel autre et justifie une sanction beaucoup plus sévère. C'est là le genre de facteurs qui interviendraient pour fixer la sanction.

Cela serait beaucoup plus utile pour les juges. Ce serait également beaucoup plus utile pour le public, qui disposerait d'un système très clair lui permettant de comprendre la détermination de la peine. Cela nous donnerait également la chance de tenir compte beaucoup plus largement de toutes les circonstances atténuantes et aggravantes qui, selon nous, devraient faire partie intégrante du processus de détermination de la peine.

Mr. St-Laurent: Okay. In September 1993, university studies inside the Correctional Service of Canada for inmates who requested them were abolished. That proposal was adopted pretty quickly, and I find it disgraceful, because the success level and the low re-offending rate among participants to these programs were quite phenomenal. In British Columbia, between 60% and 70% of inmates, I think, who left a penitentiary without studies committed second offenses, whereas the re-offending rate among those with studies was hardly 15%. We often look for starting elements to find alternative solutions, and this is something which has been abolished.

I would entrench that in the pre-release procedures, among others. Of course, this is not the only measure that should be enforced. I also read in one of the articles included in the document mentioned earlier by my colleague, and that we had time to look at, that the John Howard Society of Ontario declares in its brief that would be a good thing too, but I saw nothing about that in your brief. Are you concurring with that? Is it the same perspective? Do you agree with these data?

M. Stewart: L'éducation est un volet très important de la réadaptation dans les prisons. De fait, on prouve constamment que c'est l'un des moyens les plus efficaces de modifier vraiment le comportement. À mon avis, il est dans notre propre intérêt de nous assurer que l'on utilise tous les outils possibles dans un milieu carcéral en vue d'améliorer la capacité des gens de survivre au sein de la collectivité.

• 1710

One of the concerns we have is with the current mood of the country, which seems to be to find ways to punish more and more and more. What we're finding to a certain extent is that the people who are being punished are the ones most motivated to succeed.

Nous nous inquiétons de l'état d'esprit qui règne dans le pays, où l'on semble chercher des moyens de punir toujours davantage. Dans une certaine mesure, nous remarquons que les personnes que l'on punit sont les plus motivées pour réussir.

[Texte]

Just as we're seeing those who are most motivated to pursue their studies and go through, we see people who have started with grade 7 education and who over the years have actually taken themselves right through to university, only to have their studies ended. In effect, they're being punished more than the person who just sits there and does his time and plays basketball for all the years he's in jail.

Similarly, some of the provisions in this bill have to do with room and board. We're taking the people who are most motivated to succeed, who are seen as the lowest risks, who in fact are saving us the most money by being eligible to be released from jail early, and asking them to use the earnings they're setting aside for their family or for their own release. But the person who does nothing and sits in jail at taxpayers' expense for endless numbers of years has no penalty like that attached.

I think we want to be very careful sometimes that in looking at the operation of corrections we look at it in the longer term and understand that anything we do that motivates people to succeed is in our own interests and shouldn't just be seen as some kind of a short-term expense. Certainly, the expense of education in a prison environment is almost trivial compared to the actual cost of incarceration. It's certainly a good investment over the longer term.

Ms Pate: I think it is really important not to lose sight of one of the things you raise. The teacher in me requires that I elucidate.

One of the issues around why I would suggest we see different rates of recidivism as well is that there's very clear research in the educational field to show that moral development—the understanding of concepts like our legal concepts and guilt and responsibility and accountability to community and to others and all those sorts of things, as well as long-term thinking and long-range planning—is very much linked to cognitive development.

Cognitive development is a learned process when you get into the higher levels of thinking. It's something that doesn't come merely by sitting somewhere; it comes through training. It comes predominantly through schooling and upper-level schooling.

I think there are clear linkages there and it's important that you have pointed those out. I think it's important to take it to the further route that by cutting that out we also in effect limit the ability of people to get to a point we expect them to reach, which is that they can be accountable and responsible for their actions in such a way that we understand that they understand the impact of their actions on the community. I think that's important to underscore.

Secondly, one of the things that I would suggest probably all of us here, as well as many of you, fear is that as we see the increased use of incarceration, we're seeing a decrease, not only in programs like post-secondary education for prisoners, but also in vocational training and other intervention services and supports that will encourage people to be able to integrate and contribute in a meaningful way to the community when they're released.

