

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. 45

Thursday, May 26, 1977

Chairman: Mr. Mark MacGuigan

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 45

Le jeudi 26 mai 1977

Président: M. Mark MacGuigan

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Sub-Committee on the*

Penitentiary System in Canada

*Standing Committee on Justice
and Legal Affairs*

*Procès-verbaux et témoignages
du Sous-comité sur le*

Régime d'institutions pénitentiaires au Canada

*Comité permanent de la justice et des
questions juridiques*

RESPECTING:

The Penitentiary System in Canada

INCLUDING:

Third Report

CONCERNANT:

Le régime d'institutions pénitentiaires au Canada

COMPRENANT:

Troisième rapport

Second Session of the
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la
trentième législature, 1976-1977

SUB-COMMITTEE ON PENITENTIARY
SYSTEM IN CANADA

Chairman: Mr. Mark MacGuigan
Vice-Chairman: Mr. Yvon Pinard

Messrs:

Beaudoin
Halliday
Harquail

Holt (Mrs.)
Lachance
Lavoie

SOUS-COMITÉ SUR LE RÉGIME D'INSTITUTIONS
PÉNITENTIAIRES AU CANADA

Président: M. Mark MacGuigan
Vice-président: M. Yvon Pinard

Messieurs

Lee
Leggatt

Nielsen
Reynolds
Robinson—(13)

Le greffier du Comité
Mary Anne Griffith
Clerk of the Committee

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

Available from Printing and Publishing, Supply and
Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

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

En vente: Imprimerie et Édition, Approvisionnements et Services
Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Monday, May 30, 1977

ORDERED,—That the date for the submission of the report of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs on the inquiry into the system of maximum security institutions maintained by the Canadian Penitentiary Service and such other institutions as the Committee deems advisable be extended to June 7, 1977.

ATTEST:

ORDRE DE RENVOI

Le lundi 30 mai 1977

IL EST ORDONNÉ,—Que le délai pour le dépôt du rapport du Comité permanent de la justice et des questions juridiques chargé de faire enquête sur le régime d'institutions à sécurité maximale du Service canadien des pénitenciers et sur toute autre institution qu'il plaira au Comité d'examiner soit prorogé jusqu'au 7 juin 1977.

ATTESTÉ:

Le Greffier de la Chambre des communes

ALISTAIR FRASER

The Clerk of the House of Commons

REPORT TO THE HOUSE

ACKNOWLEDGEMENTS

To carry out an extensive—and intensive—study of the Canadian penitentiary system from coast to coast and to put together a Report of this magnitude in the short space of seven months is a task that could have been carried out only by a committee that acted with one mind, and then only with the aid of a staff of exceptional talent and industry.

Six members of the research staff of twelve were loaned to the Sub-Committee by the research bureau of the four political parties, four more were made available by the Research Branch of the Library of Parliament, and one was supplied by the Law Reform Commission. We are grateful to our benefactors, especially since their designates were so effective. The Report itself had more than a dozen authors. To our mind the differences in style are not so significant as the unity in spirit.

Even at the risk of seeming unappreciative of all the other help we have received, we must single out four persons for their special contributions: first, Mary Anne Griffith, our Committee Clerk, on whom fell the total burden of organizing the Sub-Committee's hearings, travels, and business—Mrs. Griffith's capacity for work, her organizing talents, her careful attention to detail and the exceptional foresight which enabled her to anticipate and forestall problems of all kinds made her ideally suited to our intensive schedule; next, Hugh Finsten, Head of the Law and Government Division of the Research Branch of the Library of Parliament, carried the burden of co-ordinating all of our research and writing as well as of contributing substantially to both; then, Louanne Labelle, a lawyer with the Research Branch of the Library of Parliament, who, in addition to her research and writing for us, assumed the heavy responsibility of overseeing the French version of the Report; and finally, Edward F. Ryan, consultant to the Law Reform Commission of Canada and legal advisor to the Sub-Committee, who as the principal writer on the staff side, tackled the vast subject matter with audacity and verbal dexterity.

The original order of reference on the penitentiary system in Canada was given to our parent committee, the Standing Committee on Justice and Legal Affairs, which, in turn, created this Sub-Committee and referred the subject matter to it. In strict terms, the Sub-Committee Report is made to the Standing Committee, which in turn reports as it will to the House. However, in this instance, the Standing Committee has graciously agreed to pass through the Report of the Sub-Committee, exactly as received, so that the Report remains both in effect and in fact the work of the Sub-Committee alone. It goes almost without saying that the views of the Sub-Committee as expressed in the Report, should therefore in no way be attributed to the Standing Committee.

Our thanks must also go to all who appeared before us or wrote us or otherwise assisted us, including the Commissioner and officials and staff of the Canadian Penitentiary Service, officers of the U.S. Federal Bureau of Prisons, and prison officials in the States of California and Washington.

RAPPORT À LA CHAMBRE

REMERCIEMENTS

Seul un comité animé d'un même désir de justice et doté d'un personnel exceptionnel par son talent et sa compétence pouvait s'attaquer à l'étude approfondie et complète du régime d'institutions pénitentiaires au Canada et à la rédaction d'un rapport de cette importance dans le court laps de temps de sept mois.

Six des douze membres du personnel de recherche ont été prêtés au Sous-comité par les Services de recherche des quatre partis politiques, quatre autres par le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement et un dernier par la Commission de réforme du droit. Nous tenons à exprimer notre reconnaissance à nos bienfaiteurs, d'autant plus que leur personnel s'est montré particulièrement à la hauteur de sa tâche. Le rapport lui-même a été rédigé par plus de douze auteurs. À notre avis, les divergences de style qui s'y remarquent ne sont pas aussi importantes que l'unité d'esprit qui s'en dégage.

Au risque de paraître oublier tous les appuis dont nous avons bénéficié dans la rédaction de ce rapport, il nous faut signaler la contribution exceptionnelle de quatre personnes: premièrement, M^{me} Mary Anne Griffith, greffier du Comité, qui a dû organiser toutes les audiences, les déplacements et les travaux du Sous-comité. La capacité de travail de M^{me} Griffith, ses talents d'organisatrice, son souci minutieux des détails et sa prévoyance qui lui a permis de nous éviter des problèmes de tout genre en ont fait une collaboratrice idéale, compte tenu de notre horaire chargé; deuxièmement, M. Hugh Finsten, chef de la Division du droit et du gouvernement du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement, qui a su coordonner toutes nos recherches et nos écrits tout en faisant largement sa part; il convient également de remercier Louanne Labelle, avocate au Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement qui, outre les recherches et les travaux qu'elle a effectués pour le Sous-comité, a accepté la lourde tâche de revoir la version française du rapport, et finalement, M. Edward Ryan, conseiller à la Commission de réforme du droit du Canada et conseiller juridique du Sous-comité qui, en tant que rédacteur principal pour le personnel, a su traiter ce vaste sujet avec audace et brio.

Le mandat initial sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada a été confié au comité principal, le Comité permanent de la justice et des questions juridiques qui, à son tour, a chargé un sous-comité de cette étude. Selon les règles, le rapport du Sous-comité est présenté au Comité permanent qui le soumettra ensuite à la Chambre des communes. Toutefois, dans le cas présent, le Comité permanent a gracieusement accepté de déposer le rapport du Sous-comité sans le modifier, de sorte qu'il demeure en fait, le travail du seul Sous-comité. Il va sans dire que les opinions qui y sont exprimées ne doivent, en aucune façon, être attribuées au Comité permanent.

Nous remercions également tous ceux qui sont venus témoigner, qui nous ont écrit ou nous ont aidés d'une façon ou d'une autre, notamment le Commissaire, les fonctionnaires et le personnel du Service canadien des pénitenciers, les agents du

References (30:12) are to be found throughout the Report. They refer to the Sub-Committee's Minutes of Proceedings and Evidence. The first number refers to the issue number of the Proceedings and the second to the page in that issue.

Other members of the House of Commons who served on the Sub-Committee from time to time but who did not participate in its deliberations and Report are as follows:

Messrs.

Alkenbrack	Lumley
Coates	Masniuk
Flynn	Melisaac
Friesen	Whiteway
Gilbert	Woolliams
Kaplan	

We are grateful for their attendance.

We also wish to thank the interpreters and translators of the Department of the Secretary of State, and the technicians, console operators and other staff personnel from the Committees' Branch who served us so faithfully both in Ottawa and on the road.

The Report must stand on its merits, but it already is a symbol of inter-party cooperation by members who were prepared to place the importance of the problem before all other considerations. That also indicates our collective judgement as to the plight of the penitentiaries.

PRINCIPLES
and
RECOMMENDATIONS
ARE COLLECTED TOGETHER
FOLLOWING THE LAST CHAPTER
OF THE REPORT

U.S. Federal Bureau of Prisons et les directeurs des prisons des États de Californie et de Washington.

On trouvera tout au long du rapport des références (30:12) qui ont trait aux procès-verbaux et témoignages du Sous-comité. Le premier chiffre indique le numéro du fascicule des délibérations et le second, la page.

D'autres députés ont participé de temps à autre aux travaux du Sous-comité sans prendre part, aux délibérations ou à la rédaction du rapport. Il s'agit de:

MESSIEURS

Alkenbrack	Lumley
Coates	Masniuk
Flynn	McIssac
Friesen	Whiteway
Gilbert	Woolliams
Kaplan	

Nous les remercions d'avoir assisté aux séances du Sous-comité.

Nous tenons également à remercier les interprètes et les traducteurs du ministère du Secrétariat d'État, les préposés à la console et les techniciens, et tous les autres membres du personnel de la Direction des comités parlementaires qui nous ont aidés si fidèlement à Ottawa et à l'extérieur.

Le rapport doit être apprécié suivant ses mérites, mais du moins est déjà en soi le symbole de la collaboration établie entre les partis, grâce aux députés qui ont su faire passer l'importance du problème avant toute autre considération. Il donne également une idée du jugement que nous avons porté collectivement sur la triste situation des pénitenciers.

LES PRINCIPES
ET
LES RECOMMANDATIONS
SONT ÉNONCÉS
À LA SUITE DU DERNIER
CHAPITRE DU RAPPORT

CONTENTS		TABLE DES MATIÈRES	
	Paragraph No.	Paragraphe n°	
Preface	1	Préface	1
Chapter I INTRODUCTION.....	12	Chapitre I INTRODUCTION.....	12
Chapter II BACKGROUND OF CORRECTIONS IN CANADA		Chapitre II HISTORIQUE DES CORRECTIONS AU CANADA	
Introduction	29	Introduction	29
History to 1900	39	Historique jusqu'en 1900	39
History 1900 to 1960.....	47	Historique de 1900 à 1960.....	47
History since 1960.....	64	Évolution depuis 1960.....	64
Effect of the Changes.....	69	Évolution et répercussions.....	69
The Public's Role.....	74	Le rôle du public.....	74
Chapter III THE MAXIMUM SECURITY INSTITUTIONS		Chapitre III LES INSTITUTIONS À SÉCURITÉ MAXIMALE	
Dorchester Penitentiary	82	Le Pénitencier de Dorchester	82
Saskatchewan Penitentiary.....	90	Le Pénitencier de la Saskatchewan.....	90
Archambault Institution.....	101	L'Institution Archambault	101
Correctional Development Centre	110	Le Centre de développement correctionnel.....	110
British Columbia Penitentiary	128	Le Pénitencier de la Colombie-Britannique.....	128
Laval Institution	149	L'Institution Laval	149
Millhaven Institution	164	L'Institution Millhaven.....	164
Millhaven Today.....	177	L'Institution Millhaven, aujourd'hui.....	177
Chapter IV THE PURPOSES OF IMPRISONMENT		Chapitre IV L'INCARCÉRATION ET SES OBJECTIFS	
Alternatives to Incarceration.....	189	Solutions de rechange à l'incarcération... 189	
Imprisonment.....	198	Incarcération.....	198
Punishment by Law.....	203	La sanction prévue par la loi	203
Essential Conditions during Incarceration.....	207	Conditions essentielles pendant l'incarcération	207
The Scope of the Federal System.....	209	Le champ d'action du régime fédéral	209
Chapter V THE CORRECTIONAL STAFF		Chapitre V LE PERSONNEL CORRECTIONNEL	
Staff Attitudes	215	Les attitudes du personnel	215
Selection As It Is	245	Méthodes de sélection actuelles	245
Selection As It Should Be.....	252	Comment devrait se faire la sélection.....	252
Retirement Benefits	257	Pensions de retraite	257
Training.....	262	Formation.....	262

	Continuing Professional Development.....	274		Le perfectionnement permanent du personnel.....	274
	Training Positions as Part of Penitentiary Complements	276		Postes de formation intégrés aux effectifs pénitentiaires	276
	Promotion from within the Service.....	277		Les promotions à l'intérieur du Service...	277
	Probationary Period for New Employees	286		Période de probation pour les nouveaux employés	286
	Staff Remuneration.....	288		La rémunération du personnel	288
	Exchange Programs with Other Countries	290		Programmes d'échange avec d'autres pays.....	290
	Uniting Security and Program Personnel	291		Regroupement du personnel de sécurité et du personnel chargé des programmes.....	291
	Identification and Accountability	297		Identification et responsabilité	297
	Hostage-Taking and other Serious Incidents	301		Prises d'otages et autres incidents graves	301
	Women Employees	316		Les employées	316
	Removal of Unsuitable Staff	317		Renvoi du personnel non-satisfaisant.....	317
Chapter VI	ORGANIZATION AND MANAGEMENT OF THE PENITENTIARY SERVICE		Chapitre VI	ORGANISATION ET ADMINISTRATION DU SERVICE CANADIEN DES PÉNITENCIERS	
	Staff-Inmate Ratios	318		Rapport personnel—détenus	318
	The Present Organization.....	347		Organisation actuelle	347
	Decentralization of Decision-Making.....	364		Décentralisation du processus de prise de décisions.....	364
	Institutions	371		Les institutions.....	371
	Regional Responsibilities.....	375		Le rôle des administrations régionales.....	375
	Security	377		Sécurité.....	377
	Policy Formulation.....	378		L'élaboration des politiques.....	378
	Public Visibility	386		Droit de regard du public.....	386
	An Independent Professional Penitentiary Service	387		Un service pénitentiaire indépendant et professionnel.....	387
	Union Activities	398		Les activités syndicales	398
	An Inspector-General for Penitentiaries	408		Un inspecteur général des pénitenciers....	408
Chapter VII	JUSTICE WITHIN THE WALLS		Chapitre VII	LA JUSTICE A L'INTÉRIEUR DES INSTITUTIONS	
	The Rule of Law	411		Le principe de la règle de droit (<i>Rule of Law</i>)	411
	Justice an Essential Condition of Corrections.....	416		La justice est une condition essentielle du régime correctionnel	416
	Commissioner's Directives Should be Legally Binding	419		Les directives du Commissaire devraient être exécutoires	419
	Independent Chairpersons	424		Présidents indépendants.....	424
	Administrative Dissociation	429		La dissociation administrative.....	429
	The Use of Gas	438		Utilisation du gaz	438
	Transfers	446		Les transferts	446

Inmate Libraries.....	459	Bibliothèques des détenus.....	459
Difficulties in Computing Length of Sentence.....	462	Calcul difficile de la durée exacte d'une peine.....	462
Inmate Grievances.....	465	Griefs des détenus.....	465
The Correctional Investigator.....	477	L'Enquêteur correctionnel.....	477
Inmate Organizations.....	479	Organisations de détenus.....	479
Chapter VIII	WORK, EDUCATION AND TRAINING	Chapitre VIII	TRAVAIL, INSTRUCTION ET FORMATION
The Prison Social Order.....	492	L'ordre social à l'intérieur des prisons.....	492
Substituting Work for Idleness.....	503	Le travail doit remplacer l'oisiveté.....	503
Institutional Maintenance.....	512	Entretien de l'institution.....	512
Prison Industry.....	516	Ateliers industriels des prisons.....	516
Experimentation and Pilot Projects.....	532	Expériences et projets—pilotes.....	532
Vocational Training and Education.....	540	Formation professionnelle et éducative.....	540
Chapter IX	SOCIALIZATION	Chapitre IX	SOCIALISATION
Present National Programs.....	548	Programmes nationaux actuels.....	548
Effect on Programming of Security Classification.....	553	Nature des programmes selon le classement sécuritaire.....	553
Program Initiators.....	559	Promoteurs de programmes.....	559
Programs in Maximum Security Institutions.....	561	Programmes dans les institutions à sécurité maximale.....	561
P.S.A.C. Attitudes to Programs.....	566	Réactions de l'AFPC à l'égard des programmes.....	566
The Therapeutic Community and Living Units.....	570	La communauté thérapeutique et les unités résidentielles.....	570
Increasing Social Interaction.....	587	Intensification de l'interaction sociale.....	587
Community Involvement.....	594	Participation de la collectivité.....	594
Citizen Advisory Committees.....	595	Comités consultatifs de citoyens.....	595
Chapter X	INSTITUTIONS	Chapitre X	INSTITUTIONS
The Building Program.....	621	Le programme de construction.....	621
Classification.....	624	Le classement.....	624
Feeding and Clothing of Inmates.....	643	Alimentation et habillement des détenus.....	643
Medical Services to Inmates.....	647	Services médicaux pour les détenus.....	647
Special Problems.....	650	Problèmes particuliers.....	650
Female Inmates.....	652	Les femmes détenues.....	652
Institutions for Non-Cooperative Inmates.....	674	Institutions pour les détenus difficiles.....	674
Protective Custody.....	677	La dissociation pour fins de protection.....	677
Mentally Disturbed Inmates.....	686	Détenus souffrant de troubles mentaux.....	686
Sexual Offenders.....	692	Les délinquants sexuels.....	692
Inmate Drug Addicts.....	697	Les détenus toxicomanes.....	697
Other Specialized Institutions.....	709	Autres institutions spécialisées.....	709
Institutional Experimentation.....	714	Expériences au niveau de l'institution.....	714

Chapter XI	PRE-RELEASE AND PAROLE	Chapitre XI	PRÉPARATION À LA LIBÉRATION ET LIBÉRATION CONDITIONNELLE
	Pre-Release Programs..... 730		Programmes de préparation à la li- bération..... 730
	The Parole System..... 734		Le système des libérations condi- tionnelles..... 734
Chapter XII	CONCLUSION..... 749	Chapitre XII	CONCLUSION..... 730
	PRINCIPLES		PRINCIPES
	RECOMMENDATIONS		RECOMMANDATIONS
Appendix "A"	Special Report on Millhaven	Appendice «A»	Rapport spécial au sujet de Millhaven
Appendix "B"	Special Report on the Correctional Development Centre	Appendice «B»	Rapport spécial au sujet du Centre de développement correctionnel
Appendix "C"	List of Witnesses Who Appeared Before the Sub-Committee	Appendice «C»	Liste des témoins qui ont comparu devant le Sous-comité
Appendix "D"	List of Individuals and Organizations Who Submitted Briefs and Letters to the Sub-Committee.	Appendice «D»	Liste des individus et organisations ayant fait parvenir des mémoires et des lettres au Sous-comité.

The Sub-Committee on the Penitentiary System in Canada has the honour to present its

Le Sous-comité sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada a l'honneur de présenter son

THIRD REPORT

In accordance with its delegated authority of Tuesday, October 26, 1976, your Sub-Committee has considered its Order of Reference relating to the Penitentiary System in Canada.

TROISIÈME RAPPORT

Conformément au mandat qui lui a été conféré le mardi 26 octobre 1976, votre Sous-comité a étudié son Ordre de renvoi concernant le régime d'institutions pénitentiaires au Canada.

PREFACE

"The mood and temper of the public with regard to the treatment of crime and criminals is one of the most unfailing tests of the civilization of any country." Winston Churchill in the House of Commons, July 20, 1910.

PRÉFACE

«L'attitude et les réactions du public devant les méthodes utilisées pour lutter contre la criminalité sont parmi les meilleurs critères d'évaluation du niveau de civilisation d'un pays.» Winston Churchill à la Chambre des communes, le 20 juillet 1910.

1. To sum up the totality of needs of the Canadian penitentiary system, as we have observed them in a single word may seem as hazardous as it is ambitious. However, we believe the word "discipline" says it all.

1. Il peut paraître aussi dangereux qu'ambitieux de vouloir résumer en un mot l'ensemble des besoins du Service canadien des pénitenciers. Il nous semble cependant que tout tient dans le terme «discipline».

2. The restoration of discipline is our basic objective in the reform of the Canadian penitentiary system. By discipline we do not mean the lash, clubs or tear gas; nor do we mean primarily a system of rules, even ones that are firm and consistent and fairly applied, although discipline does mean that too. Discipline is essentially an order imposed on behaviour for a purpose. It may be externally imposed, but internally imposed self-discipline is ultimately more important.

2. La réforme du Service canadien des pénitenciers a pour objectif premier le rétablissement de la discipline. Nous n'entendons pas par là le recours au fouet, aux matraques ou au gaz lacrymogène. Nous ne songeons pas non plus à l'application d'un ensemble de règles, même si elles sont fermes, cohérentes et justes, bien que l'idée de discipline le suggère aussi. Par discipline, nous entendons essentiellement un ordre imposé au comportement dans un but donné. La discipline peut être imposée de l'extérieur, mais l'autodiscipline constitue, en définitive, un objectif plus important.

3. The Canadian penitentiary system needs the discipline of authority, with its heavy demands on those who must provide direction to others, as well as its binding effects on those who are directed. Authority must remain with the directors of institutions to be utilized as required.

3. Le Service canadien des pénitenciers doit tirer son autorité de la discipline, compte tenu de toutes les contraintes qu'elle impose aux supérieurs et de toutes les obligations qui en découlent pour les subordonnés. Les directeurs des institutions doivent utiliser à bon escient l'autorité qui leur est conférée.

4. Discipline is also needed for the staff, who must not only faithfully execute the direction received from above, but who must also express the discipline of their own profession. Through their professional standards and conduct they must make a personal contribution to the inmates by example, and through their interpersonal relationships.

4. Les membres du personnel doivent également faire preuve de discipline, tant pour exécuter consciencieusement les directives qu'ils reçoivent de leurs supérieurs que pour assumer les tâches normales liées à l'exercice de leurs fonctions. Ils doivent contribuer personnellement, par leur éthique professionnelle et leur comportement, à la réadaptation des détenus en leur servant d'exemple et en entretenant avec eux de bonnes relations.

5. Inmates suffer from the discipline of justice as imposed by the court, but they must also be guaranteed the discipline of justice inside the penitentiaries. They need the discipline of behavioral rules to ensure the peace, but they will also gain from the situational discipline of work and humanizing discipline of social life.

5. Les détenus doivent se plier à la discipline résultant des sanctions imposées par les tribunaux, mais ils doivent aussi être assurés que les principes en seront respectés dans les pénitenciers. Ils ont besoin de règles de conduite qui maintiennent la paix, mais ils profiteront également de la discipline qui découle du travail et de l'aspect humanisant des relations sociales.

6. The public differs from the convicted criminal in that it accepts the discipline of the law, but often members of the public do not possess the inner discipline necessary to cope with freedom successfully. We can reasonably demand of the penitentiary inmate that he reach at least the general standard of our society, even while making him aware of the ideal.

7. The public, too, must discipline itself with respect to its expectations of the correctional process. It must also be prepared to spend what is necessary to achieve the expected results, and to participate in the correctional process through Citizen Advisory Committees, the Prison Industries Corporation, and parole and release programs.

8. Because our aim is to create, through "discipline", a new spirit in the penitentiary system, we do not advocate heavy-spending solutions. What we do recommend in physical plant is a greater variety of institutions. We strongly support incentives for staff in order to ensure their attaining an adequate standard of professionalism. We also suggest savings through the reduction of overstaffing.

9. We believe that penitentiary problems are basically human problems and are solved in the same way as other human problems, through the discipline of rules, work, and social life, for the purpose of self-reformation, to an accepted standard of behaviour.

10. The goal is not complicated, though the way is sensitive and difficult.

11. It is in this context that we make our first recommendation, which sums up our whole Report:

Recommendation 1

A crisis exists in the Canadian penitentiary system. It can be met only by the immediate implementation of large-scale reforms. It is imperative that the Solicitor General act immediately on this Report as a matter of the utmost urgency.

CHAPTER I INTRODUCTION

"Severe penal policies reflect public fears, but they do not reduce crime." The Quaker Committee on Jails and Justice (24A:24).

"We ourselves have to change. We have to change as an individual before the system is ever going to change. It is like persons wanting a new life. They are 150 pounds overweight, they want to change, they want to lose weight."

6. Le public se distingue du milieu criminel en ce qu'il accepte la discipline imposée par la loi, mais il arrive souvent que certains de ses membres ne possèdent pas une discipline intérieure qui leur permette d'user judicieusement de leur liberté. Il est raisonnable d'exiger des détenus qu'ils se conforment au moins aux normes générales de notre société tout en leur présentant un idéal à atteindre.

7. Le public, de son côté, doit se discipliner quant aux résultats qu'il est en droit d'attendre du processus correctionnel. Il doit aussi être disposé à dépenser les sommes nécessaires à cette fin et être prêt à participer au processus correctionnel par l'entremise des comités consultatifs de citoyens, de la Société des ateliers industriels des prisons et des programmes de libération et de libération conditionnelle.

8. Puisque nous cherchons à créer un nouvel esprit au sein du régime d'institutions pénitentiaires grâce à la «discipline», nous ne préconisons pas de solutions nécessitant de lourdes dépenses. Sur le plan matériel, nous recommandons, par contre, une plus grande diversité d'institutions. Nous appuyons fermement les démarches entreprises pour inciter le personnel à atteindre un niveau de compétence suffisant. Nous croyons également qu'il est possible d'effectuer des économies en réduisant le personnel surnuméraire.

9. A notre avis, les problèmes qui se présentent dans les pénitenciers sont fondamentalement des problèmes humains qui, comme tels, peuvent être résolus grâce à la discipline qu'imposent les règlements, le travail et les relations sociales dont le but est d'aider les détenus à se réadapter et à adopter des normes de conduite acceptables.

10. L'objectif est simple, mais on ne peut l'atteindre sans beaucoup de peine et d'habileté.

11. C'est dans ce contexte que nous présentons notre première recommandation qui résume à elle seule notre rapport.

Recommandation 1

Le Service canadien des pénitenciers est en pleine crise. Seule l'application immédiate de réformes fondamentales peut remédier à la situation. Il est absolument nécessaire que le Solliciteur général considère ce rapport comme une question de la plus haute importance et qu'il y donne suite sans délai.

CHAPITRE I INTRODUCTION

«Plusieurs mesures pénales sont l'expression de la crainte du public, mais elles ne peuvent diminuer la criminalité.» Comité Quaker sur les pénitenciers et la justice (24A:24).

«Nous devons nous-mêmes changer. Nous devons changer en tant qu'individus avant que le système puisse lui-même changer. C'est comme les personnes qui veulent une nouvelle vie. Elles pèsent 150 livres de trop; elles veulent

The first week it does not show, you know. A couple of weeks later a little bit goes off. The same thing with us, we have showed you we want to change." William MacAllister, Archambault Inmate Committee (12:58-9).

changer, elles veulent perdre du poids. La première semaine, on ne remarque aucune différence. Quelques semaines plus tard, on commence à s'en apercevoir un petit peu. C'est la même chose pour nous. Nous avons montré que nous voulions changer.» William MacAllister du Comité de détenus de l'Institution Archambault (12:58-59).

12. Seven years of comparative peace in the Canadian Penitentiary System ended in 1970 with a series of upheavals (riots, strikes, murders and hostage-takings) that grew in numbers and size with each passing year. By 1976 the prison explosions were almost constant; hardly a week passed without another violent incident. The majority were in Canada's maximum security institutions. In the 42 years between 1932 and 1974 there were a total of 65 major incidents in federal penitentiaries. Yet in two years—1975 and 1976—there was a total of 69 major incidents, including 35 hostage-takings involving 92 victims, one of whom (a prison officer) was killed.

12. Sept années d'un calme relatif dans les établissements pénitentiaires canadiens ont pris fin en 1970 avec une série de soulèvements (mutineries, grèves, meurtres et prises d'otage) qui se sont multipliés en prenant de l'ampleur chaque année. En 1976, les prisons étaient secouées presque constamment par des mutineries. Chaque semaine, de nouveaux incidents violents faisaient les manchettes des journaux canadiens. La plupart d'entre eux avaient lieu dans les institutions à sécurité maximale. De 1932 à 1974, on relève 65 incidents graves survenus dans les pénitenciers fédéraux alors que depuis deux ans, soit en 1975 et 1976, on en relève 69 comprenant 35 prises d'otages qui ont fait 92 victimes et causé la mort d'un agent de prison.

13. The crisis peaked September 27 to October 5, 1976, with disturbances in three institutions 3,000 miles apart almost simultaneously, with the ultimate break-up coming at Laval and B.C. Penitentiaries on September 27 and at Millhaven on October 5. The damage in the three institutions exceeded \$2 million.

13. La crise a atteint son paroxysme dans la quinzaine du 27 septembre au 5 octobre 1976 quand des mutineries ont éclaté presque simultanément dans trois établissements situés à 3,000 milles de distance les uns des autres. Le soulèvement a éclaté à Laval et au Pénitencier de la Colombie-Britannique le 27 septembre pour se propager à Millhaven le 5 octobre. Les dommages causés aux trois établissements se sont élevés à plus de \$2 millions.

14. The eruption and violence were born of anger, frustration and oppression within the tight and unnatural confines of prison over unresolved grievances, transfers, harassment and provocation described by both sides (staff and inmates in adversary attitudes) as "mind games".

14. Les troubles et la violence sont nés de la colère, de la frustration et de l'oppression que suscitent dans le milieu fermé et artificiel des prisons les griefs restés sans solution, les transferts, le harcèlement et la provocation subis de part et d'autre, tant du côté du personnel que des détenus qui défendent des attitudes opposées.

15. It is impossible to measure the full cost to the Canadian people, not only of the damage and the excessive overtime, but also in injury and death.

15. Il est impossible d'évaluer ce qu'il en a coûté aux contribuables canadiens, non seulement du point de vue des dommages matériels et de nombreuses heures supplémentaires qu'il a fallu payer au personnel, mais du point de vue des blessures et des pertes de vie.

16. It was obvious that the smash-ups and hostage-taking incidents would accelerate rather than decrease if the causes were not found and corrected.

16. Il était évident que les saccages et les prises d'otages augmenteraient au lieu de diminuer si l'on ne découvrait pas la cause des problèmes pour apporter les correctifs nécessaires.

17. On October 21, 1976, the House of Commons agreed to the motion of the Solicitor General that the Standing Committee on Justice and Legal Affairs inquire into the penitentiary system in Canada. On October 26 that Committee referred the subject in turn to a Sub-Committee.

17. Le 21 octobre 1976, la Chambre des communes a accepté la motion du Solliciteur général voulant que le Comité permanent de la justice et des questions juridiques enquête sur le régime des institutions pénitentiaires au Canada. Le 26 octobre, le Comité a renvoyé la question à un sous-comité.

18. The Order of Reference of the Sub-Committee reads as follows:

18. L'Ordre de renvoi de ce sous-comité figure ci-dessous:

That the Sub-Committee on the Penitentiary System in Canada have the power to inquire into the system of maximum security institutions maintained by the Canadian Penitentiary Service and such other institutions as the Committee deems advisable, including:

Que le Comité permanent de la justice et des questions juridiques fasse enquête sur le régime d'institutions à sécurité maximale du Service canadien des pénitenciers et sur toute autre institution qu'il plaira au Comité d'examiner, laquelle enquête visera à

(a) the adequacy of security procedures and arrangements, custodial facilities and correctional programs pertaining to such institutions,

(b) the special problems faced by staff and management in the administration of such institutions,

(c) the need for, the role and composition of Citizens Advisory Committees attached to such institutions,

(d) the need for, the role and composition of Inmates Committees in such institutions,

and any other matter that the Sub-Committee may consider relevant to the proper administration of such institutions, having regard to the recent disturbances that have taken place in the British Columbia, Laval and Millhaven Penitentiaries; and to invite the views of interested parties and the public on these matters;

That the Sub-Committee have power to travel from place to place within Canada;

That the Sub-Committee have power to retain the services of advisers to assist in its work, and that it also have power to retain the professional, clerical and stenographic help it may require;

That the Sub-Committee submit its Report to the main Committee;

That the Sub-Committee be empowered to send for papers, persons and records, to sit while the House is sitting, and to sit during periods when the House stands adjourned.

19. It was an all-party Sub-Committee, fully representative of the House of Commons—seven Liberals, four Progressive Conservatives, one New Democrat, one Créditiste.

20. From the outset the Sub-Committee Members, realizing the seriousness of the assignment they faced, knew solutions would only be found if there was cooperation in the investigation and research that would be required. It was soon obvious that conditions were even more acute and critical than any member of the Sub-Committee had anticipated. The causes of violence became apparent. If there were to be cures, we knew we would have to return to Parliament with a unanimous report. The Sub-Committee Members set aside party politics completely and immediately went to work as a team.

21. The attending staff—translators, researchers, clerks, and specialist advisers—worked in the same way. They quickly established their competence, efficiency and understanding of the subject. Their conscientiousness and dedication, their excellence in each of their duties was as one with the non-partisan team of Members that worked on this project.

22. It is interesting to note that in the period that the Sub-Committee travelled and held hearings not one major incident occurred in a Canadian Penitentiary. It was the

a) déterminer si les dispositifs de sécurité, l'équipement carcéral et les programmes correctionnels desdites institutions suffisent aux besoins,

b) étudier les problèmes administratifs auxquels ont à faire face le personnel et la direction desdites institutions,

c) déterminer la nécessité, le rôle et la composition des comités consultatifs de citoyens auprès desdites institutions,

d) déterminer la nécessité, le rôle et la composition des comités de détenus au sein desdites institutions,

et toute autre question qui, de l'avis du Comité, relève de l'administration desdites institutions, eu égard aux récents soulèvements survenus aux pénitenciers de Colombie-Britannique, de Laval et de Millhaven; et à solliciter l'opinion des parties intéressées et du public relativement à ces questions;

Que le Comité soit habilité à voyager d'un endroit à l'autre au Canada;

Que le Comité soit habilité à recourir aux services de conseillers qui puissent l'aider dans son travail, et qu'il soit en outre habilité à engager le personnel professionnel, sténographique et de bureau dont il pourra avoir besoin;

Que le sous-comité soumette son rapport au comité permanent;

Que le sous-comité soit habilité à demander la présentation de documents et de dossiers, et la présence de personnes, à siéger lorsque la Chambre est en session et pendant ses ajournements.

19. La Chambre des communes était parfaitement représentée au sein de ce Sous-comité qui comptait des représentants de chaque parti—sept libéraux, quatre progressistes-conservateurs, un néo-démocrate et un du Parti Crédit Social du Canada.

20. Dès le départ, les membres du Sous-comité, conscients de l'importance de la tâche qui leur était confiée, savaient qu'il ne serait possible de trouver de solutions qu'en comptant sur la coopération au moment d'effectuer les enquêtes et les recherches nécessaires. Tous ont compris très vite que les conditions étaient plus difficiles et plus critiques que ne l'avaient d'abord cru les membres du Sous-comité. Les causes des actes de violence sont devenues apparentes. Pour que des correctifs soient apportés, nous savions qu'il fallait remettre au Parlement un rapport unanime. Laissant de côté les considérations d'ordre politique, les membres du Sous-comité ont immédiatement constitué une équipe solidaire et se sont mis au travail.

21. Le personnel de soutien—traducteurs, chercheurs, greffiers et conseillers spéciaux—ont fait de même. Ils ont rapidement fait la preuve de leur compétence, de leur efficacité et de leur compréhension de la question. L'équipe non-partisane de députés chargée de ce projet a, dès le départ, pu compter sur leur conscience professionnelle, leur participation et leur compétence dans l'accomplissement de chacune de leurs tâches.

22. Il est intéressant de souligner que pendant la période où le Sous-comité a voyagé et a tenu des audiences, aucun incident grave ne s'est produit dans les pénitenciers canadiens.

longest stretch since 1973 without a smashup or hostage incident. The work of this Sub-Committee, therefore, no matter what its cost, has already been a saving in violence and in human sacrifice. The seeds of explosion (frustration, anger, bitterness, armed-truce between inmates and guards) were there. However, the superficial peace indicated that those inside the walls saw promise of change, even a cure for the malaise within the system in which they are prisoners and staff. Many stated that at last the system was being put under the microscope of an objective and hardnosed team, and that those behind the bars and walls were not alone. A letter from the father of an inmate, who appeared before the Committee in a public meeting in Toronto, said it this way:

"if the Sub-Committee does nothing else (and I am sure it will do much more) it and the changes it helped to bring about at Millhaven have brought a considerable change in our son. He is taking a school course, has gone in for weight-lifting and has put on pounds. So, from a selfish point of view, his parents are very pleased! In the long term it probably will go far towards making him a free, and we hope, a good citizen of this land."

23. However, the Sub-Committee urges all those (both inside and outside) personally affected by this Report—and its recommendations for change—not to become disturbed if their complete case is not seen in this report. It is the hope of the Sub-Committee that the changes recommended will cure many ills and have a chain effect in permanent improvement and justice behind the walls of our maximum security institutions, at the same time fulfilling all the hopes of the planners of the minimum, medium and other segments of our diversified prison program.

24. The Sub-Committee did its research in many ways. It held 72 formal hearings with 407 witnesses in 225 hours of recorded sessions, and spent more than double that time in informal hearings. It heard witnesses in camera. Some were so terrified of reprisals that they had to be sneaked into the hearings without being seen by officers or inmates. Not only prisoners, but also staff members were threatened by a few hoodlums among the guards. In one case, in order to get an officer before the Sub-Committee, subpoena power had to be used.

25. Teams of Parliamentarians and staff members in twos and threes talked to individual inmates, guards, doctors, classification officers, psychiatrists, psychologists, wives of staff, and concerned citizens, privately. They entered cells and talked through slits in doors, often hearing inmates whisper information, fearful of reprisal not only against themselves, but against staff who wanted to do their job but were harassed as "con lovers".

Depuis 1973, c'était la plus longue accalmie, aucune destruction d'installations ou prise d'otages n'ayant été signalée. On peut donc dire que les travaux du Sous-comité, quel qu'en soit le coût, représentent déjà une économie compte tenu des actes de violence et des pertes de vie qui ont été évités. Tous les éléments de révolte étaient présents: frustration, colère, amertume, friction entre détenus et gardiens. Cependant, cette trêve indiquait que prisonniers et employés entrevoyaient une promesse de changement, voire une solution au malaise qui mine le système où ils évoluent. Bon nombre d'entre eux ont déclaré que le système était enfin examiné à la loupe par une équipe objective et tenace, et que ceux qui se trouvaient derrière les murs et les barreaux ne se sentaient plus seuls. Le père d'un détenu, qui a comparu devant le Sous-comité, lors d'une réunion publique à Toronto, l'a exprimé ainsi dans une lettre:

«même si le Sous-comité ne fait rien d'autre (et je suis convaincu que ce ne sera pas le cas, le travail qu'il a déjà accompli et les changements qu'il a contribué à apporter à Millhaven auront eu une influence très appréciable sur notre fils. Il suit un cours, il s'adonne à l'haltérophilie et il a pris du poids. Ainsi, d'un point de vue égoïste, ses parents sont très heureux! A long terme, cela contribuera certainement à faire de lui un homme libre et, nous l'espérons, un bon citoyen de ce pays.»

23. Toutefois, le Sous-comité exhorte toutes les personnes à l'intérieur et à l'extérieur des murs, personnellement visées par ce rapport—et ses recommandations de changement—à ne pas s'inquiéter si elles constatent que leur cas n'est pas entièrement traité dans ce rapport. Il espère que les changements recommandés résoudront de nombreux problèmes et ne seront que les premiers d'une longue suite d'améliorations apportées à l'application de la justice à l'intérieur de nos institutions à sécurité maximale. Il souhaite également répondre aux attentes des planificateurs des institutions à sécurité minimale, moyenne et autre, qui s'insèrent dans le cadre d'un programme pénitentiaire diversifié.

24. Le Sous-comité a pris tous les moyens possibles pour obtenir les renseignements nécessaires. Il a tenu 72 audiences officielles, entendu 407 témoins en 225 heures de témoignages enregistrés et passé plus du double de ce temps en audiences officieuses. Certains témoins ont été entendus à huis clos. Quelques uns d'entre eux avaient si peur des représailles qu'il a fallu les faire entrer secrètement pour qu'ils ne soient vus ni des agents ni des autres détenus. Certains gardiens peu scrupuleux ont menacé non seulement des détenus mais également des membres du personnel. Dans un cas, il a fallu envoyer une assignation à comparaître à un agent pour qu'il vienne témoigner devant le Sous-comité.

25. Par groupes de deux ou trois, des parlementaires et des membres du personnel ont interrogé individuellement des détenus, des gardiens, des médecins, des agents de classement, des psychiatres, des psychologues, des épouses d'agents et des citoyens intéressés. Ils ont pénétré dans des cellules et parlé à travers des fentes de portes, ont souvent dû prêter l'oreille aux chuchotements de certains détenus qui craignaient des représailles non seulement contre eux, mais contre les gardiens qui voulaient faire leur travail, mais qu'on accusait de sympathiser avec les prisonniers.

26. More than 2,000 inmates and staff were interviewed this way. The Sub-Committee toured 24 institutions—17 in Canada—including the seven maximum ones—Dorchester, Laval, Correctional Development Centre, Archambault, Millhaven, Saskatchewan and British Columbia. To get the full spectrum of the federal correctional system, the Sub-Committee studied medium, minimum, medical-psychiatric centres, community correctional centres, and the new model medium institution at Mission, B.C.

27. In order to seek alternative ideas, new concepts and find bases for comparison, the Sub-Committee went to what is the best maximum security psychiatric institution in the country, Oak Ridge in Penetanguishene, Ontario, and to the United States where it toured seven federal and state institutions.

28. When crisis situations developed in Millhaven and C.D.C. in Laval, teams of M.P.s on the Sub-Committee went to the scene to investigate.

CHAPTER II

BACKGROUND OF CORRECTIONS IN CANADA

"I think objectives have to be set down on what kind of federal penitentiary system or what kind of a federal correctional system we want by the year 2000. It is not too far away really to do some realistic planning.

"A great many people have been concerned for 40 years about how federal penitentiaries are run in this country. But the only report we have had in 40 years that said anything about how they should be run was the Archambault report of 1938. The Fauteux committee report of 1956 was related to the question of parole. It incidentally talked about prisons but it did not say anything about how a prison system should be run." Allen J. MacLeod, former Commissioner of Penitentiaries (25:38).

"One hundred years ago we treated epileptics and persons with such diseases as cerebral palsy as if they were demented animals. Many were forced to spend their lives in such places as Bedlam Hospital, shunted away and ill-treated. Today most of these people lead useful, ordinary lives and, in addition, many persons who are, in fact, mentally ill, are treated on an out-patient basis. It is time that we developed similar attitudes about social misfits, many of whom are in our prisons today. So long as the prisons are not subject to the public scrutiny, the problems of penal institutions will persist." The Quaker Committee on Jails and Justice (24A:25).

Introduction

29. Since the inception of human history, the community has sought ways to deal with those who offended and harmed their neighbours. Punishment was the natural remedy society had. It was simplistic and satisfying for those angered by the

26. Plus de 2,000 détenus et membres du personnel ont été interrogés de cette façon. Le Sous-comité a visité 24 institutions dont 17 au Canada—y compris les sept institutions à sécurité maximale—Dorchester, Laval, le Centre de développement correctionnel, Archambault, Millhaven, Saskatchewan et Colombie-Britannique. Dans le but d'obtenir un aperçu d'ensemble du système correctionnel fédéral, le Sous-comité a étudié les institutions à sécurité minimale et moyenne, les centres médico-psychiatriques, les centres communautaires de correction et la nouvelle institution à sécurité moyenne de Mission (C.-B.).

27. Afin d'explorer de nouvelles possibilités et des idées différentes, et afin d'établir des points de comparaison, les membres du Sous-comité ont visité le meilleur établissement psychiatrique à sécurité maximale du pays, soit Oak Ridge à Penetanguishene (Ontario) et se sont rendus aux États-Unis où ils ont visité sept établissements administrés par le fédéral ou par les États.

28. Lorsque des crises ont éclaté à Millhaven et au CDC de Laval, des équipes de députés membres du Sous-comité se sont rendues pour enquêter sur place.

CHAPITRE II

HISTORIQUE DES CORRECTIONS AU CANADA

«Je crois qu'il faut fixer des objectifs quant au genre de régime pénitentiaire fédéral ou au genre de régime correctionnel fédéral que nous voulons en l'an 2000. Ce n'est pas trop loin pour faire une planification réaliste.

«Depuis 40 ans beaucoup de personnes se préoccupent de la façon dont les pénitenciers fédéraux fonctionnent dans ce pays. Mais en 40 ans, le seul rapport ayant dit quelque chose sur la façon d'administrer ces pénitenciers fut le rapport Archambault de 1938. Le rapport du Comité Fauteux de 1956 portait sur la question des libérations conditionnelles. Ce rapport a mentionné les prisons en passant, mais il ne dit rien sur la façon d'administrer le régime pénitentiaire.» Allen J. MacLeod, ancien Commissaire des pénitenciers (25:38).

«Il y a cent ans, nous traitions les épileptiques et les personnes frappées de maladies comme la paralysie cérébrale comme s'ils étaient des animaux déments. Un grand nombre de ces personnes étaient forcées de passer leur vie dans des endroits comme Bedlam Hospital, recluses et maltraitées. Aujourd'hui, la plupart de ces personnes mènent une vie utile, normale. De plus, un grand nombre de vrais malades mentaux sont traités en consultation externe. Il est temps que nous adoptions les attitudes similaires à l'égard des inadaptes sociaux, dont un grand nombre sont dans nos prisons aujourd'hui. Tant que les prisons seront fermées au public, les problèmes des institutions pénitentiaires persisteront.» Le Comité Quaker sur les pénitenciers et la justice (24A:25).

Introduction

29. Depuis le début des temps, la collectivité cherche le moyen de traiter les parias. La société ne connaissait alors que la punition comme remède. C'était simple tout en permettant d'assouvir la colère des victimes. Il semblait nécessaire et

offender. It seemed necessary and natural to degrade and inflict pain on those who caused pain without right of law. The community was content that the pain and fetters it imposed were welded out of the offender's own wrongdoing. History has shown, however, that in the last analysis, punitive techniques alone, without positive corollaries, fail to correct the offender.

30. Even with today's advanced knowledge of human behaviour and human need, we still rely on harsh punishment, while knowing it is more dangerous and costly to society than humane, constructive prisons and alternative sentencing. The Sub-Committee saw and heard in both open and closed sessions in Millhaven, the Correctional Development Centre, Laval and British Columbia Penitentiaries, the truth of the concept that "prisons are the living graves of crime".

31. Whether the punishment was being in dark silent isolation 23 1/2 hours a day, cutting off hands for stealing, or serving time in "enlightened" prisons, the recidivist or "repeat-er" rate was static— between 60 and 80 per cent.

32. However, it would have been impossible over the years to measure the results of humane programs. They were too rare; and, when tried, were short-lived because of pressure both from within and from outside the institution. On the outside, a few spectacular incidents brought immediate public backlash; or, even without incidents, there was immediate protest over what was considered "mollycoddling". Inside, a few guards fought reforms. Thus, there could be no continuity of humane treatment, or a follow-up study as to its success or failure. Any logical mind would see, however, that no person can be prepared to live in normal, open society when the training is in the abnormal isolation of cages and repressive control over every decision, action or initiative.

33. Correctional programs are futile and wasteful if normalcy is not basic to them. To achieve normalcy there must be involvement with the community. If the inmate is not trained and experienced in living in that free world to which he or she must inevitably return, it is naive to expect that person to come out of isolation and live well and productively in that world.

34. The unalterable statistic of recidivism can be explained by the fact that many who enter prison have never learned how to live as law-abiding citizens. Some have never known the security and training of strong family ties, nor the protection of society experienced by those who are well endowed socially and economically. One inmate said it this way:

normal d'avilir et de faire souffrir ceux qui étaient la cause d'une souffrance injustement infligée. La collectivité était satisfaite que les chaînes et les fers qu'elle imposait sont le fait même des propres méfaits du délinquant. L'expérience a toutefois démontré qu'en dernier ressort les seules techniques punitives, sont impuissantes à corriger le délinquant, à moins d'être assorties de mesures plus positives.

30. Malgré tout ce que la science nous enseigne sur le comportement et les besoins de l'homme, nous nous en remettons encore à de durs châtements, en sachant pourtant qu'ils sont plus dangereux et plus coûteux pour la société que des prisons humaines et constructives, ou la mise en oeuvre d'alternatives à l'incarcération. Au cours de ses audiences publiques et à huis clos, à Millhaven, au Centre de développement correctionnel, à Laval et au Pénitencier de la Colombie-Britannique, le Sous-comité s'est rendu compte à quel point était vrai le concept selon lequel «les prisons sont les tombes vivantes du crime».

31. Que le châtement consiste à isoler le criminel dans une cellule silencieuse et sombre vingt-trois heures et demie par jour, à lui couper les mains parce qu'il a volé, ou qu'on le condamne à purger sa peine dans des prisons «modèles», le taux de récidive se maintient entre 60 et 80%.

32. Il aurait cependant été impossible au fil des années de mesurer les résultats des programmes humanitaires. Ceux-ci étaient trop peu nombreux et, à peine essayait-on de les éprouver que déjà on devait y mettre fin par suite de pressions s'exerçant à l'intérieur et à l'extérieur de l'établissement. Hors les murs, quelques incidents spectaculaires provoquèrent un ressac immédiat de l'opinion publique ou, alors même s'il ne se produisait pas d'incidents, on protestait immédiatement contre le fait de «dorloter» les prisonniers. À l'intérieur, quelques gardiens s'opposaient systématiquement aux réformes. Il était donc impossible d'assurer un traitement humanitaire continu ou d'entreprendre une étude sur le succès ou l'échec d'un tel traitement. La logique seule suffit pourtant pour percevoir que nul ne peut être préparé à vivre dans une société normale et libre, alors qu'il reçoit une formation dans l'isolement anormal de cages, et que l'on exerce une surveillance répressive sur chaque décision, initiative ou acte.

33. Les programmes de correction sont inutiles et ne constituent qu'un gaspillage s'ils ne sont pas fondamentalement inspirés par la normalité. Pour atteindre cet objectif, il faut absolument qu'il y ait contact avec la collectivité. Si le détenu, homme ou femme, ne reçoit aucune formation et n'a aucune expérience de la vie dans le monde libre auquel il doit retourner inévitablement, il est illusoire de s'attendre que cette personne sorte de son isolement et mène une vie satisfaisante et productive à l'extérieur.

34. La constance des statistiques sur la récidive peut s'expliquer par le fait qu'un bon nombre de ceux qui entrent en prison n'ont jamais appris à vivre en citoyens respectueux des lois. Certains n'ont jamais connu la sécurité et la formation que confèrent de solides liens familiaux ni bénéficié de la protection qu'assure la société à ceux qui sont bien nantis, socialement ou économiquement. Voici l'opinion d'un détenu à cet égard:

"How do you expect me to be rehabilitated when I never was habilitated?"

35. The persistent recidivist statistic can be related to the fact that so many in prison have been irreversibly damaged by the system by the time they reach the final storehouse of the Criminal Justice System—the penitentiary. The failure for some began from birth, or even pre-natally in homes where parents were deprived, incompetent, or themselves delinquent. It was compounded in schools, foster homes, group homes, orphanages, the juvenile justice system, the courts, the police stations, provincial jails, and finally in the "university" of the system, the penitentiary.

36. Pain and punishment have become meaningless to many of these people; layers of scar tissue protect them from further pain. Some are so desensitized that they behave almost like zombies when new punishment is inflicted.

37. The American philosopher, Ernest William Hocking, put it this way:

"Only the man who has enough good in him to feel the justice of the penalty can be punished; the others can only be hurt."

38. This Sub-Committee has found that the old system has failed. Alternatives and modifications must be found: (1) to correct the system; (2) to induce the community to share in the programs; and (3) to induce inmates to develop enough interest to change behavior and seek a way to enter the mainstream as law-abiding and productive citizens with all the rights, hopes and dreams of those who are free.

History to 1900

39. The penitentiary was an invention of the American Quakers. After its introduction in 1789 it spread to England and from England to Canada. In law Canada was more influenced by the English precedent, but in practice American penitentiary influence prevailed. "Penitentiary Houses" were first established in England in the late eighteenth century as the direct result of John Howard's recommendations to the British Parliament. He suggested a strict regime of sanitation, inspection, separate confinement, sobriety, coarse diet, hard labour and a "coarse and uniform apparel, with certain obvious marks or badges affixed to the same, to humiliate the wearers as well as to facilitate discovery in case of escapes". Each inmate was required to serve one-third of his sentence in each of three classes of institutions in which the rigour of confinement and labour was progressively more moderate, provided his conduct and industry were satisfactory. This innovation came in due course to Upper Canada, where the first penitentiary was opened at Kingston in 1835.

40. The same design was used for every maximum institution built since then in Canada, up to 1952. Except for the Prison for Women, they all had a stone perimeter wall some 30 feet high, broken only by observation towers manned by armed

«Comment voulez-vous que je me réadapte quand je n'ai jamais été adapté?»

35. Les statistiques immuables sur la récidive peuvent être liées au fait qu'un très grand nombre de détenus dans les prisons ont déjà été irrémédiablement marqués par le système lorsqu'ils aboutissent enfin à la dernière étape du système de justice criminelle, à savoir le pénitencier. Pour certains, l'échec a commencé dès la naissance ou même avant, au foyer, les parents étant dans le besoin, incompetents ou eux-mêmes délinquants. Cet échec s'est accentué à l'école, la maison d'adoption, les foyers de groupes, les orphelinats, le système judiciaire pour les jeunes délinquants, les tribunaux, les postes de police, les prisons provinciales et, pour terminer, dans «l'université» du système, c'est-à-dire le pénitencier.

36. Pour plusieurs de ces derniers la souffrance et la punition n'ont plus aucun sens. Une carapace de cicatrices les protège de toute nouvelle douleur. Certains sont tellement désensibilisés qu'ils se comportent presque comme des zombies lorsqu'une nouvelle peine leur est infligée.

37. Le philosophe américain, Ernest William Hocking, a déclaré à ce sujet:

«Seul l'homme chez qui l'on retrouve suffisamment de bons sentiments pour réaliser le bien-fondé de la punition peut être puni; quant aux autres, tout ce qu'on peut faire, c'est de les faire souffrir.»

38. Le Sous-comité a constaté que l'ancien système a échoué. Il faut formuler des solutions nouvelles pour (1) corriger le système, (2) inciter la collectivité à participer aux programmes et (3) amener les détenus à vouloir modifier leur comportement et à redevenir des citoyens respectueux des lois, actifs, et jouissant de tous les droits, nourrissant les mêmes espoirs et rêves que ceux qui sont libres.

Historique jusqu'en 1900

39. Le pénitencier a été inventé par les Quakers américains. Après son apparition en 1789, il s'est répandu en Angleterre d'où il est passé au Canada. Le Canada a surtout été influencé par l'Angleterre dans le domaine du droit mais, dans la pratique, en ce qui a trait aux pénitenciers, l'influence américaine a prévalu. Les «maisons pénitentiaires» ont tout d'abord été créées en Angleterre à la fin du XVIII^e siècle, à la suite des recommandations de John Howard au Parlement britannique. Howard avait proposé un régime strict en ce qui concerne l'hygiène, l'inspection, la réclusion individuelle, la sobriété, le régime alimentaire frugal, les travaux forcés et une «tenue vestimentaire grossière et uniforme, caractérisée par des vêtements marqués d'insignes destinés à humilier les détenus ainsi qu'à faciliter leur identification en cas d'évasion». Chaque détenu devait purger un tiers de sa peine dans chacune des trois catégories d'établissements dans lesquels la rigueur de la détention et des travaux s'atténuaient progressivement sous réserve que la conduite et le travail soient satisfaisants. Cette innovation fit son apparition dans le Haut-Canada où le premier pénitencier fut ouvert à Kingston en 1835.

40. On a utilisé le même concept jusqu'en 1952 pour tous les établissements à sécurité maximale construits au Canada. A l'exception de la Prison des femmes, tous ces établissements comportaient un mur périphérique en pierre, d'environ 30

guards. The buildings inside had a central dome with cruciform-type wings, and ranges of iron-barred cells.

41. At Kingston Penitentiary, inmates were kept in absolute seclusion from society and were detained in a state of complete inactivity during the non-working hours. The resultant effect was physical atrophy and mental stagnation. Rules of strict silence prevailed. Prisoners were mixed together, young with old, sane with insane. As cells were too small to allow for free movement, inmates were forced to lie down for twelve to sixteen hours a day. Although they were compelled to attend church services on Sundays, they were not allowed to kneel, make any signs or take any part in religious worship. A teacher was employed to give individual instruction in cells during evening hours. No leisure or recreational facilities were provided.

42. At Confederation, the British North America Act provided that "the establishment, maintenance and management of Penitentiaries" fell within the exclusive legislative authority of the federal government. The first Penitentiaries Act was passed in 1868. Federal penitentiaries were put under the authority of the Minister of Justice.

43. At the time of Confederation there were three provincial penitentiaries: at Kingston, Ontario; at Saint John, New Brunswick; and at Halifax, Nova Scotia. All became federal penitentiaries at Confederation but the last two reverted to provincial use after the building of the federal penitentiary to serve the Maritime Provinces at Dorchester, New Brunswick, in 1880. As the country developed, a number of penitentiaries were constructed to serve geographical areas, or to serve the needs of newly created provinces. They were opened at St. Vincent de Paul, Quebec, in 1873; at Stony Mountain, Manitoba, in 1876; at New Westminster, British Columbia, in 1878; and at Prince Albert, Saskatchewan, in 1911. A penitentiary was opened at Edmonton, Alberta, in 1906, but closed as a federal institution in 1920. No further federal penal institutions were built until Collins Bay Penitentiary was opened in 1930.

44. Alternate forms of punishment in the nineteenth century included banishment and transportation.

45. Banishment was established in 1802 in Upper Canada. Offenders were ordered from the province at their own expense and peril. Lower Canada also used it. Records in Montreal from January 10, 1834, show that a convicted burglar, sentenced to be hanged, was pardoned on condition that he leave Lower Canada. Banishment was abolished in 1902.

46. Transportation was used as an alternative for hanging burglars, horse thieves, and others. In 1836 Sir Francis Bond Head, Lieutenant Governor of Upper Canada, issued an official proclamation directing that "an offender convicted of felony in this Province and being under sentence or order of transportation shall be sent first to England, and thence to New South Wales, or Van Diemen's Land (Tasmania) as His Majesty shall direct". Deserters from the British garrisons in

pieds de hauteur, interrompu seulement par des miradors où se trouvaient des gardes armés. Les bâtiments à l'intérieur de l'enceinte comportaient un dôme central avec des ailes de type cruciforme et des rangées de cellules aux barreaux de fer.

41. Au Pénitencier de Kingston, les détenus n'avaient aucun contact avec la société et étaient gardés dans une inactivité complète en dehors des heures de travail. Ce régime entraînait l'atrophie physique et l'amorphie. Le silence absolu était de règle. Les détenus étaient tous ensemble, les jeunes avec les vieux, les malades mentaux avec les sains d'esprit. Les cellules étant trop petites pour permettre la liberté de mouvement, les détenus devaient demeurer allongés de douze à seize heures par jour. Bien qu'ils fussent tenus d'assister à la messe le dimanche, on ne leur permettait pas de s'agenouiller, de faire des signes ou de participer au culte. Un instituteur dispensait l'enseignement individuel dans les cellules, durant la soirée. Rien n'était prévu pour les loisirs ou les activités récréatives.

42. Au moment de la Confédération, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique stipulait que «l'établissement, le maintien et l'administration des pénitenciers», relevaient du pouvoir législatif exclusif du gouvernement fédéral. La première Loi sur les pénitenciers a été votée en 1868. Les pénitenciers fédéraux furent placés sous l'autorité du ministre de la Justice.

43. A l'époque de la Confédération, il existait trois pénitenciers fédéraux: Kingston (Ontario), St-Jean (Nouveau-Brunswick) et Halifax (Nouvelle-Écosse). Au moment de la Confédération, ces pénitenciers devinrent des pénitenciers fédéraux, mais les deux derniers furent remis aux autorités provinciales après la construction, en 1880, du pénitencier fédéral pour la région des provinces maritimes, à Dorchester (Nouveau-Brunswick). Au fur et à mesure que le pays se développait, un certain nombre de pénitenciers furent érigés pour desservir les régions ou pour répondre aux besoins de provinces nouvellement créées. Ainsi, furent ouverts les établissements de St-Vincent de Paul (Québec) en 1873, de Stony Mountain (Manitoba) en 1876, de New Westminster (Colombie-Britannique) en 1878, et de Prince-Albert (Saskatchewan) en 1911. Un pénitencier fut ouvert à Edmonton (Alberta) en 1906, puis a fermé ses portes en tant qu'établissement fédéral en 1920. Depuis cette date, jusqu'à la construction en 1930 du pénitencier de Collins Bay, aucun autre pénitencier fédéral ne fut construit.

44. Au XIXe siècle, le bannissement et la déportation constituaient une alternative à l'incarcération.

45. Le bannissement fut établi en 1802 dans le Haut-Canada. Les délinquants étaient expulsés de la province à leurs propres risques et périls. Le Bas-Canada y a également eu recours. Les registres de Montréal indiquent que le 10 janvier 1834, un voleur condamné à la pendaison a été gracié à condition de quitter le Bas-Canada. Le bannissement a été aboli en 1902.