[Traduction]

Nous voyons les personnes les plus motivées poursuivre leurs études et aller jusqu'au bout, mais certaines qui avaient au départ une septième année et qui au fil des années ont réussi, grâce à leurs efforts, à arriver jusqu'à l'université sont obligées de mettre fin à leurs études. En fait, elles sont plus punies que la personne qui reste assise à ne rien faire en attendant la fin de sa peine et qui joue au basket-ball pendant toutes ses années de prison.

Il en va de même pour certaines des dispositions du projet de loi concernant les frais d'hébergement et de pension. C'est aux personnes les plus motivées, les plus désireuses de réussir, qui présentent le moins de risques et qui, en fait, nous font faire des économies, puisqu'elles peuvent sortir de prison plus tôt, que l'on demande d'utiliser les gains qu'elles mettent de côté pour leur famille ou en provision de leur libération. Mais celui qui ne fait rien et reste en prison aux frais de la princesse pendant je ne sais combien de temps n'est absolument pas pénalisé de cette façon.

Il faut être très prudent parfois et veiller à penser au long terme pour ce qui est du fonctionnement des services correctionnels, en sachant que tout ce que nous pouvons faire pour inciter les gens à réussir est en fait dans notre propre intérêt et ne doit pas être considéré comme une dépense à court terme. Les dépenses d'éducation en milieu carcéral sont presque infimes par rapport aux véritables coûts d'incarcération. C'est certainement un bon investissement à long terme.

Mme Pate: L'un des éléments que vous soulevez est absolument essentiel. En bon professeur, je crois devoir donner des précisions.

Nous observons des variations dans les taux de récidive dans certains cas, et, d'après les recherches effectuées dans le domaine de l'éducation, il apparaît clairement que le développement moral—la compréhension de concepts comme nos concepts juridiques, comme la culpabilité, la responsabilité envers la société et autrui, etc., ainsi que la réflexion et la planification à long terme—tout cela est étroitement lié au développement cognitif.

Ce développement cognitif est un processus élaboré qui intervient à partir d'un certain stade de réflexion. On n'y arrive pas simplement en restant assis quelque part; il faut un entraînement. C'est principalement lié aux études et à l'éducation supérieure.

Les liens me semblent très clairs, et il faut absolument les souligner. En effet, il faut aller jusque-là et se rendre compte qu'en imposant cette limite on empêche dans une certaine mesure les gens d'arriver au stade où l'on voudrait les voir arriver, c'est-à-dire là où ils seraient véritablement responsables de leurs actes et capables de comprendre l'impact de leurs gestes sur la société. Il est important de le souligner.

Deuxièmement, et c'est sans doute vrai pour tous ceux d'entre nous qui sont ici, et pour beaucoup d'entre vous, nous craignons que le recours accru à l'incarcération ne s'accompagne d'une diminution, non seulement de programmes comme l'éducation postsecondaire pour les détenus, mais aussi des cours de formation professionnelle et des divers services et moyens d'intervention qui peuvent encourager les détenus à s'intégrer et à participer de façon constructive à la vie de la société lors de leur libération.

[Text]

We have very grave concerns that as we see more people going in to the system, by necessity it's going to become more and more warehousing. We would suggest it's ultimately going to be creating more and more risk to the community if we're not addressing some of those issues. I think it's very important that you've raised that and I thank you for raising the question.

The Chair: Mr. Wappel was going to do some questions but he's left, so I'm going to take his place.

Yesterday the Canadian Police Association said Bill C-41 was not necessary. They opposed it because they said all the principles and so on that are found in Bill C-41 are already in the jurisprudence; as a matter of fact, they said there are more in the jurisprudence.

They said that by putting some of those principles that are in the jurisprudence in Bill C-41, you would probably confuse the courts to the extent that they would conclude that what was written in the law was all that could be considered with respect to sentencing. They also said that with other principles that are in the jurisprudence now but are not in Bill C-41, through the rules of interpretation the courts would conclude that they were no longer applicable. They would say the legislator decided to leave those out rather than include those as well.

Referring to the lists that are suggested for proposed section 718, both under principles and purposes, they say this is very flawed. They recommended the whole bill go back to the drawing board. They said it was useless and unnecessary and it really messed up the principles of sentencing. They said the principles of sentencing were necessary, but the jurisprudence in this bill messed up the whole business. What would you say to that argument?

• 1715

Mr. Stewart: I don't think the principles of sentencing should be secret and hidden. I think it's certainly good policy and practice to bring the principles up and make them very clear.

I think there are problems with these principles. One of the criticisms I had was the inclusion of just two aggravating circumstances. The exclusion of any other aggravating and all mitigating circumstances did raise the question of why these other items were left out.

I think it's important that the statements of principle be fairly general. I think it's important that they be given priority. With that in mind, I think the general statement of principles we have before us is a good one. This statement of principles has been developed time and again over the last twenty years.

Go back and look at the original statements of principle articulated by the Law Reform Commission, by Bill C-19 in 1984, by the Sentencing Commission, by the Daubney report and by *Directions for Reform*. Those statements of principle are very similar, and I think they reflect a pretty good sense of what those should be.

[Translation]

Cette question nous inquiète au plus haut point, puisque inévitablement si le nombre de détenus augmente, les prisons seront de plus en plus comme des entrepôts. D'après nous, si l'on ne cherche pas à régler certains de ces problèmes, on ne fait qu'augmenter encore les risques pour la société en dernière analyse. C'est une question qu'il fallait soulever, et je vous remercie de l'avoir fait.

Le président: M. Wappel allait poser quelques questions, mais il est parti, et je vais donc prendre sa place.

Hier, les représentants de l'Association canadienne des policiers ont déclaré que le projet de loi C-41 n'était pas nécessaire. Ils y sont opposés parce qu'ils considèrent que tous les principes contenus dans le projet de loi C-41 se trouvent déjà dans la jurisprudence, et, en fait, ils trouvent que la jurisprudence va même plus loin.

D'après eux, en intégrant au projet de loi C-41 certains des principes de la jurisprudence, on risque de susciter la confusion dans l'esprit des juges à tel point qu'ils concluraient que seul le texte de la loi doit être pris en compte pour la détermination de la peine. De même, suivant les règles d'interprétation, les tribunaux estimeront que les autres principes qui font partie de la jurisprudence, mais ne se trouvent pas dans le projet de loi C-41, ne sont plus applicables. Ils considéreraient que le législateur les a délibérément exclus.

Par ailleurs, les listes proposées à l'article 718 du projet, aussi bien pour les principes que pour les objectifs, leur semblent très imparfaites. Ils recommandent que l'on reprenne entièrement la rédaction du projet de loi. Ils le trouvent inutile et superflu et trouvent qu'il embrouille les principes de la détermination de la peine. Selon eux, les principes de la détermination de la peine sont nécessaires, mais avec la jurisprudence, les dispositions du projet de loi ne font que tout embrouiller. Que dites-vous de cet argument?

M. Stewart: Les principes de la détermination de la peine ne doivent pas être secrets et inavoués. D'après moi, c'est une bonne politique et une bonne pratique de présenter des principes et de les exposer très clairement.

J'aurais quelques réserves concernant ces principes. Je regrette qu'il n'y ait que deux circonstances aggravantes. On se demande pourquoi toutes les autres circonstances aggravantes et toutes les circonstances atténuantes ont été écartées.

Je crois qu'il est important que les énoncés de principes soient assez généraux. Il faut leur donner la priorité. Cela dit, l'énoncé de principes général que nous avons ici me paraît bon. Ce sont des principes qui ont été exposés à plusieurs reprises au cours des 20 dernières années.

Si l'on remonte en arrière pour voir les premières déclarations de principes présentées par la Commission de réforme du droit, dans le projet de loi C-19 en 1984, par la Commission sur la détermination de la peine, dans le rapport Daubney et dans *Vers une réforme*, on constate que ces déclarations sont très semblables et sont dans l'ensemble assez représentatives.

[Texte]

My view is when you try to make a statement of principles so specific that you're dictating operational policy, you run into problems. But the inclusion in this legislation of a statement of principles that is fairly general is very good, providing we also have a mechanism—through sentencing guidelines is what we propose—to actually operationalize that policy in a way that makes sense so the public can understand and participate in the discussion around the development of those guidelines.

The Chair: Another thing they said—and I'm doing this because they were just here yesterday—was that, with respect to the alternative measures, there are no limits. Potentially somebody who committed armed robbery, aggravated assault or attempted murder could be given an alternative sentence.

Since yesterday, I haven't had the chance to go through it with a fine-tooth comb, but they recommended we put limits on. I think my colleague, Mr. Bodnar, said the crimes that are in C-37 would be of primary importance in transfers to the courts, but there could not be alternatives for those more serious crimes and maybe a few others.

How do you read this? Do you agree? Do you think there should be alternatives for any crime whatsoever where there's no minimum sentence?

Mr. Stewart: I think this is more of an academic argument than a practical one. I don't really think it's very likely that people convicted of attempted murder, vicious assaults and so on are going to be practice candidates for alternative measures. To exclude them in law I don't think would in fact change what was going to happen.