46. La déportation constituait une alternative à la pendaison des cambrioleurs, des voleurs de chevaux et autres délinquants. En 1836, Sir Francis Bond Head, Lieutenant-gouverneur du Haut-Canada publiait une proclamation officielle ordonnant que «tout délinquant reconnu coupable d'un crime dans cette province et condamné à une peine ou à la déportation soit tout d'abord envoyé en Angleterre, de là à la Nouvelle-Galles du Sud, ou sur la Terre de Van Diemen (Tasmanie) selon les

Canada were frequently transported to one of these two penal colonies. Some died during the 18-week sea journey, and many perished in the penal colony. Transportation out of Canada ended in 1853 but the idea of transportation persisted and still persists. In 1859 there was a movement to make Hudson's Bay Territory a penal colony, the inspectors of Kingston Penitentiary describing it as "a Siberia to the North of Canada". In 1887 the American Penal Congress, meeting in Toronto, discussed the advantages of establishing a northern penal colony in Canada and Alaska.

History 1900-1960

47. The period around the end of the nineteenth century and the beginning of the twentieth century marked the "formative years" of a modern penal system. The punitive character of prisons prevailed.

48. Lighting was provided in cells first for special "good conduct" prisoners, to enable them to read and learn during daylight hours. Lights were later installed outside cell windows and kept lighted until 9:00 p.m. providing a longer reading period. Evening school was organized in groups in the dome, instead of the former individual instruction in the cells.

49. As a reward for good conduct, inmates were permitted to write one letter every three months to their immediate families. They were also allowed half-hour visits by relatives once a month. Church music was permitted in prisons and selected prisoners were allowed to act as organists during religious services. Inmates were now also permitted to participate in religious services.

50. Punishments included: hosing of inmates by a powerful stream of cold water (used until 1913); ball and chain worn as they worked (used until 1933); handcuffing to bars from 8 a.m. to noon, and 1 p.m. to 5 p.m. (used in the 1930s); as a "cure" for mental defectives, dunking in a trough of ice and slush (abolished in the 1930s).

51. As a result of the revision of penitentiary regulations in 1933, inmates employed in workshops and offices were granted half-hour daily exercise periods in fresh air. The rule of silence prevailed. Some sports were introduced during "free movements" exercises; however, no competition was allowed between groups nor were games involving bodily contact permitted.

52. Inmates were allowed to take higher education in their cells during leisure hours. Books were to be provided at their own expense or through families. Inmates were also permitted to subscribe to magazines and periodicals. However, there was heavy censorship of the magazines, which became penitentiary property.

ordres de Sa Majesté». Les déserteurs des garnisons britanniques au Canada étaient souvent déportés dans l'une de ces deux colonies pénitentiaires. Certains périssaient au cours du voyage en mer lequel durait dix-huit semaines et un grand nombre mouraient dans la colonie pénitentiaire. La déportation hors du Canada a pris fin en 1853, mais le concept de la déportation a persisté et persiste encore aujourd'hui. En 1859, il y a eu un mouvement pour faire du territoire de la Baie d'Hudson une colonie pénitentiaire, les inspecteurs du Pénitencier de Kingston la décrivant comme la «Sibérie du nord du Canada». En 1887, le *American Penal Congress* se réunissait à Toronto pour discuter des avantages de l'établissement d'une colonie pénitentiaire dans le nord du Canada et en Alaska.

Historique de 1900 à 1960

47. La période chevauchant la fin du XIXe siècle et le début du XXe siècle a été la «période de gestation» du système carcéral moderne, le caractère punitif des prisons demeurant le trait dominant.

48. On installa d'abord l'électricité dans les cellules pour permettre aux prisonniers dont la conduite était jugée satisfaisante de lire et d'étudier pendant la journée. Des lampes furent ensuite installées à l'extérieur ainsi que près des fenêtres des cellules; elles restaient allumées jusqu'à 21 h., prolongeant ainsi la période de lecture. Des cours du soir furent organisés dans la rotonde au lieu de l'enseignement individuel dispensé à chaque prisonnier dans les cellules.

49. Pour les récompenser de leur bonne conduite, on pouvait accorder aux détenus la permission d'écrire une lettre à tous les trois mois. Ils reçurent également la permission de recevoir des visites de leur famille une demi-heure par mois. La musique religieuse était tolérée et les prisonniers jugés particulièrement obéissants étaient autorisés à jouer de l'orgue au cours des cérémonies. A cette époque, ils pouvaient également participer aux cérémonies du culte.

50. Parmi les diverses méthodes répressives en vigueur dans les pénitenciers: l'arrosage des détenus avec un jet d'eau froide (méthode utilisée jusqu'en 1913); le boulet attaché au pied par une chaîne pendant le travail (jusqu'en 1933) le port de menottes attachées aux barreaux de 8 h. à 12 h. et de 13 h. à 17 h. (jusqu'aux années trente) et enfin, un «remède» destiné aux déficients mentaux qui consistait à les plonger dans un baquet de glace et de neige à demi-fondue (mesure qui devait être supprimée dans les années trente).

51. A la suite de la révision des règlements d'application de la Loi sur les pénitenciers en 1933, les détenus qui travaillaient dans les ateliers et les bureaux eurent droit à une séance d'une demi-heure par jour d'exercice en plein air. Le silence était de rigueur. La pratique de certains sports fut autorisée pendant les séances d'exercice libre; toutefois, toute compétition sportive ainsi que les jeux susceptibles d'entraîner des contacts physiques entre les détenus restaient interdits.

52. Pendant leurs loisirs, ces derniers avaient également le droit de suivre dans leur cellule des cours universitaires. A cet effet, ils pouvaient soit acheter eux-mêmes les livres dont ils avaient besoin, soit en charger leur famille. Permission leur était également accordée de s'abonner à des revues ou à des

53. Soon the importance of social activities was recognized. The rule of silence was relaxed; conversation between inmates was permitted at meal time, and in cells after lock-up until 7:00 p.m. Silence at work still prevailed, however. Visiting privileges were extended, and friends were allowed to visit in special circumstances in lieu of relatives. Representatives of the Salvation Army and prisoners' welfare societies were allowed to interview convicts prior to release. "Special letters" to friends were allowed in addition to regular letters (once every two weeks) to families. Incoming letters from relatives were permitted without limitation. Brief bulletins were distributed among inmates.

54. Limited recreational activities were also allowed. For instance, drawing and painting were permitted; however, security measures required that every piece of paper had to be numbered and accounted for. The subject of any proposed drawing or painting had to be submitted for approval, otherwise the work would be confiscated. Unofficially, selected inmates were allowed to possess donated musical instruments mostly in order to sponsor intramural entertainment. A number of film shows were organized at the discretion of the Wardens. With the advent of sound-and-motion pictures, however, silent films were no longer obtainable, and the high cost of equipment for the new movies made it prohibitively expensive to show them. Radio sets with loudspeakers were installed in penitentiaries but broadcasts were limited to music and heavily censored spoken programs.

55. The period from 1914 to 1939 was largely a transitional period, introducing the idea described above that inmates were entitled to some limited enjoyment during their leisure hours. Recreation was still officially considered a "fringe benefit".

56. During this period, a number of disturbances of a more or less serious character occurred in Canadian penitentiaries. In 1932 a riot and fire at St. Vincent de Paul Penitentiary caused damage amounting to approximately \$70,000. Several inmates and guards were injured. In the same year a number of inmates who were seeking the resolution of their grievances were involved in a serious disturbance at Kingston Penitentiary. Twenty-two inmates were convicted of offences arising out of this disturbance and received sentences consecutive to the terms they were serving. Again in 1932 the Manitoba Penitentiary was rocked by a riot resulting from a violent attack by an inmate on an officer. One inmate was killed by a bullet fired by a guard at another inmate. Another disturbance occurred at the same penitentiary in 1935 during which knives were passed out from the kitchen. An inmate was shot and fatally wounded by a guard who fired in order to protect the life of another officer who was about to be attacked.

périodiques, qui étaient soumis à une censure sévère et qui, après lecture, devenaient propriété du pénitencier.

53. Bientôt, les responsables des établissements se rendirent compte de l'importance des activités sociales en milieu pénitentiaire. Ainsi, la règle du silence fut assouplie; les conversations pendant les repas et dans les cellules furent tolérées à partir du moment où les détenus regagnaient leur cellule jusqu'à 19 h. Néanmoins, pendant le travail, le silence restait de mise. Les privilèges de visite furent élargis et dans certains cas spéciaux, on permit aux détenus de recevoir la visite d'amis au lieu de parents. Les représentants de l'Armée du Salut et des organisations d'aide aux prisonniers reçurent la permission de se mettre en rapport avec les détenus avant leur libération. En plus des lettres régulières qu'ils adressaient à leur famille (deux fois par mois), les détenus pouvaient à l'occasion envoyer des lettres «spéciales» à leurs amis. Quel que soit le nombre de lettres qu'ils recevaient de leurs parents, toutes leur étaient remises. En outre, on leur distribuait régulièrement des bulletins de nouvelles.

54. Les prisonniers eurent également le droit de prendre part à certaines activités récréatives restreintes. Par exemple, ils pouvaient s'adonner au dessin, à la peinture, mais, par mesure de précaution, on exigeait d'eux que toutes les feuilles qu'ils employaient fussent numérotées puis comptabilisées. Les sujets des dessins et des peintures devaient être approuvés par les autorités, faute de quoi le travail risquait d'être confisqué. On permettait officieusement à certains détenus de posséder des instruments de musique dans le but de divertir leurs compagnons de détention. On organisa des soirées de cinéma sous réserve de l'assentiment du directeur. Cependant, avec l'avènement du cinéma parlant, comme il n'était plus possible de se procurer des films muets et qu'en outre, les projecteurs de films sonores étaient très coûteux, les soirées de cinéma furent abandonnées. Par la suite, on installa des appareils de radio avec haut-parleur, mais seules étaient permises les émissions musicales et tout programme était soumis à une censure draconienne.

55. Les années allant de 1914 à 1939 furent transitoires; en effet, on commençait à penser que les détenus avaient droit à certains divertissements pendant leurs heures de loisirs. Les activités récréatives étaient encore officiellement considérées comme des «privilèges».

56. Au cours de cette période devaient se produire un certain nombre de désordres plus ou moins graves dans les pénitenciers. Ainsi, en 1932, un incendie suivi d'une mutinerie eut lieu au Pénitencier de St-Vincent de Paul, ce qui occasionna des dommages se chiffrant à quelque \$70,000. Des détenus et des gardiens furent blessés. La même année, un groupe de détenus qui demandaient que suite soit donnée à leurs doléances prirent part à une importante mutinerie au Pénitencier de Kingston. A la suite de ce désordre, 22 détenus furent inculpés et se virent imposer des peines d'emprisonnement supplémentaires. En 1932 également, le Pénitencier du Manitoba fut le théâtre d'une autre mutinerie au cours de laquelle un gardien du pénitencier fut sauvagement agressé par un détenu. A cette occasion un détenu tomba sous les balles d'un gardien qui avait ouvert le feu sur un autre prisonnier. En 1935, le même pénitencier fut également le théâtre d'autres incidents du même ordre au cours desquels des détenus se servirent de

57. This period culminated in the official recognition, through the recommendations contained in the 1938 *Report of the Royal Commission to Investigate the Penal System of Canada* (Archambault Report), of the importance of constructive application of recreation in the treatment of offenders.

58. Inmates were now permitted to walk in pairs and to converse during fresh air exercises. The portion of fresh air exercises allowed for "free movements" was extended from one half to two-thirds of the exercise period. Competitive games were now allowed in all penitentiaries. Recreation was increased in non-working hours. Smoking was permitted during ten-minute breaks halfway through working hours and during fresh air exercises. Physical training programs were introduced in all penitentiaries. Inmate sports committees were established and were allowed detailed administration of sports and games. Organized activities such as football, volleyball, touch rugby, boxing, soccer, hockey, handball, and tennis were carried out to a varying degree in all institutions. Inmates' teams were entered in outside leagues.

59. There was a steady growth in educational activities carried out in non-working hours. Inmates were permitted to take higher education through correspondence courses and several inmates obtained university degrees following studies carried out in prisons.

60. Within the prison community the rule of silence was abolished. Inmates' committees were introduced to look after welfare and entertainment, thus allowing limited participation by inmates in the organization and administration of their leisure-time activities. Inmate publications were established in all major penitentiaries. These publications were subsidized in part by the penitentiary administration but were supported by subscriptions. They were planned, written, edited and printed by inmates.

61. Restrictions were removed from correspondence. Visits by relatives, friends and social workers were allowed with more generous limits. Alcoholics Anonymous activities and Dale Carnegie classes were introduced.

62. Radio programs were introduced. Film shows were returned, but only during the winter months. Television sets were later purchased from public funds for inmates' enjoyment. Concerts, plays, variety shows and lectures for inmates by outside groups became a regular feature of the institutional program of treatment.

63. There was a marked development of hobby activities as a recognized occupational therapy. There were practically no restrictions on the nature of the hobbies. An inmates' welfare fund, financed from the small profit realized on canteen sales,

couteaux qu'ils avaient dérobés aux cuisines; l'un d'entre eux fut abattu et grièvement blessé par un gardien qui tentait de protéger la vie d'un autre agent sur le point d'être agressé.

57. Cette période fut marquée par la reconnaissance officielle, confirmée d'ailleurs dans les recommandations de la *Commission royale d'enquête sur le système pénal du Canada de 1938* (Rapport Archambault), du rôle important des activités récréatives dans le traitement des délinquants.

58. Désormais, les détenus avaient la permission de marcher deux par deux et de parler pendant les séances d'exercice en plein air. La «liberté de mouvement» était à présent tolérée pour les deux-tiers de ces exercices alors qu'avant, elle ne l'était que pour la moitié. Les compétitions sportives étaient également permises dans l'ensemble des pénitenciers. Les détenus disposaient également de période de loisirs plus longues. Ils pouvaient fumer pendant dix minutes au cours des pauses séparant les périodes de travail ainsi que pendant les exercices de plein air. Des programmes de culture physique furent institués et il devint possible aux détenus de mettre sur pied leur propre comité sportif ainsi que de gérer complètement leurs activités sportives et récréatives. Des activités de groupe comme le football, le volleyball, le rugby, la boxe, le soccer, le hockey, le handball et le tennis furent instaurés à des degrés divers dans l'ensemble des pénitenciers. Des équipes de détenus furent même admises à faire partie d'associations extérieures.

59. Parallèlement, les activités pédagogiques prirent une importance accrue en dehors des heures de travail. Ainsi, les détenus étaient libres de parfaire leur éducation en suivant des cours par correspondance, ce que firent bon nombre d'entre eux, et par la suite, plusieurs devaient obtenir un diplôme universitaire couronnant des études faites en prison.

60. La règle du silence fut ensuite abolie. On créa des comités de détenus dont la tâche consistait à s'occuper des conditions d'existence et des divertissements des détenus permettant ainsi une participation limitée, à l'organisation et à l'administration de leurs loisirs. Dans les principaux pénitenciers, les détenus purent faire paraître leurs propres revues. Celles-ci étaient en partie financées par l'administration pénitentiaire, et en partie par voie d'abonnement. Ces journaux étaient conçus, rédigés, édités et imprimés par les détenus.

61. Puis on leva complètement les restrictions sur la correspondance. Les visites de parents, d'amis et de travailleurs sociaux devinrent de plus en plus fréquentes. Des groupes d'alcooliques anonymes ainsi que des classes de relations communautaires Dale Carnegie furent mis sur pied.

62. Plus tard permission fut accordée aux détenus d'écouter des émissions radiophoniques. Les soirées de cinéma reprirent, mais seulement pendant les mois d'hiver. On fit l'achat de postes de télévision, pour les loisirs des détenus grâce aux deniers publics. Des concerts, des pièces de théâtres, des spectacles de variétés et des conférences données par des groupes extérieurs devinrent graduellement partie intégrante des programmes de traitement des établissements pénitentiaires.

63. On assista également à une croissance marquée des passe-temps reconnus comme instruments thérapeutiques. Il n'y avait pratiquement plus de restriction quant à la nature de ceux auxquels les détenus pouvaient s'adonner. Dans tous les

was established in all penitentiaries and was used promotionally for loans to impecunious inmates.

History Since 1960

64. In 1959, the then Minister of Justice, Hon. E. Davie Fulton, assigned Allen J. MacLeod, Q.C., then Director of Remissions, with Col. James Stone and James A. McLaughlin to study the Canadian Penitentiary System. The MacLeod Committee presented its Correctional Planning Report in the summer of 1960. MacLeod was named the Commissioner of Penitentiaries in September 1960, and the Report became the blue-print for large-scale reforms.

65. When the new Commissioner took over, he made it clear that drastic changes would be coming and that he would select the best people in the system to implement them. He warned those who could not accept his program of justice for all inmates within the prison to look elsewhere for employment. His basic principle of discipline was that it *must* be "firm, fair and consistent." He announced an end to "soul-destroying" work, long lock-up, and institutions existing in secrecy or isolation from the community. He introduced improved programs of work, training and education.

66. He immediately planned to phase out the bastille-type maximum security buildings and replace them with more humane maximum security institutions (still unaccomplished). He undertook a massive program of diversification suitable to meet the needs of the latter half of the twentieth century, instead of those of mid-19th century. The diversification recognized the many different types of offenders who come into the system—all of whom at that time were in maximum, with only about 30 per cent requiring this type of security. He introduced the first specialized institutions, and from eight institutions in 1958, there grew to be about 40 on his departure from the service in 1970. Today there are 54 with two under construction.

67. In 1961 the *Penitentiary Act* was revised. The new Act provided for the establishment of regional offices, brought all employees of the Service under one authority for the purposes of appointment, promotion and transfer, permitted the Minister of Justice to enter agreements with the provinces concerning the confinement in federal institutions of persons who are sentenced to less than two years imprisonment, and provided for the separate confinement of offenders under 16 years of age where facilities exist. The method of remission was changed by dividing it into earned and statutory; the Commissioner and the institutional heads were given the authority to grant temporary absences.

68. Today there is a marked change in conditions for inmates. Unlike 100 years ago, they are out of their cells for most hours during the day, engaged in recreation, work and

pénitenciers, on créa un fonds de bienfaisance alimenté par les petits bénéfices provenant des recettes de cantine et destiné à financer les prêts consentis aux détenus dans le besoin.

Évolution depuis 1960

64. En 1959, l'honorable E. Davie Fulton, alors ministre de la Justice, chargeait M. Allen MacLeod, C.R., alors directeur des Remises de peine, en collaboration avec le colonel James Stone et M. James A. McLaughlin d'étudier le régime des pénitenciers au Canada. Le Comité MacLeod devait au cours de l'été 1960 déposer son rapport sur la planification des services correctionnels. M. MacLeod fut nommé Commissaire des pénitenciers en septembre 1960 et le rapport rédigé sur son initiative devint le modèle à suivre pour la mise en branle de réformes importantes.

65. Aussitôt en poste, le nouveau Commissaire fit savoir que des réformes draconiennes allaient être introduites et qu'il choisirait pour les mener à bien les personnes les plus aptes. Il recommanda à tous ceux qui ne voulaient pas accepter son nouveau programme inspiré d'une plus grande justice pour les détenus de se chercher un emploi ailleurs. Le principe fondamental en était la fermeté, la justice et l'uniformité. Il annonça qu'il mettrait fin aux activités préjudiciables et aux longues périodes d'isolement et qu'il mettrait fin au secret et à l'autarcie à l'intérieur des institutions carcérales. Il apporta des améliorations aux programmes de travail, de formation et d'éducation.

66. Sans plus attendre, il décida de reléguer les établissements carcéraux à sécurité maximale du type «forteresses» et de les remplacer par des établissements plus humains (ces réformes n'ont pas été menées à terme). Il entreprit un important programme de diversification des activités répondant aux besoins de la deuxième moitié du XXe siècle plutôt que ceux de la seconde moitié du XIXe siècle. Cette diversification tenait compte des divers types de délinquants incarcérés. La plupart d'entre eux étaient à l'époque placés dans des établissements à sécurité maximale, alors que 30% seulement devaient s'y trouver. Il fut à l'origine de la création des premiers établissements spécialisés lesquels de huit en 1958, passèrent à quarante lorsqu'il se retira du Service canadien des pénitenciers en 1970. A l'heure actuelle, il y en a 54, dont deux en construction.

67. En 1961, on procéda à la révision de la *Loi sur les pénitenciers*. Cette nouvelle loi prévoyait la création des administrations régionales et centralisait les employés du Service qui dorénavant dépendraient d'une seule autorité responsable des nominations, des promotions et des mutations. Le ministre de la Justice pouvait maintenant passer des accords avec les provinces relativement à la détention de délinquants condamnés à des peines inférieures à deux ans d'emprisonnement dans les établissements fédéraux. Enfin, on y prévoyait l'incarcération séparée des délinquants de moins de 16 ans dans la mesure du possible. Le système des remises de peine fut modifié par la distinction en remises de peine méritées et statutaires. Le Commissaire et les directeurs des établissements furent autorisés à accorder des absences temporaires.

68. Les conditions de détention ont aujourd'hui subi une évolution sensible. Contrairement à l'usage d'il y a un siècle, les détenus pendant la journée, passent maintenant le plus clair

educational activities (although inmates in dissociation or in institutions where there has been a recent disturbance are subject to restrictions). There are also opportunities for psychological and social counselling. Inmates in most institutions are permitted to keep many of their personal effects such as rings, watches, lighters, electric shavers and even typewriters, although alarm clocks, television sets, and pets are not permitted. Correspondence with family and friends is encouraged although it is inspected and may be censored. There is a grievance procedure, inmate committees, a correctional investigator and more access to staff. Inmates are permitted to engage in hobbies if they do not constitute a nuisance or danger to security.

Effect of the Changes

69. The changes brought unrest at first in the penitentiaries because they demanded that the inmates put personal effort into their own reform with the help of staff. Riots continued, with the worst in 1962 in St. Vincent de Paul and in 1963 in British Columbia Penitentiary. From that time there was not an incident of any significance for the remainder of the decade. The reduction of frustration and anger and the treatment of the inmates as human beings with human rights, began to work.

70. Inmates were allowed newspapers, books and as many letters as they wanted. Contact visits with families and friends, were encouraged as was the participation of the community in the program of preparing men and women to return to the outside world.

71. But these reforms were themselves incomplete in that they reached the surface of the system more than the attitudes of the people in it. At the same time the potential for conflict in the system was increased, with the introduction of two new challenges to the authority of the prison director—the regional hierarchy following from the regionalization of 1961 and the union, the Solicitor General's Component of the Public Service Alliance of Canada, in 1967. The union, as the voice of the staff, understandably expressed the staff's uncertainties and dissatisfaction with the new order of things. A complete reform would have had to reach the hearts of the guards.

72. The impact of the lessening of the director's authority on maximum security institutions was especially dangerous, as the events of recent years have shown. Where the director's power and authority should be absolute and incisive, and should never—not for the briefest moment—be in doubt, the director seems to have been made into an impotent figurehead.

73. The Sub-Committee also noted that there was deterioration in the medium security institutions, which originally operated effectively. They were designed to emulate the three-part day (work, home, recreation) of the normal world outside.

de leur temps hors de leurs cellules et participent à des activités récréatives, professionnelles et éducatives (à l'exception de ceux qui sont en dissociation ou dans des établissements qui ont été le théâtre de troubles récents). Des services d'orientation psychologique et sociale sont également à leur disposition. Dans la plupart des établissements, les détenus sont autorisés à conserver de nombreux effets personnels, notamment leurs bagues, montres, briquets, rasoirs électriques et même leurs machines à écrire. Les réveils, les postes de télévision et les animaux ne sont toutefois pas autorisés. Les détenus peuvent, et ils y sont encouragés, correspondre avec leur famille et leurs amis, bien que leurs lettres soient lues et parfois censurées. Les détenus peuvent présenter des griefs, former leurs propres comités, faire appel à l'Enquêteur correctionnel et communiquer avec le personnel. Tous les passe-temps sont autorisés dans la mesure où ils ne menacent pas la sécurité et n'ennuient personne.

Évolution et répercussions

69. Les changements ont tout d'abord eu pour effet de provoquer un malaise dans les pénitenciers car elles forçaient les détenus à participer activement à leur réadaptation, et ce avec l'aide du personnel. Les mutineries se sont poursuivies, et ont été particulièrement violentes au Pénitencier St-Vincent de Paul en 1962 et à celui de la Colombie-Britannique en 1963. Aucun autre incident majeur n'a toutefois été enregistré jusqu'à la fin de la décennie. Peu à peu, les déceptions et la colère se sont amoindries et les détenus ont commencé à être traités comme des êtres humains qui avaient certains droits.

70. Les détenus pouvaient recevoir des journaux, des livres et autant de lettres qu'ils le désiraient. Les visites-contact avec les familles et les amis ont été encouragées de même que la participation de la collectivité aux programmes de réinsertion sociale des détenus.

71. Mais ces réformes étaient elles-mêmes incomplètes dans la mesure où elles se contentaient d'effleurer le système plutôt que de modifier les attitudes. A la même époque, les sources de conflit au sein du système se sont accrues lorsque furent introduits deux nouveaux défis à l'autorité du directeur du pénitencier: tout d'abord la mise en place d'une hiérarchie régionale suite à la régionalisation amorcée en 1961 puis la naissance, en 1967, d'un syndicat représentant la section du Solliciteur général au sein de l'Alliance de la Fonction publique du Canada. En tant que représentant du personnel, le syndicat a exprimé les incertitudes et le mécontentement provoqués parmi le personnel par la mise en oeuvre du nouveau système. Une réforme complète aurait dû aller au fond des choses.

72. A la lumière des événements récents, l'affaiblissement de l'autorité du directeur a eu des répercussions particulièrement dangereuses sur les institutions à sécurité maximale. Alors que, dans de tels établissements, le pouvoir et l'autorité du directeur auraient dû être absolus, sans appel, et surtout impossibles à mettre en doute, ne serait-ce qu'un bref instant, le directeur semblait être devenu un véritable pantin.

73. Le Sous-comité a également noté que la situation s'était détériorée dans les institutions à sécurité moyenne alors qu'elle avait auparavant été toujours bonne. Elles avaient été conçues pour simuler les trois volets d'une vie sociale normale (travail,

The design and program required the effort of an ordinary citizen by the inmate—dress and go out into the work area of the prison for his job in the morning; come home for lunch and at night eat, relax and sleep; in the evening dress, go out for recreation or sit in the lounge area of his own living unit. During the Sub-Committee's tour of one of these mid-1960 institutions, Springhill Medium Security, an inmate commented: "This was a beautiful concept, fouled up".

The Public's Role

74. No penitentiary service can succeed without understanding and participation by the public. Prisons belong to the public and therefore the people who pay for them have a vested interest in their remaining peaceful and in serving their best interests. Also those who enter prisons as offenders are born of the community and their damage is caused within the community. Thus the community has a vested interest in sharing in the offender's reform. The community also should participate and concern itself with the job the prisons are doing, if for no other reason than for its own safety. The best protection society has is for those who offend to come out of prison, not as a greater danger to the community, but as law-abiding, productive and tax-paying instead of tax-draining.

75. Many in the community have the misconception that, once the offenders are sentenced, that is the end of it; they are out of sight and out of life; they never come out and therefore cannot cause trouble again.

76. The reality is that all—except those who die in prison—come out legally on expiration of their sentence. The federal system receives all those with sentences of two years and over; the provincial system, those two years less a day and under. The longest sentence is usually life, or 25 years, before parole is possible.

77. When they come out they are the people who move into the house or apartment next door, who ride buses with you, eat in the next booth in restaurants, walk on the same streets, sell papers, deliver groceries, fill your gas tanks, and talk about the weather with you in the theatre line-up.

78. Therefore it is apparent that the community is safer if the person who shares their freedom is not more dangerous when he rejoins them in life on the outside. Prisons, as they now exist, protect society only during the 2, 3, 10 or 20 years the inmate is in there; but if the institutions are boring, oppressive and lack programs preparing the inmates for release, they come out angry, vindictive, frustrated, snarling like animals released from long confinement in a cage. Many are released onto the streets directly from maximum security institutions, unadjusted, unprepared, with fear, tension and paranoia that spell danger to the community.

oyer, loisirs). Ce programme exigeait que le détenu agisse comme un citoyen ordinaire: qu'il s'habille et se rende à l'atelier de la prison le matin, qu'il revienne à midi pour déjeuner, le soir pour dîner, et la nuit pour se détendre et dormir. Pendant la soirée il pouvait s'habiller pour se divertir ou pour s'asseoir dans le salon de sa propre unité résidentielle. Lors d'une visite du Sous-comité à un de ces établissements, la prison à sécurité moyenne de Springhill, construite au milieu des années 60, un détenu a déclaré que l'idée originelle, bien que bonne, était maintenant gâchée.

Le rôle du public

74. Un régime pénitentiaire ne peut être efficace que s'il peut compter sur la compréhension et la participation du public. Les prisons appartiennent à la population et, par conséquent, ceux qui les financent ont tout intérêt à ce que l'ordre y règne et qu'elles servent les objectifs pour lesquels elles ont été conçues. En outre, les délinquants qui y sont incarcérés sont issus de la société et c'est elle qui subit le préjudice causé par le délinquant. Ainsi, la collectivité a tout intérêt à participer à la réinsertion sociale de celui-ci. Elle devrait prendre part et s'intéresser au système pénal, ne fût-ce que pour sa propre sécurité. La société est protégée de façon optimale si les délinquants qui sortent de prison ne constituent pas une menace encore plus grande qu'au moment de leur incarcération mais plutôt respectent les lois, travaillent et remplissent les caisses de l'État au lieu de les vider.

75. Nombre de citoyens estiment à tort que tous les délinquants, une fois incarcérés, n'existent plus, qu'ils ne sortiront jamais de prison et qu'ils ne peuvent plus, par conséquent, menacer la société.

76. En réalité, tous, sauf ceux qui meurent en prison, réintègrent légalement la société lorsqu'ils ont purgé leur peine. Les pénitenciers fédéraux accueillent ceux qui ont été condamnés à deux ans de prison et plus, tandis que les pénitenciers provinciaux accueillent ceux qui ont été condamnés à des peines d'au plus deux ans moins un jour. Les plus longues condamnations prononcées sont en général l'emprisonnement à perpétuité, ou pour vingt-cinq ans avant que la demande de libération conditionnelle puisse être examinée.

77. Lorsqu'ils sortent de prison, ils emménagent dans la maison ou l'appartement voisin, prennent l'autobus avec vous, mangent à la table voisine au restaurant, marchent dans les mêmes rues, vendent des journaux, livrent votre commande d'épicerie, remplissent votre réservoir d'essence et parlent avec vous du temps qu'il fait en faisant la queue au cinéma.

78. Il est donc évident que la collectivité se sentira plus en sécurité si celui qui partage sa liberté ne la menace plus une fois libéré. Dans le contexte actuel, les prisons ne protègent la société que pendant les deux, trois, dix ou vingt années durant lesquelles le détenu est incarcéré. Par contre, si les programmes des établissements qui préparent les détenus à leur réinsertion sociale sont ennuyeux, opprimants ou inexistantes, ils en sortent irrités, vindicatifs, et furieux tels des animaux qu'on aurait relâchés après un long séjour en cage. Beaucoup de détenus sont incarcérés dans des établissements à sécurité maximale jusqu'au moment de leur libération; ils se retrouvent dans la société alors qu'ils sont inadaptés, qu'ils n'ont reçu aucune préparation; ils sont affolés, tendus et souffrent de

79. There is little in the system to stimulate inmates to reform, to correct the behavior and morality that brought them into prison. Thus the Canadian Penitentiary Service has failed the Canadians who paid highly and must continue to pay for reformatory processes that they can only hope can succeed inside the big wall.

80. Most of those in prison are not dangerous. However, cruel lockups, isolation, the injustices and harassment deliberately inflicted on prisoners unable to fight back, make non-violent inmates violent, and those already dangerous more dangerous.

81. The cost of maintaining an inmate in prison is estimated at \$17,515 a year for each male, maximum security prisoner. It is cheaper for society to try reformation than to nurture recidivists who could spend 25 years or more in prison at a cost of \$400,000 each. The true gain in social betterment is incalculable.

CHAPTER III

THE MAXIMUM SECURITY INSTITUTIONS

"The guards taunt the inmate until he revolts and jumps upon the guard." Pierre Paul Poulin, Inmate, CDC (13:58).

"Nobody trusts anybody. There is where your lack of communication comes in. Everybody plays head games, mind games." Donald LeBlanc, Chairman, Inmate Committee, Springhill (9:64).

Dorchester Penitentiary

82. Construction began on Dorchester Penitentiary in 1877 and was completed in 1880. The only maximum security institution in the Atlantic Region, it currently has a cell capacity of 385 inmates.

83. In the 42 years between 1933 and 1975 there were 10 incidents but only one of a major nature. The major incident occurred in 1933 when 66 inmates took part in a three-hour riot which, it turned out, was a cover-up for an escape attempt.

84. In 1975-76, when the rest of Canada's maximum security institutions were in crisis, Dorchester experienced seven incidents, the most serious being the holding of three hostages—a prison guard and two convicts—for 27 hours. No injuries resulted. In another incident, a convicted murderer held a guard at knifepoint for one hour until officials agreed to review his request for transfer. On November 8, 1976, three inmates took a staff member hostage and released him after two hours when they, too, were promised transfers.

paranoïa, c'est pourquoi ils constituent un danger pour la société.

79. Le régime pénitentiaire encourage rarement les détenus à se rééduquer et à modifier le comportement et les attitudes qui les ont conduits en prison. Ainsi, le Service canadien des pénitenciers a manqué à ses engagements envers les Canadiens qui ont payé très cher et doivent continuer à payer pour des réformes qui, espèrent-ils, pourront réussir à l'intérieur des murs des prisons.

80. La plupart des détenus ne sont pas dangereux. Cependant, les formes d'incarcération cruelles, l'isolement, les injustices et les harcèlements qu'on inflige délibérément à des détenus incapables de se défendre, transforment des détenus non violents en individus dangereux et ceux qui le sont déjà le deviennent encore plus.

81. La détention d'un détenu de sexe masculin dans une prison à sécurité maximale coûte aujourd'hui environ \$17,515 par an. Il est moins coûteux pour la société d'essayer de réadapter un délinquant que d'entretenir un récidiviste qui pourrait passer 25 années ou plus de sa vie en prison à un coût unitaire de \$400,000. Le profit réel sur le plan de l'amélioration du climat social est incalculable.

CHAPITRE III

LES INSTITUTIONS A SÉCURITÉ MAXIMALE

«(les gardiens) «piquent», et ils «piquent» jusqu'à ce que le gars se révolte, jusqu'à ce qu'il leur saute dessus.» Pierre Paul Poulin, détenu, CDC (13:58).

La méfiance est le mot d'ordre. Résultat: un manque de communication. Chacun essaie d'imaginer ce que l'autre mijote. Un jeu intellectuel, quoi.» Donald LeBlanc, président du Comité de détenus, à Springhill (9:64).

Le Pénitencier de Dorchester

82. La construction du Pénitencier de Dorchester a commencé en 1877 et s'est achevée en 1880. Il est le seul pénitencier à sécurité maximale des provinces maritimes et peut accueillir 385 détenus.

83. Au cours des 42 années qui se sont écoulées entre 1933 et 1975, l'établissement a été le théâtre de dix incidents, mais un seul d'entre eux a été jugé grave. Celui-ci a eu lieu en 1933 lorsque 66 détenus ont participé à une mutinerie qui a duré trois heures et qui était destinée, en fin de compte, à masquer une tentative d'évasion.

84. En 1975-1976, alors que les autres institutions à sécurité maximale du Canada étaient en pleine crise, le Pénitencier de Dorchester a connu sept incidents, le plus grave d'entre eux ayant été la prise de trois otages: un gardien de prison et deux détenus ont ainsi été séquestrés pendant 27 heures. Il n'y a eu aucune blessure. Au cours d'un autre incident, un présumé assassin a menacé un gardien d'un couteau pendant une heure, jusqu'à ce que les responsables acceptent de réviser sa demande de transfert. Le 8 novembre 1976, trois détenus ont pris un membre du personnel en otage et l'ont relâché deux heures après lorsqu'on leur a promis qu'ils seraient transférés.

85. Although it is about the same age as the B.C. Penitentiary, Dorchester rates as one of the better maximum security institutions in Canada. The Director, Humphrey D. Sheehan attributes this to his staff:

"[They] are pretty basic down-to-earth people who can get along with others. They recognize that there is a job to be done and that you can do it both ways: you make it tough or you make it easy. I think the stability of the staff, the fact that we do not have a large staff turnover, contributes to this. There is considerable staff experience here and they are familiar with dealing with inmates" (7:23).

86. The PSAC representatives similarly praised Mr. Sheehan whom they considered to be the "best Director in the Penitentiary Service" (7:8).

87. Although the inmates had a number of complaints especially concerning the programs available in the institution, their main demand was: "[Open] the prison up and give full recreation instead of split recreation. This is what is creating all the problems here, any little problems there are" (7:72).

88. The relationship and communications between administration, staff and inmates were considered good by all three groups. The P.S.A.C. said,

"[The] inmates here in Dorchester Penitentiary who have been in other institutions all across Canada, tell us we have the best run maximum security institution in the country, bar none.... The lines of communication between inmates and staff are very good. There is excellent communication between the prison management and the employees in the prison, even if we do not always agree on all policy matters" (7:8).

89. Neither staff nor inmates are hardened sophisticates of the urban society. The administration appeared strong and the union leaders were cooperative and concerned with the job they had to do.

Saskatchewan Penitentiary

90. The Saskatchewan Penitentiary, the only maximum security institution in the Prairie Region, was opened on May 15, 1911, and received its first 36 inmates the following day. The inmate population now numbers approximately 500.

91. This institution has had disturbances throughout its history. In the last 22 years it has experienced eight major incidents, the first being in 1955, when 100 inmates participated in a riot. They seized eight hostages and did \$100,000 worth of damage in two hours. However, the only injury was a fractured arm received by a guard.

92. The next major incident was in 1973, when 22 prisoners took over a section of the maximum security area, taking three guards as hostages for 3 hours. The guards were released unharmed when the Director agreed to meet the demands of

85. Bien qu'il soit contemporain du Pénitencier de la Colombie-Britannique, celui de Dorchester est considéré comme l'un des meilleurs pénitenciers à sécurité maximale au Canada. Humphrey D. Sheehan, directeur du pénitencier, attribue ce phénomène à son personnel:

«Le personnel se compose de personnes réalistes qui s'entendent bien les unes avec les autres. Elles savent qu'il y a un travail à faire, qu'il peut se faire de deux façons: difficilement ou facilement. La stabilité du personnel, le fait que nous n'ayons pas un pourcentage élevé de rotation contribuent également. Nous avons ici du personnel qui a beaucoup d'expérience et qui sait comment traiter les détenus» (7:23).

86. Les représentants de l'AFPC ont à leur tour félicité M. Sheehan qu'ils considèrent comme le «meilleur directeur du Service des pénitenciers» (7:8).

87. Bien que les détenus aient exprimé un certain nombre de griefs concernant notamment les programmes qui leur sont offerts dans l'établissement, leur principale exigence se résu-rait à ceci: «il faudrait assurément donner un plein temps de loisir, une période continue, car c'est le fait que ces périodes de détente sont fractionnées qui suscite tous les problèmes ici» (7:72).

88. Les rapports et les communications entre l'administration, le personnel et les détenus ont été jugés convenables par les trois groupes. Les représentants de l'AFPC ont déclaré:

«Les détenus du Pénitencier de Dorchester qui ont fréquenté d'autres institutions partout ailleurs au Canada nous disent que ce pénitencier est l'établissement à sécurité maximale le mieux administré de tout le pays, sans exception... La communication entre les détenus et le personnel est très bonne. Elle est également excellente entre la direction de la prison et les employés, même si nous ne sommes pas toujours d'accord quant aux politiques à adopter» (7:8).

89. Ni le personnel ni les détenus ne sont des endurcis de la société urbaine. L'administration semble forte et les chefs syndicaux font preuve de collaboration dans l'accomplissement de leurs fonctions.

Le Pénitencier de la Saskatchewan

90. Le Pénitencier de la Saskatchewan, seul établissement à sécurité maximale de la région des Prairies, a été inauguré le 15 mai 1911; le lendemain, il accueillait ses 36 premiers détenus. Aujourd'hui, il compte environ 500 détenus.

91. Tout au long de son histoire, le Pénitencier de la Saskatchewan a été le théâtre d'incidents tumultueux. Depuis 22 ans, huit incidents graves s'y sont déroulés, dont le premier, en 1955 a donné lieu à une mutinerie à laquelle ont participé cent détenus. Ces derniers ont alors pris huit personnes en otage et, en deux heures, ont causé des dommages qui se sont élevés à \$100,000. Toutefois, seul un gardien a eu le bras fracturé.

92. Le deuxième incident grave survenait en 1973, alors que 22 prisonniers occupaient une section de l'aile à sécurité maximale et détenaient trois gardiens en otage pendant trois heures. Ces derniers furent relâchés, sans avoir subi de blessu-

two inmates to be transferred to the British Columbia Penitentiary.

93. During 1975 two incidents occurred, one in which an inmate held a guard for 15 minutes, and a second in which inmates kept a teacher hostage for an hour.

94. In 1976 there was a tragic, but not violent occurrence when three native Indians died in one week, one after choking on food and the other two by committing suicide. This led the Métis Society of Saskatchewan to press for a full inquiry into the deaths, which was followed by a four-day sit-in at the institution by 300 inmates.

95. The Sub-Committee was impressed with the positive atmosphere which exists at Saskatchewan Penitentiary. There is a good relationship between the management, staff and inmates. It has a record of competent and strong administration dating back 20 years and the correctional staff is not at war with the management. Although problems exist (and the staff and inmates were quick to point them out to the Sub-Committee) the air of tension and confrontation evident at many other Canadian maximum security institutions was missing here. A number of factors were evidence of this.

96. It was the only maximum security institution other than the Prison for Women where members of the Inmate Committee acted as tour guides for the Sub-Committee members. This occurred on the initiative of the Director, James O'Sullivan.

97. As a result of a lack of space, 133 inmates are currently living in dormitory-style accommodations, a distinct contrast from the small individual cells that house inmates elsewhere. Although the staff were not satisfied with the security aspects of this situation and the inmates did not like it because of a lack of privacy, there has not been a serious incident in the dormitories.

98. The Citizen Advisory Committee is probably the most active of any in Canada. It has complete access to the institution except during a disturbance. It meets regularly with the Inmate Committee and with staff members and is involved in inmate programs. According to its Chairman, the Committee has had "nothing but good cooperation from the staff and the Director of the institution.... Everyone from the clerk doing the paper work to the Director has been extremely cooperative and we really appreciate this" (18:81).

99. The attitude of the inmates has also contributed to the good atmosphere in the institution. According to the president of the Inmate Committee, "if someone gets out of line in the penitentiary, we will pull him up and tell him, 'Don't rock the boat. You are causing tension, you are causing trouble'" (18:31).

100. In the Sub-Committee's opinion, the Saskatchewan Penitentiary is, despite its serious overcrowding, the most successful maximum security institution in the Canadian system, largely because of its enlightened management.

res, après que le directeur eut accepté de satisfaire aux demandes de deux des détenus qui exigeaient d'être transférés au Pénitencier de la Colombie-Britannique.

93. Deux incidents se produisirent en 1975. Lors du premier, un détenu a gardé un gardien en otage pendant 15 minutes, tandis que pendant le second, deux détenus ont fait subir le même traitement à un professeur pendant une heure.

94. L'année 1976 fut fertile en événements tragiques, mais non violents. En effet, au cours de cette année, trois autochtones moururent dans la même semaine; l'un deux s'est étouffé en mangeant et les deux autres se sont suicidés. Ces événements ont amené l'Association des métis de la Saskatchewan à réclamer une enquête complète sur ces décès. De plus, 300 détenus occupèrent alors les locaux pendant quatre jours.

95. Le Sous-comité a été impressionné par l'atmosphère positive qui régnait au Pénitencier de la Saskatchewan. Ils ont constaté que la direction, le personnel et les détenus faisaient bon ménage. Le personnel administratif possède une réputation de compétence et de fermeté qui remonte à plus de 20 ans et le personnel correctionnel n'est jamais en conflit avec les autorités. Même s'il existe des problèmes (et le personnel et les détenus ont eu tôt fait de le souligner au Sous-comité), l'atmosphère de tension et de confrontation qui prévaut dans les autres établissements à sécurité maximale du Canada n'existe pas ici. Un certain nombre de facteurs le démontrent.

96. Ce n'est que dans cet établissement à sécurité maximale, exception faite de la Prison des femmes, que les membres du Comité de détenus ont servi de guides aux membres du Sous-comité pour la visite de la prison. Cette initiative a été proposée par le directeur, James O'Sullivan.

97. En raison de l'insuffisance des locaux, 133 détenus doivent s'accommoder de vastes dortoirs qui font contrastes avec les cellules individuelles où sont incarcérés les prisonniers des autres établissements. Même si le personnel trouve cette situation peu sécuritaire et que les détenus se plaignent du manque d'intimité, il ne s'y est encore produit aucun incident grave.

98. Le Comité consultatif de citoyens de cet établissement est probablement le plus actif de tous ceux qui existent au Canada. Il peut circuler partout dans l'établissement, sauf pendant les périodes de troubles. Il est en contact permanent avec le Comité de détenus et les membres du personnel et participe aux programmes des détenus. Selon son président, il n'a obtenu «que de la collaboration du personnel et du directeur de l'établissement... tout le monde, du simple employé au directeur, a fait preuve d'une excellente collaboration avec nous, ce que nous apprécions beaucoup» (18:81).

99. L'attitude des détenus a également contribué à la bonne atmosphère de l'établissement. Selon le président du Comité de détenus, «lorsqu'un détenu suscite des problèmes quelconques, nous commençons par lui adresser nous-mêmes des avertissements» (18:31).

100. De l'avis du Sous-comité, le Pénitencier de la Saskatchewan est l'établissement à sécurité maximale le plus efficace de tout le régime pénitentiaire canadien, en grande partie à cause de sa saine administration.

Archambault Institution

101. The Archambault Institution at Ste Anne des Plaines, Quebec, was constructed for 429 inmates in the identical design as Millhaven. It opened March 1969, and operated for its first seven years without major incident, a stark contrast with Millhaven.

102. The Sub-Committee was impressed with the number of programs functioning at the institution and with the level of communication and cooperation which existed between the Director, his staff and the inmates.

103. Archambault provided the best insight into the role that can be played by a sophisticated, representative and well-organized Inmate Committee that has the trust and respect of the Director.

104. The first disorder at Archambault was non-violent. It was a four-month strike which began on January 15th, 1976; the inmates refused to work until they received better living conditions and more humane treatment. Negotiations continued throughout that period and ended with the inmates going back to work after agreement was reached on several issues such as optional activities and such a trivial matter as ironing facilities. This indicates the stress that can develop and become explosive in a prison setting over the most minute grievance.

105. The Vice-President of the Inmate Committee Louis Henry put it this way:

"Some of our other small claims have also been met, which perhaps we need not mention here; for example, we were given irons and ironing boards in the aisles to iron our trousers. These are small things which are not as important; it is almost shameful to have to strike to receive trivial things like that. Even so, we obtained them and we are proud of it" (12:35).

106. The only violent incident of note that occurred in that institution was the hostage-taking by two inmates on May 4, 1976. Even in this, Billy MacAllister, president of the Inmate Committee, played a constructive role towards the peaceful solution of this incident.

107. The success of Archambault might well be related to the fact that the Director has had control and to his ability at compromise. Archambault also shows the value of a good, responsible and mature Inmate Committee. It was this Committee that negotiated an end to the strike and worked with the administration to get programs restored almost immediately.

108. The Director, Jean-Paul LeBrun, praised his Inmate Committee:

"I am in fact very happy with the orientation taken by the inmates' committee which we have here in the institution. You were able to see for yourself that this committee is

L'Institution Archambault

101. L'Institution Archambault, située à Ste-Anne des Plaines (Québec), a été construite sur le même modèle que l'Institution Millhaven; elle abrite 429 détenus. Elle a été inaugurée en mars 1969 et aucun incident majeur ne s'y est produit au cours des sept dernières années, contrairement à l'Institution de Millhaven.

102. Le Sous-comité a été impressionné par la panoplie de programmes dont dispose l'établissement et par les relations et la collaboration qui existent entre le directeur, son personnel et les détenus.

103. L'Institution Archambault constitue un bon exemple du rôle que peut jouer un comité de détenus représentatif et structuré, qui bénéficie en outre de la confiance et du respect du directeur.

104. Le premier incident à survenir à l'Institution Archambault était de caractère non violent. Il a donné lieu à une grève de quatre mois qui a commencé le 15 janvier 1976. Les détenus refusaient de travailler si on ne leur accordait pas de meilleures conditions de vie et s'ils ne bénéficiaient pas d'un traitement plus humain. Les négociations se sont poursuivies tout au long de cette période et elles se sont terminées par un retour au travail des détenus après qu'un accord fut conclu sur plusieurs points en litige, comme l'organisation d'activités optionnelles, ou sur des questions aussi peu importantes que le matériel de repassage. Ceci illustre bien que les litiges les plus insignifiants peuvent entraîner des tensions qui aboutissent parfois à des situations explosives.

105. Le vice-président du Comité de détenus, Louis Henry, a exprimé son avis sur cette question en ces termes:

«Nous avons gagné quelques autres petits points, des choses qu'il ne serait presque pas nécessaire de mentionner; par exemple nous avons obtenu des fers à repasser et des planches dans les rangées pour repasser nos pantalons. Ce sont des petites choses qui ne sont pas tellement importantes; il est presque honteux que nous ayons été obligés de faire une grève aussi importante pour gagner des «niaiseries» semblables. Tout de même, nous les avons obtenues et nous en sommes fiers maintenant» (12:35).

106. La prise d'otages par deux détenus le 4 mai 1976 est le seul incident violent d'importance qui se soit produit dans cet établissement. Dans cette affaire, Billy MacAllister, président du Comité de détenus, a contribué au règlement de ce conflit.

107. Le succès de l'Institution Archambault est peut-être lié au fait que le directeur a toujours conservé le contrôle de l'établissement et qu'il a toujours opté en faveur du compromis. Cet établissement illustre bien l'importance que peut avoir un comité de détenus efficace, responsable et mûr. C'est ce comité qui a négocié le règlement de la grève et qui a collaboré avec l'administration pour obtenir le prompt rétablissement des programmes.

108. Le directeur de l'établissement, Jean-Paul LeBrun, n'a eu que des louanges à adresser au Comité de détenus:

«Actuellement, je suis très satisfait de l'orientation du comité de détenus que nous avons dans l'institution. Vous avez pu constater vous-mêmes que nous avons dans ce

constituted of very representative people. It is in fact quite pleasant for me to negotiate with them and arrive at certain agreements. I might add that in fact we got a lot of support from the committee when activities resumed after the strike. I can even say that to some extent, though the demands sometimes go beyond our possibilities, they often bring us suggestions which enable us to improve our program" (12:71).

109. The lessons of Archambault and the statements of the Director were most helpful to the Sub-Committee with regard to determining the value of Inmate Committees. Speaking again on this subject, Mr. LeBrun said:

"It is clear that we have developed a new dimension in our discussions with the inmates' committee. It is quite clear that we communicate much more regularly and that they participate fully; they themselves have probably changed their concept and their views in so far as the administration is concerned. *And that is the kind of dialogue we have and which probably led to our being able not to have the incidents that there were elsewhere*" (12:82) (emphasis added).

Correctional Development Centre

110. The Correctional Development Centre in Laval, Quebec, has had several names since it opened in 1968, beginning with Special Correction Unit (which meant "super-maximum" to planners and inmates) to its present name, Temporary Detention Unit. In reality it is a microcosm of the entire penitentiary system in Canada, containing all the ills of maximum security in tight concentration, within a structure that was originally intended to have been a small specialized prison. All three of the Directors who tried to administer it had the common objective of creating a busy, involved therapeutic community for the 3 to 4 per cent of the inmate population who are the most difficult and intransigent prisoners in Canada. Full programs of job training, work, education and recreation were to be maintained in this special institution to prepare the inmates for lesser security. It was never instituted because of lack of support from Regional headquarters in Quebec.

111. Despite the fact that this institution is treated as though it is the unwanted foster child of the system, the present Director, Pierre Goulem, is still striving to establish the original aim and design of the institution.

112. Within 18 months after the CDC was opened in 1968, under Director Roger Jourdain, the carefully designed program was abandoned because Region claimed the population was too low. The Director protested. He was moved to Cowansville and replaced by Jean Pagé, deputy warden of Leclerc Institution. Protective custody cases were moved in despite the fact that there were no programs.

113. Mr. Pagé's attempts to carry on his duties between 1969 and 1971 met with as many frustrations as do Mr.

comité des gens très représentatifs. Toutefois, il est agréable pour moi de négocier avec eux pour en arriver à certaines ententes. Tout de même nous avons eu beaucoup d'appui du comité lorsque nous avons repris les activités après la grève. Et même, nous pouvons considérer qu'à certains points de vue, bien que parfois leurs demandes dépassent la limite de nos possibilités, ils nous apportent des suggestions valables qui nous permettent d'améliorer nos programmes» (12:71).

109. L'expérience de l'Institution Archambault et les déclarations du directeur ont été très utiles au Sous-comité dans son évaluation des comités de détenus. Abordant à nouveau ce sujet, M. LeBrun a fait la déclaration suivante:

«Il est évident que nous avons développé une nouvelle dimension dans nos discussions avec les comités de détenus. Il est évident que nous communiquons beaucoup plus régulièrement et qu'ils participent énormément; eux-mêmes ont changé peut-être leur conception et leur façon de voir en présence de l'administration. *Et c'est ce genre de dialogue qui nous a peut-être donné la chance d'éviter les incidents qu'il y a eus ailleurs*» (12:82) (souligné par le Sous-comité).

Le Centre de développement correctionnel

110. Le Centre de développement correctionnel de Laval (Québec) a eu plusieurs appellations depuis son inauguration en 1968; on l'a d'abord désigné sous le nom d'unité correctionnelle spéciale (synonyme d'unité à sécurité super-maximale pour les concepteurs et les détenus) et on l'appelle maintenant unité de détention temporaire. En réalité, il s'agit d'un modèle réduit de l'ensemble du régime pénitentiaire au Canada et toutes les tares des institutions à sécurité maximale y sont concentrées à l'intérieur de structures qui devaient à l'origine constituer un pénitencier spécialisé d'importance réduite. Les trois directeurs qui s'y sont succédés avaient tous pour objectif de constituer un groupe thérapeutique actif et engagé réservé aux 3 ou 4% de la population des détenus qui sont les prisonniers les plus belliqueux et intransigeants au Canada. On devait mettre sur pied des programmes d'ensemble de formation professionnelle, de travail, d'instruction et de loisirs dans cet établissement à vocation particulière pour préparer les détenus à leur transfert dans des pénitenciers à sécurité moindre. On n'a jamais pu y parvenir en raison du manque de collaboration de l'administration régionale du Québec.

111. Bien que cet établissement soit traité comme s'il était le paria du régime, le directeur actuel, Pierre Goulem, n'a jamais cessé de déployer des efforts dans le but d'atteindre l'objectif pour lequel l'établissement avait été conçu.

112. Moins de dix-huit mois après l'inauguration du CDC, en 1968, à l'époque où Roger Jourdain occupait le poste de directeur, le programme soigneusement élaboré a été abandonné parce que le bureau régional estimait que le nombre de détenus était insuffisant. Le directeur a protesté. Il a été transféré à Cowansville et remplacé par Jean Pagé, directeur adjoint de l'Institution Leclerc. Les cas de dissociation pour fins de protection ont été envoyés à cet établissement malgré l'absence complète de programmes.

113. Les efforts de M. Pagé pour remplir efficacement ses fonctions entre 1969 et 1971 ont connu de nombreux échecs,

Goulem's today. Despite two reports made on the institution by investigators, the situation did not improve. The investigators stated:

"The Board feels that the Superintendent of the institution is a capable officer who is well motivated, who has clear-cut and up-to-date ideas on theories about corrections in general, and the function and operation of the SCU in particular...The Board feels that the Superintendent of the SCU has not been getting support or cooperation, or even advice, from the Regional Headquarters..."

And again:

"The Regional Director has been very tardy in answering direct enquiries put to him by the Superintendent and in some instances has not replied at all. He has at least on one occasion declined to give advice when it was specifically asked for."

114. With the return of Mr. Pagé to Leclerc, Pierre Goulem, the present Director, was brought in from the Federal Training Centre. Another study was ordered at this time and it was turned over to the Regional Director in June, 1972. It agreed with previous recommendations—that the institution remain maximum security for difficult cases, but said that the treatment method should be changed totally. It should be centred around the Therapeutic Community concept. A total of 27 recommendations were given in order to allow the program to start; these included staff hiring as well as general physical restructuring of the institution.

115. The Solicitor General accepted the recommendations on September 27, 1972, and the program was publicly announced in October. Director Goulem was ready to move on the program, with specialists hired and the construction of two common rooms and five offices started in April 1973. By June 1973 everything came to a halt following the escape of five inmates. All who remained in the unit were the Director, his secretary, Assistant Director Paul Williams in charge of socialization, and André Thiffault, clinical consultant. The inmates were moved out. Mr. Goulem was demoted but on appeal was re-instated March 1974.

116. On April 8, 1974, the then Commissioner Paul Faguy ordered the institution re-opened. Once more staffing started, in the fall of 1974. When the September, 1976, riot occurred in Laval, the CDC was being used as the Regional Psychiatric Centre. When the Laval rioters were moved in, the psychiatric patients were transferred to Pinel.

117. The history of the construction to meet the announced plan in 1971 of a Therapeutic Community also seems to have been frustrated at the regional level:

comme c'est d'ailleurs le cas pour M. Goulem aujourd'hui. Même si, après enquête, on a déposé deux rapports sur l'établissement, la situation ne s'est pas améliorée. Les enquêteurs ont déclaré ce qui suit:

«La Commission estime que le surintendant de l'établissement est un fonctionnaire compétent et bien motivé qui a des idées précises et modernes sur les théories correctionnelles en général et sur le fonctionnement et l'administration de l'unité correctionnelle spéciale en particulier...La Commission juge que le surintendant de cette unité n'a reçu ni appui, ni collaboration de l'administration régionale, pas même des conseils...»

Ils ajoutent ensuite:

«Le directeur régional a beaucoup tardé à répondre aux requêtes qui lui avaient été directement adressées par le surintendant et, dans certains cas, il n'a même pas daigné répondre. Dans un cas au moins, il a refusé de donner un conseil alors que c'est ce qui lui était demandé de façon précise.»

114. Le retour de M. Pagé à l'Institution Leclerc a amené la nomination de Pierre Goulem, qui était auparavant au Centre fédéral de formation, au poste de directeur, poste qu'il occupe toujours. On a demandé à cette époque que soit faite une autre étude dont les résultats ont été remis au directeur régional, en juin 1972. On reconnaissait, en accord avec des recommandations antérieures, que l'établissement devait conserver son caractère de sécurité maximale pour les cas difficiles, mais qu'il fallait changer radicalement le mode de traitement. Il faudrait l'axer sur le concept de groupe thérapeutique. Un total de 27 recommandations ont été soumises pour permettre au programme de démarrer; elles visaient notamment le recrutement du personnel ainsi qu'une restructuration matérielle de tout l'établissement.

115. Le Solliciteur général a accepté les recommandations le 27 septembre 1972 et le programme a été rendu public en octobre. Le directeur Goulem était prêt à mettre le programme en branle; des spécialistes avaient été engagés et la construction de deux salles communes et de cinq bureaux avait débuté en avril 1973. En juin 1973, l'évasion de cinq détenus a interrompu les travaux. Seuls sont restés dans l'établissement le directeur, sa secrétaire, le directeur adjoint, Paul Williams, chargé de la socialisation, et André Thiffault, conseiller clinique. On a évacué les détenus de l'établissement. M. Goulem a été rétrogradé, mais à la suite d'un appel, il a été réintégré dans ses fonctions en mars 1974.

116. Le 8 avril 1974, le Commissaire d'alors, Paul Faguy, ordonne la réouverture de l'établissement. Il a fallu à nouveau recruter du personnel à l'automne de 1974. Au moment où la mutinerie éclate à Laval, en septembre 1976, le CDC servait de centre psychiatrique régional. À l'arrivée des détenus impliqués dans la mutinerie à Laval, on a transféré les patients psychiatriques à l'établissement Pinel.

117. Les efforts déployés pour que les travaux de construction respectant les plans d'un centre thérapeutique annoncés en 1971 semblent également s'être heurtés à l'immobilisme qui règne au niveau régional:

(i) In October 1973, two common rooms and five offices begun in February at a cost of \$165,000 were halted.

(ii) April 1975—Phase I of the new program, five common rooms and two towers (the common rooms identical to the ones built in 1973)—now the cost was \$700,000.

(iii) April 1976—Phase II, administration, kitchen, visiting area, recreation facilities, cost \$919,132.

(iv) December 1976—Phase IIIA, gymnasium, outside recreation yard, one tower, cost \$674,000.

(v) Phase IIIB (the plan was still under review when the Sub-Committee was there)—industrial shops and maintenance shops, cost \$230,000.

118. Always there were delays. The cost of this waste was never calculated for the public. It took 18 months between Phases I and II because Region refused to proceed with the project despite requests from Ottawa to proceed. The delays in each instance were due to differences between Region and Ottawa, and delay in presenting projects to the Treasury Board.

119. The delay meant non-use of the institution for three years, excessive costs that increased because of inflation, an explosive situation today, a sudden need to use the facilities without gymnasium, outside yard, work shops, or school or library facilities.

120. The Sub-Committee was told of an almost perpetual lock-up of inmates in small cells and saw themselves that the cell doors were opened only a few inches even for dialogue with the Members of Parliament. The Members knew most were not dangerous and in fact later talked with them in their cells. Inmates' representatives, however, were brought before the Sub-Committee shackled and heavily guarded, a reflection of the guards' dramatization of danger that the Sub-Committee did not accept.

121. Evidence was given of gassings without the follow-up health and safety requirement of a shower to remove the corrosive residue. Witnesses, including inmates involved in these incidents, said they were left eight and nine days without a shower after gassings; one developed a serious scalp infection that required shaving off all his hair.