The alternative measures are no different from many other things. Probation could be applied to a great variety of people. Fines could be applied to a great variety of people. There aren't that many mandatory minimums in our Criminal Code. To suggest that alternative measures would be used in circumstances beyond those in which probation or short terms of incarceration would be used I think is a bit fanciful in practice.

But if we wanted to exclude attempted murder and aggravated assault from alternative measures, that would give the police some peace of mind. I suppose it wouldn't be a serious problem. I don't think we should necessarily create straw dogs with respect to those kinds of measures.

The Chair: The last thing they raised was surprising. They said the way they read the new provisions for fines, you could apply fines to those who could afford it, which would mean the wealthy could buy their way out of committing crimes. In other words, those who couldn't afford it might get prison sentences and those who could afford it could pay high fines for serious offences or even white collar crime and get away without any incarceration. Consequently they'd almost be buying their way out of prison.

I think I'm putting their case rather clearly. That's what they said yesterday.

[Traduction]

Je trouve que si l'on essaie d'être trop précis dans une déclaration de principes, comme si l'on déterminait une politique opérationnelle, on risque d'avoir des problèmes. Mais il est bon d'inclure dans ce projet de loi une déclaration de principes d'ordre assez général, à condition d'avoir aussi un mécanisme—nous proposons des lignes directrices sur la détermination de la peine—qui rende cette politique opérationnelle de façon logique afin que le public puisse comprendre la discussion et participer à l'élaboration des lignes directrices.

Le président: Les représentants de l'association ont également déclaré—et je vous dis cela parce qu'ils étaient là hier—qu'il n'y avait aucune limite en ce qui concerne les mesures de rechange. À la limite, on pourrait recourir à des mesures de rechange dans le cas de quelqu'un qui a commis un vol à main armée, des voies de fait graves, ou une tentative de meurtre.

Je n'ai pas eu le temps entre hier et aujourd'hui de passer tout cela au peigne fin, mais ils nous ont recommandé de fixer des limites. Je crois que mon collègue, M. Bodnar, a dit que les délits qui se trouvent dans le C-37 seraient d'une importance primordiale dans les renvois aux tribunaux, mais qu'il ne pourrait y avoir de mesures de rechange pour ces délits graves et peut-être quelques autres.

Comment comprenez-vous cela? Êtes-vous d'accord? Trouvez-vous qu'il faudrait pouvoir appliquer des mesures de rechange pour tous les délits pour lesquels il n'y a pas de peine minimum?

M. Stewart: C'est un problème théorique plutôt que pratique. Je crois qu'il n'y a guère de chances que des personnes reconnues coupables de tentative de meurtre, d'agression violente, etc., soient considérées comme des candidats valables pour les mesures de rechange. Je ne crois pas que l'on change quoi que ce soit à la réalité en les excluant précisément dans la loi.

Il en va pour les mesures de rechange comme pour bien d'autres choses. On pourrait utiliser la probation pour toutes sortes de gens. Les amendes également. Il n'y a pas beaucoup de minimums obligatoires dans notre Code criminel. Je crois qu'en pratique il ne serait pas question d'utiliser des mesures de rechange dans d'autres cas que ceux où l'on a recours à la probation ou à l'incarcération de courte durée.

Mais si l'on décidait d'exclure les tentatives de meurtre et les voies de fait graves des mesures de rechange, cela donnerait à la police une certaine tranquillité d'esprit. Ce ne serait pas un problème majeur. Il ne faut pas créer de chiens de paille pour ce genre de mesures.

Le président: Il ont fait une dernière observation surprenante. Selon eux, suivant les nouvelles dispositions concernant les amendes, on pourrait infliger des amendes à ceux qui ont les moyens de payer, de sorte que les riches n'auraient qu'à payer pour échapper aux conséquences de leurs crimes. Autrement dit, ceux qui n'ont pas d'argent seraient condamnés à la prison tandis que ceux qui en ont les moyens pourraient payer de fortes amendes pour des infractions graves, ou même pour des délits de col blanc, et s'en tirer sans incarceration. Autant dire qu'ils paieraient pour éviter la prison ou en sortir.

Je crois que j'ai présenté leur point de vue fidèlement. C'est ce qu'ils nous ont dit hier.

[Text]

[Translation]

• 1720

Ms Pate: How would that be different from what happens now?

The Chair: They feel the way it's worded now would make it even worse. That's what they argue. They said the whole section on fines would aggravate it even more.

If you haven't looked at it, we will look at it. I just wondered if you had a view on that.

Mr. Stewart: It seems to me the principle behind this is if a person is unable to pay a fine, as opposed to being unwilling, they should not go to jail. In effect we shouldn't be using imprisonment as a debt collection method to the government.

The bill does provide other mechanisms, particularly civil mechanisms, that can allow for the collection of money and also can provide for other kinds of sanctions being imposed by the court, which I think is the more important principle.

I for one am not expecting that this change with respect to fines will make much of a difference for very many people. Certainly it would not create the inversion or perversion of sentencing and fines that's being articulated. I can't see the basis for that.

Ms Pate: In fact I would underscore that this speaks to the issue of where funds are going to and the allocation of funds. Even though it's not part of the legislative scheme, maybe the committee can articulate the need to ensure that appropriate and adequate funding is provided for alternatives, because I think that's the bigger issue.

Certainly there's no shortage, in many places, of community service types of programs. The difficulty is the shortage of appropriate placements, supports, supervision and resources to make those meaningful options for many people.

The Chair: Mr. Forseth for five minutes.

Mr. Forseth: We're talking about fines, and I think on page 9 of your brief you did mention various statistics. You said about one-third of adult offenders in jail in Canada are there because they did not pay their fine. In fact it is only one-third of admissions to jail, so if you took a one-day look at the percentage of those serving time because of defaults, I think it would be only 4%.

What that says to me is defaults work. They go to jail, they're there for two or three days, they get the money and they get out. That is the most appropriate backup to get fines paid. We've had a lot of experience in British Columbia of the civil option attached to fines, and millions of dollars are owed to the provincial government. They'll never see that money.

Mr. Stewart: I think it's important that we understand the statistics. It's not 30% of those in jail; it's 30% of those admitted. But that still means 30% of those admitted are admitted because they aren't able to pay fines.

Mme Pate: Quelle sera la différence par rapport à la situation actuelle?

Le président: Ils estiment qu'avec ce texte, c'est encore pire. C'est ce qu'ils disent. Ils trouvent que ce serait encore plus grave avec tout l'article sur les amendes.

Si vous ne l'avez pas étudié, nous allons le faire. Je me demandais si vous aviez un avis là-dessus.

M. Stewart: À mon avis, le principe, c'est que si quelqu'un ne peut pas, non pas ne veut pas, mais ne peut pas payer une amende, il ne devrait pas aller en prison. En effet, l'incarcération ne doit pas être utilisée comme une méthode de recouvrement des dettes pour le gouvernement.

Le projet de loi prévoit d'autres mécanismes, surtout des mécanismes civils, permettant de recouvrer des fonds, et comporte également d'autres types de sanctions pouvant être imposées par le tribunal, ce qui me semble plus important.

Personnellement, je ne crois pas que ce changement concernant les amendes change beaucoup les choses pour la plupart des gens. Je ne pense vraiment pas qu'il puisse entraîner une inversion ou une perversion de la détermination des peines et des amendes, comme on le dit. Je ne crois pas que ce soit fondé.

Mme Pate: En fait, je voudrais souligner que l'on parle ici de la destination des fonds et de leur répartition. Même si cela ne fait pas vraiment partie des dispositions législatives, le comité pourrait peut-être insister sur le fait qu'il faut prévoir des fonds appropriés suffisants pour les mesures de rechange, parce que c'est le principal problème, d'après moi.

Les programmes du type services communautaires ne manquent certainement pas, dans bien des endroits. Ce qui manque par contre, ce sont des ressources, des aides, des placements et une surveillance appropriée pour que ces options puissent être utilisées dans de nombreux cas.

Le président: Monsieur Forseth, pour cinq minutes.

M. Forseth: Nous parlons des amendes, et je crois que vous citez plusieurs chiffres à la page 9 de votre mémoire. Vous dites qu'environ un tiers des délinquants adultes incarcérés au Canada sont en prison parce qu'ils n'ont pas payé leur amende. En fait, c'est seulement un tiers des entrées en prison, et, donc, si l'on prenait le pourcentage des personnes incarcérées pour défaut de paiement sur une journée, je crois que ce serait seulement 4 p. 100.

Pour moi, cela montre que le système appliqué en cas de défaut de paiement fonctionne. Ceux qui ne payent pas vont en prison, y restent deux ou trois jours, trouvent l'argent et sortent. C'est le meilleur moyen de faire payer les amendes. En Colombie-Britannique, nous avons une longue expérience de l'option civile associée aux amendes, et l'on doit des millions de dollars au gouvernement provincial. Il ne verra jamais cet argent.