122. Another inmate came before the Sub-Committee with bruises from a recent beating he claimed was administered by guards, whose names kept recurring as problems in the institution.

(i) En octobre 1973, la construction de deux salles communes et de cinq bureaux entreprise en février au coût de \$165,000 est interrompue.

(ii) En avril 1975, phase I du nouveau programme de construction de cinq salles communes et de deux miradors (les salles communes sont identiques à celles qui ont été construites en 1973), mais cette fois, le coût en est de \$700,000.

(iii) Avril 1976, phase II, administration, cuisine, salles de visite, services récréatifs au coût de \$919,132.

(iv) Décembre 1976, phase IIIA, gymnase, cour de récréation extérieure, un mirador, au coût de \$674,000.

(v) Phase IIIB (le plan était toujours à l'étude lors de la visite du Sous-comité), ateliers industriels et ateliers d'entretien, au coût de \$230,000.

118. Les retards se sont multipliés. Le coût de ce gaspillage n'a jamais été révélé au public. Une période de 18 mois s'est écoulée entre les travaux de la phase I et ceux de la phase II parce que l'administration régionale refusait de commencer l'exécution du projet malgré les demandes d'Ottawa en ce sens. Ces retards ont été causés par les divergences d'opinion entre l'administration régionale et Ottawa et de plus, on mettait trop de temps pour soumettre les projets au Conseil du Trésor.

119. A cause de ces retards, les locaux de l'établissement n'ont pas été utilisés pendant trois ans, le public a dû payer des coûts exorbitants que l'inflation a fait grimper; la situation est maintenant tendue et il a fallu de toute urgence utiliser ces installations actuellement dépourvues de gymnase, de cour extérieure, d'ateliers, de salles de cours et de bibliothèque.

120. Les membres du Sous-comité avaient appris par ouï-dire que les détenus étaient enfermés presque en permanence dans des cellules exiguës et ils ont pu constater eux-mêmes que les gardiens ouvraient les portes des cellules de quelques pouces au maximum, même lorsqu'on a permis aux détenus de causer avec les députés. Ces derniers savaient que la plupart des détenus n'étaient pas dangereux et de fait, ils se sont par la suite entretenus avec eux dans leurs cellules. Toutefois, les représentants des détenus qui ont rencontré les membres du Sous-comité, ont été amenés menottes au poing et sous escorte; démonstration flagrante de l'exagération du danger par les gardiens.

121. Des témoins ont révélé que des gardiens avaient lancé du gaz sur des détenus et que malgré les exigences en matière d'hygiène et de sécurité, on ne leur avait pas permis de prendre une douche pour se débarasser des résidus corrosifs. Des témoins, notamment des détenus victimes de ces incidents, ont révélé qu'on leur avait interdit de prendre une douche pendant les huit ou neuf jours qui avaient suivi l'incident; l'un d'eux a même souffert d'une infection grave du cuir chevelu et on a dû lui raser complètement le crâne.

122. Un autre détenu portant des ecchymoses a révélé qu'il avait été battu peu de temps avant par des gardiens, ceux là même qui, par ailleurs, constituaient des cas problèmes pour les autorités de l'institution. Les mêmes noms ont souvent été répétés.

123. Several young guards who were concerned about the situation talked privately to teams of the Sub-Committee saying they want to do the job but there are a few "thugs in the system" who live by brutality, harassment and even invited hostage-taking "so we can negotiate better pay". They were fearful of appearing before the Sub-Committee because like the inmates, they could be beaten up.

124. Mr. Goulem testified that he knew that there were on his staff several people who were more dangerous than inmates:

"Sometimes when I am in my office and there are two officers outside I wonder, if I yell for help would it not take some time before they come. I do not know; it depends on which one it is" (13:89).

125. Paul J. Williams, Assistant Director of Socialization, referring to what he described as "many conflicts between inmates and staff, between security and the director, or the director and the Alliance, and in reality ...of normal conflicts because the situation is so abnormal," stated:

"What we are trying to do is rectify problems here and there and, as far as I am concerned, based on my experience, it is a situation that cannot be corrected, but must be done away with. I assess the present situation as being inhuman, unrealistic and arbitrary and potentially very dangerous. I think some of the comments brought up by some of my staff, for example, the psychologist's, the classification officer's, the social workers's questioning their roles here, I just say honestly I do not see any role for a professional psychologist, a professionally trained classification officer nor a professionally trained social worker under the present circumstances. I think the same might be said for many other people who are professionally trained or even not professionally trained. One of the members of Parliament—I forget which one—made reference to the fact that we only have two psychologists or only two classification officers. I think we probably have too many, simply because really what can they do? I suspect God himself could not do much under the circumstances" (13:82-3).

126. The C.D.C. gave the Sub-Committee graphic insights into why prisons explode, why there are hostage incidents, why there are slashings and suicides. But it also shows that tax money was wasted on an expensive human warehouse. The CDC not only shows the deterioration of the system but the poor leadership which cannot build a program, or allow others to build a program, despite the availability of money for construction.

127. The Sub-Committee was so appalled by what it saw at this institution that on its return to Ottawa it made private recommendations on the immediate problem. As a result, the

123. Plusieurs jeunes gardiens qui s'inquiétaient de cette situation se sont entretenus en privé avec des membres du Sous-comité et ont déclaré qu'ils étaient prêts à faire leur travail mais qu'il y avait malheureusement quelques bandits dans le système qui vivaient de brutalité et de harcèlement; ces derniers incitaient même les détenus à prendre des otages pour ensuite être dans une meilleure situation pour négocier des salaires plus élevés. Ces gardiens craignaient de comparaître devant le Sous-comité parce que, comme les détenus, ils couraient le risque d'être battus.

124. M. Goulem a déclaré que plusieurs de ses employés étaient plus dangereux que les détenus eux-mêmes:

«Parfois, lorsque je suis dans mon bureau et qu'il y a deux surveillants à l'extérieur, je me demande, si je criais pour obtenir de l'aide, si cela ne prendrait pas beaucoup de temps avant qu'ils viennent. Je ne sais pas, cela dépend de qui il s'agit» (13:89).

125. Paul J. Williams, directeur adjoint de la socialisation, faisant allusion aux nombreux conflits entre les détenus et les employés, entre les agents de sécurité et le directeur ou entre ce dernier et l'Alliance, conflits qui, en réalité, sont normaux compte tenu de la situation elle-même anormale, a déclaré ce qui suit:

«Ce que nous tentons de faire c'est de corriger les problèmes ici et là et, personnellement, en me fondant sur mon expérience, je crois que c'est une situation qui ne peut être corrigée mais qu'il faut éliminer. Je trouve que la situation actuelle est inhumaine, irréaliste, arbitraire et potentiellement très dangereuse. Certains commentaires exprimés par mon personnel par exemple, les psychologues, les préposés au classement, les travailleurs sociaux qui remettent en question leur rôle ici me font dire honnêtement que je ne vois pas quel est le rôle d'un psychologue professionnel, d'un préposé au classement qui a reçu une formation professionnelle ni celui d'un travailleur social quand les circonstances se présentent. Je dois dire la même chose pour bien d'autres personnes qui ont reçu une formation professionnelle ou non. Un des députés, je ne me souviens plus duquel, a dit que nous n'avions que deux psychologues ou deux préposés au classement seulement. Je pense que nous en avons probablement trop, car que peuvent-ils faire? Je pense que Dieu lui-même ne pourrait pas faire grand-chose dans les circonstances» (13:82-83).

126. Le CDC a concrètement éclairé le Sous-comité sur les raisons des mutineries, prises d'otages, des mutilations et des suicides qui ont lieu dans les prisons. Mais ces explications montrent aussi que l'argent des contribuables a été gaspillé en servant au maintien d'un coûteux entrepôt pour humains. Le CDC ne fait pas seulement état de la détérioration du système, mais révèle aussi la piètre compétence des administrateurs, qui sont incapables d'élaborer un programme ou de permettre à d'autres personnes de le faire, même si l'argent destiné à la réalisation de travaux de construction est disponible.

127. Après sa visite dans cet établissement, le Sous-comité a été renversé au point que, dès son retour à Ottawa, il a formulé des recommandations confidentielles pour remédier aux pro-

institution has been opened up to some extent and the inmates have been given increased privileges for recreation and visits.

British Columbia Penitentiary

128. The British Columbia Penitentiary, which is just under 100 years old, houses four institutions: pre-trial custody, super-maximum, regional reception centre, and normal population. It has had a frightening number of incidents and has an incredible staff turnover. In June, 1975, three inmates seized 16 hostages and held them for three days. In the course of freeing them prison guards shot and killed one of the hostages.

129. On Monday, September 27, 1976, inmates of the British Columbia Penitentiary embarked on a riot which resulted in damage of approximately \$1.6 million.

130. Inmate riot involved extensive destruction of the East Wing cell block and lesser destruction of the North Wing and B-7 cell blocks. In this incident nine inmates seized two hostages in the penitentiary kitchen.

131. The riot ended with an agreement on Friday, October 1, signed by the Management of the Penitentiary, the Inmate Committee, the Citizen Advisory Committee, and the Royal Canadian Mounted Police. As a result the remaining hostage was released and the hostage-takers surrendered themselves to the R.C.M. Police, who also undertook responsibility for the safe removal of inmates from the damaged areas of the penitentiary.

132. The demands made throughout the negotiations by the Inmate Committee were not apparently for the benefit of the hostage-takers but rather were demands which would be beneficial to all inmates. In effect, the Inmate Committee used the hostage-taking as a forum to air its grievances publicly. In other words, the Inmate Committee was more clearly acting on behalf of the rioters in the cell blocks than for the hostage-takers in the kitchen. Nevertheless, there is strong evidence that the riot was carefully pre-planned and some evidence that the hostage-taking was considered essential to that plan. The destruction was orderly, it was preceded by destruction on the days before the riot, a staff member was warned that he was being considered as a hostage, and a female employee was warned on the morning of September 27 that "it is going to blow tonight". The evidence is not clear as to the complicity of the Inmate Committee in the planning, but it would not be unreasonable to assume that there was at the very least some correlation between the Committee and the organizers of the riot.

133. The only personal injuries sustained during the riot were self-inflicted wounds by two inmates who slashed themselves in an attempt to obtain medication.

134. The background to the riot was a power struggle between the administration, the P.S.A.C., and the inmates over a period of many weeks, which one observer described as "a treadmill of hate and response and fear" (29:9), which

blèmes urgents, à la suite de quoi les règles de conduite à l'intérieur de l'établissement ont été quelque peu adoucies et des améliorations nécessaires ont été instaurées au chapitre des loisirs et des visites.

Le Pénitencier de la Colombie-Britannique

128. Le Pénitencier de la Colombie-Britannique, qui existe depuis bientôt cent ans, comprend quatre établissements: le centre de détention des inculpés, avant leur procès, l'unité à sécurité super-maximale, le centre régional de réception, et le centre de détention générale. Il a été le théâtre d'un nombre effrayant d'incidents et le roulement de son personnel est pour tout dire incroyable. En juin 1975, trois détenus ont gardé 16 personnes en otage pendant trois jours. En essayant de les libérer, les gardiens ont ouvert le feu, et ont tué un otage.

129. Le lundi 27 septembre 1976, des détenus du Pénitencier de la Colombie-Britannique ont provoqué une mutinerie qui a causé des dommages évalués à \$1.6 million.

130. Le soulèvement a fait de graves dégâts dans le bloc cellulaire de l'aile de l'Est, et les blocs de l'aile du Nord et de l'unité B-7 ont aussi subi des dommages, de moindre importance. Toutefois, au cours de cet incident, neuf détenus ont pris deux personnes en otage dans la cuisine du pénitencier.

131. La mutinerie a pris fin grâce à un accord conclu le vendredi 1^{er} octobre entre la direction du pénitencier, le Comité de détenus, le Comité consultatif de citoyens et la Gendarmerie royale du Canada. À la suite de cette entente, le second otage a été relâché et les auteurs de l'incident se sont rendus à la GRC, qui s'est aussi occupée d'évacuer les détenus des zones endommagées du pénitencier.

132. Les exigences formulées par le Comité de détenus pendant toute la durée des négociations ne favorisaient apparemment pas les détenteurs d'otages, mais plutôt l'ensemble des détenus. En fait, le Comité de détenus a eu recours à la prise d'otages pour faire connaître publiquement ses griefs. Autrement dit, il a visiblement agi davantage au nom des rebelles, dans les blocs cellulaires, qu'en celui des auteurs de la prise d'otages, dans la cuisine. Des indices très probants permettent néanmoins d'affirmer que la mutinerie a été soigneusement planifiée; en outre, certaines preuves nous portent à croire que la prise d'otages était une partie essentielle de ce plan d'action. Les actes destructeurs ont été posés de façon ordonnée, les premiers ayant été enregistrés quelques jours avant la mutinerie; un membre du personnel a été averti qu'il était question de le prendre comme otage, et une employée a été prévenue, dans la matinée du 27 septembre, que tout allait sauter ce soir-là. Il n'est pas certain que le Comité de détenus ait participé à la préparation de la mutinerie, mais il y a tout lieu de supposer qu'à tout le moins, un certain rapport a existé entre le Comité et les organisateurs de la mutinerie.

133. Lors de la mutinerie, seuls deux détenus ont subi des blessures personnelles en se lacérant afin d'obtenir des médicaments.

134. La mutinerie est née d'une lutte pour le pouvoir, que l'administration, l'AFPC et les détenus se sont livrés pendant de nombreuses semaines et qui a été décrite par un observateur comme étant «un mouvement générateur de haine et de

recalled the "self-perpetuating cycle of recrimination" found at the Kingston Penitentiary some years earlier by the Swackhamer Committee.

135. The Inmate Committee and the Citizen Advisory Committee had both been formed during the summer and perhaps raised the expectations of the inmate population, but the immediate cause of the friction was the attempt of the P.S.A.C. local to eliminate night recreation for inmates on weekends and to curtail night recreation on weekdays. The administration strongly resisted this pressure since the B.C.P. already had less recreation time than any other maximum security institution in the country (ending at 10 p.m. rather than at 10:30 p.m. or 11 p.m.). Reduction of out-of-cell time for inmates when they had not engaged in negative behaviour would certainly have compounded existing tension.

136. On September 8, John Lakusta, the president of the union local, notified the Director, Dragan Cernetic, in writing that all overtime was being withdrawn because the Penitentiary was "being operated in an unsafe manner," creating "a dangerous environment" for staff and inmates.

137. The drastic effect of the union action was blunted by the quick action of the Director in imposing emergency status on September 9, which had the effect of legally compelling all staff to work overtime as necessary. The overtime ban, which had clearly failed in its purpose, was lifted by the union on September 20 and the emergency status was then abrogated as of September 21.

138. Just at the moment of resolution of the conflict, the Director's health broke and he was forced to take a leave of absence on September 23. His departure, which led the inmates to fear the withdrawal of his policies, was one of the precipitating causes of the riot.

139. It is clear that during this period communication between the administration and the staff was deficient, and that there were even misunderstandings as to the meaning of arrangements which had been apparently agreed upon.

140. While the riot was of course caused by the inmates, the management and staff of the Institution cannot put themselves on the same level as inmates. In this case they sowed the seeds of the trouble. Management must always bear the primary responsibility for lack of communication, because it possesses the powers of initiation and command not available to staff members in subordinate positions. However, we cannot avoid the conclusion that the P.S.A.C. local was not merely trying to protect the health of its members by limiting their hours of work, but was also engaged in a power play to control the conditions of life in the prison. We think it should be clearly stated that it is the responsibility of management to manage and that the leaders of the P.S.A.C. local were gravely at fault in contesting this right. Their action was in fact of a kind that is intolerable in a penitentiary system.

crainte» (29:9), ce qui fait penser à un «cycle de récrimination auto-générateur», dont le Comité Swackhamer avait constaté l'existence au Pénitencier de Kingston, il y a quelques années.

135. Le Comité de détenus et le Comité consultatif de citoyens avaient tous deux été créés au cours de l'été, ce qui avait peut-être donné de l'espoir à la population des détenus, mais la cause immédiate de l'affrontement a été la tentative de la section locale de l'AFPC de supprimer la récréation du soir des détenus pendant les fins de semaine, et de la réduire les jours de semaine. L'administration s'est fermement opposée à l'adoption de telles mesures, puisqu'il y avait déjà moins de temps de récréation au PCB qu'à tout autre pénitencier à sécurité maximale au pays (celle-ci prenait fin à 22 heures plutôt qu'à 22 h. 30 ou 23 heures). Le fait de raccourcir le temps que les détenus récalcitrants pouvaient passer hors de leur cellule aurait certainement aggravé les tensions existantes.

136. Le 8 septembre, John Lakusta, président de la section locale du syndicat, avisait par écrit le directeur, Dragan Cernetic que le temps supplémentaire était supprimé parce que le pénitencier «était géré de façon peu sûre», ce qui créait «un milieu dangereux» pour le personnel et les détenus.

137. Les conséquences incalculables de cette mesure prise par le syndicat ont été atténuées par la riposte rapide du directeur qui le 9 septembre, a décrété une situation d'urgence obligeant ainsi légalement tout le personnel à faire du sur-temps, au besoin. L'interdiction visant le temps supplémentaire, n'ayant de toute évidence pas atteint son objectif, a été levée par le syndicat le 20 septembre et la situation d'urgence, a été annulée le jour suivant.

138. Au moment même où le conflit allait être résolu, le directeur est tombé malade et a dû s'absenter à partir du 23 septembre. Son absence, qui a conduit les détenus à craindre que ses directives ne soient rescindées, a contribué à précipiter la mutinerie.

139. Il est évident qu'au cours de cette période, l'administration et le personnel n'arrivaient pas à communiquer, et pas même à s'entendre sur le sens à donner aux ententes qui avaient apparemment été conclues.

140. Sans mettre en doute le fait que la mutinerie ait été provoquée par les détenus, il ne faut pas oublier que les membres de la direction et du personnel de l'établissement ne peuvent se mettre au même niveau que les détenus dans le cas présent, ils sont eux-mêmes responsables de l'agitation. C'est en effet la direction qui est la première responsable du manque de communication, car elle a entre les mains les leviers de commande et d'initiative sur lesquels les subalternes n'ont aucun contrôle. Nous ne pouvons cependant nous empêcher de conclure que la section locale de l'AFPC, en limitant le nombre d'heures de travail de ses membres, n'essayait pas seulement de protéger leur santé, mais était aussi engagée dans une lutte pour le pouvoir qui lui aurait permis d'avoir une influence déterminante sur les conditions de vie en prison. A notre avis, il faudrait déclarer ouvertement qu'il appartient à la direction de diriger et que les responsables de la section locale de l'AFPC ont commis une grave erreur en contestant ce droit. Ce genre d'action est inadmissible dans un système pénitentiaire.

141. It was the fear of the inmates that the P.S.A.C. members would enforce their will upon the administration, at the expense of inmates' privileges, that was the immediate cause of the riot.

142. The first indication that a disturbance was about to take place came on Friday afternoon, September 24, when watchmen's clocks and toilets and washbasins in a number of vacant cells in the East Wing were broken. Strangely no inmates were heard or seen in the process of this destruction. Saturday was a normal day, but further damage occurred to empty cells on Sunday.

143. On the afternoon of Monday, September 27, correctional officers on duty in the area of the East Wing observed an abnormal amount of activity in that cell block. This consisted of excessive noise and considerable movement on the part of the inmates as well as damage in the form of railings being broken. During the afternoon the damage increased, and it was done in an orderly and well-organized fashion. Guard rails on tiers were broken, as were handles on cell doors, and barriers at the back of the tier were broken through. There appears to have been a good deal of confusion among both staff and administration during this period, but no attempt was made to intervene. However, at the request of the Inmate Committee, a meeting between that committee and management was held between 4:50 and 5:30 p.m., at which time the Committee made certain demands among which were the presentation of their grievances to higher authorities and also to the public through a televised press conference.

144. Although the Acting Director, Ken Peterson, agreed to present these demands to higher authorities, the Inmate Committee terminated the meeting abruptly. The riot then began at about 6:40 p.m.

145. In our view, management was wrong in allowing prison life to continue as usual over the weekend and especially in failing to take action to deny inmates the opportunity to continue damaging their cell block. Nevertheless, because of the lack of communication among all groups involved, much of the information which is now available (the advantage of hindsight) was not available to the administration at the time. In the circumstances, it would not be fair to blame the riot entirely on the management decisions immediately preceding the riot.

146. The principal causes lie further back. They lie in the existence of a tough, violent, and well-led prison population, which was prepared to use any available means to defend its apparent interests. They also lie in the inability of management to communicate adequately with the staff, and then in its apparent lack of credibility in the eyes of the inmates after September 23. They especially lie in the mistaken understanding by the union leaders of the union's role, which is to follow the policies laid down by management, not to challenge them. It would seem reasonable to expect that inmates will always be prepared to take advantage of any disorganization, disunity, or incompetence in the Penitentiary Service. The union example

141. La crainte des détenus de voir les membres de l'AFPC imposer leur volonté à l'administration, au détriment de leurs privilèges, a été la cause immédiate de la mutinerie.

142. Les premiers indices d'une agitation ont été notés dans l'après-midi du vendredi 24 septembre, alors que des horloges des surveillants, ainsi que les toilettes et les lavabos d'un certain nombre de cellules vacantes de l'aile de l'Est ont été brisés. Assez étrangement, personne n'a entendu ni vu les détenus qui ont causé ces dégâts. Le samedi s'est déroulé sans autre incident, mais le dimanche, d'autres cellules inoccupées ont été endommagées.

143. Dans l'après-midi du lundi 27 septembre, les agents de correction en poste dans le secteur de l'aile de l'Est ont remarqué une activité anormale dans ce bloc cellulaire. Les détenus faisaient en effet beaucoup de bruit, leur va-et-vient était excessif et ils brisaient des garde-fous. Ces dommages devaient devenir plus importants au fur et à mesure que le temps passait, et procédaient systématiquement. Les garde-fous des étages ont été brisés, ainsi que les poignées de porte des cellules, et l'on a défoncé les barrières situées à l'arrière des étages. Une grande confusion régnait alors semble-t-il, au sein du personnel et de l'administration, sans toutefois qu'on prenne l'initiative d'intervenir. Mais à la demande du Comité de détenus, le Comité et l'administration se sont rencontrés entre 16 h. 50 et 17 h. 30, et c'est à ce moment-là que le Comité a présenté quelques demandes, entre autres celle permettant aux prisonniers de présenter leurs doléances aux autorités supérieures ainsi qu'au public, par l'entremise d'une conférence de presse télévisée.

144. Bien que le directeur intérimaire, Ken Peterson, ait accepté de porter ces demandes à l'attention des autorités supérieures, le Comité de détenus a brusquement mis fin à la rencontre, et la mutinerie a été déclenchée vers 18 h. 40.

145. La direction, à notre avis, a eu tort de permettre que les choses suivent leur cours normal pendant la fin de semaine, surtout en omettant de prendre les mesures adéquates pour empêcher les détenus de continuer à endommager leur bloc cellulaire. Mais par suite du manque de communication entre tous les groupes impliqués dans l'incident, la direction ne disposait pas de la plupart des renseignements que nous avons aujourd'hui (avantage que donne la rétrospective). Vu les circonstances, il serait injuste de faire porter à l'administration l'entière responsabilité de la mutinerie suite aux décisions qu'elle a prises immédiatement avant que cette dernière se produise.

146. Les principales causes de la mutinerie ont une source plus lointaine, qui s'explique par l'existence d'une population de détenus endurcis, violents et habilement menés, disposés à recourir à tous les moyens pour défendre ce qu'ils considéraient être leurs intérêts. Elle provient aussi de l'incapacité de la direction à communiquer adéquatement avec le personnel et de son manque apparent de crédibilité vis-à-vis des détenus, après le 23 septembre. Elle provient surtout de l'idée erronée que les responsables syndicaux se sont faite du rôle du syndicat, dont le mandat est de respecter la politique établie par la direction plutôt que de s'y opposer. On pourrait, semble-t-il, raisonnablement s'attendre que les détenus soient toujours

of insubordination was also not a proper example for the lawbreakers, whom it is their obligation to lead to better behaviour.

147. Further problems were occasioned by the fact that over 200 inmates were kept in the penitentiary auditorium for weeks after the riot, partly because the riot caused a serious shortage of beds, partly because it was believed that a transfer to another institution would be taken as a reward. During this period the Citizen Advisory Committee repeatedly suggested that it would be desirable to move the inmates out of the auditorium. The Sub-Committee believes that the evil was not so much in leaving the inmates in the auditorium as in leaving them in control of themselves, so that a forceful minority could strong-arm and terrorize the rest with terrible consequences, especially in gang rape. We regard this as a dereliction of management's duty to maintain order and justice. The explosion of a bomb in the gymnasium in November and the setting of a fire shortly afterwards eventually led to the removal of inmates from the area.

148. The Sub-Committee feels that the Citizen Advisory Committee, which was invited to get involved in the negotiations, made an outstanding contribution to the settlement of the problem. The authorities were fortunate in finding such negotiating talent in this Committee, which was not chosen for that purpose. However, although in this instance the contribution of the Citizen Advisory Committee was positive, it is not an appropriate role for such committees. In fact, as our subsequent recommendations will indicate, we do not favour any negotiations in a hostage-taking incident, still less a fully formulated agreement as entered into here. If the disturbance had been handled properly from the beginning, there would have been neither hostage-taking nor riot.

Laval Institution

149. The Laval Institution, if its former history as St. Vincent de Paul Institution is included, has had an eventful history. Several times, it was declared unfit for use, but was reopened in 1973 as a result of an unexpected increase in the number of inmates in Quebec. At the time of its reopening, it no longer had any of its previous facilities or workshops.

150. The disturbance at the British Columbia Penitentiary began at 6:40 p.m. P.D.T. on September 27, 1976. The disturbance at the Laval Institution commenced just over two hours earlier at 7:25 p.m. E.D.T. on the same day.

151. The Laval riot followed some nine months of unrest at that institution, but in this case there was no prominent history of disaffection between the administration and the P.S.A.C. local nor problems of internal communication. There was, however, dissatisfaction by the inmates.

152. The period of disturbance began on January 7, 1976, when 158 inmates refused to participate in the normal daily activities and remained in their cells. At the same time, the

prêts à profiter de n'importe quel manque d'organisation ou d'unité, ou de l'incompétence de quiconque, au sein du service pénitentiaire. L'exemple d'insubordination donné par les représentants syndicaux n'était pas de ceux qu'ils doivent donner aux délinquants, dont ils ont la responsabilité d'aider la réadaptation.

147. D'autres problèmes se sont présentés du fait que plus de 200 détenus sont demeurés dans l'auditorium du pénitencier pendant des semaines après la mutinerie, en partie par manque de lits, et en partie parce qu'on croyait qu'un transfert dans une autre institution apparaîtrait comme une récompense. Pendant cette période, le Comité consultatif de citoyens a suggéré à maintes reprises qu'il serait souhaitable d'évacuer les détenus de l'auditorium. De l'avis du Sous-comité, le mal n'était pas tant de les y laisser que de les laisser à eux-mêmes, permettant ainsi à quelques fiers à bras de terroriser les autres, ce qui a entraîné de terribles conséquences, comme des viols collectifs. A notre avis, la direction a failli à son devoir de maintenir l'ordre et la justice. L'explosion d'une bombe au gymnase en novembre et l'incendie qui a suivi ont finalement entraîné l'évacuation des détenus de ce secteur.

148. Le Sous-comité estime que le Comité consultatif de citoyens, invité à prendre part aux négociations, a considérablement contribué au règlement du problème. Les autorités ont eu de la chance de trouver de tels talents de négociateurs parmi ses membres qui, au demeurant, n'avaient pas été choisis à cette fin. Toutefois, même si dans ce cas, la contribution du Comité consultatif de citoyens a été positive, là n'est pas son rôle. En fait, comme nous l'indiquons dans nos recommandations ultérieures, il ne devrait pas y avoir négociation dans les cas de prises d'otages, encore moins d'accord entièrement formulé, comme dans le cas qui nous occupe. Si dès le début, l'incident avait convenablement été pris en main, il n'y aurait eu ni prise d'otages ni mutinerie.

L'Institution Laval

149. L'Institution Laval, compte tenu de l'époque où elle était appelée Institution Saint-Vincent de Paul, a été le théâtre de nombreux incidents. A plusieurs reprises, cet établissement a été reconnu inutilisable, mais il a réouvert ses portes en 1973, à la suite d'une augmentation imprévue du nombre de détenus au Québec. A ce moment, il ne restait plus aucune des installations ou aucun des ateliers antérieurs.

150. La mutinerie qui a eu lieu au Pénitencier de la Colombie-Britannique a débuté à 18 h. 40, heure avancée du Pacifique, le 27 septembre 1976. Celle de l'Institution Laval a commencé deux heures avant, à 19 h. 25, heure avancée de l'Est, le même jour.

151. La mutinerie de l'Institution Laval a fait suite à neuf mois d'agitation dans cet établissement mais dans ce cas, il n'y avait pas d'antécédents notables de mésentente entre l'administration et l'Alliance de la Fonction publique, ni de problème de communications internes. Toutefois, les détenus étaient insatisfaits.

152. La période d'incidents a débuté le 7 janvier 1976, lorsque 158 détenus ont refusé de participer aux activités quotidiennes habituelles et sont demeurés dans leurs cellules.

Inmate Committee submitted grievances in some 16 areas. The inmates remained in their cells without working for a month. During this time the grievances were negotiated to the apparent satisfaction of both sides and on February 6, institutional routine had returned to normal. However, a hostage-taking incident on May 17 by two inmates of Cell Block 1 revealed that since the strike a number of events had brought about an unstable atmosphere within the institution. Hostage negotiations were successful and the incident was over in 14 hours.

153. On August 16 some prisoners in Cell Block 1 (a segregation area) demolished their cells, throwing everything (pieces of porcelain, trays, etc.) into the range. This was cleaned up by the staff, but the throwing was repeated on the following day, and at that time, to prevent the officers from cleaning it up, pieces of debris, excrement, and urine were thrown on them. Since the prisoners refused to clean their cells, on August 18 seven of the worst offenders were transferred to Wing B-14, which was opened to receive them.

154. However, a verbal promise had been made by the Administration following the inmates' strike in January not to re-open B-14, and inmates gave the Director an ultimatum "either close B-14 in accordance with the promise or there will be trouble". On August 19, a new Inmate Committee was elected, met the Director, and successfully negotiated the return of the seven inmates from B-14 to the regular segregation block on the promise of good conduct.

155. At 11 p.m. on September 5, 226 inmates refused to return to their cells, until they received assurances that their grievances would be heard two days later. On September 11, there was again a refusal to re-enter the cells.

156. On the nights of September 21 and 22, prisoners returned to their cells but refused to close the cell doors. The guards proceeded down the rows involved and closed the cell doors. On September 24 at 11 p.m. some inmates again refused to enter their cells. The security door at the end of each row was locked, and the prisoners were then free to roam at will within their respective ranges. This time the Inmate Committee informed the Director that, because of their grievances, the inmate population would not re-enter their cells. The situation remained relatively stable over the weekend, and excellent written communications were maintained between the Inmate Committee and the administration. Eighteen documents were exchanged on Saturday, seven on Sunday, and ten on Monday.

157. The administration had originally made the decision not to take any action before Monday. On Monday afternoon it was agreed by the Director and the Commissioner of Penitentiaries that, rather than use force immediately, the Commissioner would meet with the Inmate Committee on Thursday. This information was relayed to the Committee. The Committee undertook to conduct a vote of the inmates on the matter, and said that the results would be made known to the administration no later than 7:30. At 7:25 p.m., under what they considered to be provocation from the presence of the anti-riot squad around the dome, the inmates sacked their

En même temps, le Comité de détenus a présenté des griefs portant sur quelque seize points. Les détenus sont demeurés dans leurs cellules, sans travailler, pendant un mois. Pendant ce temps, leurs griefs ont été négociés à la satisfaction apparente des deux parties et le 6 février, la routine de l'établissement a repris. Toutefois, le 17 mai, une prise d'otages par deux détenus du bloc cellulaire 1 démontra que depuis la grève, certains incidents avaient suscité un climat d'instabilité à l'intérieur de l'institution. Les négociations menées en vue de la libération des otages ont abouti et l'incident s'est terminé au bout de 14 heures.

153. Le 16 août, quelques prisonniers du bloc cellulaire 1 (secteur de dissociation) ont démolit leurs cellules, jetant tout (vaisselle, plateaux de service, etc.) dans le couloir de l'unité. Le personnel a nettoyé les dégâts mais les détenus ont recommencé le lendemain. Pour empêcher cette fois les agents de nettoyer, les prisonniers ont jeté des débris, des excréments et de l'urine sur les débris. Comme les prisonniers refusaient de nettoyer leur cellule, sept des délinquants les plus belliqueux ont été transférés, le 18 août, dans l'aile B-14, réouverte pour l'occasion.

154. Or, à la suite de la grève des détenus en janvier, l'administration avait promis, verbalement, de ne pas la réouvrir. Les détenus ont lancé à l'administration l'ultimatum «de fermer l'aile B-14, conformément à la promesse faite, sinon il y aurait du grabuge». Le 19 août, un nouveau Comité de détenus a été élu. Il a rencontré le directeur et a négocié, avec succès, le retour des sept détenus de l'aile B-14 au bloc régulier de dissociation, sur promesse de bonne conduite.

155. A 23 heures, le 5 septembre, 226 détenus ont refusé de retourner dans leurs cellules avant d'avoir reçu l'assurance que leurs griefs seraient entendus deux jours plus tard. Le 11 septembre, ils ont à nouveau refusé de réintégrer leurs cellules.

156. Au cours des nuits du 21 et 22 septembre, les prisonniers sont retournés dans leurs cellules, mais ont refusé de fermer les portes. Les gardiens durent s'en charger. Le 24 septembre à 23 heures, certains détenus ont à nouveau refusé d'entrer dans leurs cellules. La porte de sécurité, à l'extrémité de chaque unité, était fermée à clé et les prisonniers pouvaient alors circuler à leur gré dans leur unité respective. Cette fois, le Comité de détenus a informé le directeur qu'en raison des griefs, les détenus ne retourneraient pas dans leurs cellules. La situation est demeurée relativement stable pendant la fin de semaine; les communications écrites sont demeurées excellentes entre le Comité de détenus et l'administration. Dix-huit documents ont été échangés le samedi, sept, le dimanche et dix, le lundi.

157. L'administration avait, à l'origine, décidé de ne pas prendre de mesures avant le lundi. Le lundi après-midi, il a été convenu, par le directeur et le Commissaire des pénitenciers, qu'au lieu de recourir immédiatement à la force, le Commissaire rencontrerait le Comité de détenus le jeudi. Cette décision a été transmise au Comité qui a décidé de faire voter les détenus à ce sujet et a déclaré que les résultats seraient communiqués à l'administration, au plus tard à 19 h. 30. A 19 h. 25, en raison de la présence de l'escouade anti-émeute autour de la rotonde, ce qui a paru aux détenus être une provocation, ceux-ci ont détruit leurs cellules, brûlé et brisé

cells, burning and breaking everything accessible. However, there is some evidence that this was a concerted and timed action on their part.

158. The fires made it necessary for the inmates to evacuate the cell blocks. As they exited, prisoners were searched, stripped of unnecessary items, and directed to the exercise yard, where they remained in the yard throughout the night, and during this time burned everything combustible in the yard, as well as throwing stones and causing other minor damage.

159. The only injuries sustained during the disturbance were suffered by five inmates. Three of these were of a minor nature, but two inmates were either pushed or fell from the balconies during the evacuation and required hospitalization.

160. The Institution received assistance from the R.C.M. Police, the Quebec Provincial Police, the Canadian Armed Forces, the Laval Fire Department and the Laval Police Department. Subsequently, by September 30 all inmates had been moved from the yard—110 were transferred to the Correctional Development Centre, 38 to Archambault Institution, and the remainder were relocated within the Institution. Damage was estimated at \$700,000.

161. An administration estimate is that of the 53 demands made by the inmates up to July, 1976, 33 had been accepted by the administration, 5 were under consideration, and only 15 had been refused. Whether or not this estimate is accurate in its numbers, the inmates believed that conditions remained bad. However, there was excellent communication between the administration and the Inmate Committee even during the times of stress. The Inmate Committee perhaps intended the protest to remain peaceful. If so, it lost control. But it is also a plausible hypothesis that the disturbance resulted from careful planning rather than from random anger.

162. In retrospect it is clear that the temporizing with the problem which marked the administration's conduct from at least September 24 was most unwarranted. We believe that a disturbance has already started when inmates are able to roam freely through their ranges without control, and that this condition should not have been allowed to continue for three days for any reason.

163. Weakness on the part of the system will always be exploited by those in prison, just as they saw fit to exploit such weaknesses when they were at large in society. Fairness and decency do not imply weakness. The protection of the public, including custodial personnel and more placid inmates, demands that order be maintained within our penitentiaries at all times. This must be a first commandment for the Penitentiary Service. Regrettably, that commandment was seriously breached in this case.

Millhaven Institution

164. The disturbance at the Millhaven Institution followed the others in many respects. It began on the night of Tuesday, October 5, and involved damage to 161 cells for a cost of at least \$200,000. The events at the British Columbia Penitentiary and the Laval Institution had a chain-reaction effect, causing anxiety among both inmates and staff at Millhaven.

tout ce qui était à leur portée. Il semble bien toutefois que cette mesure ait été concertée.

158. L'incendie a obligé les détenus à évacuer les blocs cellulaires. A leur sortie, les prisonniers ont été fouillés, dépouillés des objets inutiles et dirigés vers la cour d'exercice où ils sont demeurés toute la nuit, brûlant tout ce qui pouvait l'être, lançant des pierres et causant d'autres dommages mineurs.

159. Cinq détenus ont subi des blessures pendant l'incident. Trois d'entre eux ont été blessés légèrement et les deux autres ont été poussés ou sont tombés des balcons pendant l'évacuation. Il a fallu les hospitaliser.

160. L'établissement a reçu l'aide de la GRC, de la Police provinciale du Québec, des forces armées, du service d'incendie et de la police municipale de Laval. Par la suite, le 30 septembre, tous les détenus ont été évacués: 110 ont été transférés au Centre de développement correctionnel, 38 à l'Institution Archambault et les autres ont été relogés au pénitencier. Les dommages ont été évalués à \$700,000.

161. D'après l'administration, des 53 exigences posées par les détenus jusqu'en juillet 1976, trente-trois ont été acceptées, cinq étaient encore à l'étude, et quinze seulement avaient été refusées. Que ces chiffres soient exacts ou non, il demeure que pour les détenus, les conditions étaient encore insatisfaisantes. Pourtant, les communications entre l'administration et le Comité de détenus étaient excellentes même pendant les périodes de tension. Le Comité de détenus souhaitait peut-être que la protestation demeure paisible. S'il en est ainsi, il en a perdu le contrôle. Mais il est également plausible de penser que l'incident a soigneusement été préparé et qu'il n'était pas le fait d'une manifestation de colère passagère.

162. Rétrospectivement, il est clair que l'attitude de l'administration laquelle à partir du 24 septembre, a essayé de temporiser, n'était pas justifiée. A notre avis, la mutinerie avait déjà commencé lorsque les détenus pouvaient circuler librement dans leur unité, sans surveillance. Cette situation n'aurait pas dû se poursuivre pendant trois jours, sous aucun prétexte.

163. Les prisonniers exploitent toujours la faiblesse du système, tout comme ils ont profité des faiblesses de la société quand ils étaient en liberté. Justice et décence ne sont pas synonymes de faiblesse. La protection du public, sans parler des gardiens et de la nécessité de faire régner le calme parmi les détenus, exige que l'ordre soit constamment maintenu dans les pénitenciers. Ce principe doit être le premier commandement du service des pénitenciers. Malheureusement, il a gravement été enfreint dans le cas présent.

L'Institution Millhaven

164. L'incident survenu à Millhaven ressemblait assez aux autres. Il a commencé la nuit du mardi 5 octobre et a causé des dommages à 161 cellules. Les dommages se sont élevés à au moins \$200,000. Les incidents qui ont eu lieu au Pénitencier de la Colombie-Britannique et à l'Institution Laval ont entraîné des réactions en chaîne, suscitant l'anxiété des déte-

Inmate unrest was such that at the very least trouble was expected, and it might not be unreasonable to assume that it was pre-planned by the inmates as at the other institutions.

165. Nevertheless, it was precipitated about 8:30 p.m. by insulting remarks made by CX-2 Bernard Evans over the hailer from the Sally Port, as the inmates were summoned in from the exercise yard. He shouted: "Come on girls, pick up your skirts and pull it. No stabbings in the yard tonight, the blood bank is running low," referring to a stabbing which had occurred in the yard the previous evening, perhaps resulting from a homosexual situation. Apparently he repeated the reference to "girls" several times.

166. These derogatory remarks seemed intended to inflame anger and resentment. The majority of inmates were incensed by the remarks and started to become unruly. Upon arrival on the range, they refused to enter their cells and demanded to see a senior official. After much discussion, all inmates except seven members of the Inmate Committee went to their cells and were secured.

167. At a meeting with the Inmate Committee, John Dowsett, the Director of the Institution, decided that it would be imprudent to release the inmates from their cells that night for common-room activities, since inmates on 'A' and 'J' living units were shouting and banging on doors. The inmates believed that the Director would have allowed the usual common-room privilege if he had not been dissuaded by the correctional staff.

168. By 11 p.m. the sound of smashing could be heard on 'A' and 'J' units; some inmates set fire to paper and other materials, then threw them through broken windows to outside areas below. Since this activity was somewhat sporadic, Mr. Dowsett decided not to intervene forcibly.

169. In the morning all was quiet, but by early afternoon noise and smashing had recommenced. The Regional Director informed Director Dowsett that the destruction must be halted and that the necessary force should be used to prevent further damage. An announcement was made in both 'A' and 'J' units that unless noise and property destruction ceased, gas would be used. In the event that gas was employed, inmates would be obliged to remain in contaminated areas because of the damage to cells. This announcement reduced the noise and smashing to a minimal level.

170. During the evening of October 6, sporadic smashing continued. By midnight it became apparent that inmates had finally breached cell walls and now had access to other cells and into ducts which permitted movement from floor to floor.

171. After due warning gas was used about 4 a.m. on October 7, and the inmates in 'A' unit were removed from

and du personnel de Millhaven. L'agitation était telle qu'il fallait pour le moins s'attendre à des incidents. Il n'est peut-être pas déraisonnable de prétendre que tout était planifié par les détenus, tout comme dans les autres établissements.

165. Néanmoins, vers 20h30, au moment où il ordonnait aux détenus de quitter la cour de récréation et de retourner dans leurs cellules, le CX-2 Bernard Evans a précipité les événements en lançant des insultes aux prisonniers au moyen du haut-parleur «Sally Port». Il criait: «Allons les filles! Relevez vos jupes et remuez-vous! Pas de meurtre au poignard ce soir! La banque de sang est presque vide!» Il faisait allusion à l'attaque au poignard qui avait eu lieu dans la cour la veille au soir à la suite, peut-être, de tensions entre homosexuels. Apparemment, il aurait répété le terme «filles» plusieurs fois.

166. Il semble que ces remarques désobligeantes avaient pour but de susciter la colère et la haine des prisonniers. Elles ont mis la plupart des détenus dans une colère terrible et ceux-ci ont commencé à agir de façon indisciplinée. Aussitôt arrivés aux étages, ils ont refusé d'entrer dans leurs cellules et ont exigé la présence d'un cadre. Après une longue discussion, tous les détenus, à l'exception des sept membres du Comité de détenus, ont réintégré leurs cellules et se sont laissés enfermer.

167. Au cours d'une séance avec le Comité de détenus, le directeur du pénitencier, John Dowsett, a jugé que, dans ces conditions, il aurait été imprudent de permettre aux détenus de sortir de leurs cellules et d'aller se distraire dans la salle commune alors que ceux des unités résidentielles «A» et «J» criaient et tapaient sur leurs portes. De leur côté, les détenus étaient persuadés que le directeur leur aurait permis de se rendre à la salle commune comme d'habitude s'il n'en avait pas été dissuadé par les agents de correction.

168. Vers 23 heures, on pouvait entendre le bruit de la mutinerie des détenus des unités résidentielles «A» et «J»; quelques détenus ont mis le feu à des bouts de papier et à d'autres objets inflammables et les ont lancés à l'extérieur par des fenêtres qu'ils avaient auparavant brisées. Étant donné que les actes de violence n'étaient que le fait de quelques-uns, M. Dowsett a décidé de ne pas intervenir en force.

169. Le lendemain matin, tout était calme, mais au début de l'après-midi, il y eut une recrudescence du chahut et du désordre. Le directeur régional a informé le directeur Dowsett qu'il devait mettre fin à cette situation et que toute la vigueur nécessaire devait être employée pour prévenir d'autres actes de vandalisme. Le directeur a alors averti les détenus des deux unités résidentielles concernées que si le bruit et le vandalisme ne cessaient pas, il ferait usage de gaz. Dans une telle éventualité, étant donné les dommages causés aux cellules, les détenus auraient été obligés de demeurer dans les zones gazées. Après cet avertissement, le bruit et le vandalisme ont rapidement cessé.

170. Dans la soirée du 6 octobre, quelques actes de vandalisme se sont poursuivis. À minuit, les détenus ont réussi à s'échapper de leurs cellules par les trous qu'ils avaient faits dans les murs; ils avaient alors accès aux autres cellules et aux conduits qui permettent de passer d'un étage à l'autre.

171. Vers 4 heures, le matin du 7 octobre, les gardiens ont utilisé les gaz après avoir dûment averti les mutins, et les

their cells. These cells were those that had been most severely damaged.

172. At 7 a.m. gassing took place in 'J' unit using the same methods and procedures. Apart from minor incidents during the following 48 hours, the use of gas and the forcible removal of inmates from the most heavily damaged areas of the institution effectively terminated the disturbance.

173. On October 12 a three-man administrative inquiry appointed by the Commissioner assembled at Millhaven. The local president of the P.S.A.C., Mr. Warren Richardson, informed the inquiry that he would advise P.S.A.C. members not to cooperate with the inquiry, since it was not recognized by P.S.A.C.. The inquiry was adjourned until October 26 when it was informed by Director Dowsett that Mr. Richardson and the P.S.A.C. maintained their position in that they declined to recognize the investigation, and notified the membership not to cooperate or provide any direct information.

174. We notice in passing that, although Richardson voluntarily appeared before our Sub-Committee, he was evasive in his replies about all matters at Millhaven.

175. In view of the fact that the trouble was initiated by CX-2 Evans, not by the inmates, and the offer of the Inmate Committee to tour the ranges in an attempt to quiet the population, it would have been reasonable in a generally quieter time to have allowed inmates to have their usual common-room privileges. But in the light of the earlier disturbances elsewhere and the rumors of trouble at Millhaven, the Director's decision on this point was reasonable and we support it. It is worth remarking that here where the response by the Service was the strongest to inmate pressures, the damage was the least.

176. However, Mr. Dowsett was a most unsatisfactory witness in his appearances before the Sub-Committee. He was either unwilling to tell us much about the real situation at Millhaven or ignorant about matters on which as the Director he should have been informed.

Millhaven Today

177. Millhaven Institution opened prematurely in May, 1971, in an atmosphere of brutality borrowed from the violence of the Kingston Riot in which a group of inmates killed 2 fellow inmates and severely beat 16 others. Many of the nearly 400 inmates transferred to Millhaven after the riot in a period of 3 or 4 days (instead of over a 6-month period) were made to run a gauntlet of guards who struck them with clubs as they entered the institution. With such a beginning it has experienced 19 major incidents in its six years of existence.

cellules de l'unité résidentielle «A» ont dû être évacuées. Ce sont celles qui avaient été le plus endommagées.

172. Le même jour, vers 7 heures, les gardiens se sont rendus dans l'unité résidentielle «J» et ont à nouveau fait usage des gaz. Si l'on ne tient compte des quelques incidents sans importance qui sont survenus au cours des 48 heures suivantes, il est permis d'affirmer que l'emploi des gaz et l'évacuation forcée des détenus des secteurs les plus gravement endommagés du pénitencier ont mis fin à la mutinerie.

173. Le 12 octobre, une commission d'enquête formée de trois hommes et constituée sur l'ordre du Commissaire s'est rendue au pénitencier de Millhaven. Le président de l'AFPC de l'endroit, M. Warren Richardson, a informé la Commission qu'il conseillera aux membres de l'AFPC de ne pas coopérer lors de l'enquête, étant donné que la Commission n'était pas reconnue par l'AFPC. L'enquête a été remise au 26 octobre, date à laquelle la Commission a été informée par le directeur Dowsett que M. Richardson et l'AFPC n'avaient pas changé d'idée, qu'ils refusaient toujours de reconnaître la validité de l'enquête et qu'ils demandaient à leurs membres de ne pas collaborer et de ne donner directement aucun renseignement.

174. A cet égard, il convient de souligner que M. Richardson, bien qu'il ait comparu de son plein gré devant le Sous-comité, a répondu de façon évasive à toutes nos questions sur les événements de Millhaven.

175. Si nous tenons compte du fait que la mutinerie a été déclenchée par le CX-2 Evans, et non par les détenus, et de l'offre du Comité de détenus de se rendre à tous les étages pour tenter de calmer les prisonniers, nous pouvons conclure qu'il aurait été raisonnable, en des temps plus calmes, de permettre aux détenus d'aller se distraire dans la salle commune comme ils le faisaient chaque jour. Mais étant donné les mutineries qui avaient eu lieu dans d'autres pénitenciers et les rumeurs selon lesquelles une mutinerie était sur le point d'éclater à Millhaven, la décision du directeur de refuser ce droit aux détenus était justifiée et nous l'approuvons sans réserve. Incidemment, c'est à Millhaven où les employés du Service ont réagi le plus vigoureusement aux pressions exercées par les détenus que les dommages causés à l'établissement ont été les moins importants.

176. D'un autre côté, M. Dowsett a été un témoin décevant devant le Sous-comité. Soit qu'il n'ait point été disposé à nous informer de ce qui s'était réellement passé à Millhaven, soit qu'il ignorait ce qu'en sa qualité de directeur il aurait dû savoir.

L'Institution Millhaven, aujourd'hui

177. L'Institution Millhaven a prématurément ouvert ses portes en mai 1971 dans une atmosphère de brutalité créée par les événements violents qui avaient eu lieu au Pénitencier de Kingston au cours desquels un groupe de mutins avait tué deux détenus et en avait sauvagement battu 16 autres. Des 400 détenus ou presque qui ont été transférés au pénitencier de Millhaven après la mutinerie, transfert qui a été effectué en trois ou quatre jours (au lieu d'être échelonné sur une période de six mois), nombreux sont ceux qui ont subi l'agressivité des gardiens; ceux-ci ont reçu les nouveaux arrivants à coups de

178. Its early history was marked by the use of clubs, shackles, gas and dogs, often in combination. Dogs were let loose on inmates in the yard and in their cells. Gas was used to punish the inmates frequently—in March, 1973, as often as three or four times a week. Inmates who were first shackled, sometimes hands and feet together, were then beaten with clubs, made to crawl on the floor and finally gassed.

179. There was plenty of provocation from inmates, as many of the worst troublemakers from other maximum security institutions were transferred to Millhaven. Millhaven Institution had an unusually high proportion of unhappy, hostile and violent inmates. Inmate committees were elected from early in 1974 and confrontation soon ensued with the P.S.A.C. local, and especially between the P.S.A.C. and management after several acquittals of inmates charged by staff with offences. Walkouts and overtime bans were threatened by the P.S.A.C..

180. The strife took its toll of directors with the present one being the fifth in less than six years.

181. The worst excesses of staff brutality against inmates are now fortunately in the past. Now all that remains is abuse and harassment, with the prisoners responding in kind. The harassment takes the following forms: waking the inmates without necessity during the night by noise and light; delaying or adulterating inmate meals which have to come by truck from the kitchen in the service complex midway between Millhaven and Bath; locking the inmates up 10 minutes before the end of a movie or sporting event they have been watching from the beginning; delaying the summoning of inmates when visitors arrive; delaying the responses to inmate requests (two weeks for a reply to a request to send flowers to a sick parent); refusing to give their names to inmates they are abusing; not allowing enough time for all the inmates on the range to shower during shower periods; denial of equipment; denial of privileges; refusal of explanations; continued insults.

182. Staff hostility is not confined to inmates. There have been many allegations of intimidation of staff by staff, directed at keeping in line staff members who would treat inmates fairly or do an honest day's job or inform on the sins of their fellows. About 50 staff members are responsible for almost all of the trouble, but they exercise a control out of all proportion to their numbers.

matraque. Depuis cette date, c'est-à-dire en six ans, dix-neuf incidents graves se sont produits.

178. Les débuts de cet établissement sont marqués par le recours aux matraques, aux menottes, aux gaz ou aux chiens, et souvent par leur utilisation combinée. On lâchait les chiens sur les prisonniers dans la cour du pénitencier et même dans les cellules. On a fréquemment employé les gaz pour punir les détenus, en mars 1973, parfois jusqu'à trois ou quatre fois par semaine. On passait d'abord les menottes aux prisonniers, parfois on leur attachait les mains et les pieds ensemble, ensuite on les battait à coup de matraque, on les obligeait à ramper sur le sol, et pour terminer le tout on utilisait les gaz.

179. Étant donné le transfert à Millhaven de détenus dangereux depuis d'autres institutions pénitentiaires à sécurité maximale, les détenus se sont livrés systématiquement et sans vergogne à de nombreux actes de provocation. L'établissement de Millhaven était caractéristique d'un nombre anormalement élevé de détenus pleins d'amertume, hostiles et même violents. Le premier comité de détenus a été constitué par vote au début de 1974 et cette élection a été le prélude à des affrontements entre les détenus et la section locale de l'AFPC et surtout entre celle-ci et les membres de l'administration du pénitencier. En effet plusieurs détenus accusés d'infractions par le personnel du pénitencier avaient été acquittés. L'AFPC menaçait constamment de déclencher des grèves et de refuser le surtemps.

180. Cette guerre d'usure a provoqué le départ de nombreux directeurs, le directeur actuel étant le cinquième à occuper ce poste en moins de six ans.

181. Heureusement, les pires excès de brutalité de la part du personnel à l'endroit des détenus sont maintenant de l'histoire ancienne. Aujourd'hui, il n'en subsiste que la frustration et le harcèlement de part et d'autre. Le harcèlement prend plusieurs formes: on réveille inutilement les détenus durant la nuit en faisant du bruit ou en allumant les lampes, on retarde leurs repas ou on altère leur nourriture laquelle est envoyée par camions des cuisines du centre de services situé à mi-chemin entre Millhaven et Bath, on enferme les détenus dans leurs cellules dix minutes avant la fin d'un film ou d'un événement sportif télévisé qu'ils ont syntonisé depuis le début, on retarde l'appel des détenus lorsqu'ils reçoivent des visites, on met trop de temps à donner suite aux requêtes (deux semaines pour autoriser un détenu à envoyer des fleurs à un parent malade), on refuse de donner son identité aux détenus qu'on maltraite, la période réservée à la toilette n'est pas assez longue pour permettre à tous les détenus d'un étage de prendre une douche, on refuse de prêter l'équipement nécessaire, on supprime des droits, on refuse d'expliquer les mesures qui sont prises, on insulte continuellement les détenus.

182. L'hostilité du personnel ne s'adresse pas seulement aux détenus. On a très souvent parlé de l'intimidation du personnel par le personnel, mesure destinée à corriger les gardiens qui traitent les détenus avec correction, qui s'acquittent honnêtement de leur travail ou qui dénoncent les irrégularités commises par d'autres membres du personnel. La quasi-totalité des incidents n'est due qu'à une cinquantaine d'employés environ, mais la domination qu'ils exercent est hors de proportion avec leur nombre.

183. Staff have deliberately kept minimal or no records so as to escape accountability for the performance of their duties; they have treated carelessly, damaged, appropriated or stolen equipment; they have withheld information from the administration; they have been drunk or asleep on duty; they have failed to carry out routine and necessary procedures; they have generally resisted authority; and there are some allegations that they have engaged in criminal activities.

184. Over the years management has lost control of the institution. Perhaps nowhere is this more evident than with respect to overtime. There is an overtime racket at Millhaven which consists in booking off sick during regular hours and working for extra pay during days off and holidays. For 1976-77 the institutional expenditure for basic salary was \$5,008,000, but the cost of overtime was an additional \$2,015,000. Exclusive of overtime for statutory holidays (which totalled an additional 39,351 hours) a total of 148,165 1/2 hours of overtime were put in by the Millhaven staff. 129,223 of these overtime hours were claimed by correctional staff. In fact: (i) two CX officers were paid for working 1800 or more overtime hours; (ii) nine other CXs were paid for working 1500 or more overtime hours; (iii) thirty other CXs were paid for 1000 or more overtime hours; (iv) eight other CX officers were paid for 500 or more overtime hours. In that same fiscal year (v) 987 3/4 hours of overtime were paid at straight time; (vi) 83,959 1/4 hours of overtime were paid at time and one-half; (vii) 63,218 1/2 hours of overtime were paid at double time rates. One correctional officer with overtime earned over \$30,000.

185. Overtime in the fiscal year accounted for a total paid equivalent of more than 250,000 man hours or in terms of equivalent paid man years the same number of hours as would have permitted the full time employment of an additional 144 staff members.

186. Besides overtime the main problems at present are the attempt of some staff members to invite inmates to smash up again (for excitement, for disruption, for danger pay—penological factor allowance—or overtime pay), the resistance to inmates' programs and the irrational opposition to the implementation of the team concept of staff deployment.

187. We believe that our general recommendations in the rest of the report will largely solve the problems at Millhaven, especially the extension of union exclusion to supervisory personnel and the re-evaluation of staff.

188. Nevertheless, we want particularly to express our total confidence in the present management team led by Douglas Dawe. We believe this team has the awareness to see the problems, the courage to face them, and the intelligence to surmount them. We believe that this team should continue in

183. Les membres du personnel ne tiennent pas les dossiers à jour dans le seul but de ne jamais avoir de comptes à rendre sur leur façon de remplir leurs fonctions; ils n'ont aucun égard pour le matériel et l'ont parfois endommagé, subtilisé ou tout simplement volé; ils ont refusé de communiquer à l'administration des renseignements importants; ils ont absorbé des boissons alcoolisées et ont dormi durant le service; ils négligent d'expédier les affaires courantes ou d'accomplir des devoirs obligatoires; ils se sont rendus coupables d'insubordination généralisée et, selon certaines sources, ils ont même participé à des activités criminelles.

184. Avec les années, l'administration a finalement perdu le contrôle de l'établissement. Les heures supplémentaires est probablement le domaine où c'est le plus flagrant. A Millhaven elles constituent une véritable escroquerie: les employés se déclarent malades durant le service, se font remplacer et font des heures supplémentaires les jours de congé et les jours fériés. En 1976-1977, l'établissement a dépensé en salaires de base \$5,008,000 mais les heures supplémentaires ont coûté \$2,015,000. En plus des heures supplémentaires durant les jours de congé statutaires, au total, 39,351 heures, les employés du pénitencier de Millhaven ont accumulé 148,165 1/2 heures supplémentaires; 129,223 de ces heures supplémentaires sont allées au crédit des agents de correction. En fait: (i) deux agents CX ont accumulé chacun 1,800 heures supplémentaires ou plus; (ii) neuf autres agents CX en ont accumulé 1,500 ou plus, (iii) trente autres agents CX en ont fait 1,000 ou plus, (iv) huit en ont fait 500 ou plus. Au cours de la même année financière, (v) 987 3/4 heures supplémentaires ont été payées au taux simple, (vi) 83,959 1/4 ont été payées au taux et demi, (vii) 63,218 1/2 ont été payées au taux double. Un agent de correction a gonflé son salaire à plus de \$30,000 grâce aux heures supplémentaires.

185. Au cours de l'année financière, le total des heures supplémentaires payées équivalait à plus de 250,000 heures/hommes ou, à valeur équivalente, auraient permis l'emploi à plein temps de 144 agents supplémentaires.

186. A l'heure actuelle, à part la question des heures supplémentaires, les principaux problèmes sont les suivants: certains membres du personnel incitent les détenus à se mutiner, (pour avoir des sensations fortes, semer le désordre, toucher un surplus salarial qui serait lié au danger inhérent à leur travail—indemnité de facteur pénologique—ou pour faire des heures supplémentaires), font obstacle aux programmes destinés aux détenus et s'opposent farouchement à la mise en place du système de travail en équipe pour les employés.

187. A notre avis, les recommandations générales que nous faisons dans le reste du rapport contribueront grandement à résoudre les problèmes de l'Institution Millhaven et, plus particulièrement, celles qui se rapportent à l'exclusion syndicale du personnel de surveillance et la reclassification du personnel.

188. Néanmoins, nous tenons particulièrement à exprimer la confiance totale que nous inspire l'actuelle équipe administrative dirigée par Douglas Dawe. Nous croyons que cette équipe possède la lucidité nécessaire pour identifier les problèmes, le courage de les admettre et l'intelligence de les résoudre. Nous

operation until the state of lawlessness at Millhaven has ended and that the establishment of a new permanent management should await the recommendations of the present management team. If the situation at Millhaven worsened, we would support the replacement of the staff by police or military personnel, but in our view all such matters are best left to the discretion of the management team.

CHAPTER IV

THE PURPOSES OF IMPRISONMENT

"We are not miracle workers. We are taking the outcasts of society; society has failed with respect to these people and we are taking them in.

"We have a responsibility of providing to the inmate the opportunities for change. They are there, and we, within the system, attempt to motivate him so that he can take advantage of them. So we treat him as a reasonably responsible individual. If on the street he committed a crime, he is held responsible for his actions and sent to prison. Therefore, I think we should treat him in the same way. And the system has to be brought and modified to the point where he is motivated, where there are built-in motivational factors that will bring him to take advantage of the programs that are available." H. D. Sheehan, Director, Dorchester Institution (7:31).

"I do not mean that it is not justified to try and rehabilitate prisoners: I mean that it is inappropriate for a judge to send somebody into incarceration and part of his purpose is to impose rehabilitation or treatment. He can tell you those medical facts, but you have the right to decide whether to accept it or reject it." Dr. B. A. Boyd, Medical Director, Ontario Mental Health Centre, Penetanguishene (36:6).

Alternatives to Incarceration

189. Society has spent millions of dollars over the years to create and maintain the proven failure of prisons. Incarceration has failed in its two essential purposes—correcting the offender and providing permanent protection to society. The recidivist rate of up to 80 per cent is the evidence of both.

190. Many expert witnesses testified that if Canada builds prisons, those prisons will be immediately filled. Conversely, if alternatives for prison can be found for the majority, who are not dangerous, some of the existing buildings will be emptied. Thus, before entering into a multi-million dollar construction program, less costly, and more productive alternatives should be introduced.

191. Probation and parole, done conscientiously with thorough preparation and planning for the offender in society, is the most effective and least costly part of the correctional system. It is estimated that the annual cost is only \$1,400 per offender on parole, compared to \$17,515 in prison. The failure rate is estimated at 40 per cent against the oft-quoted 60 to 80

croys que cette équipe devrait rester en fonction jusqu'à ce que l'état d'anarchie qui prévaut à l'Institution Millhaven ait pris fin et qu'il faudrait, avant d'implanter une nouvelle équipe permanente, attendre les recommandations de l'équipe actuelle. Si la situation de Millhaven s'envenimait, nous serions en faveur du remplacement du personnel par des agents de police ou par des militaires, mais il vaut mieux, à notre avis, laisser ces questions à la discrétion de l'équipe administrative.

CHAPITRE IV

L'INCARCÉRATION ET SES OBJECTIFS

«Nous ne sommes pas des faiseurs de miracles. Nous devons nous occuper des parias de la société; la société n'a pas su répondre aux besoins de ces gens et nous les prenons.»

«Nous avons la responsabilité d'offrir aux détenus l'occasion de changer. Les programmes sont là, et nous essayons, au sein du système, de motiver le détenu de façon à ce qu'il sache en profiter. On essaie donc de lui accorder une mesure de responsabilité en tant qu'individu. Si quelqu'un commet une infraction criminelle, il doit subir les conséquences et aller en prison. Il faut donner au détenu des responsabilités, tout comme on en donne à l'homme libre. Il faudrait donc modifier le système actuel pour que les détenus cherchent eux-mêmes à bénéficier des programmes qui sont mis à leur disposition.» H. D. Sheehan, directeur du Pénitencier de Dorchester (7:31).

«Je ne veux pas dire qu'il n'est pas justifié d'essayer de réadapter les prisonniers; je veux dire que je trouve inapproprié qu'un juge fasse incarcérer quelqu'un et qu'il impose à cette personne, en partie, de se faire réadapter ou soigner...Voilà des faits médicaux qu'il peut vous donner, mais vous avez le droit d'accepter ou de refuser l'opération.» Dr. Boyd, directeur médical de l'hôpital psychiatrique de l'Ontario, Penetanguishene (36:6).

Solutions de rechange à l'incarcération

189. La société a dépensé des millions de dollars, au cours des années, pour créer et entretenir des prisons, qui se sont révélées inefficaces. L'emprisonnement a manqué ses deux principaux objectifs: corriger le délinquant et assurer une protection permanente à la société. C'est ce qui indique un taux de récidive supérieur à 80%.

190. Des spécialistes nous ont affirmé que, si le Canada construit de nouvelles prisons, celles-ci, seront immédiatement remplies. Par contre, si l'on peut trouver des solutions de rechange à l'incarcération, dans le cas des délinquants qui ne sont pas dangereux, la majorité, certains des établissements actuels se videront. Ainsi, avant de se lancer dans un programme de construction qui coûtera des millions de dollars, il faudrait mettre au point des solutions moins dispendieuses et plus rentables.

191. La mise en liberté surveillée et la libération conditionnelle, bien appliquées, en préparant et aidant le délinquant à s'adapter à la vie dans la société, représentent les aspects les plus efficaces et les moins coûteux du système correctionnel. Un délinquant en libération conditionnelle coûte seulement \$1,400 par an, alors qu'un détenu coûte \$17,515 par an. Le

per cent in the various provincial and federal prison systems. Apart from the direct saving, the parolee can maintain normal family life and fulfill his responsibilities by maintaining his dependents off welfare rolls.

192. Throughout this continent and overseas, innovative experiments in alternatives are being tried within the correctional services and after-care agencies. In St. Catharines the John Howard Society is experimenting with a program using what they call "restitution houses", where the offender can live while he works to pay off his debt to the person he robbed or harmed. While he is in there, he can work productively to carry out family and other obligations. Alternatives must be sought for drug offenders both inside and outside prison.

193. If successful re-integration of offenders into the community is one of the objects of the criminal justice system—and it surely must be—then the criminal courts must have available to them a wide range of dispositions in addition to imprisonment. We do not suggest that the law's response to prohibited behaviour should be any *easier* on wrongdoers, but firmly insist that it be more *effective*. It is apparent that the penitentiary system is not an effective means for dealing with a significant proportion of the criminality that exists in Canada. If we continue to conceive of imprisonment as a sort of universal solvent to the problems of crime in our society, we will do nothing more than repeat old prescriptions for failure. The penitentiary system should be relied on to do only what it is capable of doing and not be expected to accomplish the impossible task of solving complex, social behavioural and economic problems using steel bars, gas, walls, clubs, repression and isolation as its methods.

194. For one thing, Canadian prisons are overcrowded, and this is in large part due to the nature of our Criminal Code, which tends to make excessive use of incarceration as a sanction. Insufficient use has been made of alternative penalties such as restitution, fines and periods of community service. These alternative sanctions, it is believed, would be the appropriate manner of dealing with many non-violent offenders against property, and particularly with young adult offenders.

195. A rough breakdown of the Federal inmate population, classified by major offence, illustrates some of the problems our present use of incarceration has created:

pourcentage d'échec est de 40% tandis qu'il est de 60 à 80% dans les diverses prisons provinciales et fédérales. Celui qui bénéficie de la libération conditionnelle, permet non seulement à l'administration pénitentiaire de réaliser des économies mais peut encore mener une vie familiale normale et assumer ses responsabilités, évitant ainsi que sa famille soit à la charge de la société.

192. Au Canada et à l'étranger, on a préconisé diverses solutions de rechange au sein des services correctionnels et dans des organismes post-pénaux. A St. Catharines, la *John Howard Society* anime un programme appelé «maisons de restitution», où le délinquant peut vivre tout en travaillant pour dédommager la personne qu'il a volée ou blessée. Au cours de son séjour, il peut travailler et amasser un pécule qui lui permet d'assumer ses obligations familiales et autres. Il est aussi important de trouver des solutions de rechange, au sein et hors de la prison, dans le cas des délinquants dont les infractions portent sur les narcotiques.

193. Si l'un des objectifs du système judiciaire est, comme il se doit, de permettre au délinquant de se réadapter à la vie en société, les tribunaux criminels devraient alors prévoir une foule de mesures, en dehors de l'incarcération. Nous ne voulons pas dire par là que la loi doit se montrer *moins rigoureuse* contre les délinquants, mais nous tenons absolument à ce qu'elle soit plus *efficace*. Il est manifeste que les pénitenciers ne constituent pas un moyen efficace pour résoudre ce grave problème de la criminalité au Canada. Si nous persistons à voir dans l'incarcération une sorte de panacée universelle aux problèmes de la criminalité, nous ne ferons que répéter les erreurs d'autrefois. Il ne faut attendre du système pénitentiaire que ce qu'il est en mesure de faire et non une tâche impossible comme celle de résoudre des problèmes économiques et des problèmes de comportement social complexes, en recourant à l'isolement et à la répression (barres d'acier, gaz, murs, matraques etc.).

194. Par ailleurs, les prisons canadiennes sont surpeuplées et ce problème est dû, en grande partie, à la nature de notre Code criminel qui favorise trop largement l'incarcération comme sanction. On s'est trop peu servi des sanctions de rechange telles la restitution, les amendes et les périodes de services communautaires. Ces sanctions de rechange conviendraient peut-être à un grand nombre de délinquants non violents dont les infractions portent sur les biens et, particulièrement, les jeunes délinquants adultes.

195. Une répartition grossière des détenus des pénitenciers fédéraux selon les principales infractions commises permet de mettre en lumière certains des problèmes suscités par l'utilisation présente que nous faisons de l'incarcération:

Murder, attempted murder or manslaughter ..	1,401	(15.3%)
DSO, rape, or other sexual offence	701	(7.7%)
Wounding, assault or robbery	2,995	(32.7%)
Narcotics	911	(9.9%)
Break & enter, theft or possession of stolen goods.....	1,976	(21.6%)
Fraud	415	(4.5%)
Other.....	759	(8.3%)

196. In addition to financial losses, the damage done to the individual's familial and social relationships, and to his employment future, must also be taken into account. The drastic changes incarceration introduces into his life may often make it impossible for him to ever re-establish himself in society. He may become "institutionalized" to such an extent that, no matter what programs are made available to him, he will continue to offend.

197. Nor does the victim derive any real benefit from the incarceration of the offender against property. While he may draw some satisfaction from the knowledge that the offender is being punished, his loss all too often remains a loss. It is clear, then, that incarceration is a drastic measure and must be used more sparingly; particularly at the present time when our penitentiaries are so full of inmates that the C.P.S. finds it impossible to eliminate its archaic institutions.

Recommendation 2

The criminal justice system should be carefully re-examined with a view to enlarging the alternatives to incarceration.

Imprisonment

198. Imprisonment will be a useful social technique only to the extent that its purposes and limitations are clearly understood.

Principle 1

The purposes of imprisonment are the protection of society and the denunciation of criminal behaviour. In addition, imprisonment is also a legitimate measure as a last resort where a wrongdoer, having been given the opportunity, has willfully failed to comply with other, more constructive and less severe alternatives to imprisonment.

199. "Punishment" means any form of official control exercised over the freedom of a wrongdoer, whether it be incarceration for a term of years in the case of a serious offence, or, in less serious matters, subjection to supervision, control, mandatory restitution, restrictions on movement or activities or other forms of sentence, appropriate to the individual circumstances of each case, that ought to be made available to the courts under the *Criminal Code*.

200. We do not recommend imprisonment for the *purpose* of rehabilitation. Even the concept is objectionable on several grounds. It implies that penal institutions are capable of adjusting an individual as if he were an imperfectly-operating mechanism, and, through acting externally on him, can make him over into a better person. In addition, it is misleading to judges, offers a false sense of security to the public, is the source of confusion to correctional service personnel as to their role, and is a false promise to inmates and their families. We

Meurtres, tentatives de meurtres ou homicide	1,401	(15.3%)
DSD, viols ou autres infractions d'ordre sexuel	701	(7.7%)
Blessures, voies de fait ou vols qualifiés	2,995	(32.7%)
Narcotique.....	911	(9.9%)
Introduction par effraction, vols ou possession de marchandises volées	1,976	(21.6%)
Fraudes.....	415	(4.5%)
Autres.....	759	(8.3%)

196. Outre les pertes financières, il ne faut pas oublier les torts causés aux relations familiales et sociales de l'individu ainsi qu'à ses emplois futurs. Les changements radicaux qu'entraîne l'incarcération dans sa vie rendent en effet souvent impossible sa réintégration dans la société. Il peut devenir tellement «institutionnalisé» qu'il continuera à enfreindre la loi, quels que soient les programmes qui lui sont offerts.

197. L'incarcération du délinquant dont l'infraction porte sur les biens ne profite pas, non plus, à la victime. En effet, même si celle-ci retire une certaine satisfaction du fait qu'elle sait que le délinquant purge sa peine, sa perte demeure trop souvent une perte sèche. Il est donc manifeste que l'incarcération est une mesure draconienne à laquelle il faut recourir le moins souvent possible; surtout en ce moment où nos pénitenciers sont si saturés que le Service canadien des pénitenciers considère qu'il est impossible de supprimer ses établissements déclassés.

Recommandation 2

Il faudrait étudier soigneusement le système judiciaire afin de favoriser le recours aux solutions de rechange à l'incarcération.

Incarcération

198. L'incarcération constituera un outil social utile dans la mesure où ses restrictions et ses objectifs seront clairement définis.

Principe 1

L'incarcération a pour but de protéger la société et de dénoncer le comportement criminel. De plus, elle constitue une mesure légitime d'ultime intervention lorsqu'un délinquant refuse volontairement de choisir, alors qu'il en a eu la possibilité, des solutions plus constructives et moins sévères que l'incarcération.

199. La «peine» désigne toute forme de contrôle officiel exercé sur la liberté d'un délinquant, qu'il s'agisse d'un emprisonnement de plusieurs années dans le cas d'une infraction grave, ou, dans les cas moins graves, de surveillance, de contrôle, de dédommagement obligatoire, de restriction dans les déplacements ou les activités, ou toute autre forme de condamnation, convenant à chaque cas particulier, dont disposent les tribunaux en vertu du *Code criminel*.

200. Nous ne préconisons pas l'emprisonnement *aux fins* de réhabilitation. D'ailleurs, nous nous opposons à l'usage de ce terme, car il suppose que les établissements pénitentiaires sont en mesure de changer un individu de la même manière qu'il est possible de réparer un mécanisme qui est détraqué et que l'on peut le rendre meilleur en exerçant sur lui des pressions extérieures. En outre, il induit les juges en erreur, donne une fausse impression de sécurité au public, est une grande source de confusion pour le personnel correctionnel en ce qui touche à

prefer to approach the problem with a new term—"personal reformation"—which emphasizes the personal responsibility of the prisoners interested.

201. The courts should not attempt to determine whether an individual needs personal reformation, and if so, imprison him for that purpose. There will be many wrongdoers before our courts who may need personal reformation, but who have not committed crimes that call for imprisonment either for the protection of society or for the denunciation of criminal behaviour by this form of punishment. As we have stressed, there are better ways than imprisonment to deal with a large proportion of criminality.

202. Once a decision to imprison has been taken for the purposes we have recommended, the correctional techniques employed should be aimed at encouraging and assisting personal reformation by wrongdoers. At present we find that this is not the case. Given a major improvement of the system, however, it would be possible to create conditions under which persons who must be in penitentiaries for their crimes can return to society as law-abiding citizens. The concept of personal reformation is therefore related to the results, rather than the purposes, of imprisonment. The result to be sought is a decrease in recidivist criminality.

Principe 2

"Protection of society" as a purpose of imprisonment includes not only protection during a term of imprisonment by the physical removal of a person who is dangerous or who has failed to respect values that are protected by the criminal law, but also the protection of society after his release by means of a prison system designed to assist him towards personal reformation.

Punishment by Law

203. The mere fact that an individual is sentenced to incarceration constitutes the punishment for his offence, since the sentence inherently means that the offender will, for a certain length of time, be restricted in his freedoms of movement and association. The Penitentiary Service is neither required nor authorized to levy further sanctions against the inmate, unless he in some way violates the rules of the institution. The inmate has the right at all times to expect humane treatment and living conditions, and as much liberty as can be permitted by the requirements of security.

204. There must be a clear distinction made between punishment and vengeance. Punishment is the means by which society expresses its disapproval of the behaviour of one of its members. Vengeance is a much more primitive and illogical reaction to offensive behaviour, and has no place in the correctional practices of an enlightened nation.

205. In cases where imprisonment is determined to be the appropriate response to criminality, in light of the purposes of imprisonment we have stated, we recommend that the following principle should govern behaviour by all officials in the penitentiary system:

son rôle et donne de faux espoirs aux détenus et à leurs familles. Nous préférons aborder ce problème en parlant plutôt de «réforme personnelle» et en mettant l'accent sur la responsabilité individuelle des détenus concernés.

201. Les tribunaux ne doivent pas tenter d'établir si une personne a besoin d'être réformée et, le cas échéant, l'emprisonner pour cette raison. De nombreux délinquants comparissant devant nos tribunaux pourraient avoir besoin de subir un traitement de rééducation, sans pour autant avoir commis de crime punissable d'emprisonnement, soit pour la protection de la société soit pour la dénonciation d'un comportement criminel par cette forme de punition. Comme nous l'avons souligné, il existe de bien meilleures façons de traiter la majorité des criminels.

202. Aussitôt prise la décision d'emprisonner un délinquant, aux fins que nous avons recommandées, les techniques correctionnelles employées devraient tendre à encourager et aider le détenu à se réformer. Nous estimons que tel n'est pas le cas à l'heure actuelle. Si l'on améliorait vraiment le système, il serait toutefois possible de créer des conditions qui permettraient à ceux qui doivent être incarcérés pour les crimes qu'ils ont commis de réintégrer ensuite la société en tant que citoyens respectueux des lois. Le concept de réforme personnelle est donc lié aux résultats plutôt qu'aux objectifs de l'emprisonnement. Il faut viser la diminution du taux de récidive.

Principe 2

«La protection de la société» comme fin de l'incarcération n'inclut pas seulement la protection pendant la période d'emprisonnement grâce au retrait physique d'une personne dangereuse ou d'une personne qui n'a pas respecté les valeurs que protège le droit criminel, mais également la protection de la société après la libération de ladite personne, grâce à un système conçu pour l'aider à se réformer.

La sanction prévue par la loi

203. Le simple fait qu'une personne soit condamnée à l'emprisonnement constitue le châtiement qu'elle mérite pour l'infraction commise, étant donné qu'en vertu de cette condamnation, le délinquant sera, pendant un certain temps brimé de sa liberté de mouvement et d'association. Le Service des pénitenciers ne peut ni ne doit imposer des sanctions supplémentaires au détenu, à moins que ce dernier n'ait enfreint les règlements de l'établissement. Le détenu a toujours droit à un traitement humain, à des conditions de vie décentes, et à une certaine liberté d'action dans la limite des exigences de sécurité.

204. Il faut établir une nette distinction entre la sanction et la vengeance: la première étant le moyen par lequel la société exprime sa désapprobation face au comportement de l'un de ses membres; la seconde étant une réaction beaucoup plus primaire et illogique face au comportement d'un délinquant. Elle n'a pas sa place dans les pratiques correctionnelles d'une nation éclairée.

205. Dans les cas où l'on juge que l'emprisonnement est la réponse appropriée à la criminalité, compte tenu des objectifs que nous avons énoncés, nous recommandons que les principes suivants régissent le comportement de tous les agents du régime d'institutions pénitenciaires:

Principe 3

The sentence of imprisonment imposed by the court constitutes the punishment. Those who work in the penitentiary system have no authority, right or duty to impose additional penalties except for proven misconduct during incarceration.

206. This may appear to be self-evident, but considering the tendency among custodial personnel to regard their duty as one of punishing prisoners, we think it worth over-emphasizing. We shall deal with sanctions for misconduct in prison in a later part of this Report.

Essential Conditions during Incarceration

207. Once an individual has been placed in a penal institution, the effort must be made to assist and encourage him to alter his behaviour so that he will not offend society again. To do this, he must be offered opportunities to improve himself by providing him with whatever training and counselling he may require. In providing these services we are not only assisting him, but ourselves as well, since it is in the public interest that he return to society as a reformed man.

Principe 4

Only the wrongdoer can bring about reform in himself since he is responsible for his own behaviour; but the penitentiary system must be structured to give positive support to his efforts at reform by providing certain essential conditions: discipline, justice, work, academic and vocational training, and socialization.

208. We shall expand on these essential conditions in subsequent chapters of this Report.

The Scope of the Federal System

209. One of the major problems facing criminal corrections in Canada is the jurisdictional split between the provincial and federal penitentiary systems. Under the present arrangement, the federal Penitentiary Service has jurisdiction over all inmates sentenced to prison for a period of two years or more. All other inmates are dealt with by the provincial systems. This is an unsatisfactory state of affairs for a number of reasons. First, the provinces are not able to allocate equal amounts of financial and human resources to their correctional services, so that the quality of treatment varies widely, depending on the resources available to each province. It is therefore possible for an inmate incarcerated in a poor province to be subjected to much harsher conditions than an inmate who is imprisoned for the same offence in a wealthier province. Record-keeping is also made more complicated, since inmates will often go through a number of sentences in provincial institutions before turning up in federal penitentiaries, and many of them are sentenced to provincial institutions again after they have been released from the federal system. This impedes the development of statistics by which we may determine the actual recidivism rate in this country. The jurisdictional split also impedes the development of a coherent system of correctional treatment in Canada, since programs existing in federal institutions may or may not be available in provin-

Principe 3

La condamnation à l'emprisonnement imposée par le tribunal constitue la peine. Ceux qui oeuvrent dans le régime d'institutions pénitentiaires n'ont pas l'autorité, la liberté, le droit ni le devoir d'imposer des peines supplémentaires, sauf pour inconduite notoire pendant l'incarcération.

206. Ce principe peut paraître évident, mais compte tenu de la tendance du personnel correctionnel à considérer qu'il lui revient de punir les détenus, nous estimons qu'il y a lieu d'insister sur ce point. Plus loin dans ce rapport, nous traiterons des mesures à prendre dans les cas de mauvaise conduite pendant l'incarcération.

Conditions essentielles pendant l'incarcération

207. Une fois qu'une personne a été incarcérée, il faut l'aider et l'encourager à modifier son comportement pour qu'elle ne viole plus les règles de la société. A cette fin, on doit lui offrir tous les services de formation et d'orientation dont elle peut avoir besoin. Ainsi, non seulement aide-t-on le détenu, mais nous en retirons aussi un profit puisque la société a intérêt à ce qu'une personne réformée réintègre ses rangs.

Principe 4

Le délinquant est le seul artisan de sa réforme personnelle puisqu'il est maître de son comportement. D'autre part, le régime d'institutions pénitentiaires doit être structuré de façon à l'encourager dans ses efforts en assurant certaines conditions essentielles: la discipline, la justice, le travail, l'éducation, la formation professionnelle ainsi que la socialisation.

208. Nous traiterons ultérieurement et plus en détail de ces conditions essentielles.

Le champ d'action du régime fédéral

209. Le partage de compétences entre les régimes pénitentiaires fédéral et provinciaux est au Canada l'un des plus graves problèmes auxquels se heurtent les établissements de correction criminelle. En vertu de l'entente actuelle, le Service fédéral des pénitenciers exerce sa compétence sur tous les détenus condamnés à un emprisonnement de deux ans ou plus. Les systèmes provinciaux s'occupent des autres. Cet état de chose n'est pas satisfaisant pour plusieurs raisons. D'abord, les provinces ne sont pas en mesure d'affecter à leurs services de correction des ressources financières et humaines équivalentes, si bien que la qualité du traitement que reçoivent les détenus varie considérablement selon les ressources de chaque province. Un détenu incarcéré dans une province pauvre peut donc être soumis à des conditions beaucoup plus difficiles que celles que pourra avoir à subir un détenu emprisonné pour la même infraction dans une province plus riche. La tenue des dossiers en est aussi rendue plus complexe, les détenus purgeant souvent un certain nombre de peines dans des établissements provinciaux, avant d'aboutir dans des pénitenciers fédéraux, sans compter qu'un grand nombre d'entre eux réintègrent des établissements provinciaux, pour y purger une nouvelle peine, après avoir été libérés d'un établissement fédéral. Ces incohérences sont un obstacle à la tenue de statistiques valables sur le taux de récidive au pays. Ce partage de compétences freine

cial institutions and vice versa. The very beneficial Life Skills program, for instance, which is currently popular with federal inmates, is not available to inmates in many provincial institutions.

210. The provincial and federal systems are, moreover, often in competition for correctional staff, and this can have unfortunate results. Recently the government of British Columbia signed an agreement with the provincial correctional staff that was so superior to the agreement in the federal system that staff began abandoning the C.P.S. in large numbers for more favourable positions in the provincial institutions. The effect was described by a former Director of the B. C. Penitentiary:

"This institution, unlike any other institution in Canada, has experienced over the past three years—this is the period of my tenure in this institution as director—a 65.08 per cent turnover rate ...

"The total number of officers taken on strength in the security division over the past 33-month period, namely, from January 1, 1974, to the end of September 1977, was 350. The total number of officers written off strength was 315. The balance is a rather small one" (30:110).

In face of this apparent shortage of personnel, the C.P.S. deemed it necessary, for a certain period, to place new recruits into the field without sufficient training, simply in order to fill all the necessary positions. And it is obvious that the presence of ill-trained staff has a seriously disruptive effect on the good order of our institutions.

211. The 1956 *Report of a Committee Appointed to Inquire into the Principles and Procedure Followed in the Remission Service of the Department of Justice of Canada (Fauteux Report)* commented on the federal-provincial jurisdictional problem, and recommended that the federal government should assume responsibility for the custody of all persons sentenced to imprisonment for more than six months (p. 50). While realizing the complexities involved, the Sub-Committee feels that the federal government should undertake discussions with the provinces in order to work out the best way in which to standardize, to some extent, the operations of the federal and provincial correctional services.

212. This may indeed involve the extension of federal jurisdiction envisaged in the *Fauteux Report*, in which case cost-sharing agreements would have to be worked out, and provincial correctional staff, where desirable and necessary, brought into the federal Service. Moreover, since the training of correctional staff is not identical in all provinces, it would be necessary to initiate re-training courses for the provincial staff, and studies would have to be made of the training methods of each province to determine their suitability for the C.P.S. Such studies might not only have the effect of standardizing

aussi l'établissement d'un régime cohérent de traitement correctionnel au Canada, puisque les programmes en vigueur dans les établissements fédéraux peuvent ne pas exister dans les établissements provinciaux, et réciproquement. Par exemple, un programme très profitable intitulé «Dynamique de la vie» et qui obtient actuellement beaucoup de succès auprès des détenus des établissements fédéraux n'est pas offert aux détenus dans bon nombre d'établissements provinciaux.

210. En outre, les régimes fédéral et provinciaux se livrent souvent concurrence pour obtenir du personnel de correction, et cette lutte peut avoir des effets désastreux. Récemment, le gouvernement de la Colombie-Britannique a conclu avec le personnel de correction provincial un accord tellement plus avantageux que celui que proposait le régime fédéral que les employés ont commencé à délaisser le Service canadien des pénitenciers pour aller occuper des postes plus alléchants dans les établissements provinciaux. L'ancien directeur du Pénitencier de la Colombie-Britannique a ainsi décrit cette situation:

«Je tiens à dire tout d'abord que cette institution, à la différence des autres au Canada, a été l'objet pendant les trois dernières années, et ce sont les trois années où j'ai été directeur de cette institution, d'un taux de roulement du personnel de 65.08 p. 100...

«Le nombre total des fonctionnaires qui ont été engagés pour maintenir l'effectif de la division de sécurité au cours des 33 derniers mois c'est-à-dire du 1^{er} janvier 1974 à la fin de septembre 1977, se chiffrait à 350. La totalité des fonctionnaires rayés des effectifs pendant cette période a été de 315. Donc, la différence est très petite» (30:110).

Le Service canadien des pénitenciers a alors cru à une pénurie de personnel et a estimé qu'il fallait, pendant une certaine période, affecter sur le terrain de nouvelles recrues sans formation suffisante, tout simplement parce qu'il fallait combler tous les postes essentiels. Il est évident que la présence d'un personnel insuffisamment formé trouble considérablement l'ordre dans nos établissements pénitentiaires.

211. En 1956, le *Rapport du Comité pour faire enquête sur les principes et les méthodes suivies au Service des pardons du ministère de la Justice du Canada (Rapport Fauteux)* mentionnait déjà ce problème de compétence et recommandait que le gouvernement fédéral assume la responsabilité de la garde de toutes les personnes condamnées à un emprisonnement de six mois ou plus. Tout en réalisant la complexité de la question, le Sous-comité estime que le gouvernement fédéral doit entreprendre des négociations avec les provinces dans le but de trouver la meilleure façon d'uniformiser, dans une certaine mesure, les opérations des services de correction fédéral et provinciaux.

212. Cette innovation pourra signifier l'élargissement du pouvoir juridictionnel fédéral qu'envisageait le *Rapport Fauteux*, auquel cas, des accords de partage des coûts devraient être conclus et le personnel de correction provincial, quand la chose est souhaitable ou nécessaire, pourrait adhérer au Service fédéral. En outre, étant donné que la formation que reçoit le personnel pénitentiaire n'est pas identique dans toutes les provinces, il faudrait instaurer de nouveaux cours de formation pour le personnel provincial et étudier les méthodes de formation employées dans chaque province pour voir si elles convien-

staff training, but of actually improving it as the Service learned from the methods used by one province or another.

213. Extension of federal jurisdiction, of course, might not be the only answer to the present problems. It might be sufficient simply to develop ways to increase cooperation and communication between the provincial and federal services. Certain programs and operations could be established which would be common to all institutions and would ensure fair treatment for inmates in all parts of the country, and provinces which for economic reasons found themselves unable to meet the correctional standards of the federal system and of other more wealthy provinces could be given federal financial support.

214. Whatever approach is taken, it is clear that there must be some attempt, in the interests of both fairness and efficiency, to ensure that all inmates, regardless of which province or correctional system they are in, are given equal treatment.

Recommandation 3

The federal government should commence discussions with the provinces with a view to establishing standardized correctional operations across the country.

CHAPTER V

THE CORRECTIONAL STAFF

"I would say that the system cries out for a program of staff development, and this can only occur over three, six, nine, twelve years. However, the program of staff development should be laid down so that an officer who comes in, shall we say, as a Correctional Officer 1 and who is prepared to apply himself can look forward to a career in the Penitentiary Service and perhaps ultimately go to the very top, one day be the Commissioner of Penitentiaries." Allen J. MacLeod, Former Commissioner of Penitentiaries (25:32).

"I have worked in medium, minimum and maximum, and after 10 years of that you get a little angry and very suspicious at almost anybody." A witness from the PSAC, Springhill Institution (9:6)

"One thing that I have against some of the officers, a lot of them, is that they have disregarded a code of ethics, and I think a code of ethics is something that should be more strongly proposed in their training program.... We do not get help from the guards. If there happens to be a guard in this institution who wants to be a part of some of the programs inside and give a little bit extra of his own time, then he is ostracized by the rest of the guards." Gwen Cameron, Spokesperson, Citizen Advisory Committee, Springhill.

Staff Attitudes

215. The evidence we heard on the position of the custodial staff convinced us they too are prisoners of the system and bound into the brutal ethic that dominates bad prisons. Some

ment au Service canadien des pénitenciers. Ces études pourraient non seulement permettre d'uniformiser la formation du personnel, mais aussi de l'améliorer vraiment car le Service s'initierait aux méthodes préconisées par l'une ou l'autre des provinces.

213. Il se peut que l'élargissement de la juridiction fédérale ne soit pas la seule réponse aux problèmes actuels. Peut-être suffirait-il de favoriser davantage la collaboration et la communication entre les divers services, tant fédéral que provinciaux. On pourrait adopter dans tous les établissements des programmes et des méthodes précis, et assurer ainsi un traitement équitable aux détenus de toutes les régions du pays. Par ailleurs, les provinces qui, pour des raisons économiques, ne sauraient satisfaire aux normes de correction du système fédéral et de celui d'autres provinces mieux nanties pourraient recevoir un appui financier du gouvernement fédéral.

214. Quelle que soit la méthode adoptée, il faut sans contredit déployer certains efforts, pour des motifs d'équité et d'efficacité, afin que tous les détenus reçoivent un traitement identique, sans égard à la province ou au système de correction auquel ils sont assujettis.

Recommandation 3

Le gouvernement fédéral doit entreprendre des négociations avec les provinces pour uniformiser les diverses méthodes de correction appliquées au pays.

CHAPITRE V

LE PERSONNEL CORRECTIONNEL

«Je dirais que le régime réclame un programme de perfectionnement du personnel, et cela ne peut se faire que sur une période de trois, six, neuf, douze ans. Toutefois, le programme de développement du personnel devrait être élaboré de telle façon que l'officier, lorsqu'il débute, disons comme agent de correction 1 et qui est prêt à faire les efforts nécessaires, puisse entrevoir une carrière dans le service des pénitenciers et, peut-être, un jour, se rendre tout en haut, comme Commissaire des pénitenciers.» L'ancien Commissaire des pénitenciers, Allen MacLeod (25:32).

«J'ai travaillé dans des institutions à sécurité minimale, moyenne et maximale et, après dix ans, on s'irrite et on se méfie de presque tout le monde.» Un témoin de l'AFPC, Institution Springhill (9:6).

«L'une de mes critiques à l'endroit de certains agents, de beaucoup d'entre eux, porte sur le fait qu'ils ont refusé d'adopter un code d'éthique, et je crois qu'on devrait insister davantage sur cet élément, dans le cadre de leur programme de formation.... Les gardiens ne nous aident pas. Si jamais un gardien de cet établissement désire participer à certains programmes qui y sont en vigueur et y consacrer un peu de temps libre, il est méprisé par ses collègues.» Gwen Cameron, porte-parole du Comité consultatif de citoyens, Springhill (9:52).

Les attitudes du personnel

215. Les témoignages que nous avons entendus sur la situation du personnel correctionnel nous ont convaincus qu'il est également prisonnier du système et ne peut que se soumettre à

manage to rise above it; others epitomize it; but the majority are simply ordinary decent men and women who take the course of least resistance, living with an oppressive system with little opportunity to do otherwise. In other words, they behave very much as most people do in unfortunate conditions.

216. The worst prisons in Canada's federal system in terms of reprehensible behaviour by staff are the Millhaven Institution, the British Columbia Penitentiary, the Correctional Development Centre and the Laval Institution. In these prisons there have been a series of incidents involving intentional interference with management responsibilities in an atmosphere of deliberate harassment and brutalization of inmates. In Millhaven hoodlum staff go further, threatening and assaulting other officers. The offending guards, although a minority at these penitentiaries, are major contributors to the atmosphere of confrontation which the Sub-Committee found to exist in them.

217. Both the Ontario Regional Director and a former Director of Millhaven Institution indicated their belief that a small group of guards at Millhaven are:

- harassing inmates;
- attempting to subvert the authority of the Director by threatening the withdrawal of services;
- intimidating staff who would not normally be party to either of the two types of actions mentioned. (38:15)

218. One P.S.A.C official in the Ontario Region admitted that he personally had had a problem. He received harassing telephone calls and there was a "rock-throwing incident". As a result he had to move his family (21:74). The Sub-Committee received other confidential information concerning incidents of employee harassment by fellow employees.

219. A similar situation exists at the C.D.C. (13:89).

220. The Sub-Committee even heard evidence concerning guards who have given known slashers razor blades and taunted them to slash themselves. On occasion the inmates have done as they were told. At B.C. Penitentiary at least nine inmates in one range slashed themselves on Christmas Eve 1976 after a guard left two razor blades in a cell and told them to "have a Merry Christmas and a slashing New Year".

221. To the inmates, the correctional officers are the visible instruments of the system that keeps them locked into a life, as well as a place, of directionless and frustrating idleness. These officers are regarded by some prisoners as "fair game" for continuing insults, abuse, minor physical annoyances and all the other manifestations of anger in a system with no constructive outlet and few other targets. In the absence of the stability and self-assurance that come from good training and a sense of professionalism, this behaviour has become reciprocal, with the staff and inmates locked into what amounts to an endless and mutually-destructive low-level verbal and psychological war-

l'attitude brutale adoptée dans les prisons où la situation laisse fort à désirer. Certains essaient de ne pas se conformer à cette attitude et d'autres de la contourner; toutefois, la plupart des employés sont tout simplement des citoyens ordinaires qui résistent le moins possible aux pressions, et subissent un système oppressif, sans pouvoir vraiment remédier à la situation. En d'autres termes, ils se comportent comme à peu près quiconque le ferait dans des conditions difficiles.

216. C'est à Millhaven, au Pénitencier de la Colombie-Britannique, au Centre de développement correctionnel, et à l'Institution Laval que l'on a décelé les attitudes les plus répréhensibles chez le personnel. Plusieurs incidents caractérisés par une ingérence intentionnelle dans les affaires de l'administration, dans une atmosphère de harcèlement et de brutalité envers les détenus, sont survenus dans ces établissements. A Millhaven, des employés peu scrupuleux n'hésitent pas à menacer et à attaquer d'autres agents. Bien qu'ils ne soient qu'une minorité, les audacieux de ces pénitenciers contribuent grandement à créer le climat de confrontation dont le Sous-comité a constaté l'existence.

217. Le directeur régional de l'Ontario et un ancien directeur de l'Institution Millhaven croient qu'un petit groupe de gardiens de Millhaven:

- harcèlent les détenus;
- tentent de renverser l'autorité du directeur en menaçant de ne pas s'acquitter de leurs tâches;
- intimident les employés qui ne se montrent pas partisans de l'une ou l'autre attitude. (38:15)

218. Un agent de l'AFPC de la région de l'Ontario a admis avoir été harcelé par téléphone, et avoir été victime d'un incident au cours duquel «des pierres ont été lancées chez lui», à la suite de quoi il a dû reloger sa famille (21:74). Le Sous-comité a reçu d'autres renseignements confidentiels se rapportant à des cas d'employés harcelés par certains de leurs collègues.

219. Une situation semblable existe au CDC (13:89).

220. Le Sous-comité a également entendu des témoignages concernant certains gardiens qui auraient remis des lames de rasoir à des détenus qui s'étaient déjà mutilés, en les invitant à répéter leur geste. Dans certains cas, des détenus se sont soumis à pareille «exhortation». Ce fut notamment le cas d'au moins neuf détenus d'une même unité au Pénitencier de la Colombie-Britannique, qui se sont mutilés la veille de Noël 1976, après qu'un gardien eut laissé deux lames de rasoir dans une cellule en souhaitant à tous «un Joyeux Noël et un Nouvel an taillé».

221. Pour le détenu, le gardien est le symbole même d'un système qui le tient enchaîné à une routine, et à un établissement où la vie n'a pas de sens et l'oisiveté est la règle. A l'intérieur d'un système hermétique dans lequel il existe peu de cibles pour épancher sa frustration, les prisonniers se sentent justifiés d'insulter, injurier, et bousculer constamment les gardes et de s'en prendre à eux. Le professionnalisme et l'entraînement n'étant pas la marque de commerce du Service des pénitenciers, les gardiens manquent d'assurance et de confiance en soi, de sorte que ce comportement est devenu réciproque, employés et détenus se trouvant tous dans des conditions

fare. This often sparks into violence, as happened recently at the Millhaven, Laval and British Columbia Penitentiaries. It continues over the months and years, as each side seeks the empty triumph of goading the other into reprisals. This imposes an almost unendurable strain on everyone in a penitentiary, whether employed or imprisoned there. More than any other single factor, it diverts the energies of all concerned away from any goals essential to the self-esteem of both sides.

222. Pressure and tension are constant on staff; the fear of making a mistake which could result in an escape, a hostage-taking situation, or some other form of violence, is always present. Threats are regularly received by staff—sometimes from friends of inmates or former inmates sometimes from fellow staff members. Many of them keep weapons at home and have unlisted telephone numbers. Reported incidents are rare but those that have occurred were serious.

223. Shiftwork, overtime and the fear resulting from the presence of ex-inmates and of inmates' families in the community affect the social and family life of penitentiary staff. Boredom, which destroys inmates has its effect on guards, and may manifest itself in the destruction of equipment or the harassment of inmates.

224. Staff perceive themselves as having fewer rights than inmates. They resent the erosion of their power over the inmates. Increased access by outside groups to the institutions, open visits, Inmate Committees, new programs, the presence of contraband and generally the lack of discipline and increased freedom of inmates are seen by correctional officers as causing a deterioration in security.

225. The self-image of correctional officers is poor. They do not see themselves as important contributors to penal justice but only as watchmen who contain men and ensure that they do not escape or do harm. The job provides little intellectual challenge or sense of achievement. They blame their poor community image on the media. They resent the perceived lack of management support. They admit they are ashamed of their jobs. The result is bitterness, low morale, disloyalty, loss of confidence and loss of pride both in their work and in the Service, which in turn accelerates the "burning out" of staff.

226. The ultimate weapon of the custodial officers is "security", and it can be—and has been—used quite effectively by the staff to demonstrate, not only to the inmates but also to themselves, that they are the final masters, in physical terms. We find when matters have gone beyond the unprofes-

sion favorisant une guerre psychologique et verbale de bas étage, permanente et destructrice. L'animosité qui en découle se traduit parfois par des actes de violence, comme ce fut le cas, il n'y a pas si longtemps, aux pénitenciers de Millhaven, de Laval et de la Colombie-Britannique. Cette violence latente peut subsister pendant des années, chaque clan cherchant à s'assurer un triomphe sans gloire ni lendemain en usant de représailles à l'endroit de son rival. Cette atmosphère soumet tous ceux qui partagent la vie pénitentiaire, qu'il s'agisse des employés ou des prisonniers, à une tension presque insupportable. Ce facteur, plus que tout autre, canalise les énergies des intéressés vers des objectifs entièrement différents de ceux qui tendent davantage au respect de chaque partie.

222. Les employés sont soumis sans répit à la tension et à la pression; ils vivent sans cesse dans la crainte de commettre une erreur qui pourrait provoquer une évasion, une prise d'otages, ou quelque autre forme de violence. Les employés sont régulièrement menacés, parfois par des amis des détenus, ou par d'anciens détenus, ou même par certains de leurs compagnons de travail. Nombreux sont ceux qui disposent d'armes à la maison et ne dévoilent pas leur numéro de téléphone. On ne signale que peu d'incidents mais, ceux qui surviennent sont graves.

223. Les contraintes résultant du travail par équipes et du temps supplémentaire, et la peur causée par la présence d'anciens détenus et de familles de détenus dans la collectivité, influent sur la vie familiale et sociale du personnel des pénitenciers. L'ennui, qui détruit les détenus, affecte aussi les gardiens; pour remédier à la situation, ces derniers détruisent parfois le matériel ou harcèlent les détenus.

224. Les membres du personnel ont l'impression que, sur le plan des droits, ils sont défavorisés par rapport aux détenus. Ils sont sensibles à la régression de leur autorité sur les détenus. Les facilités d'accès accordées aux groupes de l'extérieur, les visites libres, la création de comités de détenus, et l'implantation de nouveaux programmes, la contrebande, et, plus généralement, l'indiscipline, ainsi que la trop grande liberté, sont considérés par les agents de correction comme autant d'éléments qui compromettent la sécurité.

225. Les agents ont une assez piètre conception de leur rôle. Loin de croire qu'ils contribuent grandement à l'application du droit pénal, ils se considèrent tout simplement comme des gardiens chargés de surveiller des détenus et de les empêcher de s'évader ou de porter préjudice. Leur travail, en lui-même ne comporte aucun défi intellectuel, et ne leur procure pas beaucoup de satisfaction personnelle. Ils critiquent les médias pour avoir présenté à la population une image négative de leur rôle. Ils sont déçus du peu de soutien que leur accorde l'administration. Les employés avouent avoir honte de leur emploi. C'est pourquoi ils sont aigrés et démoralisés; ils manquent de loyauté et perdent toute confiance et toute fierté tant vis-à-vis de leur travail que du Service, ce qui accélère leur «épuisement».

226. L'ultime moyen de défense des gardiens est la «sécurité», et ils ont jusqu'à maintenant utilisé cet instrument très efficacement pour prouver aux détenus, et à eux-mêmes, que sur le plan physique, ils sont les maîtres absolus. Nous avons constaté que lorsque les événements dépassent les limites res-

sionally narrow limits of tolerance of the custodial staff, that their response tends to be an insistence on tighter and more rigid security. When this happens, not only do the work and socialization programs begin to suffer, but also the prison atmosphere becomes more than usually oppressive and potentially explosive. The suggestion given by Dragan Cernetic, former Director of the British Columbia Penitentiary, put an important point succinctly: "security comes first, but inmate programs are more important" (30:158). It is essential that this perspective prevail in the penitentiary system, although at present it unfortunately does not.

227. Custodial officers' inclination towards solving inmate-staff problems through increased security measures is often based on a not-unfounded apprehension for their own safety. They become trapped in a purposeless confrontation with men, many of whom have demonstrated an inability to control their potential for violence, and some of whom, like those imprisoned under the new 25-year-no-parole sentences, may feel they have nothing to lose. In addition, however, to their own safety and reasonable considerations of control of movement and function, we find that much of the insistence on increased security stems from other factors; they all have a cumulative corrosive effect on the penitentiary system.

228. Security assumes many forms. Sometimes "security considerations" become the reason why clean laundry is not available to inmates for weeks at a time. The sudden necessity to count and re-count, while the inmates wait in frustration and suppressed rage over what appears to be—and often is—intentional harassment, is another expression of tighter security. Inmates are sometimes awakened every hour by a custodial officer's keys or a boot banging on their cell doors on the pretext of a check that the inmates are present there and alive. There is an extraordinary disproportion between any realistic evaluation of the probability of escape and the zeal with which it is guarded against, and the practice is unknown in U.S. federal institutions. Inmates are also sometimes awakened at night by a staff member playing with the lights. We also heard evidence of staff at several institutions delaying meals and occasionally contaminating the food before it was delivered to inmates. (Inmates have sometimes also contaminated the food of staff members in the most gross ways when they have had the opportunity.)

229. We recognize that discretionary power must be conferred on staff to meet the legitimate security requirements of a penitentiary. Most staff members are mature and dedicated enough to use their authority for the intended purposes. Some, however, clearly abuse it. When this happens, there is almost no way the penitentiary management has been able to obtain reliable information about such abuse and no effective disciplinary measures exist to correct the situation. There is evidence, moreover, that management has not always made the neces-

treintes de la tolérance des gardiens, ces derniers réagissent généralement en réclamant des mesures de sécurité plus sévères. Dans de tels cas, non seulement les programmes de travail et de socialisation en souffrent, mais l'atmosphère générale de l'établissement devient plus opprimante qu'à l'ordinaire et incite davantage à la révolte. Dans son témoignage, l'ancien directeur du Pénitencier de la Colombie-Britannique, M. Dragan Cernetic, a énoncé un principe important: «Qu'on s'occupe d'abord de la sécurité, soit, mais qu'on se rappelle également que les programmes destinés aux détenus sont encore plus importants» (30:158). Il est essentiel que ce principe soit appliqué à l'intérieur du système pénitentiaire; malheureusement, tel n'est pas le cas à l'heure actuelle.

227. La tendance des agents pénitentiaires à vouloir résoudre les problèmes entre détenus et gardiens en renforçant les mesures de sécurité est souvent fondée sur une légitime appréhension pour leur propre sécurité. Ils sont pris au piège dans une vaine confrontation avec des hommes dont un bon nombre ont démontré leur inaptitude à contrôler leurs impulsions violentes, et dont certains, comme ceux qui sont emprisonnés pour 25 ans sans possibilité de libération conditionnelle, estiment qu'ils n'ont plus rien à perdre. Cependant, en plus de leur propre sécurité et de leur légitime souci de contrôler les déplacements et les comportements des détenus, d'autres facteurs semblent être à l'origine de leur insistance à renforcer la sécurité; ces facteurs ont tous des effets cumulatifs nuisibles sur le système pénitentiaire.

228. La sécurité revêt de nombreuses formes. Parfois, «des raisons de sécurité» sont invoquées pour justifier le refus de fournir aux détenus du linge propre pendant plusieurs semaines d'affilées. La soudaine nécessité de compter et de recompter les détenus qui attendent debout en contenant leur rage et leur frustration devant ce qui semble être—et qui est le plus souvent—du harcèlement volontaire, est une autre manifestation du renforcement de la sécurité. Il arrive que les détenus soient réveillés toutes les heures de la nuit par le bruit des clefs d'un gardien ou par un coup de pied dans la porte de la cellule sous prétexte de vérifier si tous les détenus sont présents et vivants. Il existe une disproportion extraordinaire entre l'évaluation réaliste des possibilités d'évasion et le zèle avec lequel on tente de les prévenir de s'évader; cette pratique est inconnue dans les institutions fédérales américaines. Parfois, les détenus sont également réveillés la nuit par un gardien qui manipule les interrupteurs d'éclairage. On nous a souvent évoqué des cas où des membres du personnel de plusieurs établissements retardaient un repas et souillaient parfois la nourriture avant qu'elle ne soit apportée aux détenus. (Il est arrivé également que des détenus souillent la nourriture des membres du personnel de la façon la plus immonde, lorsqu'ils en avaient la possibilité.)

229. Nous reconnaissons que le personnel doit être investi d'un pouvoir discrétionnaire pour répondre aux exigences légitimes de sécurité dans un pénitencier. La plupart des membres du personnel sont suffisamment conscients de leurs responsabilités pour user de leur autorité à des fins légitimes. Cependant, certains d'entre eux en abusent manifestement. Lorsque cela se produit, la direction du pénitencier n'a pratiquement aucun moyen d'obtenir des renseignements fiables pour établir la véracité de tels abus et aucune mesure disciplinaire n'existe

sary effort to investigate human lawlessness and subversion of the good order of the institutions. This could reflect their fear of blackmail in some instances, their collusion in others.

230. On a larger scale, various work and socialization programs are interfered with for security reasons—or an excuse of security—or are not allowed to be undertaken as a result of security pressures from the staff union—the Public Service Alliance of Canada, Solicitor General's Component. Such programs were stopped in the fall of 1976, for example, after the disturbances at the Millhaven and British Columbia Penitentiaries, and were only beginning to be re-instituted four or five months later, stimulated by the Sub-Committee's inspections of those institutions. We should also note that "security problems" arising out of internal tensions following a major disturbance were cited to us as the justification—which we were assured was not punitive—for only feeding inmates twice a day. This is unacceptable.

231. The inmates of the Correctional Development Centre, mostly drawn from the suspected rioters at Laval, have been confined to their cells for 23 hours a day or more, and denied the usual privileges. Such practices are unacceptable.

232. The variations on these themes are endless. Increased security may indeed be required at times, but we find that much of what occurs is flavoured with a heavy dose of self-righteousness on the part of the custodial staff, in almost the same way as the inmates, on the other side of a deep gulf of mistrust and non-communication, tend to assume the self-serving posture of innocent victims in a situation for which they refuse to acknowledge any responsibility. These collateral uses of security for purposes not reasonably connected with legitimate requirements have about them all the elements of a self-fulfilling prophecy. Once the zone of legitimacy has been left behind, the demand for escalating security is the surest guarantee that more will be needed.

233. Morale is generally low among custodial staff. We attribute this primarily to a lack of discipline. By "discipline" we do not mean polished buttons and military creases in the trousers. Rather we refer to the interlocking trust that every correctional officer must be able to repose in each of the others, reflecting a confidence that each person, whether peer or superior, will do his duty. True discipline is a result of professionalism.

234. The "guards' code" appears to be just as strong, and just as destructive, as the "inmates' code". Every custodial officer realizes that his safety, his satisfaction with his work and his success in the conditions in which he finds himself all depend not only on his own behaviour but also on that of each of his associates. Yet officers in more than one of our institutions are genuinely apprehensive about misconduct, trou-

pour remédier à cette situation. De plus, il a été prouvé que la direction ne faisait pas toujours l'effort nécessaire pour enquêter sur l'anarchie et la subversion qui troublent l'ordre dans les établissements. Dans certains cas, ceci pourrait traduire une crainte du chantage et une certaine connivence avec les gardiens.

230. Dans une plus large mesure, différents programmes de travail et de socialisation sont interrompus pour des raisons de sécurité—ou sous le prétexte de la sécurité—ou sont interdits pour des motifs de sécurité à l'instigation du syndicat du personnel (l'Alliance de la Fonction publique du Canada, élément du Solliciteur général). Par exemple, de tels programmes ont ainsi été interrompus au cours de l'automne 1976, à la suite de troubles survenus dans les établissements de Millhaven et de la Colombie-Britannique, et la reprise des activités n'est intervenue que 4 ou 5 mois plus tard, à la faveur des inspections menées par le Sous-comité dans ces établissements. Il convient également de remarquer que «des problèmes de sécurité» qui résultent de tensions internes à la suite de désordres graves ont été invoqués pour justifier le fait que les détenus n'aient reçu que deux repas par jour. On nous a assuré que cette mesure n'avait aucun caractère punitif. Ceci est inacceptable.

231. Des détenus du Centre de développement correctionnel, dont plusieurs étaient soupçonnés d'avoir été les instigateurs de la mutinerie à l'Institution Laval, ont été enfermés dans leur cellule pendant plus de 23 heures par jour et se sont vus refuser les privilèges normaux. De telles pratiques sont inacceptables.

232. Les variantes sur le même thème sont innombrables. Naturellement, un renforcement de la sécurité est parfois justifié, mais nous estimons que la plupart de ces événements sont teintés d'une forte dose d'autoritarisme de la part du personnel pénitentiaire et que, de l'autre côté de ce fossé de méfiance et d'incommunicabilité, les détenus cherchent à se faire passer pour d'innocentes victimes dans une situation pour laquelle ils déclinent toute responsabilité. Cette utilisation présentée de la sécurité à des fins qui sont sans rapport avec les exigences normales présentent tous les caractères d'un phénomène inéluctable. Une fois qu'on est sorti de la légitimité, l'instauration d'une plus grande sécurité est la meilleure garantie pour qu'on en ait encore davantage besoin.

233. Le moral du personnel pénitentiaire est généralement bas. L'absence de discipline en est la cause. Par «discipline», nous ne voulons pas parler de l'éclat des boutons de vareuse ni des plis du pantalon. Nous faisons plutôt allusion à la confiance mutuelle que tout agent correctionnel devrait pouvoir placer dans les autres agents, étant conscient que chacun, qu'il s'agisse d'un pair ou d'un supérieur, fera son devoir. La véritable discipline est l'aboutissement de l'éthique professionnelle.

234. Le «code des gardiens» semble tout aussi efficace et tout aussi destructeur que le «code des détenus». Tout gardien est conscient de ce que sa sécurité, sa satisfaction dans le travail et son succès dans les conditions où il se trouve dépendent non seulement de son propre comportement, mais également de celui de ses collègues. Pourtant, dans plusieurs établissements, les agents ont une véritable crainte des fautes

blemaking or ordinary stupidity by their fellow officers—which, in a prison setting, can be potentially disastrous. Despite this they are under intolerable pressure not to break the rule of silence that the custodial staff, in their insecure and embattled insolation have imposed on and tolerate among themselves. If they report such breaches of discipline, they are likely to find little support from their colleagues, given that all are familiar with the stories of slashed tires, scraped automobile fenders and doors, telephoned threats and other forms of reprisals against those who dare place duty above silence.

235. We find that the impetus for enforcement of, as opposed to acquiescence in, this "code" resides in a small number of staff at any given institution. This can be expected in a service in which discipline and morale are so poor that nominal authority, both with respect to the inmates and among themselves, has been displaced by the rule of superior physical force.

236. The raison d'être of the Penitentiary Service, which ought to be primarily defined in terms of the successful re-integration into society of the inmates, is easily lost sight of by men whose energies must be mainly devoted to self-protection and survival in what can sometimes only be accurately described as a nerve-racking jungle. For a custodial officer to try faithfully to adhere to the official policies of the Canadian Penitentiary Service which, for all their shortcomings, are an attempt to ensure correctional success, often places him in an intolerable conflict between the demands of his peers and the needs of the inmates. In this "them or us" situation, the choice, according to the familiar operations of ordinary human nature, is generally dictated by immediate self-interest rather than by any long-term or theoretical concern for the inmates' eventual return to the community or for the problems that Canadian society, however imperfectly, is attempting to deal with through its penitentiary system.

237. All this can be summarized by saying that a correctional officer, in the argot of the prison sub-culture, is under extraordinary peer-group pressure to demonstrate that he is not a "con lover". In terms of the psychological reality of the penitentiary, as opposed to the official picture presented by the Penitentiary Service for public consumption, a correctional officer can only maintain his personal integrity, self-respect and the respect of his associates by conforming to the group attitude of militant and belligerent solidarity.

238. Given that this is almost on the fundamental level of a personal survival need, the perceived threats to the custodial officers come not only from the inmates but also from the administrative staff responsible for directing and managing the penitentiary system and the institution. There are many directives issued from above that attempt to implement modern penological techniques and approaches aimed at fostering rehabilitation of inmates. From the point of view of the staff officer in contact with prisoners, these often are inconsistent with his experience, and are seen as requiring him to behave in a way that contradicts his own perception of what he must do in order to function successfully in the bizarre and twisted

d'inconduite et de la bêtise des autres agents, lesquelles peuvent avoir des conséquences désastreuses dans le milieu carcéral. Malgré cela, ils sont strictement tenus de respecter la règle du silence imposée parmi les agents, du fait de leur insécurité et de leur isolement. Si un agent fait état de l'indiscipline d'un de ses collègues, il ne peut s'attendre à recevoir l'appui des autres gardiens, étant donné que tous ceux-ci ont vu de nombreux exemples de pneus lacérés, de portières ou de pare-chocs rayés, de menaces téléphoniques et autres formes de représailles à l'endroit de ceux qui ont fait passer le devoir avant le silence.

235. Nous estimons que le zèle à appliquer ce «code» à la lettre au lieu de l'observer simplement est le fait d'un petit nombre d'agents dans chaque établissement. Une telle situation est normale dans un service où la discipline et le moral laissent à désirer au point que l'autorité nominale, tant à l'égard des détenus qu'à l'égard des autres agents, a été remplacée par la loi du plus fort.

236. La réinsertion sociale des détenus, raison d'être du Service canadien des pénitenciers, passe souvent au second rang pour le personnel dont l'énergie est consacrée à leur propre protection et à leur survie dans un milieu qu'on peut le plus souvent qualifier à juste titre de jungle sans merci. Le fait, pour un gardien, d'essayer d'appliquer fidèlement la politique prônée par le Service canadien des pénitenciers, laquelle, malgré toutes ses imperfections, constitue une tentative pour assurer le succès de la détention, le place souvent devant un dilemme presque insoluble entre les exigences de ses collègues et les besoins des détenus. Dans un contexte où s'applique la règle «c'est eux ou nous», le choix, selon les réactions ordinaires de la nature humaine, est généralement dicté par l'intérêt immédiat plutôt que par les préoccupations théoriques ou à long terme concernant l'éventuel retour des détenus dans la collectivité ou les problèmes que la société canadienne essaie de résoudre, même imparfaitement, à l'aide du système pénitentiaire.

237. Résumons en constatant la pression très forte subie par l'agent correctionnel de la part de ses collègues pour démontrer qu'il n'est pas—pour reprendre le jargon de la sous-culture carcérale—«vendu à la cause des détenus». Par opposition à l'image officielle présentée au public par le Service canadien des pénitenciers, l'agent correctionnel, dans la réalité psychologique du pénitencier, ne peut sauvegarder son intégrité personnelle, son amour-propre et le respect de ses collègues qu'en se conformant à l'attitude militante du groupe et en respectant la solidarité collective à l'encontre des détenus.

238. Étant donné qu'il y va de sa survie personnelle, l'agent pénitentiaire se sent menacé non seulement par les détenus, mais également par le personnel administratif chargé de diriger et d'administrer le régime ainsi que l'institution pénitentiaire. Les hautes instances du système émettent de nombreuses directives qui visent la mise en oeuvre des techniques pénologiques modernes devant favoriser la réadaptation du détenu. Du point de vue de l'agent correctionnel qui est en contact avec les détenus, ces directives contredisent souvent son expérience et lui donnent l'impression qu'on lui ordonne d'adopter un comportement contraire à celui qui lui semblerait opportun pour gagner la partie dans ce monde étrange où il

world in which he works. Management is therefore no less of an enemy to the correctional staff than the inmates.

239. In coping with this problem in particular, the union has become the primary refuge of the correctional staff. The Solicitor General's Component of the Public Service Alliance of Canada is pervaded by a "garrison mentality" that, as we have tried to show, it would be simplistic to attribute to selfish obstructionism or to dismiss as something that is intrinsic to trade unionism *per se*. Like everything else about the penitentiary system, there are genuine abuses in the Public Service Alliance, among them questionable voting procedure in some areas, and failure to perceive and act intelligently on problems that are capable of resolution even under the present difficult circumstances. Generally speaking, however, the union presents the only avenue, albeit an inappropriate one in many cases, for some sort of resolution of the host of problems facing the staff. Union-management struggles, ranging from threats of strikes and withdrawal of overtime to bellicose resistance to necessary disciplinary measures, are consequently endemic in Canadian penitentiaries. As more than one witness told us, the prisoners are the least problem of all—although the inevitable result of everything that goes on is that they wind up suffering the most.

240. Canadian penitentiaries began to be "opened up" several decades ago with the gradual abandonment of corporal punishment and the rules requiring silence and extended time in the cells. These reforms also saw the introduction of programs of work and socialization that were novel, at least in Canada. Superimposing these new patches on what remained essentially a monolithic old system did not, unfortunately, succeed in accomplishing the bright hopes of their innovators—men and women, who, in retrospect, must be regarded as courageous public servants and political officials. Instead the changes served primarily to require staff and inmates alike to behave in some ways that were inconsistent with the overwhelming thrust of our traditional system, without breaking down the core of repression upon which that system is built.

241. The results of our first tentative attempts at correctional reform have therefore fallen between two stools with a consequent untoward impact on correctional staff. Their role has become confused, and many staff members—particularly more senior ones—tend to look back at the way things were before the time of change as some sort of golden age of regimentation in which everyone knew his place and what was expected of him. We are convinced, however, that the essence of the present problem is not that we have gone too far, but rather that we attempted to go as far as we did without giving up the security, such as it was, of a system that placed almost exclusive reliance on external coercion and superior physical, as opposed to moral, force. Much of the current union effort is devoted to throwing off the present stifling web of frustrating ambiguity by reinstating, both on a person-to-person and on an institutional level, practices that have been officially abandoned or condemned by the Canadian Penitentiary Service for a decade. By and large, this effort has succeeded, and our

travaille. C'est pourquoi la direction est perçue par le personnel pénitentiaire comme un ennemi au même titre que les détenus.