M. Stewart: Je crois qu'il est important de bien comprendre les statistiques. Il ne s'agit pas de 30 p. 100 des détenus, mais bien de 30 p. 100 des entrées. Mais cela signifie néanmoins que 30 p. 100 de ceux qui arrivent en prison sont là parce qu'ils ne peuvent pas payer les amendes qui leur ont été infligées.

[Texte]

The fact is most fines are a few hundred dollars, and when you trade that off for jail time, it ends up being a fairly short sentence of a few days. That's why they constitute a small percentage, but it's no less wrong that people are going to jail because of poverty.

I think the principle of the bill is very important. We're talking about minor offences on the whole. We're talking about small amounts of money owed to the state and we're talking about spending a huge amount of money to incarcerate them for default.

Mr. Forseth: Let me stop you right there. You said they're going to jail because of poverty. Do you have any study to show that?

Typically it's \$500, and in default, seven or fourteen days in jail related to an impaired driving offence. Fines are given more in relation to impaired driving than to any other charge, and that's the bulk of what goes through provincial courts. I think the statistics will show that when someone goes into custody because they defaulted on their fine, very quickly they come up with the money, and it's because they're in jail that they come up with the money. Then they get out; they don't serve the full 14 days or 21 days or whatever.

Mr. Stewart: The bill still provides for incarceration; it's just that it has to be a wilful default as opposed to poverty or inability to pay. It seems to me that's an important aspect of living in a society that respects individuals and has a system of justice that's based on principles we respect.

[Traduction]

La plupart des amendes se montent à quelques centaines de dollars, et, si l'on opte plutôt pour une peine de prison, la peine n'est que de quelques jours. C'est pourquoi le pourcentage est faible, mais c'est tout de même un tort d'envoyer des gens en prison parce qu'ils sont pauvres.

Je trouve que le principe du projet de loi est très important. Il s'agit d'infractions mineures dans l'ensemble, de petites sommes d'argent dues à l'État, et nous serions prêts à dépenser des sommes considérables pour incarcérer les personnes en défaut de paiement.

M. Forseth: Permettez-moi de vous interrompre tout de suite. Vous avez dit que ces personnes allaient en prison parce qu'elles étaient pauvres. Y a-t-il une étude qui le démontre?

L'amende est généralement de 500\$, et, en cas de défaut de paiement, la peine est de sept ou 14 jours de prison dans les cas de conduite avec facultés affaiblies. On inflige plus d'amendes pour cette infraction que pour tout autre délit, et c'est l'essentiel des causes entendues par les tribunaux provinciaux. Je crois que les statistiques prouvent que lorsqu'une personne va en prison parce qu'elle n'a pas payé son amende, elle trouve très rapidement l'argent, et c'est justement parce qu'elle est en prison qu'elle trouve l'argent. Ensuite, elle sort; elle ne reste pas pendant la totalité des 14 ou 21 jours.

M. Stewart: Le projet de loi prévoit toujours l'incarcération; la seule différence, c'est que le défaut de paiement doit être délibéré, et non pas dû à la pauvreté ou à l'incapacité de payer. Il me semble que c'est un élément important lorsqu'on vit dans une société qui respecte l'individu et a un système de justice fondé sur des principes reconnus.

• 1725

I can see nothing here that says that if a person refuses to pay the bill or his fines there is the option to incarcerate them. But what we're saying is that in principle the notion of having the judge determine whether a person's able to pay is a good notion. It's a good principle and we support going through that process of inquiry.

Mr. Forseth: All I'm saying is that what is done now is that the ability to pay a fine is always addressed before a fine is imposed. I have sat in provincial court many times when individuals are coming up; it looks like they're not going to make their fine and they ask for extensions on the fine. They're having many hearings all the time. They get one extension, two extensions.

I think courts, especially in British Columbia, are very conscious of the fact of not providing custodial beds, what you're talking about, because they are poor. The courts bend over backwards to avoid getting into that game because it's not useful to the government to do so.

Ms Pate: You may want to get some additional research basis for this, but my understanding, certainly from talking to many of the first nations groups and from visiting people in prison for years, is that you see that over-representation very markedly when you look at the first nations population in our prison and the number who are in for non-payment of fines.

Je ne vois rien ici disant que si une personne refuse de payer la facture ou son amende, on a l'option de l'incarcérer. Mais nous pensons qu'il est bon que le juge détermine si une personne est en mesure de payer ou pas. C'est un bon principe, et nous sommes favorables à ce processus d'enquête.