239. Face à ces problèmes particuliers, le syndicat est devenu le principal refuge du personnel pénitentiaire. L'élément du Solliciteur général de l'AFPC est animé par une «mentalité de garnison» qu'il serait simpliste, comme nous avons essayé de le montrer, d'attribuer à une volonté égoïste de faire de l'obstruction ou de rejeter en tant qu'élément intrinsèque au syndicalisme. Comme ailleurs dans la structure pénitentiaire on trouve au sein de l'AFPC des abus potentiels, tels une procédure de vote douteuse et l'incapacité d'analyser et de résoudre intelligemment des problèmes qui, même dans les circonstances actuelles difficiles, ne sont pas nécessairement insolubles. Cependant, de façon générale, le syndicat constitue le seul recours pour tenter de résoudre les innombrables problèmes auxquels fait face le personnel, même si dans bien des cas, ce recours est inapproprié. Les actions déclenchées par la direction du syndicat, qui vont de la menace de grève et de la suppression des heures supplémentaires à la résistance farouche face à des mesures disciplinaires justifiées, constituent donc un phénomène endémique dans les pénitenciers canadiens. Comme nous l'avons souvent entendu dire, les détenus sont la dernière préoccupation du syndicat, même s'il en résulte inévitablement que ce sont eux qui en pâtissent le plus.

240. Les pénitenciers canadiens ont commencé à s'humaniser il y a plusieurs décennies, avec l'abandon progressif des châtiments corporels, et des règlements exigeant le silence et l'isolement prolongé dans les cellules. Ces réformes se sont aussi accompagnées, du moins au Canada, d'un nouveau type de programmes de travail et de socialisation. D'avoir greffé ces nouvelles structures à ce qui demeurait essentiellement un vieux système monolithique, n'a malheureusement pas permis de concrétiser les brillants espoirs de leurs promoteurs qui, rétrospectivement, doivent être considérés comme des fonctionnaires et des hommes politiques courageux. Au lieu d'atteindre les objectifs visés, ces changements ont surtout eu pour effet de contraindre les détenus ainsi que le personnel à se comporter d'une façon incompatible avec l'accablante pression qu'exerce le système traditionnel, sans réussir à briser le noyau de répression autour duquel ce système a été conçu.

241. Les premières tentatives de réforme correctionnelle ont par conséquent échoué et ont eu des répercussions défavorables sur le personnel de correction. Leur rôle est devenu confus, et un grand nombre d'employés, particulièrement les plus anciens, ont tendance à considérer l'époque qui a précédé ces changements comme une espèce d'âge d'or de l'enrégimentation, où chacun connaissait son rôle et savait ce qu'on attendait de lui. Nous sommes toutefois convaincus que le fond du problème actuel n'est pas d'être allé trop loin, mais provient plutôt de ce que nous ayons tenté de nous rendre aussi loin que possible, sans abandonner pour autant la sécurité de l'ancien système, qui se fondait presque exclusivement sur des mesures coercitives extérieures et la force physique, par opposition à la persuasion morale. L'effort actuel du syndicat vise surtout à rejeter ce réseau étouffant d'ambiguïté et de frustration, en rétablissant, tant au niveau individuel qu'à celui de l'établissement, des pratiques qui ont été officiellement abandonnées ou condamnées par le Service canadien des pénitenciers depuis

correctional efforts, as opposed to our custodial practices, are consequently paralysed in the middle of this union-management deadlock.

242. We heard much evidence, tinged with more than a bit of unobjective nostalgia, about the experience of custodial staff in the pre-reform years when corporal punishment, "closed" institutions, and the rest of the old ways and the old certainties existed. As one witness from this era testified, however, the result of such policies was not only absolute order but also an absolute and settled expectation of "100 per cent recidivism" (32:5). It is obvious that whatever may have been the situation in the past, to attempt to deal with the problems facing custodial staff today by acceding to pressure to turn back the clock would deny any hopes in this country to achieve a humane and effective correctional system.

Principle 5

Ways must be found to enlist the commitment, the reservoir of correctional expertise, the basic humanity and the capacity of the custodial staff to act as successful role-models for inmates in a cooperative effort to accomplish the great tasks that lie ahead for the Canadian Penitentiary Service.

243. We do not suggest that the custodial staff is the only aspect of the system that must change. The problem is in fact three-sided, involving staff, management and prisoners, each of which is separated from the others by entrenched attitudes of confrontation, mistrust and deep suspicion. These mutual antagonisms stem from factual causes that can and must be corrected by a significant reform effort involving all levels of the penitentiary system. Penitentiaries have been subjected to a great deal of tinkering, which has done more to unsettle matters than to improve them. At this point, success will only be achieved through a determined, far-reaching and courageous commitment to fundamental reform.

244. With respect to inmates, we have already proposed a re-defining of the purposes for which individuals ought to be imprisoned. This, coupled with an examination of the criminal justice system as a whole, and in particular, its sentencing practices, along with further remedial measures we recommend later in this Report, should do much to remedy problems centred on the attitudes and behaviour of inmates. Management—the second of the three main elements or interests in the penitentiary system—is made the subject of appropriate recommendations in the next chapter of this Report. It is in this context of the need for constructive response by all concerned that the following proposals with respect to custodial staff should be understood.

Selection As It Is

245. The difficulty faced by the Canadian Penitentiary Service in obtaining good recruits reflects the low esteem in which it is held—unlike the Federal Bureau of Prisons in the United States, which has hundreds of good applications for every position. Only in the Maritimes is there a waiting list for employment as a correctional officer. The job attracts semi-skilled and unskilled individuals who drift into such employ-

une décennie. Cette stratégie a dans l'ensemble réussi, et nos efforts de réadaptation, par opposition à nos pratiques de détention, sont par conséquent paralysés en raison de l'impasse dans laquelle se trouvent le syndicat et l'administration.

242. Nous avons entendu de nombreux témoignages, teintés d'une bonne dose de nostalgie subjective, sur l'expérience qu'ont vécue les gardiens au cours des années qui ont précédé la réforme, lorsque les sanctions corporelles, les établissements «clos», et tous les autres anciens moyens et certitudes existaient. Toutefois, comme l'a souligné l'un des témoins de cette époque, pareilles méthodes assuraient non seulement un ordre absolu, mais aussi un taux fixe de «cent pour cent de récidive» (32:5). Manifestement, quelle qu'ait pu être la situation antérieure ce serait abandonner tout espoir de mettre sur pied un système correctionnel humain et efficace au Canada, que de tenter un retour en arrière.

Principe 5

Il faut trouver les moyens pour s'assurer que la participation des gardiens, leurs connaissances pratiques en matière de correction, et le potentiel humain pourront réussir à jouer un rôle modeste auprès des détenus, dans un effort de collaboration, qui permettrait au Service canadien des pénitenciers d'accomplir les importantes tâches qui l'attendent.

243. Nous ne prétendons pas que les gardiens sont l'unique «rouage» du système qui doit changer. En fait, le personnel, l'administration, et les détenus constituent trois aspects de ce problème, chaque groupe étant séparé l'un de l'autre par des attitudes antagonistes bien ancrées, un manque de confiance et des doutes profonds. Ces oppositions proviennent de situations qui peuvent, et doivent, être corrigées grâce à une véritable volonté de réforme à tous les niveaux du système pénitentiaire. La structure des pénitenciers a été souvent remaniée entraînant une détérioration plutôt qu'une amélioration de la situation. En l'état actuel des choses, la réussite est nécessairement fonction d'un engagement indéfectible, courageux et de grande envergure en vue d'une réforme fondamentale.

244. Pour ce qui est des détenus, nous avons déjà proposé une redéfinition des objectifs de l'incarcération. Cette mesure, à laquelle viennent se greffer un examen du système de justice pénale en général et des pratiques en matière de sentence en particulier ainsi que des autres mesures de correction que nous recommandons dans ce rapport, devrait grandement contribuer à résoudre les problèmes que posent les attitudes et le comportement des détenus. L'administration, soit le deuxième des trois principaux éléments ou centres d'intérêts du système pénitentiaire, fait l'objet de recommandations appropriées au chapitre suivant. C'est dans le contexte du but constructif que tous les intéressés doivent poursuivre, que s'inscrivent les propositions suivantes sur le personnel de correction.

Méthodes de sélection actuelles

245. Les problèmes de recrutement du Service canadien des pénitenciers reflètent le peu de considération qu'on porte à cet organisme, contrairement au *Federal Bureau of Prisons* des États-Unis, qui reçoit des centaines de demandes valables pour chaque poste. Ce n'est que dans les Maritimes qu'il existe une liste d'attente pour le poste d'agent correctionnel. Ce poste intéresse les travailleurs sans spécialisation et semi-spécialisés,

ment attracted by its regular income and stability without any other significant motivation to work in prisons. Approximately eight out of ten persons entering employment as correctional officers are either retired military personnel or younger men starting out on a working career who were likely to have been unemployed at the time.

246. According to the Willett Project (a 1973 study at the Kingston Correctional Staff College), selection of candidates for correctional officer positions is a rather casual, spontaneous procedure; basic information on candidates is lacking at the interview; interviewers are not trained in selection; the profile reports do not relate to confidential assessments used while under training or on subsequent operational service; there is no feedback to selectors about the effectiveness of their work; pre-selection information provided candidates is inadequate.

247. Only a small percentage (approximately 4%) of Canadian Penitentiary Service employees remain in the Service until retirement age, an abnormally low number. Of 746 people who left the Canadian Penitentiary Service in the 1974-75 fiscal year, 421 were correctional officers. Only 21 left because of retirement; 53 resigned for outside employment and 237 left for "personal reasons". The problem is most acute in British Columbia. The separations by region were as follows:

Maritimes.....	18
Quebec.....	64
Ontario.....	89
Prairies.....	50
Pacific.....	198

The region for the two remaining separations are unknown.)

248. It is the young officers who are leaving. Of those who separated, 138 were between the ages of 20 and 24 which represented 32.8% of the total number of CX separations and 19% of the age band population in the Service. Another 98 or 23% were in the age group 25 to 29, representing 19.1% of that age group. Significantly 17 or 65.4% of the employees in the age group 16 to 19 separated. (In our view this latter age group is too young to be considered for penitentiary work.)

249. The following table indicates the turnover rates for correctional officers and classification officers during the period April 1, 1976 to March 31, 1977.

Turnover Rates by Region—1976-77

	Correctional Officers	Classification Officers
Atlantique.....	3.5%	13.3%
Québec.....	6.0	15.6
Ontario.....	6.0	14.0
Prairies.....	8.9	18.9
Pacifique.....	14.4	20.0

qui sont intéressés par le revenu régulier et la stabilité qu'il offre, sans être vraiment attirés par le travail dans les prisons. Environ 8 personnes sur 10, qui sont engagées à titre d'agent correctionnel, sont soit des militaires à la retraite, soit des jeunes gens au début de leur carrière, vraisemblablement sans emploi au moment du recrutement.

246. Selon le projet Willett (étude menée en 1973 sur le Collège de formation du personnel correctionnel de Kingston), la sélection des candidats pour des postes d'agent correctionnel n'est assujettie à aucun processus coordonné et se fait rapidement. Lors de l'entrevue, il arrive qu'on ne dispose pas des renseignements fondamentaux sur le candidat; les personnes chargées des entrevues n'ont pas la formation voulue; les rapports sur les candidats diffèrent des évaluations confidentielles faites pendant la période de formation du candidat ou à la suite des tâches ultérieures; on ne fait pas rapport aux agents de recrutement de l'efficacité de leur travail; les renseignements fournis aux candidats avant la sélection sont insuffisants.

247. Seul un faible pourcentage (environ 4%) des employés du Service canadien des pénitenciers restent en fonction jusqu'à l'âge de la retraite, ce qui est une proportion anormalement basse. Sur les 746 personnes qui ont quitté le Service canadien des pénitenciers au cours de l'année financière 1974-1975, 421 occupaient des postes d'agents correctionnels. Seulement 21 d'entre eux ont quitté le Service parce qu'ils avaient atteint l'âge de la retraite; 53 ont démissionné pour occuper un autre emploi, et 237 sont partis pour des raisons personnelles. Le problème est particulièrement grave en Colombie-Britannique. Voici la répartition des départs par région:

Maritimes.....	18
Québec.....	64
Ontario.....	89
Prairies.....	50
Pacifique.....	198

(On ignore de quelles régions venaient les deux autres personnes.)

248. Ce sont les jeunes agents qui démissionnent. De tous ceux qui ont quitté leur emploi, 138 étaient âgés de 20 à 24 ans, ce qui représente 32.8% de la totalité des départs chez les CX, et 31.9% des employés de ce groupe d'âge dans le Service; 98 autres agents, soit 23%, étaient âgés de 25 à 29 ans, ce qui représente 19.1% du nombre total d'employés de ce groupe d'âge. Fait intéressant, 17 agents, soit 65.4% du groupe des 16 à 19 ans ont quitté le Service. (Nous estimons que des personnes âgées de 16 à 19 ans sont trop jeunes pour travailler dans un pénitencier.)

249. Le tableau suivant indique le taux de roulement chez les agents correctionnels et de classement au cours de la période s'échelonnant du 1^{er} avril 1976 au 31 mars 1977.

Taux de roulement par région—1976-1977

	Agents correctionnels	Agents de classement
Atlantique.....	3.5%	13.3%
Québec.....	6.0	15.6
Ontario.....	6.0	14.0
Prairies.....	8.9	18.9
Pacifique.....	14.4	20.0

250. The high rates for classification officers across the country is due to the fact that they prefer to work in the provincial systems or the Parole Service where the work is less demanding and they can work in the community. Also their work is restricted in federal penitentiaries—particularly maximum security institutions—because programs are subject to the security requirements of the institutions.

251. As noted in briefs from the Public Service Alliance and from various studies, there is a lack of clearly defined career channels from the Canadian Penitentiary Service and to other areas of the corrections community and the Public Service. According to the 1976 *Correctional Manpower Planning, Training and Development Project*, (Carleton University Study), the "lack of job mobility and career opportunity in Canada's correctional system is in part explained by the existence of many dead-ended jobs and reliance on academic credentials for entry into higher level jobs" (p. 62). There should be an active and effective recruiting program based upon the concept of a *professional* career. Selection, salary, opportunities for advancement, and pension should all be part of the motivation, along with a sense of professionalism itself. The Sub-Committee believes that the appropriate model for the professionalism of a penitentiary service is a police model. Of the possible police models, the most appropriate in our view is the R.C.M. Police.

Principe 6

A staff that is well-selected, well-motivated and well-paid is a key to any program of penitentiary reforms. Penitentiary work should be a professional career service modelled as far as practicable on the R.C.M. Police.

Selection As It Should Be

252. An unacceptably high proportion of present staff have not been hired for any reason other than the fact that the Canadian Penitentiary Service is desperate for persons to fill poorly paid and low-status positions in dangerous and unrewarding conditions working with undertrained associates in a hostile and low-morale environment. The Canadian Penitentiary Service will never be able to have an adequate choice among persons available in the labour force until these conditions change.

253. The selection guidelines and abilities required of a candidate as set out in the selection standards require such qualities as the ability to carry out instructions and procedures and the ability to maintain security, to supervise and to make oral and written reports. The Sub-Committee is of the opinion

250. Le taux de roulement élevé chez les agents de classement du pays est dû au fait qu'ils préfèrent travailler dans les systèmes provinciaux ou pour le Service des libérations conditionnelles, où le travail est moins exigeant, et se fait au sein de la collectivité. De plus, dans les pénitenciers fédéraux, plus particulièrement dans les institutions à sécurité maximale, le travail est limité parce que les programmes sont assujettis aux exigences de sécurité des institutions.

251. Comme cela a été souligné dans les mémoires de l'Alliance de la Fonction publique et dans diverses autres études, les possibilités de promotion au SCP, vers d'autres secteurs du domaine correctionnel et vers la Fonction publique ne sont pas définies assez clairement. Selon une étude menée par l'Université Carleton en 1976 sur la planification, la formation et le perfectionnement du personnel correctionnel—*Correctional Manpower Planning, Training and Development Project*, «l'absence de mobilité de la main-d'oeuvre et les faibles possibilités de carrière offertes aux employés du régime correctionnel canadien s'expliquent partiellement par l'existence de nombreux postes plafonnés et par la nécessité de posséder un diplôme universitaire pour accéder aux postes de niveau plus élevés» (p.62). Il devrait y avoir un programme de recrutement efficace fondé sur le concept d'une carrière professionnelle. La sélection, le salaire, les possibilités d'avancement et la retraite devraient être des éléments de motivation au même titre que le sentiment d'occuper un poste professionnel. Le Sous-comité estime que l'idéal de professionnalisme d'un service pénitentiaire est celui des forces policières. D'après nous, la GRC constitue le modèle le plus approprié à cet égard.

Principe 6

Un personnel trié sur le volet, animé des meilleures intentions et bien rémunéré constitue un des éléments essentiels de toute réforme pénitentiaire. Le travail dans un pénitencier devrait être considéré comme une carrière professionnelle et s'inspirer autant que possible du service dans la Gendarmerie royale.

Comment devrait se faire la sélection

252. Il est inacceptable qu'une si forte proportion du personnel actuel ait été embauchée pour la seule raison que le Service canadien des pénitenciers cherchait désespérément des personnes disposées à occuper des postes mal rémunérés, sans prestige, dans des conditions dangereuses et ingrates, et disposées à travailler avec des collègues incompetents dans un milieu hostile et démoralisant. A moins que ces conditions ne changent, le Service canadien des pénitenciers ne pourra jamais recruter les compétences voulues sur le marché du travail.

253. Les critères de sélection demandent de la part des postulants l'aptitude à exécuter les ordres, à se conformer aux procédures établies, à maintenir la sécurité, à surveiller et à présenter des rapports oraux et écrits. Le Sous-comité est d'avis que l'on n'attache pas suffisamment d'importance aux

that there is insufficient emphasis placed on the personal qualities of the individual such as patience, sensitivity, understanding the motivation of others, the ability to get along with others, stability to cope maturely with stress, the ability to handle authority, and especially skills and motivation in interpersonal communication.

254. The Sub-Committee was impressed by the basic qualifications of the U.S. Federal Bureau of Prisons. The Bureau requires that a correctional officer have 3-1/2 previous years' experience in work such as: teaching or instructing, especially with adults or disadvantaged groups; counselling in a welfare or social service agency; sales work involving extensive person-to-person relationships; corrections or rehabilitation; interviewing and counselling; supervision or leadership; enforcing rules and regulations relating to safety, health or protection. Education may be substituted for experience; a full semester of graduate study in criminology or social sciences, following a first degree, is fully qualifying for a grade one guard position. The Bureau also looks for officers with qualifications which enable them to relate to inmates of specific age groups and ethnic and cultural backgrounds.

255. The Sub-Committee agrees with the statement in Rule 46 (1) of the *U.N. Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* that: "The prison administration shall provide for the careful selection of every grade of the personnel, since it is on their integrity, humanity, professional capacity and personal suitability for the work that the proper administration of the institutions depends".

256. All applicants should be put through appropriate personality testing to ensure that they have the aptitude, maturity and self-discipline required for correctional work. Furthermore, all of them should be required to go through security clearance. This was not permitted by the Public Service until 1974, and to date only some 22% of all penitentiary staff have been subject to such clearance.

Recommendation 4

The basic qualification for a correctional officer must be a grade 12 education (or its tested equivalent) and a minimum of three years' experience in a field involving extensive person-to-person relationships (teaching, corrections, counselling, supervision, sales). Additional education should be substitutable for experience or additional experience for education. The selection procedure must carefully consider the psychological attributes of prospective recruits to ensure their aptitude, maturity, stability and self-discipline for penitentiary work. They must also be required to pass full security clearance.

qualités personnelles des candidats, comme la patience, la sensibilité, la compréhension d'autrui, la sociabilité, ainsi que l'aptitude à travailler sous pression et à user de discernement dans l'exercice de son autorité et surtout la capacité et la volonté de communiquer avec son entourage.

254. Le Sous-comité estime que les pré-requis fondamentales du *Federal Bureau of Prisons* des États-Unis sont beaucoup plus appropriés. En effet, le Bureau exige d'un agent correctionnel trois ans et demi d'expérience soit à titre d'enseignant ou de moniteur, plus particulièrement auprès des adultes ou de groupes de défavorisés; soit à titre de conseiller dans un organisme de bien-être ou de service social; ou encore dans le domaine de la vente qui exige des relations interpersonnelles approfondies, dans le domaine de la réforme ou de la réadaptation; dans celui des entrevues ou de l'orientation, de la surveillance ou de la direction; ou enfin, dans la mise en application de règles et règlements se rapportant à la sécurité, la santé ou la protection. La scolarité peut aussi tenir lieu d'expérience. Un semestre d'études supérieures en criminologie ou en sciences sociales est considéré comme suffisant pour le poste de gardien de premier échelon. Le Bureau recrute aussi des agents ayant les qualités voulues pour communiquer avec des groupes de détenus d'âge précis et d'origine ethnique et culturelle déterminée.

255. Le Sous-comité souscrit entièrement à la règle 46 (1) de l'*Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus* (Nations Unies) qui stipule: «L'administration pénitentiaire doit choisir avec soin le personnel de tout grade car c'est de son intégrité, de son humanité, de son aptitude personnel et de ses capacités professionnelles que dépend une bonne gestion des établissements pénitentiaires.»

256. Tous les candidats devraient être soumis à des tests de personnalité appropriés afin d'établir leur aptitude, maturité, et maîtrise de soi nécessaires pour un rendement adéquat dans le domaine correctionnel. De plus, ils devraient tous être tenus de se soumettre à une enquête de sécurité. Avant 1974, la Fonction publique interdisait la tenue d'une telle enquête et jusqu'à maintenant, seulement 22% de tout le personnel travaillant dans le domaine pénitentier a fait l'objet d'une enquête de sécurité.

Recommandation 4

Les qualifications minimales inhérentes à un poste d'agent de correction devraient être une 12^{ème} année de scolarité (ou son équivalent reconnu) et un minimum de 3 ans d'expérience dans un domaine nécessitant des relations interpersonnelles poussées (l'enseignement, la rééducation, l'orientation, la supervision, la vente). Un niveau plus élevé de scolarité doit pouvoir tenir lieu d'expérience ou vice-versa. La méthode de sélection devrait tenir soigneusement compte des qualités psychologiques des candidats susceptibles d'être recrutés, afin d'assurer l'aptitude, la maturité, la stabilité et la maîtrise de soi nécessaires au travail dans un milieu pénitentiaire. Ils devraient également être tenus de se soumettre à une enquête de sécurité.

Retirement Benefits

257. In the United States we found that penitentiary work was an attractive career for persons of exceptional ability because, among other reasons, merit could be recognized and rewarded through promotional opportunities that were not blocked by an accumulation of senior officers waiting out their time for retirement until age 65 or so. The Sub-Committee also heard evidence indicating that the physical capacities required by penitentiary work are so different from those for which conventional retirement programs in other occupational fields are designed as to warrant a retirement program specifically tailored to the needs of the Penitentiary Service.

258. The debilitating effect of penitentiary work is reflected in the low percentage of individuals who remain in the Service until retirement. This may also reflect the lack of career opportunities and job diversification. Employees are concerned about the fact that once they are "burnt out", it is very difficult for them to start a second career in another field. The Sub-Committee is of the opinion that provision should be made for them to find alternative employment if they are no longer able to function in the penitentiary environment but are not yet eligible for retirement. But early retirement is itself essential.

259. Currently in the Public Service retirement is compulsory at age 65. The United States Federal Bureau of Prisons provides for retirement at age 50 after 20 years of service. Retirement at age 55 after 20 years of service is mandatory.

260. The Sub-Committee is of the opinion that the nature of penitentiary work necessitates an earlier age for mandatory retirement within the Service as well as the implementation of a voluntary retirement program so that employees who are "burnt out" may be encouraged to seek a second career at an earlier age than is now possible.

Recommendation 5

Retirement at 55 years of age must be mandatory for all employees other than professional staff, with full pension after 25 years of service. Early voluntary retirement at age 50 after 20 years of service should be optional.

261. We take no position on the retirement or other benefits that should be conferred on parole officers in a unified corrections service since that is beyond our terms of reference.

Training

262. Along with the lack of discrimination in recruitment the Sub-Committee was greatly struck by the lack of training of those who work on the front line.

263. Correctional officers have been assigned to work in institutions prior to receiving their induction training. The Pacific Regional Vice-President of the Public Service Alliance told the Sub-Committee that some correctional officers "have finished a year's probation, which is the maximum according to the civil service regulations, without ever going on this

Pensions de retraite

257. Nous avons constaté qu'aux États-Unis le travail dans un pénitencier pouvait offrir une carrière stimulante pour les personnes exceptionnellement douées. En effet, on y reconnaît et récompense le mérite en offrant des possibilités d'avancement sans qu'une multiplication de cadres attendant la retraite ne soit un obstacle à la promotion. Le Sous-comité a également entendu des témoignages selon lesquels, à cause des caractéristiques spéciales inhérentes au travail particulier à l'intérieur du Service pénitencier, il était justifié d'envisager un plan de retraite spécialement conçu pour satisfaire ses besoins, et différents de celui offert à d'autres groupes de professionnels.

258. Le faible pourcentage d'employés qui persévèrent jusqu'à la retraite illustre les effets nocifs du travail dans les pénitenciers. Cela reflète également les possibilités de carrière et de diversité de tâches limitées. Les employés s'inquiètent du fait qu'une fois «brûlés», il leur est très difficile d'entreprendre une nouvelle carrière dans un autre domaine. Le Sous-comité recommande que des mesures soient prises pour permettre aux employés qui cessent d'être aptes à travailler au sein du régime d'institutions pénitencières et qui n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite de se trouver un autre emploi. Toutefois, la possibilité d'une retraite anticipée demeure prioritaire.

259. A l'heure actuelle la retraite est obligatoire à 65 ans dans la Fonction publique. Le *Federal Bureau of Prisons* des États-Unis prévoit la retraite à l'âge de 50 ans, après 20 années de service. La retraite à l'âge de 55 ans après 20 années de service est obligatoire.

260. Le Sous-comité estime que la retraite devrait être chez nous obligatoire plus tôt en raison de la nature du travail en milieu pénitencier. Il recommande également qu'on autorise la retraite anticipée afin que les employés qui cessent d'être aptes à travailler au sein du régime d'institutions pénitencières puissent entreprendre plus tôt une autre carrière.

Recommendation 5

La retraite à l'âge de 55 ans, avec pension complète après 25 années de service, doit être obligatoire pour tous les employés, à l'exception des groupes professionnels. La retraite à l'âge de 50 ans après 20 ans de service devrait être facultative.

261. Nous n'avons pas pris de position quant à la retraite ou autres prestations qui devraient être accordées aux agents de libération conditionnelle dans un service de correction unifié, cette question n'entrant pas dans les limites de notre mandat.

Formation

262. Le Sous-comité a été frappé non seulement du manque de discernement dont on a fait preuve dans les procédures de sélection, mais aussi des graves lacunes du programme actuel de formation du personnel des institutions pénitencières.

263. Des agents de correction ont été affectés à des postes dans des institutions avant même d'avoir suivi un cours de familiarisation. Le vice-président de la Fonction publique du Canada pour la région du Pacifique a déclaré au Sous-comité: «Certains agents de correction sont même demeurés stagiaires pendant un an, maximum imposé par la réglementation de la

nine-week training course. I believe some have even been promoted to CX-2's" (27:76).

264. Staff have been placed on tower duty although they had never had a rifle training course. A woodworking instructor at Archambault Institution stated that "quite a few times I went to work on the tower with a weapon although I was never taught how to handle it... I was only taught how to put the bullets in and get them out" (12:27).

265. Correctional officers have been employed for 15, 20 and even 27 years without receiving any training subsequent to their initial induction course. A P.S.A.C. representative at Stony Mountain Institution said, "I was in the Service for just a little better than 15 years before I ever left here to get any type of training" (19:11). A witness at the Correctional Development Centre told the Sub-Committee: "I have been in the penitentiary service for 27 years and have never had any training. The only course I took in 27 years of service was in radio communications to learn how to use walky-talkies. I have had no other training" (13:6).

266. The nine-week induction course in at least one region is reduced to 3 or 4 weeks depending on the personnel shortage at the time (12:80).

267. The U.N. Standard Minimum Rules require that prior to entering service, personnel are to be given a course of training in their general and specific duties. During their career they are to maintain and improve their knowledge and professional capacity by attending courses of in-service training to be organized at suitable intervals. According to a Canadian Penitentiary Service—National Parole Service 1976 *Report on the Application of "United Nations Standards Minimum Rules for the Treatment of Prisoners and Related Recommendations" to the Inmates of Federal Penitentiaries in Canada*, "it is not a practice to give all new recruits a course of training in their general and specific duties before they begin their jobs. However, efforts are made to give induction training to most Institutional Staff". The Sub-Committee notes that Canada is therefore currently failing to carry out the standards of the U.N. Minimum Rules.

268. The lack of sufficient training for staff has been blamed on personnel shortages in the institutions which result from separations from the Service, staff on sick or annual leave, and crisis situations which increase the need for manpower. One C.P.S. official told the Sub-Committee that "during the last 22 years, I have never seen an institution where the personnel was at full strength" (15:88).

269. The Sub-Committee found that in British Columbia there is a particularly high turnover rate for correctional officers—15% in 1976, 31% in 1975 and 51% in 1974. As a result the Correctional Staff College has placed high priority

Fonction publique, sans avoir pu suivre ces neuf semaines de formation. Certains ont même été promus au rang de CX-2" (27:76).

264. Des membres du personnel ont été affectés aux miradors sans jamais avoir suivi de cours de maniement d'armes. Un instructeur d'atelier d'ébénisterie de l'Institution Archambault a déclaré: «Il m'est arrivé à plusieurs reprises d'aller travailler, armé, dans un mirador sans jamais avoir eu de formation dans le maniement des armes... Je n'ai appris qu'à mettre les cartouches dans l'arme et à les en faire sortir» (12:27).

265. Des agents de correction ont travaillé pendant 15, 20 ou même 27 ans sans avoir reçu de cours de perfectionnement après leur premier cours de familiarisation. Un représentant de l'Alliance de la Fonction publique du Canada à l'Institution Stony Mountain a déclaré: «J'ai dû faire 15 années de service avant de pouvoir suivre un cours de formation» (19:11). Un témoin du Centre de développement correctionnel a déclaré au Sous-comité: «Cela fait 27 ans que je suis dans le service pénitentiaire et je n'ai jamais eu de formation. Le seul cours que j'ai eu en 27 années de service a été un cours de radiocommunications pour utiliser les appareils walky-talkies. Je n'ai eu aucun cours à part cela» (13:6).

266. Dans une région au moins, le cours de familiarisation d'une durée de neuf semaines a été réduit à trois ou quatre semaines, selon la gravité de la pénurie de personnel dont souffrait l'institution à un moment donné (12:80).

267. L'Ensemble des règles minima des Nations Unies exigent que les membres du personnel suivent, avant de prendre leur poste, un cours de formation les initiant à leurs tâches générales et particulières. Au cours de leur carrière, ils doivent conserver et améliorer leurs connaissances et leur capacité professionnelles en assistant à des cours de formation internes organisés à intervalles réguliers. Selon un rapport publié en 1976 et rédigé conjointement par le Service canadien des pénitenciers et le Service national des libérations conditionnelles sur l'application de l'Ensemble des règles minima pour le traitement des détenus et autres recommandations connexes des Nations Unies aux détenus des pénitenciers fédéraux au Canada, la pratique selon laquelle tous les nouveaux employés doivent assister à un cours de formation les initiant à leurs tâches générales et particulières avant de prendre leur poste n'est pas systématique. Toutefois, on déploie actuellement des efforts pour donner une formation de base à la plupart des membres du personnel. Le Sous-comité souligne que le Canada n'applique donc pas actuellement les normes minimales des Nations Unies.

268. La formation déficiente dans les institutions a été attribuée à un manque de personnel causé par les congés de maladie ou congés annuels du personnel, les démissions et situations de crise qui accroissent la demande en main-d'oeuvre. Un fonctionnaire du SCP a déclaré au Sous-comité: «Au cours des 22 dernières années, je n'ai jamais vu une institution où les effectifs étaient au complet» (15:88).

269. Le Sous-comité a découvert qu'en Colombie-Britannique le taux de roulement était particulièrement élevé chez les agents de correction—15 p. 100 en 1976, 31 p. 100 en 1975 et 51 p. 100 en 1974. En conséquence, le Collège de formation du

on operational requirements and there has been little opportunity for refresher training or the training of non-security personnel. Currently, there are 30 untrained correctional officers working in British Columbia institutions, mainly at the British Columbia Penitentiary. Also, 28 of 130 recruits were given conditional passes by the College in 1976; 55 of 200 candidates in 1975 were given conditional passes. The candidates had not met the necessary standards in weapons training but were needed in the institutions.

270. The Sub-Committee was impressed with the role played by senior correctional officers in supervising and teaching new recruits in the United States prisons it visited. It is envisaged that the rotation of senior officers in Canadian penitentiaries between the staff colleges and the institutions would permit them to continue to play a teaching role in the institutions where they would closely supervise recruits.

271. Course content is another problem at correctional staff colleges. Although courses are offered in behavioural science and personality dynamics, the stress is on the mechanical aspects of the job. Even the courses that are provided do not help the recruit acquire new skills, but only provide information. Insufficient emphasis is placed on training officers to work with people.

272. The Willett Study notes that recruits at the Correctional Staff College found the training course content to be unrealistic and inconsistent with practice in prison; there was confusion as to the position of the Correctional Staff College course in the total induction process since it was not integrated with selection and operational aspects of the work; the course had a low credibility in institutions and was considered a holiday; the Correctional Staff College was handicapped because it was not associated with a prison where standards would be actualized under control; in-service training was minimal and interest in the job generated by the Correctional Staff College course quickly diminished.

273. The Carleton University Study pointed out that a large proportion of institutional staff "felt unclear about policies and procedures and did not feel that they clearly understood the goals of the organization" (p. 31). Although training courses make the employees aware of the results expected, they do not demonstrate precisely how to achieve them. The Sub-Committee agrees with the recommendation of the Study that the lack of cohesion between theory and practice could be overcome by on-the-job training to follow off-the-job courses. In addition, post-employment education increases goal clarity, which is linked to job satisfaction.

personnel de correction a donné la priorité à la formation des agents de correction pour répondre aux besoins du service; on n'a pratiquement pas offert de cours de recyclage ou de formation du personnel aux employés ne faisant pas partie de la sécurité. Présentement, trente agents de correction qui n'ont reçu aucune formation travaillent dans les institutions de la Colombie-Britannique, principalement au Pénitencier de la Colombie-Britannique. De même, en 1976, le collège a accordé à 28 de ses 130 recrues des diplômes sous condition; en 1975, 55 recrues sur 200 étaient dans le même cas. Les candidats ne répondaient pas aux normes exigées pour l'entraînement au maniement des armes à feu mais on en avait besoin dans les institutions.

270. Lors de sa visite des pénitenciers américains, le Sous-comité a été impressionné du rôle que jouent les agents de correction supérieurs dans la surveillance et la formation des recrues. On pense qu'au Canada, si on permettait aux agents seniors de passer des Collèges de formation aux institutions, cela leur permettrait de continuer à jouer le rôle d'éducateur dans les institutions, où ils assumeraient une surveillance étroite des recrues.

271. Le contenu du cours dispensé aux Collèges de formation pour le personnel de correction est aussi déficient. On tend à mettre l'accent sur les aspects mécaniques du travail, bien que soient aussi offerts certains cours de psychologie du comportement et de dynamique de groupe. En fait les cours dispensés ne permettent pas à l'étudiant d'acquérir de nouvelles compétences, mais uniquement d'accroître ses connaissances. On ne met pas suffisamment l'accent sur les qualités humaines telle la capacité de travailler avec les détenus.

272. L'étude Willett fait observer que les candidats du Collège de formation du personnel de correction ont exprimé l'opinion que le contenu du cours de formation manquait de réalisme et qu'il était contraire à la réalité des pénitenciers. On ne semblait pas très bien comprendre où se situaient les cours offerts par le Collège de formation du personnel de correction par rapport au processus global de formation, puisqu'ils n'étaient pas intégrés à la sélection ou au travail à proprement parler. Dans les institutions, l'intérêt pour les cours n'était pas manifeste et on les considérait plutôt comme des vacances. Le Collège de formation souffrait de n'être associé à aucune institution dans lesquelles les normes auraient pu être appliquées de façon contrôlée; la formation en cours d'emploi était très limitée et l'intérêt pour le travail suscité par les cours dispensés par le Collège de formation du personnel de correction, diminuait rapidement.

273. Le rapport de l'Université Carleton fait remarquer que beaucoup de membres du personnel de correction «ne pourraient adéquatement définir la politique et les procédures et estimaient pas très bien comprendre le but de l'organisation» (p. 31). Bien que les cours de formation fassent prendre conscience aux employés des objectifs visés, ils n'impliquent cependant pas précisément la façon de les atteindre. Le Sous-comité entérine les recommandations de cette étude voulant que les lacunes entre la théorie et la pratique puissent être comblées par une formation pratique en cours d'emploi qui ferait suite aux cours théoriques. De plus, les cours de perfectionnement permettent de mieux saisir les objectifs à atteindre.

Recommendation 6

All custodial personnel must have an initial training course of three months' duration which combines instruction and field work, and they must not begin regular work in an institution before completing it. The best instructors available in the system should be utilized.

Continuing Professional Development

274. A major factor bearing not only on staff efficiency but also on morale, discipline and attitude, is the lack of continuing training for persons who have made a long-term commitment to the Penitentiary Service. Such training is necessary to enable career officers to upgrade skills in order to qualify for advancement. In the absence of adequate educational programs, we find a widespread conviction among correctional staff that promotion standards are unfair, arbitrary and sometimes based on favouritism rather than established abilities.

275. Proper advanced staff training could add much needed elements of intellectual discipline and professional purpose to the way in which Penitentiary Service personnel perform their duties, in the same way that advanced training for intermediate and senior officers enhances the efficiency and accomplishment mission of the armed forces. We also point out that such training could provide an appropriate avenue for the introduction into the intellectual horizons of the custodial staff of new concepts of penology, as well as a testing-ground for all aspects of correctional theory and practice.

Recommendation 7

Custodial personnel must have full opportunity for continuing professional educational development and should be required to spend a minimum of one week a year in refresher courses or upgrading.

Training Positions as Part of Penitentiary Complements

276. The Treasury Board's failure to authorize requested "training positions" has been a major obstacle to breaking the cycle of improper behaviour and unwise custodial practices perpetuated through excessive reliance on on-the-job training. Taxpayers have had to pay out excessive overtime to correctional officers who must fill in for those absent on training courses, and it has tended to ensure that we have had undermanned, professionally inadequate and often exhausted custodial staffs who have spent an unacceptably high proportion of their time presiding over destructive riots and smashups by inmates whom they are neither trained nor motivated to control properly, all at the taxpayer's expense.

et par conséquent de retirer une plus grande satisfaction du travail accompli.

Recommandation 6

Tout le personnel de correction devrait suivre un cours de formation initiale d'une durée de trois mois, et ce cours allierait la théorie à la pratique; personne ne doit être affecté à une institution avant d'avoir terminé ce cours. On devrait avoir recours aux meilleurs instructeurs disponibles.

Le perfectionnement permanent du personnel

274. Nous constatons qu'un important facteur influant non seulement sur l'efficacité du personnel mais aussi sur son moral, sa discipline et ses attitudes, est l'insuffisance des possibilités de formation permanente offertes aux candidats qui se sont engagés à travailler au Service canadien des pénitenciers pendant une assez longue période. Cette formation est nécessaire pour permettre aux agents de carrière de se perfectionner et d'assurer ainsi leur avancement. Comme il n'existe pas de programme convenable de formation, le personnel de correction est généralement convaincu que les normes de promotion sont injustes, arbitraires et que le favoritisme prime parfois sur la compétence établie.

275. La mise sur pied d'un programme de perfectionnement du personnel permettrait de tabler sur deux nouveaux facteurs très favorables, soit la discipline intellectuelle et la motivation professionnelle, pour promouvoir l'intérêt que portent les employés du Service des pénitenciers à l'accomplissement de leurs fonctions, de la même façon que les cours de perfectionnement offerts aux officiers de niveau intermédiaire et supérieur permettent d'accroître l'efficacité et le rendement des forces armées. Nous tenons aussi à souligner que cette formation peut également élargir les horizons intellectuels des gardiens, en les initiant aux nouveaux concepts d'études du milieu carcéral, tout en servant de laboratoire clinique permettant la mise à l'épreuve de divers aspects théorique et pratique dans le domaine correctionnel.

Recommandation 7

Les agents de correction doivent bénéficier de toutes les occasions possibles de continuer à se perfectionner sur le plan de la formation professionnelle et ils devraient suivre obligatoirement, chaque année, des cours de perfectionnement d'une durée minimum d'une semaine.

Postes de formation intégrés aux effectifs pénitentiaires

276. L'autorisation refusée par le Conseil du Trésor pour la création de «postes de formation» a considérablement nui aux objectifs visés: briser le cycle des comportements indésirables et des méthodes de garde erronées perpétuées par l'emphase démesurée mise sur la formation en cours d'emploi. Les contribuables ont eu à acquitter des sommes importantes en temps supplémentaire aux agents de correction qui doivent travailler pendant que d'autres suivent des cours de formation. Cela a contribué à réduire les effectifs disponibles, à nuire à une formation professionnelle adéquate et à épuiser le personnel. Ainsi ces employés passent une grande partie de leur temps à tenter de contenir des mutineries et des actes de vandalisme; ils n'ont ni la formation ni la motivation pour contrôler efficace-

Recommendation 8

A sufficient number of training positions must be established to allow for the full and adequate training and continuing professional education of custodial personnel without depriving institutions of necessary staff. This number should be established annually.

Promotion from within the Service

277. The career structure of the Canadian Penitentiary Service, as in most correctional systems, is hierarchical in nature: promotion movement is towards supervisory and managerial roles. Lateral mobility which offers specialization and employment change is often ignored although it is just as important to employees. Without it, career blockage may result. For example, the living unit officer cannot win competitions in the CX-COF (Correctional Officer) stream and needs academic upgrading to compete in the WP (Classification Officer) group.

278. Recent emphasis on education and professionalism in the Service has often resulted in the hiring of "outsiders" to fill vacant positions, particularly in middle and upper management. This has created resentment among staff who feel promotions should be made from within the Service.

279. In addition, correctional officers should be retrained to fill positions as classification officers and instructors. A number of witnesses told the Sub-Committee that at one time a correctional officer could advance to the top of the Service but that this was no longer seen as possible.

280. Although a number of briefs suggested that more stress should be placed on academic qualifications, the error in this approach is that education does not always equal experience and motivation in value. Moreover, the Sub-Committee found that the more highly educated a person is, the less likely he will remain as a correctional officer. According to an official at the Pacific Correctional Staff College, the Service recently recruited 14 undergraduates as correctional officers but only four are still employed. According to the official, they were overqualified and became frustrated with the job. As noted by one witness, higher education may be a detriment because of expectations such persons have "about themselves, about their ability to change things... and certain expectations about other people. These expectations may not make sense in a prison, they may simply be frustrated" (17:74).

281. Evidence before the Sub-Committee indicated the inequities caused by stressing education. One witness in British Columbia complained that because of the lack of a degree in

ment de telles situations, et tout cela se fait aux frais des contribuables.

Recommandation 8

Il faut prévoir un nombre suffisant de postes de formation pour permettre une formation complète et convenable des employés et pour permettre le perfectionnement professionnel permanent du personnel de correction, sans priver les institutions du personnel dont elles ont besoin. On devrait fixer ce nombre à chaque année.

Les promotions à l'intérieur du Service

277. Comme c'est le cas dans la plupart des régimes correctionnels, l'organigramme des postes du SCP est basé sur la hiérarchie: les promotions sont accordées pour des rôles de surveillance et de gestion. Les mutations latérales, qui permettent aux employés de se perfectionner et de changer d'emploi, sont souvent négligées, même si elles revêtent une importance certaine aux yeux des employés; sans elles, les possibilités de carrière sont limitées d'autant. C'est le cas, par exemple, des postes d'agents d'unités résidentielles; ces derniers ne sont pas éligibles aux concours qui s'adressent au CX-COF (agent de correction) et les candidats sont requis de posséder un diplôme d'études supérieures pour être admissibles au poste de WP (agent de classement).

278. L'importance accordée récemment par le SCP à l'éducation et au professionnalisme l'a souvent amené à engager des «personnes de l'extérieur» pour combler certains postes vacants, notamment chez les cadres intermédiaires et supérieurs. Il en a résulté un climat de mécontentement chez les employés pour lesquels ces promotions devraient être accordées aux employés du SCP déjà en poste.

279. De plus, les agents de correction devraient pouvoir suivre des cours de formation supplémentaire pour leur permettre d'accéder aux postes d'agent de classement et d'instructeur. Un certain nombre de témoins ont déclaré au Sous-comité que les agents de correction avaient déjà eu accès dans le passé aux postes supérieurs du Service, mais que ce n'était plus le cas aujourd'hui.

280. Malgré la prétention de certain mémoires selon lesquels on devait insister davantage sur les antécédents scolaires, la scolarité ne remplace pas nécessairement l'expérience et la motivation. De plus, le Sous-comité a constaté que plus une personne est instruite, moins elle est susceptible de demeurer agent de correction. Selon un cadre du Collège de formation de la région du Pacifique, le Service canadien des pénitenciers aurait recruté récemment quatorze bacheliers comme agents de correction, mais seulement quatre d'entre eux seraient demeurés en poste. De l'avis de ce témoin, ces candidats étaient trop qualifiés pour le poste et ils se sont sentis frustrés. Un témoin a mentionné qu'un niveau élevé d'instruction pouvait être préjudiciable au nouvel employé, en raison des espoirs qu'il nourrit «à son propos, sur ses capacités d'effectuer des changements...et sur ce qu'il attend des autres personnes. Ces espoirs n'ont peut-être pas leur place dans une prison. Souvent, ils n'entraînent que des frustrations» (17:74).

281. Le Sous-comité a entendu des témoignages prouvant les injustices causées par la hantise des diplômes. Un témoin de la Colombie-Britannique s'est plaint du fait qu'étant donné qu'il

recreation, he was paid \$10,000 less than others doing the same job, although he had been in the Service for ten years. Union representatives at Stony Mountain Institution in Manitoba noted that of 60 Living Unit Officers, only 12 were hired through the ranks and the remainder were taken from outside the Service.

282. Hiring inexperienced personnel from outside was considered dangerous because they are unfamiliar with the custodial environment and make mistakes that could put their lives and the lives of other staff members in danger.

283. The Sub-Committee recognizes, however, that it is sometimes necessary to recruit people from outside when no suitable candidate exists in the Service. There are highly qualified personnel in related fields such as provincial corrections agencies and the Parole Service although they may not have the requisite experience in a penitentiary environment. The Service should not be restricted in employing such persons but it should ensure that they receive the necessary grounding in security before assuming their positions.

284. We observe that not all aspects of what happens to a correctional officer working in contact with inmates are negative. Although bad habits tend to be perpetuated by transmission from the old to the new staff, work on the range or even on the perimeter is a learning experience about problems that do not exist in a vacuum or without cause. Without having gained first-hand personal knowledge of the actual dynamics of staff-prisoner relationships—something that is far removed from the ordinary experience of people—much of the contribution made by supervisory personnel and program and classification officials to prison management and problem-solving fails to address itself to reality as it exists on the inmate ranges. We are of the view that it would ultimately enhance the team effort required in a penal institution if all persons who eventually will work in supervisory or collateral staff positions were first exposed to what it is like to work in daily contact with inmates, and to the problems experienced in practice by the custodial staff in carrying out the directives and policies by which penitentiaries are run.

285. Primarily this means that the persons with management responsibilities in institutions, or performing non-custodial jobs in them, should be drawn from the custodial staff. Should this seem to limit the pool of potential talent too severely, we invite attention to our prior recommendations with respect to ensuring, through proper selection and training procedures, that the custodial staff will become the Penitentiary Service's most valuable resource where it comes to filling the needs of modern penology. In addition, it means that outside individuals hired for non-custodial positions, before being allowed to assume supervisory, classification or other responsibilities, should be required to serve for a reasonable

n'était pas diplômé en loisirs, il recevait \$10,000 de moins que des confrères qui exerçaient la même fonction, même s'il possédait dix ans de service. Les représentants de l'AFPC de l'Institution Stony Mountain au Manitoba ont rapporté que, sur soixante nouveaux agents d'unités résidentielles, seulement douze avaient été choisis parmi les employés en poste, alors que les autres venaient de l'extérieur du Service.

282. On estime qu'il est parfois dangereux d'engager des employés sans expérience, venant de l'extérieur du Service des pénitenciers, car leur piètre connaissance du milieu carcéral peut les amener à poser des gestes mettant leur vie et celles des autres membres du personnel en danger.

283. Le Sous-comité reconnaît toutefois qu'il est parfois nécessaire de recruter des employés à l'extérieur du SCP, lorsqu'aucun employé déjà en service ne possède la compétence nécessaire pour occuper le poste vacant. Il existe un réservoir assez important de candidats très compétents dans des secteurs connexes comme les organismes provinciaux de correction et le Service des libérations conditionnelles, et ce, même si de tels antécédents ne leur ont pas permis d'acquérir l'expérience précise du milieu pénitencier. Le Service devrait pouvoir recourir à ces personnes tout en veillant à ce que ces recrues reçoivent la formation nécessaire en matière de sécurité avant d'assumer leurs nouvelles fonctions.

284. Quant à l'expérience acquise par un agent de correction au cours de son travail parmi les détenus, nous constatons que tous les aspects n'en sont pas négatifs. Malgré la perpétuation de mauvaises habitudes des anciens aux recrues, les tâches accomplies dans les rangées et même dans le secteur du périmètre sensibilisent le personnel à certains problèmes qui n'existent pas en vase clos ou ne surgissent pas sans cause. En faisant abstraction de toute connaissance personnelle acquise sur place du processus dynamique dans les rapports entre le personnel et les détenus (connaissance que l'expérience ordinaire ne nous permet pas d'acquérir) une bonne partie du travail accompli par le personnel de surveillance ainsi que par les agents de programme et les agents de classement en vue d'assurer l'administration des pénitenciers et de résoudre les problèmes ne peut tenir compte de la réalité telle qu'elle existe chez les détenus. Si toutes les personnes destinées à faire partie du personnel de surveillance ou du personnel auxiliaire étaient d'abord exposées aux divers aspects du travail quotidien parmi les détenus et aux difficultés auxquelles les gardes se heurtent dans la pratique, et dans l'application des directives et politiques en vertu desquelles sont administrés les pénitenciers, nous estimons qu'il en résulterait éventuellement un meilleur travail d'équipe au sein des institutions.

285. Cela signifie tout d'abord le recrutement des personnes qui occupent des postes de direction dans les institutions pénitencières, ou dont les fonctions ne sont pas liées à la sécurité, parmi le personnel de correction. Si cette méthode devrait sembler limiter trop rigoureusement le nombre de ceux qui ont des dispositions pour réussir dans ce travail, nous référons à nos recommandations antérieures visant à garantir, au moyen de méthodes de sélection et de programmes de formation appropriés, que le personnel de correction devienne l'élément du Service des pénitenciers le plus apte à répondre aux besoins de la pénologie moderne. En outre, avant d'être autorisées à exercer des fonctions de surveillance, de classe-

period of time as custodial officers working with inmates. From this requirement we would exempt only professional persons, such as physicians, nurses, psychologists and instructors, or persons such as penal experts from other countries who have demonstrated possession of equivalent experience.

Recommendation 9

Staff appointments above the initial level should either be made by promotion within the system, or appointees (other than professional persons or those who already have equivalent experience) should be required to spend a period of six months gaining experience in security before assuming their positions. It is vital that the service hold out the probability of promotion for the deserving officer.

Probationary Period for New Employees

286. The final test of the proficiency and skill of a new officer is in how he responds to the exacting demands involved in correctional practice as it should be carried out. While reasonable job security is necessary, it is also essential that there be adequate opportunity for the Penitentiary Service to ensure that it correctly identifies and keeps only the best, most qualified and properly motivated individuals for the permanent staff.

287. The Sub-Committee is of the opinion that the current probation period of six months in the Public Service is not sufficiently long for employees of the Canadian Penitentiary Service. Senior staff do not have enough opportunity to make a valid assessment of a new employee particularly because the induction process often involves the initial placement of the recruit in an institution after which he is sent to the Correctional Staff College. In many cases this extends almost the entire probation period. As a result the period must be extended a further six months to obtain a proper assessment. Although the Public Service Alliance of Canada (P.S.A.C.) suggested a two-year period of probation, the Sub-Committee is of the opinion that a one-year period following the three months of induction training would be sufficient.

Recommendation 10

The period of probation for new employees must be one year after the completion of the initial training course.

Staff Remuneration

288. The concern of the Canadian public with the need for effective penology in the fight against crime has not been matched by pay scales that are designed to attract and retain in service people who would be most qualified for duties of the importance and responsibility of correctional officers. In addition, low pay and present prison conditions are the excuse for some staff members to manipulate the work situation so as to obtain excessive overtime. The overtime bill at Millhaven alone last year would have made it possible to hire another 144 people. All things considered, it would eventually be less

ment, ou à assumer d'autres responsabilités, les personnes recrutées à l'extérieur pour occuper des postes administratifs seraient tenues d'exercer durant une période raisonnable les fonctions de sécurité tout en travaillant parmi les détenus. Seuls les professionnels, tels que médecins, infirmières, psychologues et moniteurs, ou certains individus experts en pénologie étrangers possédant une expérience valable, en seraient dispensés.

Recommandation 9

Les affectations à des postes au-dessus de l'échelon initial devraient se faire par voie de promotion au sein du système, et les personnes nommées à ces postes (à part les professionnels ou ceux qui possèdent déjà une expérience équivalente) devraient être tenues de faire un stage de six mois dans le domaine de la sécurité avant d'exercer leurs fonctions. Il est essentiel que le Service établisse la possibilité d'une promotion rapide pour l'agent méritant.

Période de probation pour les nouveaux employés

286. L'accomplissement des tâches astreignantes qu'impose le système de correction permet d'évaluer définitivement la compétence et efficacité du nouvel agent. Bien qu'il soit nécessaire d'assurer une sécurité d'emploi raisonnable, il est également essentiel que le Service des pénitenciers ait la possibilité de faire une sélection correcte afin de pouvoir retenir seules les personnes les plus compétentes et faisant preuve d'une véritable motivation pour occuper des postes permanents.

287. Le Sous-comité estime que la période probationnaire actuelle de six mois, prévue dans la Fonction publique, n'est pas suffisante dans le cas des employés du Service canadien des pénitenciers. Le personnel de direction n'est pas suffisamment en mesure de faire une évaluation valable d'un nouvel employé, étant donné, l'affectation initiale dans un établissement pénitentiaire, avant même le stage au Collège de formation du personnel de correction. Souvent, cela accapare presque l'ensemble de la période de probation. On doit donc prolonger cette période de six autres mois pour obtenir une évaluation valable. Bien que l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) ait proposé une probation de deux ans, le Sous-comité estime qu'une période d'un an succédant aux trois mois d'initiation serait suffisante.

Recommandation 10

La période de probation pour les nouveaux employés doit être d'un an, après qu'ils aient complété le cours initial de formation.

La rémunération du personnel

288. L'intérêt manifesté par les Canadiens pour une pénologie efficace dans la lutte contre le crime, n'a pas été contrebalancé par des échelles de rémunération qui sont destinées à attirer et à conserver au sein du Service les personnes qui seraient les plus compétentes pour exercer des fonctions ayant l'importance et comportant la responsabilité qu'ont celles des agents de correction. En outre, une faible rémunération et la situation qui règne actuellement dans les prisons servent d'excuses à certains membres du personnel pour exploiter la situation sur le plan du travail afin d'obtenir des heures supplémen-

expensive for the taxpayers to upgrade significantly the pay scales for penitentiary staff.

289. The Sub-Committee has carefully considered the question of the appropriate model. As indicated throughout this report, we believe it should be a police model, and in particular the R.C.M. Police.

Recommendation 11

Staff must be paid in keeping with their training and status and we find the R.C.M. Police to be the appropriate model.

Exchange Programs with Other Countries

290. This Sub-Committee has gained considerable insight into problems that exist in Canadian corrections through observation of different theories and practices in several foreign jurisdictions, and has been highly impressed by the remarkable results obtained in one provincial institution in Canada (Oak Ridge) through the application of techniques originating in Europe. We cannot afford to be insular in our correctional approach or to discount new advances in penology merely because they are not of Canadian origin. The most valuable way to ensure that we stay abreast of developments would be an expansion of the *ad hoc* exchange programs that are now carried out between institutions in Canada and in other countries. Such a policy would help us reach the goal of having a system that correctional personnel from other countries would seek to emulate rather than, as is now the case, having one that generally demonstrates what they should avoid.

Recommendation 12

In order to increase staff experience and, to enhance the quality of Canadian penology, there must be regular programs of exchange of manpower for periods up to a year or two with penitentiary systems in other countries.

Uniting Security and Program Personnel

291. There is an exaggerated and teamwork-inhibiting distinction between staff with security responsibilities and those with program responsibilities. In the light of the purposes of imprisonment we have recommended, this distinction should no longer be perpetuated, since it only serves to polarize program and security personnel and encourage each group to see the other as opposed in interest. We have seen conclusive evidence that the absence of such a division, in a context of appropriately reformed practices in other areas, is a superior approach to penology. Some new structural and organizational thinking is required in this area, including, but certainly not limited to, implementing our earlier recommendation respecting prior security experience for all penitentiary staff.

taires excessives. L'an dernier le montant de la rémunération des heures supplémentaires au seul pénitencier de Millhaven, aurait permis de recruter 144 employés supplémentaires. A tout prendre, il serait finalement moins coûteux pour les contribuables d'augmenter sensiblement les échelles de rémunération du personnel des pénitenciers.

289. Le Sous-comité a étudié attentivement le modèle à émuler. Comme précédemment indiqué, nous pensons que ce modèle devrait s'inspirer des forces policières, en particulier la GRC.

Recommandation 11

Le personnel devrait être rémunéré en fonction de sa formation et de son statut, et nous pensons que la Gendarmerie royale du Canada est un modèle approprié.

Programmes d'échange avec d'autres pays

290. Le Sous-comité a acquis une connaissance approfondie des problèmes qui se posent dans le système correctionnel du Canada en étudiant les différentes théories et pratiques en usage à l'étranger, et les résultats remarquables obtenus dans un établissement provincial au Canada (Oak Ridge) établi sur un modèle européen, l'ont fortement impressionné. Nous ne pouvons pas nous permettre de ne pas tenir compte des autres méthodes en matière de correction, ou de rejeter les progrès récemment réalisés en pénologie, uniquement parce qu'ils ne sont pas d'origine canadienne. Le moyen le plus rentable d'assurer la mise à jour des progrès réalisés, consisterait à élargir les programmes spéciaux d'échange mis en usage entre les établissements pénitentiaires du Canada et ceux d'autres pays. Une telle politique permettrait l'établissement d'un système correctionnel modèle au lieu, comme c'est actuellement le cas, d'être l'exemple à ne pas suivre.

Recommandation 12

Afin d'accroître l'expérience du personnel et d'améliorer la qualité de la pénologie canadienne, il doit y avoir des programmes permanents d'échange d'employés, pour des périodes s'étendant jusqu'à un an ou deux, avec les systèmes pénitentiaires d'autres pays.

Regroupement du personnel de sécurité et du personnel chargé des programmes

291. Une compartimentation exagérée a été établie entre le personnel chargé de la sécurité et celui qui est chargé des programmes, ce qui gêne le travail d'équipe. Compte tenu des objectifs de l'incarcération que nous avons recommandés, il faudrait mettre un terme à cette distinction puisqu'elle polarise le personnel de sécurité et celui qui est chargé des programmes et encourage chaque groupe à penser à l'autre en terme d'intérêts divergents. Nous avons été à même de constater, dans la mesure qu'elle s'assortisse de pratiques améliorées dans tous les secteurs s'y rapportant, que l'absence d'une telle division, ne peut que favoriser une application plus saine des méthodes de pénologie moderne. Dans ce domaine il est nécessaire d'envisager l'instauration de nouvelles structures et une réorganisation impliquant la mise en oeuvre de notre recommandation antérieure préconisant l'acquisition initiale par tout le personnel des pénitenciers d'une certaine expérience en

292. Generally, custodial officers have shown an anti-program bias. Programs are not seen as enhancing security but rather as detracting from it. As we have pointed out, union interference with management decisions too often inhibits, halts or even destroys inmate programs. Part of the reason for this has been the increasing isolation and narrowing of the job function of the correctional officer as a result of the increase in the hiring of professionals, particularly classification officers, in the late 1960s, and the introduction of the Living Unit Program in 1972. The correctional officer has little input into the decision-making process although he spends more time with the inmates than anyone else in the institution.

293. On the other hand, classification officers receive virtually no security training. Most are university graduates with degrees in the behavioural sciences. They tend to be academically oriented and their prime concern the rehabilitation of inmates; they have little practical exposure to the problems faced by others who work in a penitentiary. This contributes to the basic clash in philosophy between the classification officer and the security-oriented correctional officer.

294. The Farris Report (*Commission of Inquiry into Events at the British Columbia Penitentiary June 1975*) found that some of the contributing factors to the 1975 hostage-taking incident at the British Columbia Penitentiary involved classification officers: they ignored warnings from inmates and failed to adhere to standing orders and routines involving security. The Report also considered the lack of cooperation between security and classification personnel as a contributing factor to the incident.

295. The Sub-Committee is of the opinion that the selection and training of classification officers must include a basic security orientation and that all employees should have as much responsibility as possible in both security and programs, in order to understand the methodology and problems of both positions.

296. The Canadian Penitentiary Service has already adopted new policies of this kind. The Team Concept, which is being introduced into all existing maximum security institutions, deploys correctional officers into two groups according to the amount of contact with inmates. One group is involved in static security (perimeter duty, towers and access control) and has minimal contact with inmates; the second is involved with internal security where there is direct contact with inmates through inmate activities and the development, to a certain extent, of inter-personal relationships. The Living Unit concept which is discussed elsewhere in this Report is being introduced into all medium security institutions. As with the Team Concept it involves the separation of staff. This concept is program-oriented and requires the living unit officer to become directly involved in the counselling of inmates and the develop-

mentaire de sécurité. Il ne faudrait toutefois pas s'en tenir uniquement à cette recommandation.

292. Généralement, les agents de correction ont tendance à s'opposer aux programmes. Ils considèrent que les programmes nuisent à la sécurité, plutôt que la renforcent. Comme nous l'avons signalé, l'intervention des syndicats dans le processus décisionnel de la direction, trop souvent gêne, freine ou même entraîne la disparition des programmes à l'intention des détenus. Cette situation est due en partie à l'isolement croissant et à la limitation des fonctions des agents de correction, à la suite de l'accroissement du recrutement de professionnels, particulièrement d'agents de classement à la fin des années 60, et de l'adoption du programme d'unités résidentielles en 1972. L'agent de correction contribue peu à la prise des décisions, bien qu'il passe plus de temps avec les détenus que tout autre employé du pénitencier.

293. D'autre part, les agents de classement ne reçoivent pratiquement aucune formation en matière de sécurité. La plupart d'entre eux sont des diplômés d'université qui ont étudié les sciences du comportement. Ils ont tendance à tenir surtout compte des théories et s'intéressent principalement à la réadaptation des détenus; ils ont une très faible connaissance pratique des problèmes auxquels se heurtent les autres employés des pénitenciers. Cette situation contribue à la dichotomie conceptuelle fondamentale entre l'agent de classement et l'agent de correction axé sur la sécurité.

294. Le rapport Farris (*Commission d'enquête sur les événements survenus au Pénitencier de la Colombie-Britannique, juin 1975*) a indiqué que certains des facteurs qui ont contribué aux prises d'otages en 1975 au Pénitencier de la Colombie-Britannique impliquaient des agents de classement: ils n'avaient pas tenu compte des avertissements de détenus et ne se s'étaient pas conformés aux règlements et aux pratiques en matière de sécurité. On a également indiqué dans le rapport que l'absence de collaboration entre le personnel de sécurité et le personnel de classement était un facteur ayant contribué à ces incidents.

295. Le Sous-comité estime que la sélection et la formation des agents de classement doit comporter une initiation fondamentale à la sécurité et que tous les employés devraient participer autant que possible à la sécurité et à la mise en oeuvre des programmes, afin de comprendre la méthodologie et les problèmes des deux parties.

296. Le Service canadien des pénitenciers a déjà adopté de nouvelles politiques semblables. Dans le concept d'équipe, qui sera bientôt instauré dans toutes les institutions à sécurité maximale, on classe les gardiens de prison en deux groupes, selon la fréquence des contacts avec les détenus. Un groupe s'occupe de la garde (surveillance des murs, des miradors et des voies d'accès) et n'a que très peu de contact avec les détenus. Le deuxième groupe s'occupe de la sécurité interne: les membres de ce groupe entrent en contact direct avec les détenus par le biais des activités des détenus, et dans une certaine limite, par des relations interpersonnelles. Le concept d'unité résidentielle, dont il est question ailleurs dans ce rapport, est en voie d'être instauré dans toutes les institutions à sécurité moyenne. Tout comme le concept d'équipe, il y est question de répartir le personnel. Plutôt axé sur les program-

ment of participation in programs as well as assuming responsibility for internal security. In other words, he has both a custody and a program function.

Recommendation 13

As far as possible, all staff members should have dual responsibility for security and program.

Identification and Accountability

297. All staff and inmates should be accountable for their behaviour and actions. Neither should be allowed to use anonymity as a shield for any misdeeds. Anonymity has been employed by the worst guards in the worst institutions. They do not wear identification and typically refuse to tell inmates who they are. Because of the general breakdown in leadership, discipline, purpose and morale in Canadian penitentiaries, it is not uncommon for "accounts to be settled" behind the protection of anonymity. This sort of behaviour by the staff, so long as it is kept out of sight, can be officially disclaimed, and is in fact often tolerated.

298. Irregular enforcement procedures by the staff may even be seen as useful to the system to keep things "looking good on paper". The smaller the number of formal disciplinary actions required to be taken against staff, the more effective the management of an institution seems to be. In a penitentiary system without goals that rise much above warehousing human beings, the importance of maintaining good appearances and unblemished management "track records" becomes proportionately much greater than the importance of the eventual success in society of men unfortunate enough to have been "rehabilitated" through such expedients.

299. We found a vehement resistance among staff to any suggestion that they wear any form of identification, as well as an indifferent attitude by management to what is an obvious problem. This attitude is in sharp contrast to that in American federal prisons, where it is taken for granted that staff will wear name identification and that inmates will not.

300. Name identification in the form of plates would allow staff and inmates to address each other by name, and might improve communication. At present it is common practice for a correctional officer to refer to an inmate by his inmate number and last name ("4143 Smith" etc.) while inmates more often than not do not know the names of the officers and hence develop nicknames (often of a derogatory nature) for them.

Recommendation 14

All staff members and all inmates in penitentiaries must wear name identification.

Hostage-Taking and other Serious Incidents

301. In prison riots the principal target groups of the rioters are usually the child molesters and the informers, and the

mes, il exige la participation active de l'agent de l'unité résidentielle dans l'orientation des détenus et leur participation aux programmes de l'institution, tout en assurant la sécurité dans l'enceinte du pénitencier. En d'autres termes, l'agent d'unité résidentielle s'occupe de la sécurité et du bon fonctionnement des programmes.

Recommandation 13

Dans la mesure du possible, tous les membres du personnel devraient avoir des responsabilités tant dans le domaine de la sécurité que dans celui des programmes.

Identification et responsabilité

297. Tous les employés et les détenus devraient accepter la responsabilité de leurs actions, au lieu de se retrancher derrière le voile de l'anonymat comme le font certains des pires gardiens dans les pires institutions. Ceux-ci en effet, n'arborent aucun signe distinctif et refusent de révéler leur identité aux détenus. Étant donné l'affaiblissement général de l'autorité, de la discipline, de la motivation et du moral au sein des pénitenciers canadiens, les règlements de compte anonymes ne sont pas rares. Il arrive même que de tels actes de la part du personnel soient officiellement démentis et même tolérés pourvu qu'ils aient été commis en catimini.

298. De plus, le système encourage le personnel à avoir recours à ces procédures irrégulières, qui lui permettent de «sauver les apparences extérieures». On semble présumer qu'un nombre réduit de mesures disciplinaires officiellement prises à l'encontre des gardiens atteste d'une bonne gestion de l'institution. Dans un régime d'institutions pénitentiaires dont les objectifs ne dépassent guère l'entreposage d'êtres humains, la sauvegarde des apparences et le caractère irréprochable des dossiers revêtent une importance beaucoup plus grande que le succès de la réinsertion sociale de ceux qui ont eu la malchance d'être «réadaptés» par de tels moyens.

299. Nous avons remarqué une résistance farouche de la part des gardiens aux propositions visant à leur faire porter une forme d'identification ainsi que l'indifférence de la direction face à ce problème évident. La situation est sensiblement différente aux États-Unis où il est convenu que le personnel portera une forme d'identification et que les détenus n'en porteront pas.

300. Tous les détenus, ainsi que le personnel, devraient porter un macaron où serait inscrit leur nom. La communication s'en trouverait facilitée. À l'heure actuelle, il est courant de voir un agent correctionnel interpellé un détenu en employant son numéro matricule et son nom («4143 Smith», etc.) tandis que pour leur part, les détenus ne connaissent généralement pas les noms des agents et sont portés à leur donner des surnoms (souvent destinés à les ridiculiser).

Recommandation 14

Tous les membres du personnel et tous les détenus des institutions devront porter des macarons où sera inscrit leur nom.

Prises d'otages et autres incidents graves

301. Lors d'une mutinerie, les principales cibles de la violence sont habituellement les détenus, coupables de s'être

treatment of any staff members taken as hostages is very different from that of the "undesirables."

302. Professor Fred Desroches told the Sub-Committee:

"The treatment of hostages is very much different from the treatment of undesirables in prison riots. Hostages are usually well treated; often hostages are given food, they are given mattresses, many things that prisoners themselves do not have... As a matter of fact, the time when hostages are most likely to be harmed is actually before they are hostages, during the initial stage of the riot, when they are overpowered and they put up a struggle or when violent inmates who bear them a grudge can get to them before other inmates can come to their aid... A very common thing in prison riots is for inmates to come to the aid of a correctional officer... I found only one case of guards being killed once they were held as hostages; it occurred in the United States over half a century ago. That is the only instance found in looking at United States riots for a couple of hundred years. I was looking at Canadian riots as well..." (24:17).

Deaths which have occurred have resulted from the bullets of attacking rescuers as at Attica and in the Mary Steinhauser case.

303. Nevertheless, hostage-taking has to be treated as the most serious incident possible in a penitentiary because of the real possibility of death or serious injury to the hostages, to say nothing of the psychological stress on the penitentiary staff.

304. In fact, hostage-takings are a comparatively new phenomenon, particularly in the routine manner in which this attention-seeking device is coming to be used. The danger is in this very repetitiveness, the casualness and ease with which it is done, and the expectation that the bargaining will bring some victory and even reward (in transfers) for the perpetrators.

305. These incidents also have a negative effect on the reform of the system and on inmates who seek help in preparing for productive life when they are released to the outside. Often the most arrogant, too frequently the most violent, becomes the spokesman in the negotiation over lives. The automatic publicity focused on these people with the impression that this is the prototype inmate causes public revulsion, mitigating against community acceptance of humane reforms inside prisons, and setting back any reforms that are already underway. It also plays into the hands of the punitive and vindictive guards who strive for inflexible security. This, in turn, allows continuation of the oppressive and frustrating climate in which more violence and more hostage-taking is born; certain inmates know they have nothing to lose. The majority of prisoners, who want to do time peacefully and within institutional rules, become victims of the worst elements.

attaqués à des enfants, et les délateurs; le traitement réservé aux membres du personnel pris en otage diffère de celui que l'on réserve aux «indésirables».

302. Le professeur Fred Desroches, a déclaré au Sous-comité:

«Le traitement réservé aux otages est très différent de celui que l'on réserve aux indésirables. D'habitude, les otages sont bien traités; ils sont nourris, on leur donne des matelas et beaucoup de choses que les prisonniers eux-mêmes n'ont pas... En fait, c'est avant d'être pris en otage qu'ils courent les plus grands risques, c'est-à-dire au début de la mutinerie, lorsqu'ils sont pris et qu'ils résistent à leurs ravisseurs ou lorsque des détenus violents qui leur tiennent rancune s'en prennent à eux avant que d'autres détenus puissent venir à leur secours... Il est très courant, pendant une mutinerie carcérale que des détenus viennent à l'aide d'un agent de correction... J'ai découvert un seul cas où des gardiens ont été tués après avoir été pris en otages. Cela s'est produit aux États-Unis, il y a plus d'un demi-siècle. C'est le seul cas dont j'ai eu connaissance, aux États-Unis, dans le cadre d'une étude traitant sur près de 200 ans. Mon étude a également porté sur des mutineries qui ont eu lieu dans des prisons canadiennes » (24:17).

Les décès qui sont survenus sont attribuables aux balles de sauveteurs qui étaient passés à l'attaque comme à Attica et dans le cas de Mary Steinhauser.

303. Néanmoins, la prise d'otages doit être considérée comme l'incident le plus sérieux qui puisse survenir dans un pénitencier à cause de la réelle possibilité que les otages soient tués ou gravement blessés, pour ne rien dire des pressions psychologiques sur le personnel du pénitencier.

304. De fait, les prises d'otages constituent un phénomène relativement nouveau surtout si l'on considère son caractère de plus en plus coutumier pour attirer l'attention. Il importe aussi de tenir compte du danger que présentent la répétition de ces incidents, le sang-froid et l'aisance avec lesquels ils sont organisés, et l'espoir qu'ont les coupables d'obtenir une certaine victoire et même une récompense (par les transferts) lors de la négociation.

305. Ces incidents ont aussi un effet négatif sur la réforme du système et sur les détenus qui souhaitent profiter de l'aide pour se préparer à une vie productive lorsqu'ils seront remis en liberté. Bien souvent, c'est le plus arrogant, et trop fréquemment le plus violent qui devient le porte-parole dans les négociations dont dépendent des vies humaines. La publicité que l'on accorde automatiquement à ces gens en laissant croire qu'ils sont des détenus typiques, alimente la révolte du public, mine l'acceptation de la communauté à l'égard des réformes humanitaires à l'intérieur des prisons, et retarde l'application des réformes déjà entreprises. On joue ainsi le jeu des gardiens répressifs et vindicatifs qui prônent une sécurité inflexible. Ce qui, par ricochet, favorise un climat oppressant et frustrant lequel engendre plus de violence et de prises d'otages; certains détenus savent qu'ils n'ont rien à perdre. La majorité des détenus qui veulent purger leur sentence de façon pacifique en respectant les règlements de l'institution deviennent victimes des plus endurcis.

306. There was evidence before the Sub-Committee that certain guards have urged, invited and driven inmates to hostage-taking and other acts of violence, in order to achieve their aim of a tight, locked prison without any public involvement. Several staff members and inmates in almost every institution admitted that a few members of the union executive stated to others the advantages of the lawless behaviour by inmates: "It's a way to get danger pay".

307. Hostage incidents are less likely to happen in busy institutions where inmate tension, anger and frustration over injustice and unresolved grievances are at a minimum.

308. Wherever fair, firm, honest and consistent discipline has been used in Canada, especially during the reform period of the 1960s, and in the United States, group violence has been conspicuously low.

309. In Israel and in California where the rule is "no deal" on hostages, with the rule known to both inmates and staff, incidents rarely occur. When they do, they end quickly. In San Quentin, the strong but fair director said a hostage incident lasting an hour is too long. Guards in these prisons and many in Canada said they knew the danger was greater if deals could be made, if hostage-taking was used to resolve grievances and to achieve transfers. Dialogue is acceptable; but no deal, at least as long as the hostage is in the control of inmates, should be made.

Recommendation 15

A "no deals" rule should establish that no agreements of any kind will be negotiated in hostage-takings while hostages are being held.

310. Hostage-takings, as we have said, are a relatively new phenomenon in our penitentiaries, but they have become common outside of prisons as well. Many police forces now have specially trained emergency teams designed to deal specifically with these incidents. The Canadian Penitentiary Service, on the other hand, has so far taken no effective action to create such teams within the Service. It has been suggested that the Service should, in fact, leave such matters to the local police. But this would tend to reduce the autonomy of the Service, which should be expected to deal with most internal emergency matters on its own. It should take immediate steps to create its own emergency response teams, within each institution, utilizing the proper training and personnel.

311. At the same time the Sub-Committee recognizes that situations arise such as where there is bitter conflict between staff and inmates which require the presence of an outside tactical force. The value of such a force lies in its neutrality; it is not identified with one side or the other. There already exist among provincial police forces and the R.C.M. Police emer-

306. Certains témoins ont affirmé au Sous-comité que des gardiens avaient incité, invité et poussé les détenus à la prise d'otages et à d'autres actes de violence afin d'atteindre leur objectif: l'emprisonnement restrictif, sous verrou sans intervention du public. Plusieurs membres du personnel ainsi que des détenus de presque toutes les institutions ont admis que quelques membres de l'exécutif syndical avaient fait valoir à d'autres personnes les avantages du comportement criminel des détenus: «C'est une façon comme une autre de nous enrichir».

307. La menace de prises d'otages est moins grande dans les institutions actives où l'on réussit à réduire la tension, la haine et la frustration causées par des injustices et des griefs non résolus.

308. Partout au Canada, notamment pendant la période de réforme des années 60, et aux États-Unis, où l'on a appliqué une discipline juste, ferme, honnête et constante, les manifestations de violence collective ont été remarquablement restreintes.

309. Il y a peu d'incidents fâcheux dans les prisons d'Israël et de Californie, où la règle, connue des détenus et du personnel, veut qu'il n'y ait pas de «marchandage sur le dos des otages». Lorsqu'il y en a, ils prennent rapidement fin. Le directeur de San Quentin, homme ferme et juste, a affirmé qu'un incident de prise d'otages d'une durée d'une heure est déjà trop long. Des gardiens de ces prisons et de nombreux gardiens au Canada ont affirmé qu'à leur avis il y avait un danger accru lorsqu'il était possible de marchander, et que la prise d'otages était utilisée pour résoudre des griefs et obtenir des transferts. Le dialogue est une formule acceptable, mais aucun marchandage, du moins aussi longtemps que l'otage se trouve aux mains des détenus, ne devrait être accepté.

Recommandation 15

Un règlement devrait stipuler qu'en cas de prise d'otages, tout marchandage est interdit et qu'aucun accord ne peut être négocié tant que les otages se trouvent aux mains de détenus.

310. Le phénomène de prise d'otages est relativement récent dans nos pénitenciers, du moins à sa fréquence actuelle, mais ce phénomène est devenu tout aussi courant à l'extérieur des prisons. De nombreuses forces policières disposent maintenant d'escouades d'urgence spécialement entraînées pour faire face à de tels incidents. Mais le Service canadien des pénitenciers n'a, de son côté, entrepris aucune vraie démarche pour mettre de telles unités sur pied. Il a été proposé que le Service s'en remette aux policiers locaux, mais ce serait au détriment de l'autonomie du Service, car il devrait pouvoir s'occuper lui-même de la plupart des situations d'urgence internes. C'est pourquoi il devrait mettre immédiatement sur pied ses propres escouades d'urgence dans chaque institution en ayant recours à un personnel et à un entraînement appropriés.

311. Le Sous-comité reconnaît en même temps que dans certains cas, un antagonisme farouche entre le personnel et les détenus exige la présence d'une force tactique venant de l'extérieur. Cette force tire sa valeur de sa neutralité puisqu'elle n'est identifiée à aucune des parties. Il existe déjà, au sein des forces policières provinciales et de la GRC, des

gency units available on a 24-hour basis equipped to handle such situations.

312. During the riot and hostage-taking situation at B.C. Penitentiary last year, the inmates demanded that the R.C.M. Police take responsibility for the transfer of inmates and remain at the institution a further two weeks. According to the Chairman of the British Columbia Police Commission it was the presence of the R.C.M. Police at the penitentiary that "prevented the situation from getting much worse than it did" (41:41).

313. The Farris Report emphasized the need to have an "outside tactical force independent of the Penitentiary Service" available for such incidents.

314. The decision to call in an outside force must be left at all times to the director of the institution.

315. In prison disturbances the role of the Inmate Committee must be the direct responsibility of the director of the institution and there should be no direct involvement of the Inmate Committee unless requested by the director.

Recommendation 16

Each maximum and medium security penitentiary must have a tactical unit of staff trained to deal with hostage-taking and other crises. When necessary, a director should also call on the assistance of police tactical forces. The decision as to the role of Inmate Committees, if any, should also be left to the director.

Women Employees

316. Some women are already employed by the Penitentiary Service in institutions for male offenders. Most are in classification, education, psychology, or clerical positions. However, they do not have the career opportunities available to male correctional officers. In the United States, women and men perform the same correctional duties. That includes, custody, training, shop instructing, and security complete with the frisk on entry to the prison. (Such frisking is done objectively and without any self-consciousness. Women do not do skin frisks.) The administration and most male correctional officers have welcomed the new dimension of women serving inside the institutions. No justification exists for excluding competent, stable and mature women from the full spectrum of the Penitentiary Service. The principal benefits for the service are a pool of new talent and a healthier correctional environment.

Recommendation 17

Women should be employed on the same basis as men in the Penitentiary Service. Selection must be according to the same criteria used for men to ensure that recruits have the aptitude, maturity, stability and self-discipline required for penitentiary work.

escouades d'urgence prêtes à intervenir 24 heures sur 24 et ayant l'équipement nécessaire pour affronter de telles situations.

312. Au cours de la mutinerie et de la prise d'otages qui ont eu lieu l'an dernier au Pénitencier de la Colombie-Britannique, les détenus ont demandé que la GRC soit chargée du transfert des détenus et qu'elle reste dans l'institution pendant 2 semaines. S'il faut en croire le président de la *British Columbia Police Commission*, c'est la présence au pénitencier des policiers de la GRC qui «a empêché que la situation ne se détériore encore davantage» (41:41).

313. Le rapport Farris souligne qu'il est nécessaire d'avoir une «escouade d'urgence venant de l'extérieur, indépendante du Service des pénitenciers» et prête à intervenir en cas d'incidents semblables.

314. C'est toujours au directeur de l'institution que revient la décision de faire appel à une force policière de l'extérieur.

315. La définition du rôle du comité de détenus doit, lors d'incidents carcéraux, incomber au directeur de l'institution et ce comité ne doit intervenir directement qu'à la demande de ce dernier.

Recommandation 16

Chaque institution à sécurité maximale et moyenne doit avoir sa propre escouade d'urgence, capable de réagir lors des prises d'otages et autres crises. S'il le juge nécessaire, le directeur devra faire appel aux forces d'urgence policières. C'est également au directeur qu'il reviendra de décider quel rôle devra jouer au besoin, le comité de détenus.

Les employées

316. Quelques femmes travaillent déjà pour le Service canadien des pénitenciers et occupent des postes dans des institutions où se trouvent des délinquants du sexe masculin. La plupart d'entre elles occupent des postes dans les domaines du classement, de l'éducation, de la psychologie ou du travail de bureau. Cependant, aucune d'entre elles n'a accès à la gamme complète des possibilités de carrière offertes à leurs collègues masculins. Aux États-Unis, les hommes et les femmes remplissent les mêmes fonctions correctionnelles, qu'il s'agisse de la détention, de la formation, de l'instruction dans les ateliers ou de la sécurité, y compris les fouilles à l'arrivée dans la prison (ces fouilles sont faites avec objectivité et sans gêne; elles ne font cependant pas les fouilles à «poil»). L'administration et la plupart des agents correctionnels masculins ont bien accepté cette nouvelle dimension qu'offre la présence des femmes travaillant dans les établissements. Rien ne justifie que l'on empêche les femmes faisant preuve de maturité et de stabilité de participer également à tous les aspects du Service des pénitenciers. Les principaux avantages qu'en retirera le Service seront d'avoir de nouveaux talents et un milieu correctionnel plus sain.

Recommandation 17

Que les femmes et les hommes soient traités sur un pied d'égalité en ce qui concerne les emplois dans le Service canadien des pénitenciers. La sélection doit se faire de la même façon que pour les hommes pour garantir que les

Removal of Unsuitable Staff

317. The evidence has convinced the Sub-Committee that there are a few correctional officers who are thoroughly unsuited and unfit to have the power, authority and responsibility that penitentiary work entails. Such persons cannot be allowed to continue in the Penitentiary Service—they jeopardize the lives and safety of their fellow officers and of inmates, and, through subverting the proper ends of the correctional system, they ultimately endanger the public safety as well. This is a situation of absolute and extreme urgency. Such employees should not be allowed to remain in correctional work.

Recommendation 18

When the new system of qualifications, pay, promotion and pensions is being instituted, all present penitentiary staff should be re-examined with a view to determine their continuing suitability for penitentiary service. Those who are not deemed suitable should be transferred to other government departments, retired from the Service with appropriate pensions, or dismissed.

Requiring existing personnel to requalify on the same basis as new employees would not be possible under the regulations administered by the Public Service Commission. It should be effected after our subsequent recommendation concerning the removal of Public Service control is acted upon.

CHAPTER VI

ORGANIZATION AND MANAGEMENT OF THE PENITENTIARY SERVICE

"Many of the recommendations we were supposed to implement, which came down to us with a mandate to implement them, have been blocked by middle management...Middle management has acted very autocratically in this area." A PSAC Witness, Drumheller Institution (16:18).

"My position is that the Institutional Director, according to the Penitentiary Act, is responsible for a, b, c, d, e. In examining the Penitentiary Act I found it rather difficult to find where the authorities are under a, b, c, d, etc. The biggest problem, however, is not in the interpretation of responsibilities and authorities but in the 'but' addendum to my sentence: 'but' you cannot transgress here, 'but' you cannot do this, 'but' you will be challenged on each and every decision which you make. And, frankly speaking, this is an untenable position..."

"I do not believe an institutional manager should have the supreme authority of the days gone by, when he was God and uncle to everyone. I believe an institutional director in today's world must be primarily a decisive manager, whose decisions—and I believe I am free to say this—upward as well as downward, must be taken at their face value." D. Cernetic, Former Director, B.C. Penitentiary (30:113,133).

candidates ont l'aptitude, la maturité et la maîtrise personnelle nécessaires au travail pénitentiaire.

Renvoi du personnel non-satisfaisant

317. Le Sous-comité a reçu des témoignages concluants quant au fait que quelques agents correctionnels ne peuvent absolument pas assumer les devoirs et les responsabilités qu'exige le travail pénitentiaire. On ne peut pas permettre à ces personnes de continuer à travailler pour le Service canadien des pénitenciers; en effet, elles mettent en danger la vie et la sécurité de leurs collègues et des détenus et, en faisant obstacle aux objectifs du système correctionnel, elles mettent également en danger la sécurité du public. Cette situation est très grave. On ne doit pas permettre à ces employés de continuer à remplir des fonctions correctionnelles.

Recommandation 18

Quand un nouveau système de compétence, de rémunération, de promotion et de retraite sera institué, les membres du personnel pénitentiaire actuels devront faire l'objet d'un examen afin de déterminer s'ils possèdent les compétences voulues pour continuer leur emploi dans le Service des pénitenciers. Ceux qui ne seront pas jugés aptes devraient être transférés vers d'autres agences gouvernementales, mis à la retraite avec une pension adéquate ou renvoyés.

Exiger du personnel actuel de se recycler pour atteindre le niveau des nouveaux employés ne serait pas possible en vertu des règlements appliqués par la Commission de la Fonction publique. Cela devrait pouvoir se faire après l'adoption d'une recommandation subséquente sur l'abrogation du contrôle exercé par la Fonction publique.

CHAPITRE VI

ORGANISATION ET ADMINISTRATION DU SERVICE CANADIEN DES PÉNITENCIERS

«Beaucoup de ces recommandations que nous étions censés appliquer ont été arrêtées au niveau de la gestion moyenne... Au niveau de la gestion moyenne l'attitude a été très autocratique». Un témoin de l'AFPC de l'Institution Drumheller (16:18).

«... Voici ce que je soutiens: le directeur d'une institution en vertu de la Loi sur les pénitenciers, est responsable de a, b, c, d, e. En examinant la Loi sur les pénitenciers, je me suis aperçu qu'il était difficile de trouver quelles étaient les autorités qui devraient être responsables de la mise en application de ces différents alinéas et le problème le plus grave n'est pas l'interprétation des responsabilités, mais plutôt toutes ces restrictions qui sont apportées sous forme de 'mais'... 'mais' vous n'avez pas le droit de faire cela. En somme, chacune de vos décisions sera contestée et c'est là une situation intolérable...»

«...Je ne crois pas que le directeur d'une institution devrait avoir l'autorité suprême d'autrefois, alors qu'il était roi et maître incontesté. Je crois que le directeur d'une institution de nos jours doit d'abord être capable de prendre des décisions,—et je crois pouvoir le dire—des décisions qu'il faut prendre à leur juste valeur, qu'elles aillent dans un

"We believe there is very little supervision within CPS, that supervisors find it easier to mark off "satisfactory, satisfactory" so they do not have to make any explanation or stick their neck out to advance a man or fire a man. I think all my colleagues agree that all areas lack good supervision. We tend to think nobody is—a very small percentage of people are released from CPS because of incompetence." A PSAC Witness, Drumheller (16:18-19).

Staff-Inmate Ratios

318. The total number of positions authorized by Treasury Board for the C.P.S. is 9429. The total population of Canadian penitentiaries, excepting Her Majesty's Penitentiary, Newfoundland, which has custody of 12 federal inmates, and 35 women in provincial institutions who have sentences of 2 years or more, was 9374 as of April 12, 1977. This gives a staff-inmate ratio of one staff member to 0.994 inmates (1:0.994), better than a one-to-one ratio.

319. It should be noted that there are a number of authorized positions held in reserve. There are 255 at Headquarters shown under Headquarters Planning. There are a number of Correctional Officer positions allocated to R.H.Q.s which are probably not being used, i.e. 1 Atlantic, 29 Quebec, 21 Ontario and 142 Pacific. In addition there are 26 reserve positions for the Correctional Staff College (Atlantic), 136 for Maximum Security Institution No. 1 (Prairies), and 231 for the Regional Psychiatric Centre (Prairies). The total of all these positions authorized for institutions yet to be completed and/or fully staffed and for programs yet to become operational is 841. There are also a number of positions allocated for non-existent institutions. They are limited in number and probably are being used for other purposes.

320. In any case, if all the reserved positions are deducted from the total of 9429 the staff-inmate ratio is not significantly reduced. It is almost one-to-one (1:1.092).

321. There are no exact data as to the number of unfilled positions. The number varies widely from region to region and from institution to institution. However, in the Public Service generally Treasury Board permits overstaffing of authorized positions by 4% because of vacancies. The vacancy rate in the C.P.S. is probably about 6%.

322. Measured in terms just of C.P.S. headquarters staff, the staff-inmate ratio on 12 April 1977 was 1:26.555.

323. Similarly in relation to Regional Headquarters, the staff-inmate ratio on 12 April 1977 at R.H.Q.s was:

sens ou dans l'autre... D. Cernetic, ancien directeur du Pénitencier de la Colombie-Britannique (30:113,133).

«Nous pensons que la surveillance est déficiente au sein du Service des pénitenciers et que les surveillants préfèrent porter la mention: «satisfaisant», plutôt que de donner des explications ou de prendre la responsabilité de promouvoir ou de renvoyer une personne. Tous mes collègues seront d'accord, je crois, pour vous dire qu'il existe une lacune au niveau de la surveillance. Nous pensons qu'on conserve trop d'incompétents au sein du Service des pénitenciers.» Un témoin de l'AFPC de l'Institution Drumheller (16:18,19).

Rapport personnel-détenus

318. Le Conseil du Trésor alloue un total de 9,429 postes au Service canadien des pénitenciers. Exception faite du pénitencier de Sa Majesté à Terre-Neuve qui ne loge que 12 détenus fédéraux et 35 femmes dans des institutions provinciales dont les peines d'emprisonnement sont de 2 ans ou plus, le nombre total de détenus, dans les pénitenciers canadiens, était de 9,374 le 12 avril 1977. Le rapport personnel-détenus est donc de 1:0.994, c'est-à-dire un peu plus d'un pour un.

319. Il faut souligner qu'un certain nombre de postes autorisés sont gardés en réserve. Deux cent cinquante-cinq postes à l'administration centrale sont affectés à la planification de l'administration. Un certain nombre de postes d'agents correctionnels prévus pour l'administration régionale n'ont sans doute pas été comblés, par exemple, 1 poste dans la région des Maritimes, 29 au Québec, 21 en Ontario et 142 dans la région du Pacifique. De plus, il y a 26 postes en réserve pour le Collège de formation du personnel correctionnel (Maritimes), 136 pour l'institution à sécurité maximale n° 1 (Prairies) et 231 pour le Centre psychiatrique régional (Prairies). Le nombre total des postes autorisés pour des institutions qui ne sont pas encore terminées et (ou) dont les postes ne sont pas tous comblés, ainsi que pour des programmes qui ne sont pas encore appliqués est donc de 841. Finalement, on a prévu un certain nombre de postes pour des institutions qui ne sont pas encore construites. Ces postes sont limités et probablement utilisés à d'autres fins.

320. De toute façon si tous les postes réservés sont soustraits du total de 9,429 postes, le rapport personnel-détenus ne change pas considérablement. Il devient de 1:1.092, c'est-à-dire presque de 1 pour 1.

321. Les données sur le nombre de postes à combler ne sont pas précises. Le nombre varie beaucoup d'une région à l'autre et d'une institution à l'autre. Cependant le Conseil du Trésor autorise généralement un surplus de personnel de 4% dans la Fonction publique en raison des postes vacants. Le taux de vacance au Service canadien des pénitenciers s'élève probablement à 6%.

322. Le 12 avril 1977, le rapport personnel-détenus était de 1:26.555, en tenant compte seulement du personnel de l'administration centrale du Service canadien des pénitenciers.

323. De même, le 12 avril 1977, le rapport personnel-détenus était le suivant, en ne tenant compte que des administrations régionales:

Atlantic	1:22.195
Quebec	1:18.526
Ontario	1:14.604
Prairies	1:27.424
Pacific	1:11.459
Overall	1:17.137

324. The staff-inmate ratio on 12 April 1977 at institutions by regions was:

Atlantic	1:1.283
Quebec	1:1.358
Ontario	1:1.550
Prairies	1:1.470
Pacific	1:1.055
Overall	1:1.288

325. The staff-inmate ratio on 12 April 1977 by types of institutions was:

Maximum Security	1:1.147 (i)
Medium Security	1:1.372 (ii)
Minimum Security	1:1.865 (iii)
Community Correctional Centres	1:2.624

Notes:

- (i) Maximum Security Institutions do not include Regional Reception Centres, Regional Psychiatric Centres, Her Majesty's Penitentiary in Newfoundland, Correctional Development Centre (Quebec) or the Prison for Women.
- (ii) Medium Security Institutions do not include the Mission Institution.
- (iii) Minimum Security Institutions do not include Dunganvon or Shulie Lake.

326. The staff-inmate ratios referred to above are subject to errors in the data supplied. However, the errors are generally insignificant, and the ratios given are considered to be accurate to the first decimal point.

327. The percentage of Correctional and Living Unit Officers (in those institutions having them) compared to total institutional staffs by regions is:

Atlantic	51.66%
Quebec	62.88%
Ontario	56.30%
Prairies	57.71%
Pacific	54.29%
CPS Overall	57.41%

328. There is a striking contrast between the ratios in Canada and those in American prison systems. Take those of the State institutions in California as of July, 1976, for example:

Maritimes	1:22.195
Québec	1:18.526
Ontario	1:14.604
Prairies	1:27.424
Pacifique	1:11.459
Total	1:17.137

324. Le 12 avril 1977, le rapport personnel-détenus dans les institutions par région était le suivant:

Maritimes	1:1.283
Québec	1:1.358
Ontario	1:1.550
Prairies	1:1.470
Pacifique	1:1.055
Total	1:1.288

325. Le 12 avril 1977, le rapport personnel-détenus par type d'institutions, était le suivant:

Sécurité maximale	1:1.147 (i)
Sécurité moyenne	1:1.372 (ii)
Sécurité minimale	1:1.865 (iii)
Centres communautaires de correction	1:2.624

Remarques:

- (i) Les institutions à sécurité maximale ne comprennent pas les centres régionaux de réception, les centres psychiatriques régionaux, le pénitencier de Sa Majesté à Terre-Neuve, le Centre de développement correctionnel (Québec) ou la Prison des femmes.
- (ii) Les institutions à sécurité moyenne ne comprennent pas l'institution de Mission.
- (iii) Les institutions à sécurité minimale ne comprennent pas Dunganvon ou Shulie Lake.

326. Les rapports personnel-détenus mentionnés dans les paragraphes ci-dessus sont sujets à erreur suivant les données fournies. Cependant, les erreurs sont généralement négligeables et les rapports en question sont considérés comme exacts jusqu'à la première décimale inclusivement.

327. Le pourcentage des agents correctionnels et des agents d'unités résidentielles (dans les institutions qui en ont) par rapport au nombre total de membres du personnel des institutions, par région, est le suivant:

Maritimes	51.66%
Québec	62.88%
Ontario	56.30%
Prairies	57.71%
Pacifique	54.29%
Total du SCP	57.41%

328. Le contraste est remarquable entre les rapports personnel-détenus des régimes des États-Unis et du Canada. Par exemple, voici ceux de l'État de la Californie pour juillet 1976:

	Population	Staff	Staff-Inmate Ratio		Détenus	Personnel	Rapport Personnel-détenus
California Conservation Centre	919	370	1:2.483	California Conservation Centre	919	370	1:2.483
California Correctional Institution	1,007	377	1:2.671	California Correctional Institution	1,007	377	1:2.671
California Institution for Men	2,314	914	1:2.532	California Institution for Men	2,314	914	1:2.532
California Institution for Women	766	322	1:2.379	California Institution for Women	766	322	1:2.379
California Medical Facility	1,853	687	1:2.697	California Medical Facility	1,853	687	1:2.697
California Men's Colony	2,269	585	1:3.879	California Men's Colony	2,269	585	1:3.879
California Training Facility ..	2,333	742	1:3.144	California Training Facility ..	2,333	742	1:3.144
Deuel Vocational Institution ..	1,084	485	1:2.235	Deuel Vocational Institution ..	1,084	485	1:2.235
Folsom Prison	1,512	497	1:3.042	Folsom Prison	1,512	497	1:3.042
San Quentin Prison	1,904	753	1:2.529	San Quentin Prison	1,904	753	1:2.529
Sierra Conservation Prison	1,390	435	1:3.195	Sierra Conservation Prison	1,390	435	1:3.195
Overall for State	17,351	6,167	1:2.814	Total dans l'État de la Californie	17,351	6,167	1:2.814

329. As of January 1977 there were 28,000 inmates in the custody of the United States Federal Bureau of Prisons. At approximately the same time there were 8,900 employees in the system. In addition there were 600 civilian employees of Federal Prison Industries Incorporated to supervise the 5,500 inmates employed by the corporation. The staff-inmate ratio is 9,500 (about the same number of employees as in the C.P.S.) to 28,000, or 1:2.947. It should be noted that 8,900 employees of the Bureau include the staff of the Headquarters in Washington and of the five Regions. Therefore, for the purpose of comparison with the C.P.S. it must be set against the staff-inmate ratio of 1:1.092 in Canada. The staff-inmate ratio in the California Department of Corrections is not directly comparable with that for the Federal Bureau of Prisons because Headquarters staff data for the State was not available. It appears that the C.P.S. has approximately 270% more staff for a given number of inmates than the Bureau and approximately 218% more staff for a given number of inmates than the State of California. Put another way, the staff-inmate ratio, which is about one-to-one in Canada is about one-to-three in the United States.

330. It is difficult to pinpoint with any certainty all the reasons for the apparently excessive staffing of Canadian penitentiaries, but all of the following factors contribute to it to a greater or lesser degree.

331. Canadian penitentiaries tend to have much smaller populations than institutions of the California Department of Corrections or the Federal Bureau of Prisons, and there are definitely economies of scale in the prison business. For example: if a particular prison has a given number of perimeter security posts it makes very little difference whether the population is 306 as at Millhaven, 418 as at Archambault or 1000 or more as is common in the United States. The same circumstances apply to internal control posts. Another example of an economy of scale can be found in central heating plants. The size of a prison's population is unlikely to determine the number of people required to man the plant. Examples such as these can have a particularly severe impact on

329. En janvier 1977, le *Federal Bureau of Prisons* des États-Unis détenait 28,000 prisonniers. Environ à la même époque, le Bureau employait 8,900 personnes. En outre, 600 civils, tous employés de la *Federal Prison Industries Incorporated*, étaient chargés de la surveillance des 5,500 détenus qui travaillaient pour la corporation. Le rapport personnel-détenus est de 9,500 (environ le même nombre que dans le Service canadien des pénitenciers) pour 28,000, soit 1:2.947. Il convient de souligner que le personnel de l'administration centrale de Washington et des cinq régions fait partie des 8,900 employés. Par conséquent, pour établir la comparaison avec le SCP, il faut établir ce rapport en regard du rapport personnel-détenus du Canada qui est de 1:1.092. Le rapport personnel-détenus du *California Department of Corrections* ne peut être comparé avec celui du *Federal Bureau of Prisons* parce que les données de l'administration centrale de l'État de la Californie ne nous ont pas été communiquées. Il semble que SCP ait 270% plus d'employés que le Bureau pour un nombre donné de détenus et environ 218% plus d'employés que le service de l'État de la Californie, également pour un nombre donné de détenus. En d'autres termes, le rapport personnel-détenus, qui est d'environ un pour un au Canada est d'environ un pour trois aux États-Unis.

330. Il est difficile de déterminer avec certitude toutes les raisons pour lesquelles le nombre d'employés des pénitenciers canadiens est excessif, mais tous les facteurs que nous énumérons ci-dessous contribuent plus ou moins à cette disproportion.

331. Les institutions pénitentiaires canadiennes détiennent ordinairement moins de prisonniers que les établissements du *California Department of Corrections* ou du *Federal Bureau of Prisons*, et conséquemment on constate de réelles économies dans les effectifs des prisons. Par exemple: si un pénitencier comporte un nombre donné de postes de sécurité sur le mur d'enceinte, le fait qu'il y ait à l'intérieur 306 détenus, comme à Millhaven, ou 418, comme à Archambault ou 1,000 détenus, comme cela se voit très souvent aux États-Unis, ne fait pratiquement aucune différence. Le même principe s'applique aux postes de contrôle situés à l'intérieur des pénitenciers. Les installations de chauffage central des établissements fournissent un autre exemple d'économie d'échelle. Il est peu probable

staff-inmate ratios when posts have to be manned 24 hours a day for seven days a week. It was noted that at Pleasanton, California, where there was only a population of 281 that there were 180 staff giving a ratio of 1:1.561. There were no towers on the perimeter and few if any internal control posts were seen even though the institution is classified as a medium security one.

332. Federal-Provincial arrangements providing that only sentences of two years or more be served in penitentiaries probably have some effect on the staff required. Both state and federal institutions in the United States get a fair percentage of remand cases and short sentences. Generally speaking such inmates require less security than those with long sentences.

333. Some four or five years ago, because of a rash of escapes from penitentiaries, Treasury Board approved 800 additional Correctional Officer positions which increased the institutional staff by close to 10%.

334. All staff in the C.P.S. work a 37 1/2 hour week, though until about 3 years ago Correctional Officers worked 40 hours a week. The reduction in working hours was 6.25%. An increase in Correctional Officer staff (but not 6.25%) was authorized by Treasury Board to take care of this situation.

335. The C.P.S. appears to have a higher ratio of instructors to inmates in work and training shops. Some years ago the C.P.S. entered into an agreement with the Public Service Alliance to the effect that there would be one instructor to not more than 15 inmates. Often there are considerably fewer than 15 inmates per instructor. In one woodworking shop in a United States prison there are only 3 supervisors for 75 inmates. At McNeil Island 8 food service administrators and supervisors work with 135 inmates preparing food for around 1200 inmates. At Matsqui, for example, about the same number of Food Service Officers supervise some 40 odd inmates preparing food for about 350 inmates.

336. It appears that there is a higher ratio of Classification Officers to inmates than there is in the United States. In one major State institution in California the ratio was 1:100 a few years ago. At that time it was 1:50 in Canadian Penitentiaries. It is now 1:35 here.

337. Prior to unionization and collective bargaining it was a common practice in the C.P.S. for Correctional Officers to

que le nombre de détenus d'un pénitencier puisse déterminer le nombre d'employés qu'il est nécessaire d'affecter au chauffage central. Ce genre de considération peut avoir une très grande influence sur le rapport personnel-détenus des institutions pénitentiaires lorsqu'on songe au fait qu'il est nécessaire de pourvoir chaque poste en hommes 24 heures par jour, 7 jours par semaine. On a remarqué qu'au pénitencier de Pleasanton, en Californie, où le nombre de détenus était de 281 seulement, le nombre d'employés était de 180, ce qui donnait un rapport de 1:1.561. Le mur d'enceinte ne comportait pas de miradors et lorsqu'il y avait des postes de contrôle à l'intérieur du pénitencier, ils étaient peu nombreux, bien qu'il s'agisse d'un établissement à sécurité moyenne.

332. Il est probable que les ententes fédérales-provinciales aux termes desquelles seules les peines de deux ans d'emprisonnement ou plus sont purgées dans les pénitenciers ont un effet sur le nombre d'employés nécessaire. Aux États-Unis, un grand pourcentage des détenus des pénitenciers fédéraux et des pénitenciers d'État sont des gens qui sont en détention temporaire ou qui purgent de courtes peines d'emprisonnement. En général, ces détenus requièrent moins de surveillance que ceux qui purgent des peines plus longues.

333. Il y a quatre ou cinq ans, surtout suite à la vague d'évasions qui déferlait sur les pénitenciers, le Conseil du Trésor a approuvé 800 postes additionnels d'agents de correction, ce qui a eu pour effet d'augmenter le personnel des pénitenciers de près de 10%.

334. Tous les employés du SCP travaillent 37-1/2 heures par semaine bien que les agents de correction travaillaient encore 40 heures par semaine il y a trois ans. Il s'agit donc d'une réduction de 6.25% du nombre d'heures de travail. Pour équilibrer cette situation, le Conseil du Trésor a autorisé l'augmentation de nombre d'agents de correction (mais pas de 6.25%).

335. Il semble qu'au sein du SCP, le rapport entre le nombre d'instructeurs et le nombre de détenus travaillant dans les ateliers ou suivant des cours de formation soit plus élevé. Il y a quelques années, le SCP a signé une entente avec l'AFPC qui prévoyait un instructeur pour un maximum de 15 détenus. Il arrive souvent que chaque instructeur s'occupe de moins de 15 détenus. Dans un certain pénitencier des États-Unis, les trois instructeurs de l'atelier de menuiserie surveillent à eux seuls 75 détenus. Au pénitencier de McNeil Island, les administrateurs et les surveillants des cuisines qui ne sont que 8 en tout, travaillent avec 135 détenus à la préparation des repas destinés aux quelque 1,200 prisonniers. A l'Institution Matsqui, par exemple, le même nombre d'agents du service alimentaire surveillent les quelque 40 détenus qui préparent les repas d'environ 350 détenus.

336. Il semble que dans les pénitenciers canadiens, le rapport entre les agents de classement et les détenus soit plus élevé que dans les pénitenciers américains. Dans un des grands établissements de l'État de la Californie, ce rapport était de 1:100 il y a quelques années. A cette époque, le rapport était de 1:50 dans les pénitenciers canadiens. Il y est maintenant de 1:35.

337. Avant l'avènement des syndicats et des conventions collectives, il était courant que le SCP confie à des agents de

supervise inmate work gangs of one type or another. At the present time Correctional Officers refuse to do this on the ground that it is not in their job description. Consequently additional specialized staff have had to be hired. In the Federal Bureau of Prisons the duties of Correctional Officers include supervision of work gangs. This type of attitude prevails in other areas of employment as well. It is not uncommon to see staff in the administrative support category in Canadian prisons idle for lengthy periods because they are unwilling to do work outside their job description even when there is an urgent need to have the work done.

338. The C.P.S. has consistently refused to employ inmates in many jobs of a clerical or accounting nature which inmates are quite capable of doing. Though some inmates are employed occasionally in such jobs they generally are not so used, on the ground (often spurious) of confidentiality of information. It was noted that at Terminal Island, California, 6 supervisors and 26 inmates work in the business office. Such a situation is unheard of in the C.P.S. There are other areas where inmate employment could reduce staff requirements as well. Schools, shops and hospitals are examples.

339. Closed circuit television is used extensively to monitor and operate control points in many of the newer Federal Bureau of Prisons Institutions, e. g., San Diego Metropolitan Correctional Centre and the Federal Penitentiary at Marion, Illinois. The only Canadian Penitentiary using closed circuit television is the Regional Psychiatric Centre (Pacific). It is used there for perimeter security only and eliminates the need for the manning of perimeter posts. There have been some technical problems with it in the past but management now appears to be satisfied with it.

340. The proliferation of staff at Headquarters and Regional Headquarters has contributed to some extent to the high staff-inmate ratio.

341. The increased staff at Headquarters and Regional Headquarters compounded by pressure from the then Commissioner to innovate and expand programs in the early seventies occasioned a need for more staff to supervise them. Though new positions were not always approved by Treasury Board, some were.

342. The P.S.A.C. and security staff became alarmed at the extent of program expansion in the nineteen-sixties and early 'seventies. More and more inmates were out of their cells and scattered around in various parts of their institutions for up to sixteen or seventeen hours a day. Pressure was put on management to provide extra staff to strengthen what was perceived by many to be inadequate security. Treasury Board frequently approved staff increases on these grounds.

correction la surveillance des détenus qui formaient les équipes de travail. A l'heure actuelle, les agents de correction refusent de s'occuper de la surveillance de ces équipes, sous prétexte que cela n'est pas stipulé dans la description de leur emploi. En conséquence, le Service a été obligé d'embaucher du personnel spécialisé. Les agents de correction du *Federal Bureau of Prisons* ont, entre autres fonctions, celle de surveiller les équipes de travail. Cette attitude prévaut également dans d'autres domaines de l'emploi. Il n'est pas rare de voir dans les pénitenciers canadiens des employés de soutien administratif rester inactifs durant de longues heures parce qu'ils refusent de s'acquitter de fonctions qui ne sont pas stipulées dans la description de leur emploi, et ce, même lorsqu'il est urgent que ce travail soit fait.

338. Le SCP a toujours refusé d'employer des détenus à des travaux de secrétariat ou de comptabilité qu'ils sont pourtant capables d'exécuter. Bien que quelques détenus se voient de temps à autre confier de telles fonctions, on ne leur donne généralement pas un travail du genre pour la simple raison (souvent fausse) qu'ils auraient accès à des documents confidentiels. On a remarqué qu'au pénitencier de Terminal Island, en Californie, six surveillants et 26 détenus expédient le travail de bureau. Cela ne s'est jamais vu dans le SCP. Il existe d'autres domaines, notamment les écoles, les ateliers et les infirmeries, dans lesquels l'emploi des détenus réduirait les effectifs.

339. On se sert beaucoup de la télévision en circuit fermé pour assurer la surveillance et le fonctionnement de secteurs de contrôle dans un grand nombre des nouveaux établissements du *Federal Bureau of Prisons*, comme par exemple au *San Diego Metropolitan Correctional Centre* et au *Federal Penitentiary* de Marion, Illinois. Le Centre psychiatrique régional (région du Pacifique), est le seul pénitencier canadien qui utilise un circuit fermé de télévision. Il sert à la surveillance du mur d'enceinte et élimine le besoin de personnel aux postes de garde. La direction a déjà, dans le passé, éprouvé certaines difficultés techniques avec ce circuit, mais il semble qu'elle en soit maintenant tout à fait satisfaite.

340. L'accroissement des effectifs de l'administration centrale et des administrations régionales est une des causes du rapport élevé entre le nombre d'employés et le nombre de détenus.

341. Cet accroissement et les pressions exercées, au début des années 70, par le Commissaire de l'époque pour instituer de nouveaux programmes et voir à leur expansion ont entraîné la mise en oeuvre de nouveaux employés pour combler les postes de surveillance. Le Conseil du Trésor n'a pas approuvé tous ces nouveaux postes.

342. L'AFPC et le personnel de sécurité se sont beaucoup inquiétés de l'importance de l'expansion des programmes au cours des années 60 et au début des années 70. De plus en plus de détenus avaient le loisir de se déplacer librement dans diverses parties de leur pénitencier pendant seize ou dix-sept heures chaque jour. Des pressions ont été exercées sur l'administration pour la forcer à accroître le personnel de manière à renforcer ce que beaucoup considéraient comme un système de sécurité insuffisant. Le Conseil du Trésor a fréquemment approuvé les augmentations d'effectifs fondées sur ce motif.

343. Apart from the foregoing there has been continual pressure on management by the P.S.A.C. and security staff to increase the number of staff on posts. They frequently demand that what have traditionally been one-man posts become two-man posts. It is not at all unusual to see numbers of security officers in penitentiaries who appear to have little if anything to do all day.

344. We are convinced that Canadian penitentiaries in some cases have an overabundance of control posts. Barriers or fences are put in where they are not always required and invariably someone has to be stationed at them to unlock gates.

345. Allied to the above is an apparently increasing fear of inmates amounting to paranoia on the part of security staff. This is a highly subjective matter but it appeared that in the Federal and State prisons in Washington and California visited by the Sub-Committee there was an absolute minimum of staff in areas where inmates were congregated and yet there was no apparent concern on their part. We believe that this is because of better qualified and trained staff in the American Institutions as compared to their Canadian counterparts.

346. In the Sub-Committee's opinion there is considerable overmanning of posts and a rigorous post analysis should be carried out in all maximum and medium security institutions.

Recommendation 19

A rigorous post analysis must be carried out in all maximum and medium security institutions to eliminate overmanning of posts.

The Present Organization

347. Since the creation of Regional Headquarters, authorized under the Penitentiary Act of 1961, there has been a gradual diffusion of authority throughout the system. While the Regional Headquarters were initially intended only to provide service and support for the institutions, they have gradually assumed powers that formerly belonged to either the National Headquarters or the Institutional Directors.

348. In fact, the Sub-Committee found evidence of unclear divisions of authority and responsibility between institutional directors, regional offices and national headquarters which hinder the decision-making process at all levels. Some institutional directors complained of a lack of cooperation on the part of their regional offices and alleged that many people at the regional and national levels had no previous penitentiary experience.

349. One institutional director compared Regional Headquarters to a cancer; he said that there is a breakdown of communications and an inability to find the right person in charge of a function: "with so many people you cannot reach the right place, you do not know where to go, and your request is lost" (13:84). He told the Sub-Committee that he was not

343. De plus, l'AFPC et le personnel de sécurité ont exercé des pressions constantes sur l'administration du Service des pénitenciers pour l'amener à augmenter le nombre des employés affectés à chaque poste. Ils ont, à de nombreuses reprises, exigé que deux hommes soient affectés à des postes qui n'avaient toujours été occupés que par un seul homme. Il est courant de voir dans les pénitenciers de nombreux agents de sécurité n'ayant pratiquement rien à faire.

344. Nous avons la conviction que certains pénitenciers canadiens sont dotés de trop de postes de contrôle. On installe des barrières ou des clôtures à des endroits où leur présence n'est pas toujours nécessaire et, chaque fois, un homme doit obligatoirement y être posté pour voir à leur ouverture et à leur verrouillage.

345. En plus des points susmentionnés, il semble que le personnel de sécurité et certains autres employés éprouvent une crainte de plus en plus profonde des détenus. C'est là une observation subjective, mais le Sous-comité a constaté, dans les pénitenciers fédéraux et des États de Washington et de la Californie, que le personnel était maintenu au strict minimum dans les secteurs où les détenus étaient en nombre important et que, malgré cela, les gardiens ne semblaient manifester aucune crainte. Nous croyons que ce contraste provient de ce que le personnel des pénitenciers américains est plus qualifié et mieux formé.

346. De l'avis du Sous-comité, le nombre d'hommes affectés à chaque poste est beaucoup trop élevé et ceci devrait faire l'objet d'une étude sérieuse dans toutes les institutions à sécurité maximale et moyenne.

Recommendation 19

Il y a lieu d'entreprendre, dans les institutions à sécurité maximale et moyenne, une analyse sérieuse des postes, afin de réduire le nombre excessif d'employés.

Organisation actuelle

347. Depuis l'établissement en 1961 des administrations régionales, l'autorité a été graduellement répartie entre les divers niveaux du système. Alors que ces administrations n'ont été créées que pour fournir des services et de l'aide aux établissements, elles ont peu à peu acquis des pouvoirs qui appartenaient auparavant soit à l'administration centrale, soit aux directeurs des établissements.

348. En fait, le Sous-comité a décelé une incertitude décisionnelle entre les directeurs des établissements, les administrations régionales et l'administration nationale, ce qui entrave le processus de prise de décision à tous les niveaux. Certains directeurs d'établissement se sont plaints du peu de coopération qu'ils reçoivent de leurs administrations régionales et ont prétendu que de nombreux fonctionnaires des paliers régionaux et national n'avaient aucune expérience du milieu pénitentiaire.

349. Le directeur d'un établissement a comparé les administrations régionales à un cancer; il a évoqué l'inexistence des communications et l'impossibilité de rejoindre le responsable d'un service donné: «...car avec beaucoup vous ne pouvez savoir où vous adresser et la demande se perd.» (13:84). Il a affirmé au Sous-comité qu'il n'obtenait aucune aide de l'administra-

getting cooperation from the regional office in the administration of his institution (13:67); an assistant director at the same institution admitted that "many persons intervene and are harmful in certain decisions" (13:86).

350. Another institutional director said that "many of the people, both at regional level and at headquarters, have had no previous penitentiary experience. We get all kinds of directives and orders from people who have never stepped in an institution. They do not know the first thing about it" (19:85).

351. As stated by Dragan Cernetic, "it is not only the chain of command or the line of communication problem we are faced with at the line manager's level, but also the regulatory acts which surround the penitentiary system..." (30:113). He found the restrictions on his authority as director put him in an "untenable position" resulting in challenges "on each and every decision" which is made (30:113).

352. Although many of the institutional directors said that they had sufficient authority to manage their institutions during normal and crisis situations, Dragan Cernetic revealed that during the 1975 hostage-taking incident at the B.C. Penitentiary, a recommendation by an experienced staff member to attack at an opportune moment was vetoed by regional authorities (30:115, 125). Mr. Cernetic felt that line managers should be given the authority and power to do their job.

353. The directors' lack of authority was exemplified by John Dowsett when he told the Sub-Committee that "despite the fact that I am required to manage a budget of around \$8 million a year, I could not so much as put a single barrier in the hallway if I felt that it was absolutely vital. I could not do that on my own authority, even if the barrier only cost \$500" (23:57).

354. Two former directors of the British Columbia Penitentiary stated that they believed they could run the institution smoothly and would take the job of director again if they had the authority to run the institution without interference, to transfer out of the institution certain undesirable inmates and remove the staff that they wanted to remove immediately (30:117).

355. At the present time, the general roles and relationships within the Penitentiary Service are almost ignored by the *Penitentiary Act* and Regulations and are only vaguely described in a few Commissioner's Directives. For example, Regulation 1.11 (S.O.R. 62-90 as amended), states that the regional directors shall exercise such powers as may be delegated to them by the Commissioner and shall perform such duties as he may direct. Regulation 1.12 (1) states that the institutional head is responsible for the direction of his staff, the organization, safety and security of his institution and the correctional training of all inmates confined.

tion régionale dans la gestion de son établissement (13:67); le directeur-adjoint du même pénitencier a reconnu que «beaucoup d'intermédiaires viennent nous nuire dans certaines décisions» (13:86).

350. Le directeur d'un autre établissement a déclaré: «De nombreux fonctionnaires, tant au niveau régional que national, n'ont aucune expérience du milieu pénitentiaire. Nous recevons toutes sortes de directives et d'ordres de la part de gens qui n'ont jamais mis les pieds dans un pénitencier. Ils ignorent l'ABC du système carcéral» (19:85).

351. Comme l'a déclaré Dragan Cernetic, «Le problème que nous éprouvons au niveau de l'administration ne se situe pas seulement sur le plan de la hiérarchie et des communications, il réside également dans les textes réglementaires qui régissent le système pénitentiaire ...» (30:113). Il estimait que la réduction de son autorité de directeur le mettait dans une «situation impossible» et l'exposait aux contestations de tous chaque fois qu'il prenait une décision (30:113).

352. En dépit du fait que de nombreux directeurs d'établissement aient affirmé qu'ils avaient encore assez d'autorité pour diriger leur pénitencier en temps normal et en temps de crise, Dragan Cernetic a révélé que lors de la mutinerie de 1975 au Pénitencier de la Colombie-Britannique, au cours de laquelle les mutins avaient pris des otages, les autorités régionales s'étaient opposées à une recommandation d'un membre expérimenté du personnel qui proposait d'attaquer à un moment opportun (30:115,125). M. Cernetic estimait que les directeurs d'établissements pénitentiaires devraient jouir de l'autorité nécessaire à l'exercice de leurs fonctions.

353. Le manque d'autorité des directeurs a été évoqué par John Dowsett lorsqu'il affirma devant le Sous-comité: «bien que je doive administrer un budget annuel d'environ \$8 millions, il me serait impossible de faire installer une simple barrière à l'entrée si j'estimais qu'une telle mesure était absolument vitale. Je ne pourrais pas le faire de par ma propre autorité, même si la barrière ne coûtait que \$500.» (23:57)

354. Deux anciens directeurs du Pénitencier de la Colombie-Britannique ont déclaré qu'ils croyaient pouvoir assurer à nouveau la bonne marche de l'établissement et qu'ils seraient prêts à assumer la direction du pénitencier si on leur donnait le pouvoir de diriger l'établissement sans que personne n'intervienne, s'ils pouvaient par exemple transférer certains détenus indésirables et renvoyer immédiatement les employés dont ils ne veulent plus. (30:117).

355. A l'heure actuelle, les fonctions d'ordre général et les rapports existants à l'intérieur du Service des pénitenciers ne sont pour ainsi dire pratiquement pas explicites dans la *Loi sur les pénitenciers* et les règlements émis en vertu de la loi; en fait, ils n'ont été décrits qu'en termes très vagues dans certaines directives du Commissaire. Ainsi, le paragraphe 1.11 du règlement (DORS/62-90 modifié) stipule que les directeurs régionaux exercent les pouvoirs qui leur sont délégués par le Commissaire, lequel est chargé de définir les tâches à accomplir. L'alinéa 1.12 (1) stipule que le directeur d'un établissement est responsable de son personnel, de l'organisation, de la sécurité de l'établissement qu'il dirige et du traitement de tous les détenus qui s'y trouvent.

356. Commissioner's Directive No. 102 establishes that regional directors are responsible to the Commissioner for the operational planning, organization, staffing, direction and control of the activities of their region, that they have direct and complete authority over directors of institutions located in their region, and that they shall issue instructions to regional and institutional staff to set operational methods and procedures and provide guidance in the administration of activities.

357. Commissioner's Directive No. 106 defines the roles of institutional, regional and national administrations. The major role of the national administration is in the determination of Service objectives; planning and definition of operational policies; determination of activities and establishment of guidelines for implementation of operation and decision-making; definition of standards to be achieved and evaluation of results obtained; development of controls for the evaluation of resource utilization. The major role of regional administrations is in the formulation of an operational program for each institution; direction of program implementation; determination of resources; promulgation of operational procedures peculiar to the region; coordination of regional operations and ensuring adherence to established policies; provision of services common to institutions; provision of a communications link between National Headquarters and institutions. The major role of institutional administration is in the determination of methods of implementation; implementation of activities; continuous assessment of operations; development of personnel for career progression; supervision of operation and assessment of inmates. The directive states that the director is responsible to the regional director for the operation and administration of his institution.