M. Forseth: Je dis simplement qu'à l'heure actuelle on essaie toujours de déterminer la capacité de payer avant d'infliger une amende. Je me suis trouvé à de nombreuses reprises dans ce genre de situations dans une cour provinciale; les personnes semblent ne pas pouvoir payer leurs amendes et demandent un délai supplémentaire. Il y a de nombreuses audiences en permanence. Ils obtiennent une première prolongation, puis une deuxième.

Je crois que les tribunaux, surtout en Colombie-Britannique, sont très vigilants et veillent à ne pas donner de lits de cette façon, comme vous le dites, parce que les personnes sont pauvres. Les tribunaux font tout pour éviter de jouer ce genre de jeu, parce que ce n'est pas utile pour le gouvernement.

Mme Pate: Il faudra peut-être d'autres données de recherche sur ce point, mais d'après ce que j'ai compris et ce que m'ont dit beaucoup des groupes des premières nations et ce que j'ai entendu en visitant des prisons pendant des années, il y a une sur-représentation très nette des membres des premières nations dans nos prisons et de ceux qui sont là pour défaut de paiement.

[Text]

You may very well see a pattern when you're talking about impaired driving charges, but I would suggest you don't see that same pattern when you look at some of the other offences where, for example, someone has been shoplifting or committing fraud or something where clearly it's already economic issues.

Mr. Forseth: Well, I've never heard of anyone going to jail for a shoplifting charge.

Let's talk about something else. You talk about probation, and there's a quote here:

We continue to be concerned that legislation continually links punitive measures with public confidence, especially related to the enforcement of probation orders.

The issue of public confidence also has to do with the confidence of the offender himself that probation means something. How many times have I been in court breaching someone because they didn't follow their probation order? They get a little lecture from the judge and they get more probation for breaching their probation. Then you go on to say the person who has breached it is also sentenced on the original sentence. Well, that's only where a probation order is given as part of a suspended sentence, not jail plus probation.

We often find that someone breaches probation and then you go through a long trial trying to prove the paper trail—and breach trials, next to impaired driving, are some of the most difficult things to prove. You hope you fake it and you get the guy to plead guilty and then the consequences are hardly worth it to the Crown. You can't get the Crown to put any kind of credence into the order of even getting it onto the court list, because the judge is going to treat it very summarily.

So I think what we're looking at is that in a broad-brush way probation orders have a general disrepute across the country. They're not seen as having any teeth. Sure, get a probation order and then you can walk away. The likelihood that you'll ever be breached for failing to comply with the condition is low.

I want you to comment on that.

Ms Pate: In terms of probation, again I would suggest you look at some other jurisdictions where probation has been used as it was originally intended, which was as an added supervisory alternative to incarceration. There you'll see very small probation case-loads, you'll see intensive supervision, you'll see sometimes daily supervision work in terms of a combination of employment and education issues.

You'll see a whole different relationship in terms of breaching. You see fewer breaches in terms of court action, but you also see fewer breaches of the conditions of the probationary orders. Again, for me it would speak to the issues of how we've implemented those programs in this country and how we've more appropriately resourced those people who are charged with that responsibility of supervising.

From my perspective, if we continue on the road we're on, where we see anywhere from 125 to up to 200 people on one probation officer's case-load, that, I would suggest, is the root of the issue, not the probationary sentence itself.

[Translation]

Vous avez peut-être raison lorsque vous parlez de conduite avec facultés affaiblies, mais l'on ne tire pas les mêmes conclusions lorsqu'on étudie d'autres délits, comme, par exemple, les cas de personnes condamnées pour vol à l'étalage, ou pour fraude, ou des infractions manifestement reliées à des problèmes économiques.

M. Forseth: Je n'ai jamais entendu dire que quelqu'un allait en prison pour vol à l'étalage.

Parlons d'autre chose. Vous parlez de probation, et je cite:

Nous continuons à déplorer que l'on associe dans la loi les mesures punitives à la confiance du public, surtout en ce qui concerne l'exécution d'ordonnances de probation.

La question de la confiance du public va de pair avec le sens du délinquant lui-même donne à la probation. Combien de fois me suis-je trouvé en cour dans le cas de personnes qui n'avaient pas respecté leur ordonnance de probation? Elles ont droit à un petit sermon du juge et à une nouvelle période de probation pour avoir enfreint leur probation. Vous dites ensuite que la personne qui a enfreint les conditions de la probation est aussi condamnée pour la peine d'origine. Mais c'est seulement lorsque l'ordonnance de probation est donnée dans le cadre d'une condamnation avec sursis: ce n'est pas la prison, plus la probation.