358. Commissioner's Directive No. 106 also sets out the organizational structure of the Canadian Penitentiary Service and elaborates on the relationships between line and functional authorities within that structure.

359. "Line authority" means a relationship in which a superior exercises direct command over a subordinate. Thus at the present time the Commissioner has line authority over the regional directors who have line authority over the institutional directors in their region. The Commissioner, the regional directors and the institutional directors have line authority over the staff in their components. The deputy commissioners at the national level and the assistant regional directors at the regional level will occasionally replace and act for either the Commissioner or the regional directors, and they have line authority over the functional specialists in their component who are either divisional directors at the national level or regional division heads at the regional level; they have, however, only functional authority over their counterparts at a lower level.

360. Functional management consists of the supporting staff at each level who help the line managers do their jobs. Functional staff may have delegated to them the authority to

356. La directive du Commissaire n° 102 stipule que les directeurs régionaux doivent rendre compte au Commissaire de la planification des opérations, de l'organisation, de la dotation en personnel, de la direction et du contrôle des activités de leur région; de plus, ils ont une autorité directe et entière sur les directeurs des établissements situés dans leur région et ils doivent donner des instructions au personnel des régions et des établissements en vue de la mise au point des méthodes et des procédures de fonctionnement; finalement, ils doivent prodiguer leurs conseils sur l'administration des activités.

357. La directive du Commissaire n° 106 définit les rôles des administrations au niveau des établissements et des régions ainsi qu'à l'échelle nationale. Le rôle principal de l'administration nationale est de déterminer les objectifs du service, de planifier et d'élaborer les politiques opérationnelles, de choisir les activités et d'établir des lignes de conduite visant l'application des décisions et le fonctionnement du service, de définir les normes à remplir et, d'évaluer les résultats obtenus, enfin d'élaborer des mesures de contrôle permettant d'évaluer l'utilisation des ressources. Le rôle principal des administrations régionales consiste à établir un programme opérationnel pour chaque établissement, à diriger l'application du programme, à fixer les ressources, à élaborer des procédures opérationnelles adaptées à la région, à coordonner les opérations régionales, à assurer l'application des politiques établies, à fournir des services communs aux établissements et à établir des moyens de communication entre l'administration nationale et les pénitenciers. Le rôle principal de l'administration d'un établissement est de mettre sur pied des méthodes de contrôle permettant de créer des activités, d'évaluer à tout moment le fonctionnement du service, de recruter du personnel et de contribuer à son perfectionnement et à son avancement professionnel, de surveiller le déroulement des opérations et d'évaluer les détenus. La directive mentionne que le directeur doit rendre compte au directeur régional du fonctionnement et de l'administration de son établissement.

358. La directive du Commissaire n° 106 définit également la structure du Service canadien des pénitenciers et définit les relations entre les supérieurs hiérarchiques et le personnel fonctionnel.

359. «L'autorité hiérarchique» est exercée par le supérieur qui jouit de l'autorité sur un subordonné. Ainsi, à l'heure actuelle, le Commissaire exerce son autorité sur les directeurs régionaux qui, eux, exercent la leur sur les directeurs des établissements de leur région. Le Commissaire, les directeurs régionaux et les directeurs des établissements possèdent une autorité hiérarchique sur leur personnel. Les commissaires adjoints au niveau national et les directeurs adjoints au niveau régional peuvent, à l'occasion, remplacer le Commissaire ou les directeurs régionaux ou agir en leur nom; ils exercent une autorité hiérarchique sur les membres du personnel technique qui relèvent d'eux et qui sont soit des directeurs de division au niveau nationale, soit des chefs de division régionale au niveau des régions. Ils ne disposent cependant que d'une autorité fonctionnelle sur leurs homologues de niveau inférieur.

360. La direction fonctionnelle comprend, à tous les niveaux, le personnel de soutien chargé d'aider les directeurs hiérarchiques à accomplir leurs tâches. Le personnel fonctionnel peut se

set policies or procedures which regional or institutional staff are required to operate in accordance with, but functional staff cannot command or direct any line manager or their functional counterparts at a lower level. Functional managers are responsible for providing specialized help and managing a variety of services for the line managers as well as evaluating, on behalf of line managers, the performance of their functional counterpart reporting to a subordinate line manager.

361. Functional management should not command or direct their line managers nor their functional counterparts. In practice, however, there is evidence of some confusion regarding the role of functional managers especially at the regional level. Some regional functional managers believe they have the authority to give direct orders to staff in the institutions and the institutional staff may believe this. This activity undermines the authority of the line manager, in this case, the director, who is bypassed and not properly informed of decisions which might affect the management of his institution.

362. A typical institutional organization is comprised of a director; assistant directors in the areas of organization and administration, occupational development or industries, socialization, security, technical services and financial services; a personnel administrator and a senior health care officer. A typical regional organization is comprised of a regional director; a deputy regional director of security; a deputy regional director of operational services who oversees regional division heads of technical services, personnel, organization and administration, finance, industries and information services; a deputy regional director of inmate programs who oversees regional division heads of social development, occupational development, living units, classification, and chaplaincy; and an assistant regional director of medical and health care services. This regional organization is virtually duplicated at the national level. The Commissioner is assisted by a secretariat, a management review directorate, a director general of medical and health care services and deputy commissioners of inmate programs, of operational services and of security who oversee a combined total of 15 or 16 divisional directors.

363. The Sub-Committee believes that the above regulations and directives do not enunciate sufficiently the division of authority, responsibility and accountability between institutions, regions and national headquarters and do not define clearly the duties of each staff position. Channels of communication and authority in this maze of bureaucracy are not clear. There is no real hierarchy established. The Sub-Committee recommends that a role analysis take place within the whole penitentiary system. It must be decided and formulated with the help of a role analysis where authority, responsibility and accountability are, where they should be and what they should consist of. If a person is given responsibilities, that is, an obligation to perform assigned functions with the maximum

voir délégué par les directeurs hiérarchiques le pouvoir d'élaborer des politiques ou des procédures que le personnel des régions ou des établissements doit appliquer; cependant, le personnel fonctionnel ne peut donner d'ordre à un directeur hiérarchique ou à un membre du personnel fonctionnel de niveau moins élevé. Les directeurs des services fonctionnels doivent apporter une aide spécialisée, diriger une foule de services pour les directeurs hiérarchiques et évaluer, au nom de ces derniers le travail accompli par leur homologues des services fonctionnels relevant d'un directeur hiérarchique subalterne.

361. Les directeurs des services fonctionnels ne devraient pas donner d'ordre à leurs directeurs hiérarchiques ou à leurs homologues fonctionnels. En pratique, cependant, il semble exister une certaine confusion quant au rôle du directeur d'un service fonctionnel, surtout au niveau régional. Certains directeurs de services fonctionnels régionaux pensent qu'ils possèdent une autorité sur leurs homologues des établissements, lesquels peuvent ne laisser prendre au jeu. Cette pratique sape l'autorité du directeur hiérarchique, du directeur de l'établissement en l'occurrence, de qui on ne tient pas compte et qu'on n'informe pas de décisions qui risquent de porter atteinte à la façon dont il gère l'établissement.

362. La structure de l'institution-type comprend: un directeur, des directeurs adjoints responsables de l'organisation et de l'administration, du développement occupationnel ou de l'industrie, de la socialisation, de la sécurité, des services techniques et financiers; un administrateur en dotation du personnel et un directeur des soins médicaux et de santé. Une structure régionale-type comprend: un directeur régional, un directeur adjoint à la sécurité, un directeur adjoint aux services opérationnels chargé de contrôler les chefs de divisions régionales affectés aux services techniques, au personnel, à l'organisation et à l'administration, aux services financiers, aux industries et aux services d'information, un directeur adjoint chargé des programmes des détenus qui supervise les chefs de divisions régionales chargés du développement social, du développement occupationnel, des unités résidentielles, du classement et de l'aumônerie et un directeur adjoint des soins médicaux et de santé. La structure régionale est pratiquement reprise intégralement au niveau national. Le Commissaire est secondé par un secrétariat, une direction du contrôle de la gestion, un directeur général des soins médicaux et de santé et de commissaires adjoints chargés des programmes des détenus, des services opérationnels et de la sécurité qui, ensemble, contrôlent le travail d'environ 15 à 16 directeurs de division.

363. Le Sous-comité estime que les règlements et les directives susmentionnés ne délimitent pas suffisamment le partage de l'autorité et des responsabilités entre les établissements, les administrations régionales et l'administration centrale; de plus, ils ne précisent pas clairement les fonctions de chaque membre du personnel. Les filières administratives et les pouvoirs deviennent flous dans ce labyrinthe bureaucratique. Il n'existe aucune hiérarchie. A cette fin, le Sous-comité recommande qu'une analyse des rôles soit entreprise au sein du Service des pénitenciers. Il faut délimiter à l'aide de cette analyse l'autorité et les responsabilités, leur nature et les pouvoirs qui en découlent. Si on confie des responsabilités à un agent, c'est-à-dire si on l'oblige à accomplir certaines tâches avec le maxi-

effectiveness and efficiency, he should have the authority to do so, that is, the right and power to take the action necessary to carry out these functions, and he should be made accountable for his actions, that is, he should be made to report to higher authority the extent to which he has discharged his responsibilities.

Recommendation 20

The penitentiary system must be clearly defined by a vertical management system with short lines of authority and communication between the top and bottom, and no intervening line authority between the directors of institutions and the Commissioner of Penitentiaries. The responsibility and the authority of each position must be clearly defined in writing by a carefully conducted internal role analysis.

Decentralization of Decision-Making

364. There is a current trend within the Canadian Penitentiary Service to decentralize the decision-making process to the field by delegating to the regional and institutional levels many and varied powers. The Sub-Committee encourages the continuation of the decentralization process, and the elimination of feather-bedding in management.

365. Much of the manpower available in the bureaucracy would better serve the purposes of the system if it were reallocated to line service in the institutions. The welfare of inmates, rather than administrative convenience, rank, or status, must govern the distribution of personnel within the penitentiary system. This is a factor that has not been given appropriate weight in the past.

Principle 7

A central aim of the decentralization of the system should be to decrease bureaucracy and increase line staff as much as possible.

366. Decentralization must mean more than regionalization. If not, it would simply create nothing more than an intermediate level of bureaucracy. Many of the problems encountered within the Canadian Penitentiary Service organization can be traced to the growth of the regional offices since their inception in the early 'sixties. The initial reason for developing regions was to assist in the administration of the system which was then increasing from 8 institutions in 1958 to 35 institutions by 1968. They were developed on a modest basis and were not overstaffed. Their intended purpose was to help the directors and not to interfere with their functions. The regional director was supposed to be a sort of inspector-general who would keep an eye on institutions in his region and, where he thought it necessary, suggest ideas to the directors. Directors, however, could do as they thought best, and differences between institutions and regional authorities could be settled by the Commissioner.

367. As the regions developed, however, well-qualified and ambitious people were promoted to the regional level and found that they no longer had any authority. It was in the nature of things that they should begin to accumulate more

mum d'efficacité et de compétence, il devrait avoir les pouvoirs nécessaires, donc le droit et le pouvoir de prendre les mesures qui s'imposent pour mener à bien son travail; il devrait en fait rendre compte à un supérieur de la façon dont il s'est acquitté de ses fonctions.

Recommandation 20

Le régime pénitentiaire doit être clairement défini dans un système administratif vertical comportant un minimum d'intermédiaires et pourvu d'un système de communication efficace entre la direction et les échelons inférieurs de l'organisation. Il ne doit y avoir aucun intermédiaire entre les directeurs d'institutions et le Commissaire. La responsabilité et l'autorité liées à chaque poste doivent être clairement définies par écrit, après une analyse soignée des rôles internes.

Décentralisation du processus de prise de décisions

364. Le Service canadien des pénitenciers tend actuellement à décentraliser le processus de prise de décisions vers la base en déléguant aux administrations régionales et aux établissements de nombreux pouvoirs dans une foule de domaines. Le Sous-comité encourage la poursuite du processus de décentralisation et préconise un arrêt de l'accroissement injustifié du personnel administratif.

365. La plupart des effectifs assignés aux tâches administratives pourraient mieux mettre à profit leurs compétences s'ils étaient affectés aux services de gestion dans les établissements. La répartition du personnel dans le régime d'institutions pénitentiaires doit répondre aux besoins des détenus plutôt que chercher à tenir compte de l'administration, d'un rang ou d'un statut. Cette question a été trop négligée dans le passé.

Principe 7

L'objectif prioritaire de la décentralisation devrait être de diminuer la bureaucratie et d'augmenter le personnel opérationnel, dans la mesure du possible.

366. La décentralisation doit être plus qu'une régionalisation, sinon elle ne fera qu'ajouter un autre palier à la bureaucratie. Un grand nombre des problèmes du Service canadien des pénitenciers proviennent de la croissance continue des administrations régionales, depuis leur création au début des années 60. Le concept initial d'expansion des régions avait pour but d'améliorer la gestion du système, qui est passé de 8 établissements pénitentiaires en 1958 à 35, en 1968. Elles ont été développées modestement sans que l'on fasse appel à un nombre trop important d'employés; leur rôle consistait à aider les directeurs et non pas à les gêner dans l'exercice de leurs fonctions. Le directeur régional devait jouer le rôle d'inspecteur général qui viendrait inspecter les établissements de sa région et proposer, s'il l'estimait utile, des idées au directeur. Les directeurs, toutefois, pouvaient agir à leur guise et tout conflit entre eux et les directeurs régionaux devait être réglé par le Commissaire.

367. Toutefois, à mesure que les administrations régionales ont pris de l'expansion, des employés qualifiés et ambitieux ont été promus au niveau régional et ont soudainement constaté qu'ils n'avaient plus d'autorité. Il était donc normal que ces

power for themselves, thus usurping the authority of people at lower levels who need it most. In addition, the whole system became top-heavy, and so complex that more and more personnel were needed to handle it. We find the present situation to be generally unsatisfactory.

368. The growth in the penitentiary bureaucracy has hindered the decision-making and policy-making processes. Policy-making is being generated by people who are not linked to the problems that exist in institutions, thus alienating line staff who feel they have no input into the system. A balance must be struck between theoretical and practical policy-making. Those with recent field experience and those who have to work on the line and who have the responsibility of implementing policy, that is, institutional staff and directors, must have more input than the theorists. Preferably policy would emanate from them; they would not simply be consulted.

369. The decision-making process at the institutional level is hampered by diffusion of authority throughout the system. The institutional directors' lack of authority has frustrated their efforts to exercise leadership in their institutions. Thus a renewed effort of decentralization in order to define the division of responsibility and authority between the different levels of the system is crucial.

Principle 8

Authority to take or initiate action should be delegated, or assigned in the first instance, as close to the level of action as possible.

370. Decentralization does in fact mean the delegation of authority to the point at which responsibility is performed. The delegation of authority is passing on the right to take action and to make decisions in areas where a person is responsible for exercising this authority and for which he is accountable.

Principle 9

When authority is delegated, responsibility and accountability must follow. A delegation of one of these powers to a subordinate should carry with it a delegation of equal degrees of the other two.

Institutions

371. The scheme of decentralization should carefully take account of the role of regions and national headquarters with an eye to providing good and capable institutional directors with sufficient authority to manage their institutions and without undue interference or pressure from above.

372. Institutional directors must be given the authority necessary to carry out their responsibilities, which include the direction of institutional staff, the organization of the institution and the correctional training of inmates. Their orders must be unquestioned law throughout the prison. The Sub-Committee has noted in many areas of the country a serious

administrateurs se mettent à s'accaparer des pouvoirs, grugeant ainsi l'autorité d'autres personnes oeuvrant à un niveau inférieur, où l'autorité est précisément très importante. De plus, la bureaucratie s'est alourdie et est devenu tellement complexe qu'il a fallu embaucher de plus en plus d'employés pour la faire fonctionner. Nous déplorons de façon générale, la situation actuelle.

368. La croissance de la bureaucratie des pénitenciers a gêné les processus de prise de décisions et d'élaboration des politiques. En effet, les politiques sont élaborées par des personnes qui n'ont aucune connaissance des problèmes qui se posent dans les établissements, ce qui rend hostile le personnel opérationnel qui a l'impression de n'avoir rien à dire. Il faut arriver à établir un équilibre entre les dimensions théoriques et pratiques de l'élaboration des politiques. Les personnes ayant récemment travaillé dans des pénitenciers et celles qui sont immédiatement responsables de l'application des politiques, c'est-à-dire le personnel, les administrateurs d'établissements et les directeurs, doivent avoir plus d'influence que les théoriciens. Idéalement, ces personnes devraient élaborer des politiques plutôt que de servir simplement comme conseillers.

369. Le processus de prise de décisions au niveau de l'établissement est gêné par l'éparpillement de l'autorité. Le manque d'autorité des directeurs des établissements les a empêchés, malgré leurs efforts répétés, d'assumer vraiment la direction des pénitenciers. Un nouvel effort de décentralisation ayant pour but de définir la répartition des responsabilités et de l'autorité entre les différents niveaux du système s'impose.

Principe 8

L'autorité nécessaire pour prendre ou autoriser des mesures devrait en premier lieu être déléguée ou assignée le plus près possible du palier d'intervention.

370. En fait, la décentralisation signifie la délégation du pouvoir au niveau où une responsabilité est concrètement assumée. La délégation du pouvoir consiste à transmettre à quelqu'un le droit d'agir et de prendre des décisions dans un domaine où il doit personnellement répondre de la façon dont il exerce son autorité.

Principe 9

La responsabilité et le fait d'être tenu de répondre de ses actes doivent accompagner toute délégation d'autorité. Autrement dit, il ne doit pas y avoir délégation d'un de ces pouvoirs à un subalterne à moins que les deux autres ne le soient à un degré comparable.

Les institutions

371. Le schéma de décentralisation doit tenir compte du rôle des régions et de l'administration centrale et viser à nommer des directeurs compétents ayant l'autorité nécessaire pour administrer leurs institutions sans que les supérieurs fassent preuve d'ingérence ou exercent des pressions indues.

372. Il faut donner aux directeurs d'institutions l'autorité requise pour exécuter leurs tâches, qui comprennent la direction du personnel de l'établissement, l'organisation de ce dernier et le redressement des détenus. Leurs ordres doivent être respectés partout à l'intérieur de la prison. Le Sous-comité a relevé dans plusieurs régions du Canada un manque de crédibi-

lack of confidence in the management of the institutions. The atmosphere of confrontation which now exists within some institutions is detrimental to effective correctional results and could not exist in the face of strong management. Inmates accuse the unions of "running the prisons" and of representing primarily the interests of the custodial staff while impeding the treatment staff; the unions believe the inmate committees have too much power and are forcing the directors' hands; they also believe the directors lack enough authority to run the institutions.

373. The director and his management staff must be able to provide direction and leadership to the whole institution. Generally speaking, the Sub-Committee believes institutional directors should have more control in choosing the people who will work in their institutions. Staffing is critical to the good order of the institution.

374. It is absolutely imperative that institutional directors have effective means and powers for disciplining their staff. At present the disciplinary authority of directors, such as it is, is seriously undermined by staff or union activity. Institutional directors should also be allowed more financial and budgetary flexibility in order to be able to adjust to the immediate needs of the institution.

Recommendation 21

Directors of institutions must have responsibility and authority for:

- (a) the selection, hiring and dismissal of staff for the institution up to management level;
- (b) provision of personnel services;
- (c) creation, delegation and transfer of term positions, within budgetary limitations;
- (d) manpower and career planning;
- (e) in-service staff training; and
- (f) program planning.

In short, directors must have the power and authority to manage their institutions. They must report directly to the Commissioner and not to regional offices.

Regional Responsibilities

375. The Sub-Committee proposes a change in the concept of regional offices. We believe essentially that regions should provide support and service functions only and that they should have no management functions. Policy-making at the regional level could be handled by meetings of the regional institutional directors with a senior institutional director acting as regional coordinator. The system must be changed from one of direction from above to one of coordination, consultation and joint planning from the bottom up.

376. There is a need for regional offices especially for services that are better centralized, such as inmate accounts. It

lité à l'endroit de la direction des institutions. La friction qui existe à l'heure actuelle au sein de certains établissements a une incidence néfaste sur la vie carcérale et elle n'existerait pas dans un cadre administratif ferme. Les détenus accusent les syndicats «de diriger les pénitenciers», de représenter surtout les intérêts du personnel de correction et de gêner le travail du personnel de traitement. De leur côté, les syndicats estiment que les comités de détenus ont trop de pouvoir et qu'ils forcent la main des directeurs; ils croient en outre que ces derniers n'ont pas suffisamment d'autorité pour diriger les institutions.

373. Le directeur et son personnel administratif doivent pouvoir faire preuve d'autorité et de leadership à tous les niveaux de l'institution. Le Sous-comité croit, de façon générale, que les directeurs des institutions devraient pouvoir contrôler davantage le choix des personnes qui y travaillent puisque la dotation en personnel est de première importance pour le maintien de l'ordre dans les prisons.

374. Il est absolument indispensable que les directeurs des institutions aient des moyens et des pouvoirs efficaces leur permettant de prendre des mesures disciplinaires à l'égard de leur personnel. A l'heure actuelle, l'autorité disciplinaire des directeurs est gravement minée par les activités du personnel ou du syndicat. Il faudrait aussi accorder aux directeurs des institutions une plus grande marge de manoeuvre financière et budgétaire pour leur permettre de s'adapter aux besoins immédiats de leurs institutions.

Recommandation 21

Les directeurs d'institutions doivent avoir responsabilité et autorité en ce qui concerne:

- a) le choix, l'embauche et le renvoi du personnel des institutions jusqu'au palier administratif;
- b) la prestation de services au personnel;
- c) la création, la délégation et le transfert des postes d'une durée déterminée en tenant compte des restrictions budgétaires;
- d) la main-d'oeuvre et la planification des carrières;
- e) la formation sur place du personnel; et
- f) la planification des programmes.

Bref, les directeurs doivent avoir l'autorité et le pouvoir de gérer leurs institutions. Ils sont comptables directement au Commissaire et non aux administrations régionales.

Le rôle des administrations régionales

375. Le Sous-comité propose de modifier la structure des administrations régionales. Nous sommes d'avis que les régions ne doivent remplir que des fonctions de soutien et de service à l'exclusion d'une fonction purement administrative. L'élaboration des politiques au niveau régional pourrait se faire dans le cadre de réunions des directeurs d'institutions de la région présidées par un directeur sénior qui ferait office de coordonnateur régional. Il faut changer le système actuel fondé uniquement sur la direction par les échelons supérieurs en y substituant un régime qui repose sur la coordination, la consultation et la planification à partir des paliers inférieurs.

376. Les administrations régionales sont nécessaires surtout en ce qui concerne certains services préférablement centralisés

is more economical also to have experts on hand at regional offices in certain areas such as personnel and finance, and to make them available for consultation. Regional offices should fulfill more of a coordinating role seeking consensus and opinions within the region. There are many capable and qualified people in our Regional Headquarters across the country and they would be better employed at the institutional level where there is a pressing need for them.

Recommendation 22

Regional offices must not have line management responsibility but should play a consultative, audit, service and support role. They must not interfere with the running of institutions. Divisional instructions must be abolished. Commissioner's Directives 102 and 106, to the extent that they subordinate institutional to regional directors, must be rescinded.

Regional offices should have responsibility and authority for:

- (a) the planning, development and construction of new institutions in the region;
- (b) the training of manpower for the region (shared with institutions);
- (c) regional consultation and discussion;
- (d) purchasing and stores (shared with institutions);
- (e) personnel services, accounting and budgeting (shared with institutions); and
- (f) the auditing of institutions in the region.

Security

377. There is a need for the direction of the security function from outside individual institutions. Security should be controlled by the head office, not by the regional offices.

Recommendation 23

Security should be controlled by the head office of the Canadian Penitentiary Service.

Policy Formulation

378. Under the present system, the ultimate responsibility for the formulation of national correctional policy rests with the Solicitor General. He appoints the Commissioner of Penitentiaries, whose duty it is to oversee penitentiary operations and develop programs in accordance with national policy. The Commissioner is responsible to the Solicitor General.

379. A major failing in this method of operation is that it leaves very little room for line staff to have input into policy development. Indeed, one of the most common complaints made by correctional officers is that policy is often imposed on them without their having any say in the matter. Their objections are particularly strong when they feel that the policies coming down from "on high" are created by individuals who

tels que les comptes des détenus. Il est aussi plus économique de disposer d'experts en matière de personnel et de finances dans chaque bureau régional et de faire en sorte qu'ils puissent être consultés. Les administrations régionales devraient jouer un rôle de coordination en cherchant à établir le consensus et à recueillir les opinions de la région. D'autre part les administrations régionales de tout le pays comptent de nombreuses personnes compétentes et qualifiées et ces dernières pourraient rendre de meilleurs services au niveau des établissements où l'on a grandement besoin d'elles.

Recommandation 22

Les administrations régionales ne doivent pas exercer une autorité administrative directe mais jouer plutôt un rôle de consultation, de vérification, de service et de soutien. Elles ne doivent pas gêner l'administration des institutions. Les instructions divisionnaires doivent être abrogées. Les directives du Commissaire numéros 102 et 106 doivent être abrogées dans la mesure où elles subordonnent les directeurs d'institutions aux directeurs régionaux.

Les administrations régionales doivent avoir responsabilité et autorité en ce qui concerne:

- a) la planification et la construction de nouvelles institutions dans la région;
- b) la formation de la main-d'œuvre de la région (en coopération avec les institutions);
- c) la consultation et la discussion au niveau régional;
- d) l'achat et la gestion des fournitures (en coopération avec les institutions);
- e) les services du personnel, la comptabilité et la préparation des budgets (en coopération avec les institutions); et
- f) la vérification comptable des institutions de la région.

Sécurité

377. Il est préférable que la sécurité ne relève pas des institutions individuelles. Elle doit relever de l'administration centrale et non des administrations régionales.

Recommandation 23

La sécurité doit relever de l'administration centrale du Service canadien des pénitenciers.

L'élaboration des politiques

378. En vertu du système actuel, la tâche de formuler les politiques correctionnelles à l'échelon national appartient au Solliciteur général. Il nomme le Commissaire des pénitenciers dont la tâche consiste à surveiller le fonctionnement des pénitenciers et à élaborer les programmes conformément aux politiques nationales. Le Commissaire doit rendre compte de ses faits et gestes au Solliciteur général.

379. Une des principales lacunes découlant de cette façon de procéder est que le personnel opérationnel n'a que trop peu souvent l'occasion de participer à l'élaboration des politiques. En effet, les agents de correction se plaignent fréquemment du fait que les politiques leur sont souvent imposées sans qu'on leur ait demandé leur avis. Ils s'opposent plus fortement lorsque, de leur avis, ces politiques leur sont «parachutées» d'en

have little or no real understanding of prison problems—as is, indeed, sometimes the case. As a result, the staff becomes demoralized and alienated. The C.P.S. has recently attempted to get around this problem by adopting a policy of consultation with line staff and union executives to allow them some input into the decision-making process. This is a step in the right direction, but it is still unsatisfactory, for it does not solve the problems inherent in having individuals with little experience in penitentiaries developing policy for the operation of the system. A means must be found whereby Service policy may be generated from the field, by those who have a thorough understanding of what the problems are.

380. Such a means may be found in the establishment of a five-man Penitentiary Board which would be charged with the responsibility of formulating correctional policy. The actual development of such policy would be given over to staff seconded from the field, with the Board acting in a coordinating capacity and having final authority over the shape any given policy would take. It would have no line authority, but would appoint the Commissioner to supervise the operations of the Service in accordance with the policies it establishes. The Board should report to the Solicitor General but should also make an annual report to Parliament through the Solicitor General.

381. The members of this Board should be chosen by the Solicitor General. Each should possess demonstrated decision-making ability, and should be capable of communicating successfully with institutional staff and the public. They should serve for a maximum term of five years, but should be reappointable. At the outset certain members would have to be appointed for periods of less than five years, so that when in future new members with fresh ideas and approaches are brought in, the Board will retain the advantages of experience.

382. The Board must not be allowed to become just another level of officialdom in what is already a bloated and top-heavy bureaucracy. Except for the necessary secretarial and record-keeping staff, it should have few full-time employees attached to it. Whatever personnel may be needed for policy research should be drawn from the field, and returned to their institutions once their work is completed. To maintain any permanent research staff would inevitably lead to the Board's becoming simply another level of the bureaucracy, and this is not what it is intended to be. It is to be a vital body designed to thwart any such bureaucratization.

383. Indeed, we would anticipate that one of the first policy issues that would occupy such a Board would be the efficiency of the Canadian Penitentiary Service—a matter that we are convinced would, if pursued by an authority with no vested interest in what now exists, result in significant reductions in the bureaucracy.

384. Not only would such a Board allow policy to be developed from the field, it would also provide more consistent

haut et qu'elles émanent de personnes qui connaissent peu, et souvent pas du tout, la problématique carcérale, ce qui, au demeurant, est parfois le cas. Par conséquent, le personnel est démoralisé et hostile. Le SCP a tenté récemment de pallier à cette difficulté en adoptant une politique de consultation avec le personnel opérationnel et les cadres syndicaux, afin de permettre à ces derniers de participer à la prise de décisions. Il s'agit manifestement d'un pas dans la bonne direction mais qui reste néanmoins peu satisfaisant car il ne permet pas de résoudre les problèmes inhérents au fait que certaines personnes, ayant peu d'expérience des pénitenciers, soient chargées de l'élaboration des politiques. Il est essentiel de trouver un moyen de fonder les politiques du Service sur les renseignements fournis par le personnel fonctionnel qui connaît le mieux ce que sont les problèmes.

380. Pour ce faire, il y aurait lieu de créer une Commission composée de 5 personnes dont la responsabilité serait l'élaboration des politiques correctionnelles. La mise en oeuvre de pareilles politiques ressortirait du personnel pénitentiaire et la Commission agirait comme coordonnateur et prendrait toute décision finale quant aux politiques. Elle n'aurait aucun pouvoir hiérarchique mais serait par contre habilitée à nommer le Commissaire dont les fonctions consisteraient à surveiller le fonctionnement du Service, conformément aux politiques adoptées par celle-ci. La Commission devrait faire rapport au Solliciteur général et présenter également un rapport annuel au Parlement par l'entremise de ce dernier.

381. Il devrait appartenir au Solliciteur général de choisir les membres de cette Commission. Chacun d'eux devrait avoir fait preuve d'aptitude dans la prise de décisions et être capable d'entretenir de bons rapports tant avec le personnel des établissements qu'avec le public. Leur mandat ne devrait pas excéder 5 ans, et il pourrait être reconduit. Au début, certains membres recevraient un mandat de moins de 5 ans afin que la Commission puisse compter sur l'expérience des anciens pour évaluer les idées et les orientations des nouveaux venus.

382. Il ne faudrait pas considérer la Commission comme un palier supplémentaire dans la hiérarchie administrative qui manque déjà de souplesse. Sauf pour les travaux de secrétariat nécessaires, ainsi que pour la tenue de dossiers, la Commission ne devrait compter que peu d'employés à plein temps. L'effectif nécessaire aux recherches afférentes aux politiques devrait être recruté parmi le personnel fonctionnel et une fois le travail terminé, ces derniers seraient renvoyés dans leur établissement respectif. En effet, si l'on retenait les services de chercheurs sur une base permanente, la Commission deviendrait inévitablement un autre palier de la bureaucratie, et ce n'est pas là sa raison d'être. La Commission doit être un organe important servant à empêcher toute bureaucratization de ce genre.

383. De fait, on peut escompter que l'une des premières tâches à laquelle s'attaquera la Commission aura trait à l'efficacité du Service canadien des pénitenciers. Cette tâche, si elle était prise en main par un organisme qui n'est pas touché par ce qui existe à l'heure actuelle, pourrait se solder, nous en sommes convaincus, par un allègement significatif de la machine bureaucratique.

384. Cette Commission permettrait non seulement de faire participer le personnel fonctionnel à l'élaboration des politi-

cy in the correctional process. Each election or cabinet shuffle may place a new Minister in the position, whose approach to corrections may be quite different from his predecessor's.

Recommendation 24

The Commissioner should remain the chief administrative officer of the penitentiary system but he should be appointed by and responsible to a Board of five members (appointed for 5-year terms on a staggered basis by the Solicitor General) which would have sole responsibility for the making of policy. The Board must not have an attached bureaucracy additional to the Penitentiary Service. It should report to the Solicitor General and should be required to make an annual report to Parliament through the Solicitor General.

385. It is possible that in a merged correctional service the Board could also appropriately serve as the policy-making body for the parole service, but since parole goes beyond our terms of reference, we feel constrained to make no recommendation on this point.

Public Visibility

386. We stress the need for far more openness and public visibility throughout the penitentiary system. We suggest that implementation of this policy should start at the top. We believe that many of the abuses in the penitentiary system could not conceivably coexist with any sort of public accountability. What goes on in penitentiaries should be public knowledge except to the extent that confidentiality is legitimately related to sound and necessary correctional practices, including the protection of the privacy of inmates and employees of the Penitentiary Service. We oppose blanket invocations of secrecy such as are traditional in penitentiaries, which have demonstrably served to cover up mismanagement, subverted accountability, and removed the incentives for improvement that are a necessary product of an effective legal and constitutional policy protecting freedom of speech.

Recommendation 25

The Penitentiary System should be open and accountable to the public.

An Independent Professional Penitentiary Service

387. The Sub-Committee believes that the Penitentiary Service under the new structure should become an independent agency of Government and gain separate employer status.

388. There are staggering and unwarranted problems related to the fact that Canadian Penitentiary Service employees are subject to the rules which govern public servants under the *Public Service Employment Act* and the *Public Service Staff Relations Act*, including problems with regard to the recruit-

ques, mais aussi de rendre le processus correctionnel plus uniforme. Chaque élection ou remaniement du Cabinet peut en effet entraîner le remplacement d'un ministre par un autre dont les idées en matière de correction peuvent parfois être différentes de celles de son prédécesseur.

Recommandation 24

Le Commissaire devrait demeurer l'administrateur en chef du régime pénitentiaire, mais il devrait être nommé par une Commission de cinq membres à laquelle il serait comptable. Le Solliciteur général confierait à ceux-ci un mandat de cinq ans, à dates décalées. Cette Commission conserverait l'entière responsabilité de l'élaboration des politiques. La Commission ne devrait pas disposer d'un personnel supplémentaire à celui du Service canadien des pénitenciers. Elle devrait également faire rapport au Solliciteur général et présenter un rapport annuel au Parlement par l'entremise de ce dernier.

385. Il est possible que dans le cadre d'un service correctionnel fusionné la Commission puisse également faire office d'organe d'élaboration des politiques du Service national des libérations conditionnelles. Cependant, puisque notre mandat n'inclut pas ce domaine, nous devons nous abstenir de faire des recommandations à ce sujet.

Droit de regard du public:

386. Nous insistons sur la nécessité que le régime pénitentiaire manifeste une plus grande ouverture d'esprit et permette à la population d'avoir droit de regard. A notre avis, cette politique doit d'abord être acceptée par les cadres supérieurs. En effet, les nombreux abus du régime pénitentiaire ne sauraient, en toute logique, subsister si les cadres étaient comptables devant le public. Ce dernier doit être au courant de ce qui se passe dans les pénitenciers, sauf si la nature des méthodes correctionnelles et le respect de la vie privée des détenus et des employés du Service des pénitenciers exigent, en toute légitimité, que ces renseignements demeurent confidentiels. Nous nous opposons au recours abusif du secret qui, dans les pénitenciers traditionnels, a souvent servi à masquer une mauvaise administration, à dénier les responsabilités et à dissiper tout effort d'amélioration, élément nécessaire à l'application judicieuse d'une politique juridique et constitutionnelle de protection du droit de la liberté de parole.

Recommandation 25

Le régime pénitentiaire doit être administré ouvertement et être soumis à l'examen du public.

Un service pénitentiaire indépendant et professionnel

387. Le Sous-comité pense que le Service des pénitenciers devrait devenir, dans le cadre de sa nouvelle structure, un organisme d'État indépendant et bénéficier d'un statut d'employeur indépendant.

388. Des problèmes graves et injustifiés découlent du fait que les employés du Service canadien des pénitenciers sont régis par la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* et par la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*; citons entre autres des problèmes de recrutement du personnel

ment of staff and difficulties in disciplining unsuitable employees.

389. Criticism has been levelled at the Public Service Commission for exacerbating the recruitment problem in the Penitentiary Service. The Public Service Commission is responsible, either directly or by delegation, for hiring penitentiary personnel, but, as it is the hiring agency for the entire Public Service, its priorities are not necessarily the same as those of the Penitentiary Service. If the Canadian Penitentiary Service were able to do its own staffing, it would better reflect its own needs and would be able to get staff more quickly, reduce vacancies and hire better people. More important, if it were able to have a better disciplinary system, it could control the quality of its staff more effectively.

390. There is nothing more mistaken in the entire penitentiary system than the current procedure for disciplining employees. Inability of the administration to discipline staff, even in the most reprehensible breaches of prison regulations, insubordination and gross misdemeanour, indicates a fundamental problem with the rules under the *Public Service Staff Relations Act* and the governing collective agreements.

391. The problem is illustrated by the following dialogue between the Sub-committee and Pierre Goulem, the Director of the Correctional Development Centre:

Mr. Goulem: "One afternoon at 4.55 p.m. a union representative, Mr. Théorêt, came to tell me that if the same inmate who had complained about being pulled by the hair was not immediately put in the hole, there would be no meals for 109 inmates..."

"I would consider the ultimatum I got was worse than disobedience; it was mutiny as far as I am concerned. But I had a very short time to make a decision; 109 inmates were expecting their suppers and I had gone through even a delay of supper with inmates. Then we had a lot of problems. I had to take a hard decision, and the decision I took was that we put inmate in the hole."

One hon. Member: "But what action did you take against the guards?"

Mr. Goulem: "Because of the situation there was nothing I could do. Knowing the hostility of the Alliance, if I had gone against them it would have made things worse the day after" (13:68, 71).

392. Dismissal in the Public Service is a remedy so extreme as to be almost unknown. Senior C.P.S. officials told the Sub-Committee that almost no offence would justify a dismissal under the present rules. According to one Regional Director: "There has been theft, there [have] been mass escapes and we have been told that the test that should be applied in these cases is not the test of absolute security because we are asking too much, but a reasonable degree of security" (27:42).

et les difficultés provenant de l'indiscipline d'employés non qualifiés.

389. La Commission de la Fonction publique est accusée d'aggraver le problème du recrutement au sein du Service des pénitenciers. La Commission de la Fonction publique est chargée, soit directement, soit par délégation de pouvoir, de recruter le personnel pénitentiaire, mais, compte tenu du fait qu'elle est chargée d'embaucher tout le personnel de la Fonction publique, ses priorités ne sont pas forcément les mêmes que celles du Service des pénitenciers. Si le Service canadien des pénitenciers pouvait recruter son propre personnel, il pourrait le faire en fonction de ses propres besoins, obtenir du personnel plus rapidement, réduire le nombre des postes vacants et recruter du personnel plus compétent. De plus, et c'est très important, s'il pourrait améliorer son système disciplinaire, il serait en mesure de mieux contrôler la qualité de son personnel.

390. Au sein du régime pénitentiaire, rien n'est plus aberrant que les procédures actuelles de discipline pour les employés. L'incapacité de l'administration à discipliner son personnel, même dans les cas les plus graves de violation des règlements pénitentiaires, d'insubordination et de délit, indique que les règlements prévus par la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* et par les conventions collectives en vigueur pèchent gravement par défaut.

391. La discussion suivante qui s'est tenue entre le Sous-comité et M. Pierre Goulem, directeur du Centre de développement correctionnel, reflète bien ce problème:

M. Goulem: «C'est le soir à 16 h. 55 que le représentant syndical M. Théorêt, est venu me trouver pour me dire que si je ne plaçais pas le même détenu qui accusait qu'on avait tiré ses cheveux, il m'a dit que si nous ne le placions pas immédiatement dans le «trou», il n'y aurait pas de repas pour 109 détenus...

«Me poser un ultimatum, à mon sens, c'était pire que me désobéir; c'était de la mutinerie. En l'occurrence, j'avais très peu de temps pour prendre une décision; il y avait 109 détenus qui attendaient leur repas, qui déjà tardait à arriver. Bien d'autres problèmes ont surgi plus tard. Il me fallait prendre une décision difficile, mais j'ai dû me résoudre à confiner des détenus dans leurs cellules.»

Un député: «Quelles mesures avez-vous prises contre les gardiens?»

M. Goulem: «Je n'ai pu rien faire contre eux à ce moment-là. Sachant bien que l'Alliance m'était hostile, si j'avais pris des mesures contre eux, cela n'aurait fait qu'empirer les choses par la suite» (13:68 à 71).

392. Dans la Fonction publique, les licenciements constituent une mesure si extrême qu'elle est presque inexistante. Des hauts fonctionnaires du SCP ont déclaré au Sous-comité qu'aucune infraction, ou presque, ne saurait justifier un licenciement aux termes des règlements actuels. Un directeur régional a émis l'opinion suivante: «Il y a eu des vols et des évasions massives et l'on nous a dit que dans de tels cas, nous ne devrions pas essayer de savoir si des mesures de sécurité absolue devaient être appliquées, parce que ces mesures sont

393. Leaving the post in a very sensitive area is in our view comparable to desertion of a post on the front lines in wartime, but its seriousness is not appreciated under the present rules, under which it is regarded as about as serious as leaving a wicket in a government office without permission. One incident, given in evidence before the Sub-Committee, was that of correctional officers who appeared drunk at the Ottawa Airport to escort two maximum security inmates from a public place to a local detention centre, a situation which was dangerous to the safety of the public. They were dangerous inmates who required shackles, but the guards were too intoxicated to put them on the prisoners. C.P.S. officials were advised by Treasury Board that they could not discharge the employees because such action would be overturned on adjudication. The most that could be sought was a 5-day suspension. What was equally shocking to the Committee was that some of them were nevertheless recommended for promotions.

394. For guidance as to a better set of disciplinary proceedings we favour those of the R.C.M. Police. An officer commits a major offence under the R.C.M.P. Act, if he:

- disobeys or refuses to obey the lawful command of, or strikes or threatens to strike, any other member who is his superior in rank or is in authority over him;
- directly or indirectly receives or solicits any gratuity or reward, without permission from the Commissioner;
- overholds any complaint;
- conducts himself by word or act in a mutinous or insubordinate manner;
- wilfully or through negligence or connivance allows a prisoner to escape;
- is cruel, harsh or unnecessarily violent to any prisoner or other person;
- leaves any post on which he has been placed as sentry, guard or escort, or is asleep while on such duty;
- deserts or absents himself from duty or quarters without leave;
- conducts himself in a scandalous, infamous, disgraceful, profane or immoral manner.

395. The penalty for conviction on one of these offences could be reprimand, loss of seniority, reduction in rank, 30 days' loss of pay, a \$500 fine or imprisonment for one year. In addition, the officer could be dismissed from the force or face changes under the Criminal Code.

396. We have concluded that the Public Service model is inappropriate for the Penitentiary Service. Corrections is a

outrancières mais qu'il nous fallait plutôt assurer l'adoption de mesures de sécurité raisonnables» (27:42).

393. Le fait d'abandonner un poste dans un secteur stratégique équivaut à notre avis à une désertion en temps de guerre. D'après les règlements actuels, cet acte n'est pas plus grave que le fait, pour un fonctionnaire, de quitter un guichet sans autorisation. L'incident suivant a été rapporté au Sous-comité par l'un des témoins: des agents de correction sont arrivés à l'aéroport d'Ottawa en état d'ébriété alors qu'ils devaient accompagner deux détenus destinés à un établissement à sécurité maximale d'un endroit public à un centre local de détention; de toute évidence, cette situation mettait en cause la sécurité du public. Ces détenus étaient dangereux et les gardiens auraient dû leur mettre des menottes, mais ils étaient trop ivres pour le faire. Le Conseil du Trésor a avisé des hauts fonctionnaires du SCP qu'il ne pouvaient renvoyer ces employés car une telle mesure serait déboutée. La seule mesure qui pouvait être envisagée était de les suspendre pendant cinq jours. Le Sous-comité a de plus trouvé choquant que certains d'entre eux aient néanmoins été promus par la suite.

394. Les mesures disciplinaires de la Gendarmerie royale du Canada semblent constituer à nos yeux un exemple qu'il faudrait suivre. Un agent commet une infraction grave en vertu de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada s'il:

- désobéit ou refuse d'obéir aux ordres légitimes de quelque autre membre qui est son supérieur en grade ou qui est investi d'une autorité sur lui ou qui frappe ou menace de frapper cet autre membre;
- accepte ou sollicite, directement ou indirectement, une gratification ou récompense sans la permission du commissaire;
- diffère une plainte;
- se conduit, en paroles ou en actes, d'une façon rebelle ou insubordonnée;
- volontairement, ou par négligence ou connivence, permet à un prisonnier de s'échapper;
- se conduit d'une manière criminelle, dure ou inutilement violente envers un prisonnier ou une autre personne;
- abandonne un poste auquel il a été placé comme sentinelle, garde ou escorte, ou dort pendant qu'il est ainsi de service;
- déserte ou s'absente de son devoir ou quartier sans permission;
- se conduit de façon scandaleuse, infâme, honteuse, impie ou immorale.

395. Si un agent est reconnu coupable de l'une de ces infractions, la peine prévue peut revêtir la forme d'une réprimande, d'une perte d'années d'ancienneté, d'une rétrogradation, d'une perte maximale de salaire correspondant à 30 jours de travail, d'une amende de \$500 ou d'une peine d'emprisonnement d'un an. En outre, l'agent pourrait être renvoyé de la Gendarmerie ou être inculpé en vertu du Code criminel.

396. Nous sommes arrivés à la conclusion que le modèle adopté par la Fonction publique ne convient pas au Service des

unique field and requires an organization that is specially designed for its responsibilities.

397. If the individuals in the Penitentiary Service are to be expected to behave as professionals—then they must have a professional organization with an internally rather than an externally-imposed discipline and professional ethic. Such an organization would provide a coherent focus for the great reservoir of correctional expertise and leadership potential that the employees of the Service now possess but which the Service is at present unable constructively to exploit. Individuals who have discipline, leadership, pride, motivation, esprit de corps, a sense of duty, status, confidence in themselves and trust in their associates—all of which can be fostered through a proper professional organization—would show little respect and less tolerance for any dereliction of duty or other behaviour that did not measure up to the necessary high standards.

Recommendation 26

The Penitentiary Service under the Board must be an independent agency of government not subject to the *Public Service Employment Act* or the *Public Service Staff Relations Act*. It should resemble the R.C.M. Police in its discipline and professionalism. Employees should be subject to discharge for misconduct or incompetence.

Union Activities

398. We have given much consideration to the matter of unions in the Penitentiary Service, and have gone into this question with a number of witnesses. We find a high level of agreement on the point that a union is not inconsistent with correctional work with respect to wages and fringe benefits. We find a similar degree of support for the position, however, that policy in correctional matters must be established by those charged with managing the system, not by a union. Correctional policy *must* correspond to and implement the purposes of imprisonment that we have set out. These purposes, when established under the authority of Parliament, cannot be allowed to become negotiable or be treated as things that may or may not be pursued according to whatever bargains may be struck for the time being between management and a union.

399. Although union officials have denied any attempt to usurp the authority of management, more than one institutional director complained about union interference in the management of the institution, particularly concerning the implementation and carrying out of inmate programs. The Sub-Committee was made aware of a number of examples of this type of interference:

—At the Correctional Development Centre, the director was threatened by a union representative that unless he put a certain inmate into segregation, the inmates would not be fed dinner. The union acknowledged that it is sometimes necessary "to present ultimatums to management since there are times when that is the only language they understand" (13:19).

pénitenciers. Le système correctionnel est unique et exige une organisation spécialement conçue en fonction de ses responsabilités.

397. Si les employés du Service des pénitenciers doivent être assimilés aux professionnels, ils doivent, par conséquent, se regrouper autour d'une organisation professionnelle dotée d'une déontologie interne. Cette organisation permettrait de regrouper les énormes connaissances pratiques en matière pénale et le potentiel administratif que les employés du Service possèdent à l'heure actuelle mais que ce dernier est incapable d'exploiter de façon constructive. Des employés qui font preuve de discipline, d'initiative, de fierté, de motivation, d'esprit d'équipe, de sens du devoir, de prestige, de confiance en eux-mêmes et en leurs collaborateurs—qualités qu'une organisation professionnelle appropriée pourrait favoriser—montreraient peu de respect et encore moins de tolérance pour toute négligence professionnelle ou tout autre comportement contraire aux normes élevées qu'il convient d'adopter.

Recommandation 26

Sous la direction de la Commission, le Service des pénitenciers doit être un organisme d'État indépendant, il ne doit pas être régi par la *Loi sur la Fonction publique* ni par la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. Il devrait adopter la déontologie de la Gendarmerie royale du Canada. En outre, il devrait être possible de congédier des employés pour inconduite ou incompetence.

Les activités syndicales

398. De concert avec de nombreux témoins, nous avons étudié minutieusement la question de l'existence de syndicats au sein du Service des pénitenciers. Bon nombre de personnes estiment qu'un syndicat n'entrave pas le travail des pénitenciers s'il se cantonne aux salaires et autres avantages. Tous estiment cependant que les politiques en matière correctionnelle doivent être établies par les administrateurs du régime pénitentiaire et non par un syndicat. La politique correctionnelle *doit* correspondre aux objectifs de l'incarcération, que nous avons déjà exposés, et doit également les appliquer. Établis en vertu de l'autorité du Parlement, ces objectifs ne sont en aucun cas négociables et l'application des politiques visant à les atteindre ne saurait être fonction d'ententes pouvant être conclues entre la direction et le syndicat.

399. Bien que les représentants du syndicat aient nié avoir tenté d'usurper l'autorité de la direction, plus d'un directeur d'établissement s'est plaint de l'ingérence du syndicat dans l'administration des établissements, notamment en ce qui concerne la mise en oeuvre des programmes destinés aux détenus. Le Sous-comité a été saisi d'un certain nombre d'exemples de ce type d'ingérence:

—Au Centre de développement correctionnel, un représentant syndical a enjoint le directeur de placer un certain détenu en dissociation s'il ne voulait pas que les détenus soient privés de leur dîner. Le syndicat a reconnu qu'il était parfois nécessaire «d'imposer aux membres de la direction des ultimatums, car c'est parfois le seul langage qu'ils comprennent» (13:19).

—At Millhaven, the union president stated that the employees would probably not "threaten the running of the institution; only the implementation of an additional program" (23:38). An enquiry into the recent riot was limited in its effectiveness when the union instructed its members to refuse to participate.

—At Laval, the administration admitted the necessity for submitting its social and recreation programs for security clearance, acknowledging that "the Public Service Alliance or the security department does not intervene in the social development programming *on the condition that we do not interfere with the security aspect*" (15:73).

—At B. C. Penitentiary, the union carried out an overtime ban because it wanted inmate recreation cut back below that in any other penitentiary in Canada.

400. The Sub-Committee recognizes the need for consultation with penitentiary employees concerning the implementation and effectiveness of policies and programs. However, the intent of the union seems to go beyond this to the extent of demanding control over the decision-making process. On October 3, 1976, the union submitted a list of ten "demands" to Commissioner Thérien. They included demands that:

—All present programs be revised jointly between local management and union representatives and no new programs allowed without joint agreement.

—No dormitories be opened in any of the present maximum and medium institutions.

—The 88 recommendations arrived at by the Committee formed by the Director of Millhaven Institution concerning the Special Handling Units be implemented immediately.

401. The contracts between the union and the Treasury Board involving penitentiary employees deal with such items as vacation leave, designated holidays, special leave, severance pay, hours of work, overtime and pay. These items are purely economic matters and are subjects with which a union should concern itself. However, matters of policy must be strictly understood as falling within the responsibility of management alone.

402. Moreover, since, as we have said, the Service should resemble a police force in its discipline and professionalism, employees might well wish to have their interests represented, not by a union, but by an association like that existing in the R.C.M. Police. This should be decided by the employees themselves by secret ballot.

403. Senior correctional officers (CX-5s and above) are currently compelled to be union members. These personnel are in charge of the institution during nights, weekends and holidays. They train and supervise correctional officers, assess their capabilities and recommend promotions and demotions.

—A Millhaven, le président du syndicat a déclaré que les employés ne «s'attaqueraient probablement pas au fonctionnement de l'établissement mais uniquement à la mise en oeuvre de nouveaux programmes» (23:38). Une enquête portant sur la mutinerie survenue récemment n'a pas donné les résultats escomptés, le syndicat ayant incité ses membres à ne pas y participer.

—A Laval, l'administration a admis qu'il lui fallait faire approuver ses programmes sociaux et récréatifs par le personnel de sécurité et les directeurs ont reconnu que «l'Alliance de la Fonction publique et le service de sécurité ne s'ingèrent pas dans l'élaboration des programmes de développement social à la condition que nous évitions toute ingérence dans le domaine de la sécurité» (15:73).

—Au Pénitencier de la Colombie-Britannique, les représentants du syndicat ont interdit aux employés de faire des heures supplémentaires car ils voulaient réduire les loisirs des détenus à un niveau inférieur à ceux qui existaient dans tous les autres pénitenciers canadiens.

400. Le Sous-comité reconnaît la nécessité de consulter les employés des pénitenciers au sujet de l'application et de l'efficacité des politiques et des programmes. Cependant, le syndicat semble vouloir aller plus loin et exiger le contrôle du processus de prise de décisions. Le 3 octobre 1976, le syndicat a soumis une liste de dix «exigences» au Commissaire Thérien. Les employés demandaient, entre autres, que:

—Tous les programmes actuels soient révisés conjointement par la direction locale et les représentants du syndicat et qu'aucun nouveau programme ne soit mis en oeuvre sans l'accord des deux parties.

—Aucun dortoir ne soit aménagé dans aucune des institutions à sécurité maximale ou moyenne déjà existantes.

—Les 88 recommandations portant sur les Unités spéciales de détention soumises par le Comité formé par le directeur de l'Institution Millhaven soit immédiatement appliquées.

401. Les contrats portant sur le personnel des pénitenciers signés entre le syndicat et le Conseil du Trésor traitent de questions telles que les congés, les congés statutaires, les congés spéciaux, les indemnités de départ, les heures de travail, les heures supplémentaires et les taux de traitement. Ces sujets sont d'ordre purement pécuniaire et il est normal qu'un syndicat s'y intéresse. Par contre, il est clair que les questions de politique relèvent strictement de la responsabilité de l'administration.

402. De plus, puisque, comme nous l'avons dit, le Service devrait adopter un code de conduite semblable à celui d'une force policière, les employés pourraient fort bien désirer que leurs intérêts soient représentés, non pas par un syndicat, mais par une association comme celle qui existe au sein de la Gendarmerie royale du Canada. Cette décision devrait être prise par les employés eux-mêmes par vote secret.

403. Des agents de correction séniors du système pénitentiaire (CX-5 et au-dessus) sont actuellement obligés de faire partie du syndicat. Ces employés sont chargés du fonctionnement de l'établissement la nuit, ainsi que pendant les fins de semaine et les congés. Ils forment et surveillent les agents de

A CX-7 or CX-8 assumes the responsibilities of the Assistant Director (Security) in his absence. He assists in the development, planning, implementation and evaluation of security procedures and practices and he awards or recommends disciplinary action.

404. Thus officers who are union members manage the institution for most of the time. There is an obvious conflict of interest since they may be required to make a decision contrary to union policy or discipline an employee who is also a member of the union. The Sub-Committee is of the opinion that there should be no misunderstanding that the duties and loyalties of such personnel rest with management. Therefore they should not be entitled to union membership.

Principle 10

Penitentiaries must be under the control of management at all times.

405. Penitentiary employees are currently governed by the provisions of the *Public Service Staff Relations Act* with respect to collective bargaining. This Act permits the bargaining agent to choose the process by which a dispute is to be settled, either by arbitration or conciliation/strike. Employees whose positions are designated as "necessary in the interest of the safety or security of the public" are not permitted to participate in a strike.

406. Although classification officers have consistently chosen the arbitration alternative, both the correctional officers' group and the shop instructors' group opted for the conciliation/strike alternative in the most recent round of collective bargaining. The General Labour and Trades group went on strike in 1974; however all penitentiary employees were "designated" and no serious consequences resulted.

407. Penitentiary Service employees are responsible for all aspects of the penitentiary system and therefore compulsory arbitration must be the only means of dispute settlement.

Recommendation 27

Employees of the Penitentiary Service who perform supervisory or confidential functions should not be entitled to belong to unions. Matters clearly under the prerogative of management such as security, programming and inmate welfare must not become the subject of collective bargaining. Compulsory arbitration must be the only means of dispute settlement.

An Inspector-General for Penitentiaries

408. Many irregularities exist in penitentiaries that are inconsistent with national policy but which somehow manage to be overlooked, ignored or never discovered by the intermediate levels of the Penitentiary Service.

correction, évaluent leurs capacités et recommandent leur promotion ou leur rétrogradation. En l'absence du directeur adjoint chargé de la sécurité, c'est un CX-7 ou un CX-8 qui assume ses responsabilités. Il collabore à l'élaboration, à la planification, à l'application et à l'évaluation des pratiques et des mesures de sécurité et impose ou recommande des mesures disciplinaires.

404. Ainsi, la plupart du temps ce sont des agents syndiqués qui assurent la direction de l'établissement. Il y a là un conflit d'intérêts manifeste, puisqu'il est possible qu'ils soient obligés de prendre une décision contraire à la politique du syndicat, ou de prendre des mesures disciplinaires contre un employé qui est également syndiqué. Le Sous-comité estime qu'il faudrait indiquer explicitement que c'est envers la direction que ces membres du personnel doivent faire preuve d'obéissance et de loyauté. Par conséquent, ils ne devraient pas avoir le droit de se syndiquer.

Principe 10

La direction devrait toujours avoir la haute-main sur les pénitenciers.

405. En ce qui concerne les négociations collectives, les employés des pénitenciers sont actuellement assujettis aux dispositions de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. Cette loi permet aux négociateurs de choisir la procédure en vertu de laquelle un conflit doit être réglé, au moyen de l'arbitrage, de la conciliation ou de la grève. Les employés dont les postes sont désignés «nécessaires dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du public» ne sont pas autorisés à participer à une grève.

406. Bien que les agents de classement aient invariablement choisi l'arbitrage, le groupe des agents de correction et des moniteurs d'atelier a opté pour la conciliation/grève au cours de la plus récente série de négociations collectives. Le groupe des manoeuvres et hommes de métier a fait la grève en 1974; toutefois, tous les employés des pénitenciers étaient «désignés», et cette grève n'a pas eu de graves conséquences.

407. Les employés du Service des pénitenciers sont responsables de tous les aspects du régime d'institutions pénitentiaires, et par conséquent, l'arbitrage obligatoire devrait être le seul moyen de régler les conflits.

Recommendation 27

Les employés du Service des pénitenciers qui exercent des fonctions confidentielles ou de surveillance ne devraient pas avoir le droit de se syndiquer. Les questions qui relèvent nettement de la direction, telles que la sécurité, la programmation et le bien-être des détenus, ne doivent pas entrer dans le cadre des négociations collectives. L'arbitrage obligatoire doit être l'unique moyen de régler les conflits.

Un inspecteur général pour les pénitenciers

408. On commet de nombreuses irrégularités dans les pénitenciers, irrégularités qui sont incompatibles avec la politique nationale, mais qui se présentent toutefois à cause d'un certain laxisme des échelons intermédiaires qui les laissent passer, n'en ont pas connaissance ou ne les découvrent jamais.

409. There is a need for a power of inspection of the operation of the Penitentiary Service that is outside the bureaucratic hierarchy. The Commissioner himself performs this function when possible, but it is difficult for the person responsible for the entire system also to keep a close personal check on 54 institutions. Inspection should not be done at the expense of direction. There is a need for an Inspector-General.

410. Although he should have extensive investigative powers, we do not see the Inspector-General as a policeman, and where he comes upon irregularities that amount to criminal conduct, he should hand the matter over to the regular police. The present position of management review director should be upgraded to fill this position.

Recommendation 28

An Inspector-General of Penitentiaries should be established, reporting directly to the Commissioner. This person should be charged with inspecting institutions and investigating irregularities, but he should refer criminal investigations to the appropriate police force.

CHAPTER VII

JUSTICE WITHIN THE WALLS

"You know, we confine. We have towers, we have walls, we have doors and gates and keys, and the whole bit. Even internally, when we have inmate movement. Because this is a maximum-security institution, there is a requirement to have that constant surveillance on the people who are confined here." H. D. Sheehan, Director, Dorchester Institution (7:33).

"We asked him how long he was there, and he replied, 'I think three days, four days, maybe a week.' He had been in the hole two months. He had completely lost his feelings, what you call his sensory perception." William MacAllister, Archambault Inmate Committee (12:63).

"It is not with such repression that we will cure the man of hate and animosity... At certain times we use the whip, the strap, or other corporal punishment, but this has never solved the problem of crime. But crime continues on today. It is a social problem." Jacques Émard, Inmate, C.D.C. (13:37).

The Rule of Law

411. There is a great deal of irony in the fact that imprisonment—the ultimate product of our system of criminal justice—itself epitomizes injustice. We have in mind the general absence within penitentiaries of a system of justice that protects the victim as well as punishes the transgressor; a system of justice that provides a rational basis for ordering a community—including a prison community—according to decent standards and rules known in advance; a system of justice that is manifested by fair and impartial procedures that are strictly observed; a system of justice that proceeds from rules that cannot be avoided at will; a system of justice to which all are subject without fear or favour. In other words, we mean justice

409. Il est nécessaire de charger un administrateur de contrôler le fonctionnement du Service des pénitenciers, mais il ne devrait pas faire partie de la hiérarchie bureaucratique. Le Commissaire lui-même assume cette fonction lorsqu'il en a la possibilité, mais l'administrateur responsable de l'ensemble du système peut difficilement exercer personnellement un contrôle rigoureux sur cinquante-quatre établissements. L'inspection ne devrait pas s'effectuer au détriment de l'administration. Il est donc nécessaire de nommer un inspecteur général.