Il arrive souvent que quelqu'un enfreigne les conditions de probation et qu'il y ait ensuite un long procès pour essayer de prouver ce qui s'est passé, avec tous les documents à l'appui—et avec la conduite avec facultés affaiblies, le manquement aux conditions de probation est l'une des choses les plus difficiles à prouver. On espère donner le change et l'on convainc le gars de plaider coupable, et, ensuite, cela n'en vaut presque pas la peine pour la Couronne. On ne peut convaincre la Couronne de donner du poids à l'ordonnance ou même de la mettre sur le rôle du tribunal parce que le juge va la traiter de façon très sommaire.

Par conséquent, d'après moi, d'une façon générale, les ordonnances de probation ont une assez mauvaise réputation dans l'ensemble du pays. On considère qu'elles n'ont aucune force. On obtient une ordonnance de probation, et, ensuite, on peut partir. On a très peu de chances d'être condamné pour n'avoir pas respecté les conditions imposées.

J'aimerais avoir votre point de vue là-dessus.

Mme Pate: En ce qui concerne la probation, je crois que vous devriez là encore étudier la situation dans d'autres provinces où la probation a été utilisée comme elle devait l'être au départ, c'est-à-dire comme une solution de rechange à l'incarcération avec une surveillance accrue. Il y a là très peu de cas de probation en attente, une surveillance intensive, parfois une surveillance quotidienne avec à la fois emploi et éducation.

Vous verrez que la situation est tout à fait différente en ce qui concerne le non-respect des conditions. Qu'il y a moins de poursuites, mais aussi moins d'infractions aux conditions des ordonnances de probation. À mon avis, cela rejoint la question de la façon dont ces programmes ont été appliqués dans l'ensemble du pays et dont les ressources appropriées ont été données aux personnes responsables de la surveillance.

Pour moi, si nous continuons sur la voie que nous suivons actuellement, où un agent de probation peut être responsable pour 125 à 200 personnes, c'est là, d'après moi, qu'est la racine du problème, et non pas dans le mécanisme de probation lui-même.

[Texte]

You're from B.C. If you are interested in the number of people who have been jailed for shoplifting, certainly there are some young people looking into that right now because of the number of people who have been jailed for shoplifting. In fact, there are a couple of cases that have been gaining some notoriety where there are young people jailed for the first time, and for shoplifting. I encourage you to get that information.

[Traduction]

Vous venez de la Colombie-Britannique. Si vous voulez savoir combien de personnes ont été incarcérées pour vol à l'étalage, il y a actuellement quelques jeunes qui se penchent sur cette question en raison du nombre élevé de personnes incarcérées pour vol à l'étalage. En fait, il y a deux ou trois cas qui acquièrent une certaine notoriété parce qu'il s'agit de jeunes emprisonnés pour la première fois, et pour vol à l'étalage. Je vous conseille de vous renseigner à ce propos.

• 1730

The Chair: We've reached the hour that was scheduled for the end of the meeting, so once again I want to thank John Howard and Elizabeth Fry for appearing here today.

The committee is now adjourned until the return of the House, but we may be communicating with you with respect to many matters, including institutions. Maybe you have some institutions in your provinces that you may want to visit during the recess.

Merry Christmas and Happy New Year.

Le président: Nous sommes arrivés à l'heure prévue pour la fin de la réunion, et je voudrais à nouveau remercier les sociétés John Howard et Elizabeth Fry d'avoir comparu aujourd'hui.

Nous ajournons maintenant jusqu'à la reprise des travaux de la Chambre, mais nous vous contacterons peut-être sur différentes questions, notamment celle des établissements pénitentiaires. Il y a peut-être des pénitenciers que vous pourrez visiter dans votre province pendant la période de congé.

Joyeux Noël et bonne année.



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

Panel — From John Howard Society of Canada:

Jim MacLatchie, Executive Director.

From John Howard Society of Ontario:

Graham Stewart, Executive Director.

From Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:

Kim Pate, Executive Director.

TÉMOINS

Panel — De la «John Howard Society of Canada»:

Jim MacLatchie, Directeur exécutif.

De la «John Howard Society of Ontario»:

Graham Stewart, Directeur exécutif.

De la «Canadian Association of Elizabeth Fry Societies»:

Kim Pate, Directrice exécutive.

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Public Works and Government Services Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada,
Ottawa, Canada K1A 0S9