410. Bien qu'il devrait avoir des pouvoirs de contrôle étendus, nous n'envisageons pas que l'inspecteur général joue le rôle d'un policier, et lorsqu'il découvre des irrégularités d'ordre pénal, il devrait en saisir les forces policières civiles. Le poste actuel de directeur du contrôle de la gestion devrait être élevé à cet échelon.

Recommendation 28

On devrait nommer un inspecteur général des pénitenciers qui relèverait directement du Commissaire. Il serait chargé d'inspecter les institutions pénitentiaires et de contrôler les irrégularités, mais il reviendrait à la force de police compétente d'effectuer les enquêtes sur les délits.

CHAPITRE VII

LA JUSTICE A L'INTÉRIEUR DES INSTITUTIONS

"...Comme vous le savez, notre rôle est de restreindre. Il y a des tours, il y a des murs, des portes et des grilles, des clés, tout ce qu'il faut. Même à l'intérieur, lorsque nous déplaçons un détenu. Parce qu'il s'agit d'un pénitencier à sécurité maximum, il faut en tout temps exercer une surveillance sur les personnes qui sont incarcérées ici." H. D. Sheehan, directeur du Pénitencier de Dorchester (7:33).

"Nous lui avons demandé depuis combien de temps il était là, et il a répondu, «Trois jours, je crois quatre jours, peut-être une semaine». Cela faisait deux mois qu'il était au trou. Il avait complètement perdu toute perception sensorielle, toutes ses sensations" William MacAllister, du Comité de détenus d'Archambault (12:63).

"Ce n'est pas avec des formules répressives qu'on va enlever la haine ou l'animosité chez un individu. A certaines époques, on avait le fouet, la strap, les châtiments corporels, mais cela n'a pas réglé le problème du crime. La criminalité se continue aujourd'hui. C'est un problème social." Jacques Émard, détenu, CDC (13:37).

Le principe de la règle de droit (Rule of Law)

411. Il est vraiment ironique que l'emprisonnement, le produit fondamental de notre système de justice pénale, suscite lui-même des injustices. Nous pensons à l'absence générale dans les pénitenciers d'un système de justice qui protège la victime autant qu'il punit le contrevenant; un système de justice qui s'appuie sur une base rationnelle et permet de administrer une collectivité, y compris l'ensemble des détenus d'une prison, suivant des normes et des règlements acceptables; un système de justice qui est appliqué selon des procédures équitables et impartiales, observées rigoureusement; un système de justice qui découle de règlements qu'on ne peut pas violer délibérément; un système de justice auquel tous sont

according to Canadian law. In penitentiaries, some of these constituents of justice simply do not exist. Others are only a matter of degree—a situation which is hardly consistent with any understandable or coherent concept of justice.

412. A fundamental problem lies in the general restraint by the courts in exercising their power to ensure that Canadian law applies within as well as outside penitentiaries. Most, although not all, things that occur in a penitentiary with respect to the treatment and management of inmates—and much that concerns staff for that matter—have been classified by the courts as “administrative” rather than “legal” decision-making.

413. In the normal course of exercising government functions, a great many decision-making powers have been created by Parliament and conceded by the courts to be matters of “administrative policy” not “law”. The control over the potential abuse of such administrative powers is consigned to the *political* rather than the *legal* process.

414. The Rule of Law establishes rights and interests under law and protects them against the illicit or illegal use of any power, private or official, by providing recourse to the courts through the legal process. The administrative process, however, may or may not protect these things, or may itself interfere with them, depending on the discretion of those who are given statutory administrative power. In penitentiaries, almost all elements of the life and experience of inmates are governed by administrative authority rather than law. We have concluded that such a situation is neither necessary for, nor has it resulted in, the protection of society through sound correctional practice. It is essential that the Rule of Law prevail in Canadian penitentiaries.

415. Through serious criminal activity a wrongdoer loses his claim and his right to remain within and associate with the law-abiding community. Under no circumstances, however, can he be allowed to lose his claim or his right to justice. An individual may withdraw himself from the wider social order through grave misconduct, but not from the order of reason that constitutes justice. Both the *responsibilities* and the *protection* of the individual that inhere in the concept of justice must prevail in every place and in every situation under the flag of Canada.

Principe 11:

The Rule of Law must prevail inside Canadian penitentiaries.

Justice an Essential Condition of Corrections

416. The gross irregularities, lack of standards and arbitrariness that exist in our penitentiaries, by their very quantity, make, and always have made, the possibility of judicial intervention into prison matters a rather impracticable, time-consuming and dismaying prospect, as the judges themselves have

assujettis sans crainte ou sans faveur. Autrement dit, une justice conforme au droit canadien. Dans les pénitenciers, certains aspects de cette justice n'existent tout simplement pas. Quand ils le sont, ils le sont souvent à un degré restreint, ce qui crée une situation à peine compatible avec toute conception compréhensible ou cohérente de la justice.

412. La réserve générale dont les tribunaux font preuve dans l'exercice de leurs pouvoirs afin de veiller à ce que le droit canadien s'applique à l'intérieur de même qu'à l'extérieur des pénitenciers, pose un problème fondamental. La plupart des mesures, mais pas toutes, prises dans un pénitencier en ce qui concerne le traitement et l'administration des détenus, et qui d'ailleurs touchent également le personnel, ont été classées par les tribunaux dans la catégorie «administrative» plutôt que dans celle de la prise de décisions «d'ordre juridique».

413. Dans le cours normal de l'exercice des fonctions gouvernementales, le Parlement a créé un grand nombre de pouvoirs discrétionnaires et les tribunaux ont admis qu'il s'agissait de questions relevant de «la politique administrative» et non du «droit». La répression des abus éventuels de ces pouvoirs administratifs est confiée à l'autorité *politique* plutôt qu'à l'autorité *judiciaire*.

414. Le principe de la règle de droit établit des droits et des intérêts dans le cadre de la loi et les protège contre l'exercice illicite ou illégal de tout pouvoir, privé ou officiel, en assurant le recours aux tribunaux au moyen de la procédure juridique. Toutefois, il est possible que la procédure administrative protège ou non ces sauvegardes, ou elle peut elle-même empiéter sur elles; tout dépend de la discrétion de ceux qui sont investis du pouvoir administratif légal. Dans les pénitenciers, presque tous les aspects de la vie et de l'expérience des détenus sont régis par le pouvoir administratif plutôt que par le droit. Nous avons conclu qu'une telle situation n'est pas nécessaire pour la protection de la société dans les limites d'un système correctionnel rationnel, protection qu'elle n'a pas non plus engendrée. Il est essentiel que le principe de la règle de droit prévale dans les pénitenciers canadiens.

415. A la suite d'actes délictueux un délinquant perd la prétention et le droit de demeurer au sein de la collectivité respectueuse des lois et de s'associer à ses membres. Toutefois, en aucun cas on ne doit permettre qu'il perde son recours ou son droit à la justice. A la suite de fautes graves, un individu peut se placer en marge de la société en général, mais non du domaine de la raison qui constitue la justice. Les *responsabilités* et la *protection* de l'individu qui sont inhérents aux principes de justice doivent prévaloir en tout lieu et en toute situation sur le territoire canadien.

Principe 11

Le principe de la règle de droit (*Rule of Law*) doit prévaloir dans les pénitenciers canadiens.

La justice est une condition essentielle du régime correctionnel

416. Comme les juges eux-mêmes l'ont fait observer, les irrégularités flagrantes, l'absence de normes et l'arbitraire qui existent dans nos pénitenciers, à cause de leur multiplicité même, font et ont toujours fait envisager avec crainte la possibilité d'intervention du pouvoir judiciaire dans les inci-

pointed out. To open the courts to redress of these conditions would invite inmates to continue to increase the levels of their confrontation with prison staff and management, using the courts for purposes that, just like the present running battle between the opposing sides, are largely unassociated with any genuine interest in improving the operation of the system. By the same argument, however, the present judicial policy invites the perpetuation by the authorities of a system that is so far removed from normal standards of justice that it remains safely within the class of matters in which the imposition of judicial or quasi-judicial procedures would clearly be, in most instances, inconceivable. Further, this would ensure that the sheer immensity of the task of straightening it out is enough to discourage even the most committed members of the judiciary. The worse things are in the penitentiary system, therefore, the more self-evident it is to the courts that Parliament could not possibly have intended for them to intervene. Injustice, as well as virtue, can be its own reward.

417. A major commitment to reform, and the far-reaching principled remedial action which we propose will exhaust the *practical* limits of effective action by Parliament. It should then lie with the courts to ensure that those individuals and agencies involved in the management and administration of the revised system adhere to general standards of natural justice and due process of law as they substantially exist elsewhere in the criminal justice system. In this connection we invite attention to the effect of our prior recommendation for the creation of a board with policy-making functions. Policy made other than by a Minister of the Crown—as well as the exercise of authority in pursuit of such policy—has always been regarded by the courts as substantially amenable to judicial review.

418. We suggest that it would be both reasonable and appropriate to proceed in such a way as to allow a much greater scope for judicial control over official activity and the conditions of correction in a reformed penitentiary system than is now feasible. Assuming that the system is definitive in its commitment, clear in its intentions and effective in its prescription, then the nature of the task remaining to be done by the courts in ensuring that the Rule of Law prevails within penitentiaries should not be disproportionate to what they do outside prison walls on an ongoing basis. Abuse of power and denial of justice are always possible under any system, no matter how well conceived or organized it may be. These things are felt no less keenly in prison than elsewhere, and their consequences in a penitentiary setting are often far more severe.

Principe 12

Justice for inmates is a personal right and also an essential condition of their socialization and personal reformation. It implies both respect for the persons and property of others and fairness in treatment. The arbitrariness traditionally associated with prison life must be replaced by clear rules,

dents qui ont lieu dans les prisons parce qu'il s'agit d'une démarche plutôt irréalisable et qu'elle exige beaucoup de temps. Permettre aux tribunaux de corriger ces abus consisterait à inviter les détenus à continuer à intensifier leur affrontement avec le personnel et la direction des pénitenciers en utilisant les tribunaux à des fins qui, tout comme la lutte actuelle entre les deux parties adverses, sont fort peu susceptibles d'améliorer le fonctionnement du système. Toutefois, en vertu du même argument, la politique judiciaire actuelle invite les autorités à maintenir un système qui est si éloigné des normes de justice qu'il s'insère dans la catégorie des situations auxquelles l'application des procédures judiciaires ou quasi-judiciaires serait, dans la plupart des cas, nettement inconcevable. En outre, il s'ensuivrait que l'immensité même des réformes à accomplir serait suffisante pour décourager même les membres les plus zélés du corps judiciaire. Plus ça va mal dans le régime des institutions pénitentiaires, plus il est évident pour les tribunaux que le Parlement n'avait aucune intention qu'ils interviennent. L'injustice, de même que la vertu, peut apporter sa propre récompense.

417. Une détermination arrêtée d'effectuer des réformes et la portée considérable des mesures que nous proposons dépasseront les limites pratiques des mesures efficaces que pourrait prendre le Parlement. Il devrait par conséquent incomber aux tribunaux de veiller à ce que les personnes et les organismes qui participent à la gestion et à l'administration du système réorganisé se conforment aux normes générales de justice naturelle et aux procédures légales telles qu'elles sont appliquées dans d'autres branches du système de droit pénal. A ce propos, nous invitons à étudier l'effet de notre recommandation antérieure au sujet de l'institution d'une Commission chargée d'élaborer des politiques. Les tribunaux ont toujours été d'avis que les politiques élaborées par d'autres qu'un ministre de la Couronne de même que l'exercice du pouvoir afin d'en assurer l'application étaient sujettes pour la plus grande part au contrôle de l'autorité judiciaire.

418. Nous pensons qu'il serait à la fois raisonnable et approprié de procéder de façon à permettre à l'autorité judiciaire d'exercer un contrôle beaucoup plus étendu sur l'activité des responsables et sur les conditions de correction dans un régime d'institutions pénitentiaires qui a fait l'objet de réformes, que celui qu'on peut effectuer actuellement. En supposant que le rôle du régime est nettement défini, que ses objectifs sont clairs et que ses règlements sont efficaces, dans ces conditions la nature de la tâche qu'il reste aux tribunaux à accomplir et qui consiste à veiller à ce que le principe prévaille dans les pénitenciers, ne devrait pas être disproportionnée par rapport à ce qui se passe à l'extérieur de façon permanente. Les abus de pouvoir et le déni de justice sont toujours possibles dans le cadre de tout régime, aussi bien conçu ou organisé qu'il puisse être. En prison on ressent ces injustices aussi fortement qu'ailleurs, et leurs conséquences dans le cadre d'un pénitencier sont souvent beaucoup plus graves.

Principe 12

Pour les détenus la justice est un droit personnel et également une condition essentielle de leur socialisation et de leur réforme personnelle. Elle implique à la fois le respect des personnes et des biens des autres, et un traitement équitable. L'arbitraire qu'on lie traditionnellement à la vie en prison

fair disciplinary procedures and the providing of reasons for all decisions affecting inmates.

Commissioner's Directives Should Be Legally Binding

419. Apart from the *Criminal Code* and the Penitentiary Service Regulations, the basic rules of behaviour for life in prison, governing staff, management and inmates alike, are the directives issued by the Commissioner of Penitentiaries. We heard convincing evidence to the effect that these directives are confusing, poorly organized, difficult to understand and interpret and generally unsatisfactory as a proper framework for ordering the prison community.

420. Although these directives are the basis for whatever pretensions may exist with respect to something resembling the Rule of Law in the penitentiary community, the Supreme Court of Canada recently decided in the case of *Martineau and Butters v. Matsqui Institution Inmate Disciplinary Board* that penitentiary authorities should not be compelled by law to conform their administration of justice within institutions to the on-paper provisions requiring minimum standards for procedural regularity and a fair hearing. The result is that the penitentiary authorities can do whatever they want without any accountability to the requirements of natural justice or due process of law. That increases the importance of procedures we may recommend to safeguard the Rule of Law.

421. One of the most essential features of penitentiary operations is inmate discipline. Without discipline, no meaningful programs can take place and there can be no hope of ever effecting any kind of criminal reform. The basic disciplinary code under the Penitentiary Service Regulations (S.O.R. 62-90) provides that an inmate commits an offence if he

- disobeys or fails to obey a lawful order of a penitentiary officer,
- assaults or threatens to assault another person,
- refuses to work or fails to work to the best of his ability,
- leaves his work without permission of a penitentiary officer,
- damages government property or the property of another person,
- wilfully wastes food,
- is indecent, disrespectful or threatening in his actions, language or writing toward any other person,
- wilfully disobeys or fails to obey any regulation or rule governing the conduct of inmates,
- has contraband in his possession,
- deals in contraband with any other person,
- does any act that is calculated to prejudice the discipline or good order of the institution,

doit être remplacé par des règlements explicites, des mesures disciplinaires équitables et des motifs valables doivent être fournis pour toutes les décisions qui touchent des détenus.

Les directives du Commissaire devraient être exécutoires

419. Indépendamment du Code criminel et des règlements du Service des pénitenciers, les directives promulguées par le Commissaire des pénitenciers demeurent les règles de conduite fondamentales qui régissent la vie en prison et elles s'appliquent au personnel, à la direction et aux détenus également. Nous avons entendu des témoignages convaincants à l'effet que ces directives sont équivoques, incohérentes, difficiles à comprendre et à interpréter et généralement insatisfaisantes comme cadre permettant de maintenir la discipline au sein des pénitenciers.

420. Bien que ces directives soient à la base de toute prétention qu'on pourrait avoir d'appliquer dans les pénitenciers un principe se rapprochant du *Rule of Law* dans l'affaire de *Martineau et Butters contre le comité de discipline de l'Institution Matsqui* la Cour Suprême du Canada a décidé récemment que les autorités pénitentiaires ne devraient pas être obligées, en vertu de la loi, d'exercer la justice dans les établissements pénitentiaires conformément aux dispositions prévoyant des normes minimales pour la légalité de la procédure et une audition équitable. Dans ces conditions, les autorités carcérales peuvent agir à leur guise sans aucun respect des exigences de la justice naturelle ou des principes de droit établis. Voilà qui souligne l'importance des procédures que nous recommandons pour assurer le respect de la loi.

421. La discipline à imposer aux détenus constitue l'un des aspects essentiels de la vie carcérale. Autrement, il ne peut y avoir ni programme sérieux, ni possibilité de réaliser quelque réforme pénale que ce soit. Les règles fondamentales en matière de discipline, aux termes du Règlement sur le service des pénitenciers (DORS 62-90), stipulent qu'un détenu se rend coupable d'une infraction s'il

- désobéit ou omet d'obéir à un ordre légitime d'un fonctionnaire du pénitencier,
- se livre, ou menace de se livrer, à des voies de fait sur la personne d'un autre,
- refuse de travailler ou ne travaille pas de son mieux,
- laisse son travail sans la permission d'un fonctionnaire du pénitencier,
- endommage la propriété de l'État ou la propriété d'une autre personne,
- gaspille délibérément de la nourriture,
- se comporte, par ses actions, propos ou écrits, d'une façon indécente, irrespectueuse ou menaçante envers qui que ce soit,
- délibérément désobéit ou omet d'obéir à quelque règlement ou règle régissant la conduite des détenus,
- a de la contrebande en sa possession,
- se livre à la contrebande avec toute autre personne,
- commet un acte propre à nuire à la discipline ou au bon ordre de l'institution,

- does any act with intent to escape or to assist another inmate to escape,
- gives or offers a bribe or reward to any person for any purpose,
- contravenes any rule, regulation or directive made under the Act, or
- attempts to do any of the above.

The apparent precision of these offences is misleading. As one witness testified, "disciplinary offences ... are so vaguely defined as to permit any behaviour which is deemed unacceptable by the administration to be made the subject of a charge" (29:29). This may be explained by the vague dimensions of the catch-all provision, viz., "any act that is calculated to prejudice the discipline or good order of the institution," which is one of the commonest charges made against inmates.

422. Despite this disciplinary code in the Regulations, there are a great many Commissioner's Directives which inmates are expected to observe, but they cannot in turn rely on the Directives to establish any rights for them in the obligations they impose upon staff. In other words, the Directives can be used against them but not for them because of the peculiarity that they are not considered to have any legal status. This is unsatisfactory. Since they are intended to be obeyed by staff and inmates alike, the Directives should be formally enacted as regulations. They should also be understandable and available.

423. We are fortified in our position by the Second Report of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, which dealt with this matter extensively:

"38. ... the Committee believes that the Directives of the Commissioner of Penitentiaries constitute a statutory instrument and a regulation, and as a regulation the Directives, and each amendment to them, should be transmitted in draft to the Legal Adviser to the Privy Council Office, registered and published in the Gazette, unless properly exempted under section 27 of the *Statutory Instruments Act* by an amendment to the *Statutory Instruments Regulations*. The Committee holds this belief for the following reasons:

(1) The enabling power in section 29(3) of the *Penitentiaries Act* is identical in terms to section 21(2) of the *Royal Canadian Mounted Police Act* which empowers the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police to make "standing orders". Those Standing Orders are universally acknowledged, by the Commissioner, the Legal Adviser to the Privy Council Office and the Department of Justice to be regulations within the meaning of section 2(1)(b) of the *Statutory Instruments Act*. It is true that the Commissioner's Standing Orders are at present exempted from registrations, but that exempt status has been voluntarily surrendered by the Commissioner and Standing Orders will in the near future be dealt with fully as regulations under the *Statutory Instruments Act*,

- commet un acte dans l'intention de s'évader ou d'aider un autre détenu à s'évader,
- donne ou offre un pot-de-vin ou une récompense à qui que ce soit dans un but quelconque,
- enfreint quelque règlement, règle ou directive établis en vertu de la Loi, ou
- tente de commettre l'un quelconque des actes susmentionnés.

La précision apparente de ces infractions est trompeuse. Selon un témoin, «les infractions en matière de discipline ... ont des définitions si vagues que l'administration peut punir tout comportement qu'elle juge inacceptable» (29:29). Cela peut s'expliquer par l'imprécision extrême de cette règle très générale: «un acte propre à nuire à la discipline ou au bon ordre de l'institution» qui constitue l'un des chefs d'accusation le plus fréquent à l'endroit des détenus.

422. Malgré ces règles de discipline que prévoit le règlement, les détenus doivent se conformer à de nombreuses directives du Commissaire alors que par ailleurs, ils ne peuvent pas s'y reporter pour savoir quels sont leurs droits par rapport aux obligations qu'elles fixent pour le personnel. En d'autres termes, les directives peuvent être utilisées contre eux et non à leur avantage, à cause de cette particularité selon laquelle ils n'ont pas de statut juridique. Cette situation laisse beaucoup à désirer. En effet, si le personnel et les détenus doivent agir conformément aux directives, il faudrait promulguer officiellement celles-ci sous forme de règlement, tout en les rendant claires et les mettant à la portée de tous les intéressés.

423. Notre position est confirmée par le second rapport du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, qui a approfondi cette question:

«38. ... le Comité croit que les Instructions du commissaire des pénitenciers constituent un texte réglementaire et un règlement, et qu'à titre de règlement, ces instructions de même que toutes les modifications qui y sont apportées, devraient être soumises, à l'état de projet, aux conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé, et être enregistrées et publiées dans la Gazette du Canada, à moins d'en être nommément exemptées par une modification du Règlement sur les textes réglementaires, en vertu de l'article 27 de la loi du même nom. Cette conviction se fonde sur les motifs suivants:

(1) Le texte habilitant des Instructions, soit le paragraphe 29(3) de la *Loi sur les pénitenciers*, est rigoureusement identique dans sa version anglaise, et de signification identique dans la version française, au paragraphe 21 (2) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, qui autorise le commissaire de la GRC à édicter des «ordres permanents». Le commissaire, le conseiller juridique du Bureau du Conseil privé et le ministère de la Justice s'accordent à reconnaître que ces ordres permanents sont des règlements aux termes de l'alinéa 2(1)b) de la *Loi sur les textes réglementaires*. Il est vrai qu'actuellement les ordres permanents du commissaire sont soustraits à l'enregistrement et à la publication par le Règlement sur les textes réglementaires, mais le commissaire a volontai-

which necessarily means that they will be public documents unreservedly open to the public.

There is no dispute that, even on the very restrictive interpretation of section 2(1)(d)(i) of the *Statutory Instruments Act* adopted by the Legal Advisers to the Privy Council Office, the Commissioner's Directives are statutory instruments. Section 2(1)(b)(ii) of the *Statutory Instruments Act* provides that "regulation" means a statutory instrument ... (ii) for the contravention of which a penalty, fine or imprisonment is prescribed by or under an Act of Parliament'. Section 2.29(h) and (n) of the Penitentiary Service Regulations, made under section 29(1) of the *Penitentiaries Act*, provide that every inmate commits a disciplinary offence who

'(h) wilfully disobeys or fails to obey any regulation or rule governing the conduct of inmates;

(n) contravenes any rule, regulation or directive made under the Act.'

Section 2.28 of the Penitentiary Service Regulations provides a code of penalties for the punishment of inmates convicted of disciplinary offences. Consequently, the test in section 2(1)(b)(ii) of the *Statutory Instruments Act* is satisfied.

(3) The Directives are made in the exercise of a legislative power conferred under an Act of Parliament (section 29(3) of the *Penitentiaries Act*) and are, consequently, regulations within the meaning of section 2(1)(b)(i) of the *Statutory Instruments Act*. The Committee considers the Directives to be as legislative in effect—the only test yet suggested to it for giving a meaning to the phrase 'made in the exercise of a legislative power'—as the Regulations, and is confirmed in this view by the knowledge that provisions have been taken out of the Regulations in recent years only to be then included in the Directives. The Committee is aware of the decision of the Ontario Court of Appeal in *Regina v. Institutional Head of Beaver Creek Correctional Camp, ex parte MacCaud* (1969) 1 O.R. 373, but considers it irrelevant to the determination of whether instruments in general, or the Commissioner's Directives in particular, are 'regulations' within the meaning of the *Statutory Instruments Act*, 1972. The reasoning of the Court of Appeal as to the person to whom a penitentiary employee owes the duty of adhering to the Directives, whether the inmate or the Commissioner, and as to the absence of any effect of an institutional head's disciplinary actions upon the rights of an inmate as a person or upon his statutory rights as an inmate, being directed as such reasoning was to the issue of whether *certiorari* would go against the institutional head, is not germane to the interpretation of section 2(1)(d) or (b) of the *Statutory Instruments Act*" (pp. 17-18).

rement abandonné ce statut d'exemption et dans un proche avenir, les ordres permanents seront entièrement traités comme des règlements, aux termes de la *Loi sur les textes réglementaires*, ce qui signifie conséquemment qu'ils seront des documents publics mis sans réserve à la disposition du public.

(2) Il est indiscutable, même en s'en tenant à l'interprétation très stricte du sous-alinéa 2(1)d)(i) de la *Loi sur les textes réglementaires* adoptée par les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé, que les Instructions du commissaire constituent des textes réglementaires. Le sous-alinéa 2(1)d)(ii) de la *Loi sur les textes réglementaires* stipule qu'un «règlement désigne un texte réglementaire ... (ii) pour la violation duquel une pénalité, une amende ou une peine d'emprisonnement est prescrite par une loi du Parlement ou sous son régime». Les alinéas 2.29h) et n) du Règlement sur le service des pénitenciers, établi en vertu du paragraphe 29(1) de la *Loi sur les pénitenciers*, stipulent qu'un détenu qui:

"h) délibérément désobéit ou omet d'obéir à quelque règlement ou règle régissant la conduite des détenus;

n) enfreint quelque règlement, règle ou directive établis en vertu de la Loi commet une infraction à la discipline.

L'article 2.28 du Règlement sur le service des pénitenciers codifie les peines qui s'appliquent aux détenus coupables de manquements à la discipline. Ce qui, en conséquence, satisfait au test énoncé au sous-alinéa 2(1)b)(ii) de la *Loi sur les textes réglementaires*.

(3) Les Instructions sont établies dans l'exercice du pouvoir législatif conféré sous le régime d'une loi du Parlement (paragraphe 29(3) de la *Loi sur les pénitenciers*) et sont, en conséquence, des règlements aux termes du sous-alinéa 2(1)b)(i) de la *Loi sur les textes réglementaires*. Le Comité estime que les Instructions ont autant d'effet législatif (le seul test qu'on lui ait proposé jusqu'à présent pour tenter de donner un sens aux termes «établi dans l'exercice du pouvoir législatif»), que peut en avoir un règlement, et son opinion se voit confirmée par le fait qu'au cours des dernières années, certaines dispositions du Règlement ont été supprimées uniquement pour être par la suite incorporées aux Instructions. Le Comité n'est pas sans ignorer la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans *la Reine c. Institutional Head of Beaver Creek Correctional Camp, ex parte MacCaud* (1969) 1 O.R. 373, mais il ne la considère pas pertinente pour déterminer si un texte réglementaire en général, ou les instructions du commissaire en particulier, constituent des «règlements» aux termes de la *Loi sur les textes réglementaires* en 1972. Le raisonnement de la Cour d'appel portait sur la personne envers laquelle l'employé du pénitencier a le devoir de se conformer aux instructions, à savoir le détenu ou le commissaire ainsi que sur l'absence de tout effet des mesures disciplinaires du directeur de pénitencier sur les droits individuels du détenu, ou sur ses droits statutaires de détenu; or, comme ce raisonnement avait pour but de déterminer si un bref de *certiorari* serait octroyé à l'encontre du directeur, il n'a aucun rapport

avec l'interprétation des alinéas 2(1)d) ou b) de la *Loi sur les textes réglementaires.*» (pp. 18-19.)

Recommendation 29

Commissioner's directives must be consolidated into a consistent code of regulations having the force of law for both inmates and staff. They should be understandable and should be made available to both staff and inmates on entry into the penitentiary system.

Independent Chairpersons

424. Of major concern in the area of inmate discipline is the operation of the Disciplinary Board. This body, usually consisting of the Director of the institution and two other staff members, is charged with the responsibility of determining the guilt of the inmate brought before it, and with deciding upon the appropriate sanction to be levied against him. The inmates generally regard the board as a "Kangaroo Court", and many of them prefer simply to plead guilty to whatever charge is being made against them just to get the process over with. Though the inmate does, in a nominal sense, have the right to defend himself, he may only ask questions through the chairman, and may be restricted in the calling of witnesses in his defence. Neither do staff have a very high regard for the proceedings of these Boards, since they must often wait for weeks before a charge they have laid is finally heard. As it presently operates, then, the Disciplinary Board is neither particularly just nor particularly efficient. It is especially unsuitable that the Director of the institution should be in charge of the proceedings, since he is an interested party in the case. Moreover, he is in an extremely difficult situation if he acquits an inmate against staff testimony, when he must later rely on the same staff to control the same inmate.

425. These Boards should be chaired by individuals from outside of the prison, who are in a better position to be impartial. Such a change would not unduly limit the necessary powers of directors to control their institutions any more than the existence of the judicial branch of the state derogates from the rightful authority of the executive branch.

426. Moreover, the idea finds support even within the ranks of institutional directors, as witness the testimony of Dragan Cernetic:

"I would fully support such an outside person being appointed to the disciplinary board in the institution. I also realize that the staff of the institution would want to see on such a board a person who has intimate knowledge of people which our system harbours. We have among the ranks of our former officers, well qualified people, now retired, who would most likely make themselves available for such a task, perhaps even on a board basis with another person from the community, on a rotation basis. I believe this would greatly benefit the local administrators, and there are only five, six or seven of us, in that it would be a time saver as well" (30:175).

Recommandations 29

Les directives du Commissaire doivent être refondues dans un code de règlements cohérent qui ait force de loi tant pour les détenus que pour le personnel. Elles doivent être compréhensibles et mises à la disposition du personnel et des détenus quand ils entrent dans le système pénitentiaire.

Présidents indépendants

424. Le fonctionnement du comité de discipline constitue l'un des aspects les plus préoccupants quant à la question de la discipline des détenus. Cet organisme, sur lequel siègent en général le directeur de l'institution et deux autres membres du personnel, doit déterminer la culpabilité du détenu qui comparait devant lui et décider de la sanction appropriée à lui imposer. En général, les détenus considèrent le comité «comme un tribunal de dupes», et beaucoup préfèrent tout simplement plaider coupable pour toute accusation portée contre eux plutôt que d'affronter les procédures. Théoriquement, le détenu a le droit de se défendre lui-même, mais il peut uniquement poser des questions par l'intermédiaire du président, et il n'a pas toujours la possibilité de faire appeler des témoins pour sa défense. Par ailleurs, le personnel n'a pas non plus en très grande estime les procédures de ce comité, puisqu'il lui faut souvent attendre plusieurs semaines avant que soit finalement jugée l'accusation qu'il a portée. Dans l'état actuel des choses, le comité de discipline n'est ni particulièrement juste ni particulièrement efficace. Il est inadmissible que le directeur de l'institution en préside les délibérations, puisqu'il est partie intéressée. En outre, il se trouve dans une situation extrêmement difficile s'il acquitte un détenu en dépit du témoignage d'un de ses employés, puisqu'il devra par la suite le charger de la surveillance de ce même détenu.

425. Il faudrait que ces comités soient présidés par des personnes issues de la collectivité qui sont plus susceptibles d'être objectives. Une telle modification ne limiterait pas indûment les pouvoirs dont les directeurs doivent être investis pour contrôler leur établissement, pas plus que le pouvoir judiciaire du gouvernement ne diminue l'autorité légitime de l'exécutif.

426. De plus, même des directeurs d'institutions appuient ce principe, comme le montre le témoignage de Dragan Cernetic:

«J'appuierais entièrement la nomination de cette personne de l'extérieur au comité de discipline de l'établissement. Je me rends également compte que le personnel de l'établissement aimerait que soit nommée à ce conseil une personne qui a une connaissance intime des individus qui font partie du régime pénitentiaire. Nous avons, parmi nos ex-gardiens, des personnes fort compétentes, qui sont maintenant à la retraite, qui se prêteraient sans doute à ce travail, et pourraient peut-être siéger au sein de ce conseil en roulement avec une autre personne issue de la collectivité. Je pense que cela serait fort utile aux administrateurs locaux (nous ne sommes que cinq, six ou sept), car cela nous permettrait d'économiser du temps» (30:175).

427. In some cases through arrangements with the Provinces, local magistrates might well be induced to take on the responsibility. In all cases the chairpersons should be mature and responsible people otherwise unconnected with the Penitentiary Service. This chairperson should be available on a regular basis to prevent any backlog of cases from building up. Any inmate charged with an offence should have his case dealt with within two days. This would be in the interest of both staff and inmates, for staff would no longer be disturbed by the delay in getting their offence reports dealt with, and long periods of dissociation before appearing before the Board would be eliminated.

428. In our considered view the 1975 *Report of the Study Group on Dissociation* (Vantour Committee) did not go far enough in recommending gradual implementation of the concept. Independent chairpersons for disciplinary hearings are required immediately as a basic demand of justice at all penitentiary institutions in Canada.

Recommendation 30

Independent chairpersons are required immediately in all institutions to preside over disciplinary hearings. Cases should be proceeded with within 48 hours unless there is reasonable cause for delay.

Administrative Dissociation

429. Prison regulations provide for "administrative dissociation," a euphemism for solitary confinement. Unlike punitive dissociation, which is supposed to be inflicted by the Institutional Disciplinary Board for specific offences, administrative dissociation is imposed by the director of the institution for the maintenance of good order and discipline in the institution or in the best interests of the inmate.

430. The Commissioner of Penitentiaries has administrative authority to require his officials to conform to his directives. Judging by what goes on in penitentiaries, such as the case that surfaced in 1976 in which three inmates had spent 754 days, 342 days and 338 days respectively in continuous "non-punitive" isolation, there is too little evidence of limits on the discretionary powers conferred by administrative directives.

431. While there may be good reason for confining certain inmates in administrative segregation, there is no reason for the living conditions to be quite so harsh as they now are. Though one or two institutions provide television in the corridor for the benefit of segregated inmates, most institutions simply leave them locked up in their cells for 23 or 23-1/2 hours a day with little to do but to pass the time.

432. The John Howard Society of Ontario gave this Subcommittee an incisive summation of the problems with administrative dissociation:

"[N]o allegations need be made, no evidence offered, no reasons given. Because there is nothing to answer, the inmate does not receive a hearing. It is possible for an inmate to spend every day of his penitentiary life in dissociation.

427. Dans certains cas, et en accord avec les provinces, il serait possible d'encourager des juges locaux à assumer ces responsabilités. Dans tous les cas, les présidents devraient être des personnes mûres et responsables, indépendantes du Service des pénitenciers. Elles devraient pouvoir exercer leurs fonctions de manière régulière pour éviter une accumulation des cas. Il faudrait régler au bout de deux jours le cas des détenus accusés de certaines infractions. Ce serait dans l'intérêt des détenus et du personnel qui ne serait plus déconcerté par les délais apportés au règlement des infractions qu'ils signalent. On supprimerait ainsi les longues périodes de dissociation des détenus avant leur comparution devant le comité.

428. Nous estimons que le Comité Vantour (*Le Rapport du groupe de travail sur la dissociation, 1975*) n'est pas allé assez loin lorsqu'il recommandait une application progressive de ce principe. Il faut immédiatement que des personnes indépendantes président les audiences des comités de discipline. C'est en effet une exigence fondamentale si l'on veut respecter la justice dans toutes les institutions pénitentiaires du Canada.

Recommandation 30

Des présidents indépendants sont requis immédiatement dans toutes les institutions pour présider les audiences disciplinaires. Les affaires devraient être jugées dans les quarante-huit heures, à moins qu'il y ait des motifs raisonnables pour un délai supérieur.

Dissociation administrative

429. Les règlements sur les prisons prévoient une «dissociation administrative», euphémisme pour l'isolement cellulaire. Contrairement à la dissociation punitive, qui est censée être imposée par le comité de discipline de l'institution pour certaines infractions, c'est le directeur de l'institution qui impose la dissociation administrative pour maintenir le bon ordre et la discipline dans son établissement, ou pour assurer les meilleurs intérêts du détenu.

430. Le Commissaire des pénitenciers a le pouvoir administratif de demander à ses fonctionnaires de se conformer à ses directives. L'expérience montre notamment d'après les cas survenus en 1976 où trois détenus ont passé respectivement 754 jours, 342 jours et 338 jours en dissociation «non punitive», qu'il n'est pas très évident que le bureau central essaie de limiter le pouvoir discrétionnaire conféré par les directives administratives.

431. On peut avoir des raisons valables de placer certains détenus en dissociation, mais rien ne justifie le dur régime qui leur est actuellement imposé. Même si un ou deux établissements installent la télévision dans les couloirs à l'intention des détenus en dissociation, la plupart des établissements se contentent de les enfermer dans leur cellule où ils sont livrés à eux-mêmes pendant 23 ou même 23-1/2 heures par jour.

432. La *John Howard Society* de l'Ontario a mis le Sous-comité en garde contre les problèmes de la dissociation administrative:

«...point n'est besoin de formuler des doléances, d'apporter des preuves, de donner des motifs. Parce qu'il n'y a rien à répondre, le détenu ne bénéficie d'aucune audience. Il est possible qu'un détenu passe chaque jour de sa vie carcérale

tion on the basis of an original decision made by the director, subject only to continuing monthly confirmation of a committee of prison staff all junior to the original decision maker" (24A:46).

433. The confirmation referred to is done by the institution's Classification Board. The inmate is not usually given any reasons for a confirmation, but only a mimeographed form notice that his administrative dissociation has been continued.

434. We can see the need for the operation of a carefully-controlled power of administrative dissociation, just as the *Criminal Code* prescribes authority for detention before trial, and provincial and territorial mental health legislation provides for preventive detention, both of which are subject, of course, to appropriate safeguards in accordance with natural justice and due process of law.

435. We expect that the implementation of the recommendations throughout this Report will reduce the need for administrative dissociation. As a safeguard for the remaining cases there must be a Segregation Review Board in each institution as recommended in the Vantour Report. Such a board should be chaired by the director of the institution and must review every case within five working days of the decision to segregate, and at least once every two weeks if the decision to segregate is upheld. The inmate shall be advised in writing of the Board's decision after each review.

436. We have debated with ourselves whether such an internal review provides adequate protection for inmates, and in particular whether the chairman of the Review Board should be the same kind of independent person we recommend for Disciplinary Boards.

437. Our present conclusion is that the proposal we have described, which is based upon the thorough study of the Vantour Committee, should not be judged and found wanting until it has been tried. The adequacy of the protections should be reconsidered after two years of experience.

Recommendation 31

With respect to administrative segregation, there must be a Segregation Review Board and due notice in writing of the Board's decisions. The functioning of this system must be reviewed after two years to determine if it adequately protects the rights of inmates.

The Use of Gas

438. Tear gas is a weapon clinically known as chloroacetophenon. It is not actually a gas, but rather a crystalline solid which vaporizes quickly. When dissolved in a liquid and used with a pressurizer, it may be squirted out.

439. Tear gas causes a burning sensation of the nose and a stinging sensation to the eyes leading to tears. It also causes the nose to run and the eyes to close. Left on the skin, it would cause a reddening or rash, and possibly blisters. Shot from close up, it could cause serious injury to the eyes.

en dissociation à l'issue d'une décision initiale prise par le directeur, sous la seule réserve que cette décision soit confirmée chaque mois par un comité formé de gardiens qui sont tous les subordonnés de l'auteur de la décision» (24A:46).

433. Le comité de classement de l'établissement apporte la confirmation dont il est question ci-dessus. Généralement, on ne donne pas aux détenus les motifs de la confirmation, mais un avis lui apprend que sa dissociation administrative a été maintenue.

434. Nous reconnaissons la nécessité d'une dissociation soigneusement contrôlée tout comme le *Code criminel* prévoit la détention avant procès et les lois provinciales et territoriales sur la santé mentale permettent la détention préventive qui, dans les deux cas, est soumise aux garanties conformes à la justice naturelle et à la procédure judiciaire.

435. Nous espérons que l'application des recommandations contenues dans ce rapport permettra de restreindre le recours à la dissociation administrative. Mais pour les autres cas, il faut créer un comité de révision des cas de dissociation dans chaque pénitencier, comme le recommande le Rapport Vantour. Le directeur du pénitencier devrait présider ce comité, qui doit étudier chaque cas, moins de cinq jours ouvrables après l'imposition de la dissociation, et au moins toutes les deux semaines, lorsqu'elles se prolongent. Le détenu doit être avisé par écrit de la décision du comité, chaque fois que ce dernier étudie son dossier.

436. Nous avons considéré la question d'une révision interne des cas pour la protection des détenus et en particulier, dans quelle mesure le président du comité de révision devrait être une personne indépendante, comme nous le recommandons pour les comités de discipline.

437. Notre conclusion actuelle est la suivante: il ne faudrait pas juger inadéquat, avant même qu'il ne soit mis à l'essai, le régime dont nous recommandons l'adoption à la suite d'une étude minutieuse du Rapport Vantour. Ce régime devrait être revu après deux ans d'essai.

Recommandation 31

En ce qui concerne la dissociation administrative, nous recommandons la création d'un comité de révision de la dissociation et l'avis écrit des décisions du comité. Il faudrait revoir le fonctionnement du système après deux ans afin de déterminer s'il protège bien les droits des détenus.

Utilisation du gaz

438. Le gaz lacrymogène est une arme qui est connue dans les laboratoires sous le nom de chloroacétophénone (CN). Ce n'est pas vraiment un gaz, mais plutôt un solide cristallin qui s'évapore rapidement. Sous pression, le gaz peut être vaporisé, s'il est dissout dans un liquide.

439. Le gaz lacrymogène produit dans le nez une sensation de brûlure et dans les yeux une sensation de morsure qui provoque les larmes. Le gaz irrite également la muqueuse nasale et provoque la fermeture des paupières. Si le gaz est en contact avec la peau, il provoque une éruption cutanée et parfois des ampoules. S'il est lancé de près, le gaz peut causer des blessures graves aux yeux.

440. A smaller applicator called a "duster" is used in cells, a larger unit called the "crowd disperser" outside or in large rooms.

441. A Divisional Instruction issued under the authority of the Commissioner of Penitentiaries indicates when gas should be used. Specifically relative to the use of gas, the Instruction reads:

"a. A Penitentiary Officer has therefore three levels of reaction to any given situation:

- (1) human physical responses—including the application of mechanical restraints;
- (2) the use of gas;
- (3) the use of firearms.

b. When the use of firearms is clearly not required, gas may be used to bring a situation under control. Gas is an effective instrument but should never be resorted to, unless all other lesser measures have proved ineffective and the situation must be arrested. The hazards inherent in the premature use of gas are paralleled only by those when it is used too late. Careful clear judgment must always be utilized. Gas is an application of force and, as such, the person directing its use is responsible for this action. The guiding principle remains use only such force as is reasonable and necessary.

c. The following guidelines should be considered in the development of any institutional instruction related to the use of gas:

(1) Gas should be considered:

- (a) to protect life or to prevent injury;
- (b) to prevent or control rampages or riots;
- (c) to break up passive resistant groups that are contributing to volatile or uncontrollable situations;
- (d) to prevent excessive damage to property by violent groups of inmates (either contained in their cells or in open areas).

(2) Gas should not normally be used:

- (a) when the inmate(s) causing the disturbance are in a controlled environment and the officer(s) reacting are in no danger from assault by others;
- (b) when the application of gas to control one situation will likely ignite another disturbance;
- (c) when the persons against whom it is to be applied have not been warned that it will be used if their unlawful activities do not cease.

d. When gas has been used, every possible effort must be made to restore order as quickly as possible. Only enough gas to bring the situation under control should be used and immediate steps should be taken to remove those subject to it from lingering effects."

440. Un petit vaporisateur, appelé «plumeau» est utilisé dans les cellules et un appareil plus gros appelé «briseur de foule» est utilisé à l'extérieur ou dans les pièces plus grandes.

441. Une instruction divisionnaire, émise sous la direction du Commissaire des pénitenciers, énumère les cas où l'on peut utiliser le gaz lacrymogène. Au sujet de l'utilisation du gaz, l'instruction précise ce qui suit:

«a. Face à une situation donnée, un agent correctionnel peut donc réagir de trois façons:

- (1) utilisation de la force humaine, y compris le recours à des contraintes mécaniques;
- (2) l'utilisation du gaz;
- (3) l'utilisation d'armes à feu.

b. Lorsque l'utilisation des armes à feu ne se justifie pas, on peut utiliser le gaz pour maîtriser une situation. Le gaz est une arme efficace qu'on ne devrait employer qu'après avoir essayé toutes les autres méthodes et lorsque la situation est vraiment intenable. L'utilisation prématurée du gaz est aussi dangereuse que son utilisation tardive. Il faut toujours faire preuve de bon sens. Le gaz est un recours à la force et la personne qui l'utilise est donc responsable de ses actes. Il convient d'utiliser cette force raisonnablement et en cas d'extrême nécessité.

c. Il convient de tenir compte des lignes directrices suivantes dans l'établissement des directives institutionnelles concernant l'utilisation du gaz:

(1) L'utilisation du gaz lacrymogène devrait être envisagée

- (a) pour protéger la vie ou pour prévenir les blessures;
- (b) pour éviter ou maîtriser des émeutes;
- (c) pour disperser un groupe de détenus récalcitrants qui fomentent des troubles;
- (d) pour éviter des dommages excessifs à des biens causés par des groupes violents de détenus qui se trouvent, soit dans leur cellule, soit dans des secteurs ouverts.

(2) Normalement, le gaz lacrymogène ne devrait pas être utilisé:

- (a) lorsque les détenus responsables de l'agitation sont dans un lieu clos et que les agents ne sont pas menacés d'être attaqués par les autres détenus;
- (b) lorsque l'utilisation du gaz lacrymogène pour maîtriser une situation est susceptible de causer une agitation plus grande;
- (c) lorsque les détenus n'ont pas été avertis que le gaz sera utilisé contre eux, s'ils refusent de mettre un terme à leurs activités illicites.

d. Lorsque le gaz a été utilisé, il ne faut ménager aucun effort pour rétablir l'ordre le plus tôt possible. Seule la quantité de gaz nécessaire pour maîtriser la situation doit être utilisée, et il faut prendre des mesures immédiates pour éviter que les personnes qui ont été soumises au gaz soient affectées outre mesure.»

442. In the opinion of the Sub-Committee gas has been and continues to be overused in Canadian penitentiaries. We have no quarrel with its use during disturbances, but we have noted that it is often used against individual prisoners who refuse to leave their cells.

443. The policy in U.S. Federal Penitentiaries is not to use gas against single inmates in cells. They are removed, when necessary, by a four-man team of guards, one of whom seizes the upper body, while two take the lower body, with the fourth guarding the door. If necessary, a weak form of mace is used in preference to regular tear gas.

444. In the Sub-Committee's view gas is excessive force when used against a single prisoner in a cell in normal circumstances. We recognize that gas is more humane than clubs, sticks, high-pressure fire-hoses, and firearms, but we do not regard these as the alternatives. We deem the American practice of overpowering the inmate physically to be the preferable policy. The very fact that tear gas is sprayed means that it can affect a wider area than the particular cell in question and cause discomfort to uninvolved persons, in addition to any possibly excessive effects on the problem inmate himself.

445. In fact, a close reading of the Divisional Instruction quoted above would lead to the same conclusion respecting gas, since it provides that gas should not normally be used when the inmate causing the disturbance is in a controlled environment (e.g., a cell) and the officers reacting are in no danger from assault by others. Its use is not so confined in practice in Canadian penitentiaries.

Recommendation 32

Gas should not as a normal practice be employed against a single inmate. Where force is required to remove a resisting inmate from his cell, he should be physically overpowered by a team of guards.

Gas is for large-scale use rather than for individual problems.

Transfers

446. One of the most imperious acts of the penitentiary authorities from the inmate's perspective is an involuntary transfer to another institution. It is common for an inmate to be moved suddenly, without notice, and without being told why he has been moved. For all he knows, the authorities have got wind of some attempt to kill him; or they may suspect him, rightly or wrongly, of being involved in an escape or dealing in contraband or other illicit activity; or they may simply want to make more room in the penitentiary. Whatever may be the situation, the transferee has no case to meet and there is nothing he can do about it in any event.

447. As can be imagined, such transfers are a considerable source of anxiety to men who have much to lose, whether it be, in the examples we have given, their lives, their good record for purposes of parole, or, in the last case, their friends and whatever good will they have established in making accommo-

442. Selon le Sous-comité, le gaz lacrymogène a été, et continue d'être utilisé démesurément dans les pénitenciers canadiens. Nous ne nous opposons pas à son utilisation lors des émeutes, mais nous avons remarqué que le gaz est souvent utilisé, dans des cas individuels, contre les prisonniers qui refusent de quitter leur cellule.

443. La politique dans les pénitenciers fédéraux des États-Unis est de ne pas utiliser le gaz contre des détenus individuels dans leur cellule. Ils sont enlevés de leur cellule, le cas échéant, par une équipe de 4 gardes: l'un saisit le détenu par le haut du corps, les deux autres par le bas du corps et le quatrième garde la porte. Si nécessaire un type faible de «mace» est utilisé au lieu du gaz lacrymogène.

444. Selon le Sous-comité, l'utilisation du gaz représente, dans des conditions normales, un déploiement de force excessif contre un seul prisonnier dans sa cellule. Nous admettons que le gaz est une méthode plus humaine que les massues, les bâtons, les boyaux à haute pression et les armes à feu, que nous ne considérons d'ailleurs pas comme des méthodes de rechange. Nous jugeons qu'il est préférable d'adopter la méthode américaine, visant à user de force physique contre les détenus. Le gaz lacrymogène étant vaporisé, il peut affecter un secteur plus grand que la cellule en question et toucher des personnes innocentes, sans compter ses effets excessifs sur le détenu difficile.

445. En fait, une lecture minutieuse de l'instruction divisionnaire mentionnée ci-dessus mène à la même conclusion concernant le gaz, puisqu'elle stipule que le gaz ne devrait pas être utilisé, normalement, lorsque le détenu récalcitrant se trouve dans un lieu clos (par exemple une cellule) et que les agents ne sont pas menacés d'être attaqués par les autres détenus. En pratique, son utilisation n'est pas aussi limitée dans les pénitenciers canadiens.

Recommendation 32

Le gaz lacrymogène ne devrait pas être utilisé, normalement, contre un seul détenu. Lorsqu'il est nécessaire de retirer par la force un récalcitrant de sa cellule, il faut recourir à une équipe de gardes.

Le gaz doit être utilisé dans de situations d'ampleur importante non dans des cas individuels.

Les transferts

446. Selon des détenus, l'un des gestes les plus abusifs des administrations pénitentiaires est le transfert d'un détenu dans un autre établissement, sans son consentement. Il est fréquent qu'un détenu soit subitement transféré sans préavis et sans qu'on lui fasse part des motifs de cette décision. Il peut simplement supposer que les autorités ont eu vent que les détenus voulaient l'assassiner, qu'elles le soupçonnent, à tort ou à raison, d'être mêlé à une tentative d'évasion, à une fraude ou à d'autres activités illicites, ou qu'elles veulent simplement libérer des locaux du pénitencier. Quelque soit le cas, le détenu transféré ne peut se justifier et reste totalement impuissant.

447. Comme on peut l'imaginer, ces transferts sont une grande source d'anxiété pour des hommes qui ont beaucoup à perdre; il peut s'agir, comme dans les exemples que nous avons mentionnés, de leur vie, des rapports favorables dont on tient compte pour accorder des libérations conditionnelles, ou, dans

dations with the authorities and power structures in the institution they have left.

448. The inmates of another prison may not accept a new man or may suspect him of having been transferred because he was an informer in danger from his fellow inmates. A false rumour to this effect could be the equivalent of a death sentence or could result in the close confinement and stigmatization of protective custody. Yet in the absence of official reasons, rumour and conjecture dictate results.

449. These things apart, ordinary standards of decency require that a person be conceded the dignity of being treated as something other than an object to be manipulated according to whatever appeals to the absolute power and unfettered discretion of the Canadian Penitentiary Service.

450. Complaints heard from the inmates centered around such matters as:

- (a) failure to notify inmates if requested transfers had or had not been approved;
- (b) long delays in execution after inmates had been advised of approved transfers; and
- (c) failure to advise inmates subject to involuntary transfers of the reason for the transfers.

451. The Sub-Committee feels that initial transfers from Regional Reception Centres, i.e. Quebec, Ontario and Pacific Regions, or receiving institutions, i.e. Atlantic and Prairie Regions, should be recommended by a classification committee at the Regional Reception Centre or receiving institution concerned and approved by the institutional director if he concurs in the recommendation. Initial transfers should not be subject to review by higher authority.

452. The Sub-Committee was made aware of the fact that many approved transfers, particularly from maximum to medium security institutions, could not be executed immediately because of overcrowding. In such cases the Sub-Committee is of the opinion that no inmate should be advised that a requested or routine transfer has been approved until it is ensured that the transfer can be executed with minimum delay. In cases of requested transfers which are likely to be approved but can not be effected without delay, for whatever reason, the inmates should be advised initially that the request has had to be deferred. In all cases where inmates request a transfer they should be advised in writing as soon as possible whether or not it is approved.

453. The Sub-Committee feels that one of the reasons for delays in executing approved transfers is that too many people at different levels and in different areas of responsibility are involved. It learned that in some other penal jurisdictions transfers are arranged by mutual agreement between the institutional directors concerned and that few difficulties result from this procedure. The Sub-Committee is of the opinion that this procedure should be adopted by the Service.

le dernier cas, leurs amis et de la bonne volonté dont ils ont fait preuve en communiquant avec les autorités et les cadres du pénitencier qu'il quitte.

448. Il se peut que les détenus d'une autre prison n'acceptent pas le nouvel arrivant ou le soupçonne d'avoir été transféré, parce qu'il était un indicateur dont la vie était menacée par ses compagnons. Une fausse rumeur en ce sens peut équivaloir à une sentence de mort ou peut signifier, pour le détenu, la réclusion ou les inconvénients de la dissociation pour fins de protection. Faute de motif officiel, rumeurs et hypothèses déterminent les résultats.

449. De plus, la décence la plus élémentaire exige qu'on accorde à une personne le droit d'être traitée autrement que comme un objet manipulé au gré de décisions et du pouvoir discrétionnaire absolu du Service canadien des pénitenciers.

450. Les plaintes des détenus portaient principalement sur:

- a) le défaut d'informer les détenus quant à l'approbation ou au rejet des transferts demandés;
- b) les longs retards apportés à l'exécution des transferts, après que les détenus aient été informés de l'approbation du transfert; et
- c) l'absence de raisons données aux détenus quant à leur transfert involontaire.

451. Le Sous-comité estime que les transferts initiaux à partir des centres régionaux de réception du Québec, de l'Ontario, du Pacifique, ou des institutions de réception des Maritimes ou des Prairies devraient être recommandés par un comité de classement du centre régional de réception ou de l'institution de réception intéressé, et être soumis à l'approbation du directeur de l'établissement. Ces transferts initiaux ne devraient pas être sujets à révision par une autorité supérieure.

452. Le Sous-comité a appris que de nombreux transferts qui avaient été approuvés, ne pouvaient être effectués sur-le-champ, par suite de la surpopulation des prisons, en particulier s'ils concernent le passage d'un établissement à sécurité maximale à un autre à sécurité moyenne. Dans ces cas-là, le Sous-comité est d'avis que l'on ne devrait pas informer le détenu que sa demande de transfert ou qu'un transfert normal a été approuvé avant d'être assuré de pouvoir effectuer le transfert dans les plus brefs délais. Si une demande en ce sens a de bonnes chances d'être approuvée sans qu'on ne puisse, pour une raison quelconque y donner suite qu'ultérieurement, il faudrait d'emblée avertir le détenu que l'étude de sa demande a dû être reportée. Chaque fois qu'un détenu fait une demande de transfert, il y aurait lieu de l'informer dès que possible et par écrit, de l'approbation ou du rejet de sa demande.

453. Le Sous-comité estime que l'une des raisons expliquant le retard apporté à l'exécution des transferts approuvés, est la participation d'un trop grand nombre de personnes à des paliers et de champs de responsabilité différents. Le Sous-comité s'est rendu compte que dans d'autres juridictions pénales, les transferts font suite à un arrangement conclu entre les directeurs des établissements intéressés et que cette façon de faire ne créait pratiquement aucune difficulté. Le Sous-comité

454. The Sub-Committee is aware of the fact that in some cases it is not possible to give specific reasons for such transfers because:

- (a) they are based on suspicion only and commission of or intention to commit an offence warranting transfer can not be proved; or
- (b) there is a need to protect sources of information because of possible reprisals or because information is provided only on the assurance that it would be treated as confidential.

455. Nevertheless, it is the Sub-Committee's view that inmates subjected to involuntary transfers should be given some reason for them, with due regard for the protection of informants and sources of information, so that if they consider the transfers to be unjustified they may be able to produce evidence to this effect. Therefore, in the opinion of the Sub-Committee all such transfers should be subject to review. This review should not apply to routine transfers or those to which inmates do not object in writing.

456. Review of involuntary transfer cases where there is a written complaint should be made by a committee of three persons chaired by either the Deputy Commissioner (Inmate Programs) or the Deputy Commissioner (Security). The other members of the review committee should be the Director (Living Units and Human Relations) or the Chief (Classification Services) and the Director (Operational Security) or the Director (Preventive Security).

457. The Sub-Committee believes that C.P.S. Headquarters should be advised immediately of all approved transfers and their date of execution. This data should be incorporated into the C.P.S. computerized Management Information Systems and any transfers not effected within thirty days of approval should be investigated by the review committee.

458. The Sub-Committee is concerned about the movement of dangerous inmates on commercial aircraft. We believe that transfers should be effected by train, by national defence or other government aircraft or by C.P.S. bus, as appropriate.

Recommendation 33

The transfer of inmates from an institution (either at their request or involuntarily) should normally be arranged by the Director of that institution with the Director of the receiving institution. Transfers should be effected by train or by Government bus or by Government aircraft, not by commercial aircraft.

Inmate Libraries

459. Justice as a fundamental right implies that inmates must be entitled to have reasonable access to and knowledge of the law. In this regard the United States Supreme Court

pense donc que le Service devrait adopter une méthode semblable.

454. Le Sous-comité sait que dans certains cas, il est impossible d'expliquer avec précision les transferts involontaires pour les raisons suivantes:

- a) la décision fait suite à des soupçons et il n'est pas possible, pour justifier le transfert, de prouver qu'un détenu a commis un délit ou a eu l'intention d'en commettre un;
- b) il faut protéger les informateurs pour leur éviter des représailles éventuelles ou parce qu'ils ont au préalable reçu l'assurance que leurs renseignements demeureraient confidentiels.

455. Le Sous-comité est toujours d'avis que les détenus à qui l'on impose un transfert devraient en recevoir quelque justification, tout en protégeant les informateurs, de sorte que si les détenus jugent le transfert injustifié, ils puissent le prouver. Le Sous-comité estime donc que tous ces transferts devraient être sujets à révision, à l'exception des transferts normaux ou ceux auxquels les détenus ne s'opposent pas par écrit.

456. L'étude des cas de transfert sans consentement pour lesquels le détenu a déposé une plainte écrite, devrait être faite par un comité tripartite que présiderait soit le commissaire adjoint aux programmes des détenus soit le commissaire adjoint à la sécurité. Ce comité devrait aussi être formé des membres suivants: le directeur des unités résidentielles et des relations humaines, ou le chef du service de classement, et le directeur de la sécurité fonctionnelle ou le directeur de la sécurité préventive.

457. Le Sous-comité pense que l'administration centrale du Service canadien des pénitenciers devrait être immédiatement mise au courant de tous les transferts approuvés et de la date à laquelle ils auront lieu. Ces données devraient être versées au système automatisé de renseignements sur la gestion et tous les transferts qui n'auraient pas eu lieu dans les 30 jours suivant leur approbation devraient faire l'objet d'une enquête par le comité de révision.

458. Le Sous-comité éprouve quelque inquiétude concernant le transfert de détenus dangereux dans les avions de lignes aériennes commerciales. A notre avis, les transferts devraient s'effectuer en utilisant le train, les aéronefs de la Défense nationale ou d'autres ministères gouvernementaux, ou les autobus du SCP, selon les cas.

Recommandation 33

Sollicité ou imposé, le transfert d'un détenu devrait normalement être décidé par les directeurs des deux institutions intéressées. Les transferts devraient s'effectuer par train ou par autobus ou avions gouvernementaux, et non pas par des lignes aériennes commerciales.

Bibliothèques des détenus

459. La justice étant un droit fondamental universel, les détenus doivent avoir raisonnablement accès à des livres de droit leur permettant de connaître la loi. A ce sujet, la Cour

recently decided that prison authorities must provide inmates with law libraries or adequate assistance from persons trained in the law.

460. Existing libraries in our penitentiaries do carry certain books relating to the law such as the *Criminal Code*, the *Penitentiary Act* and the Commissioner's Directives relating to inmates' rights. This is hardly sufficient.

461. The Sub-Committee believes that generally institutional libraries should be upgraded. They should provide inmates with a variety of books of general interest, educational textbooks and material for legal research. The libraries should be especially complete in the field of criminal law, including monographs, criminal law reports, and journals. Institutional libraries should also carry both French and English books.

Recommendation 34

Institutional libraries must provide adequate material for legal research, especially in the field of criminal law.

Difficulties in Computing Length of Sentence

462. One of the most important facts for an inmate is his release or parole eligibility date. This date can be varied by several factors. One is the interpretation placed by the penitentiary authorities on the sentence imposed by the judge, which may prescribe sentences for several offences, often not very clearly, as being concurrent, consecutive or some combination of these. It may be difficult to tell what is concurrent to what and what follows what. The lengths of each of these sentences are then in turn modified by the statutory formulas for computing statutory remission and earned remission, both of which affect the time spent in prison. The final computation may be quite complicated and contain elements of administrative interpretation and legal opinion by government lawyers.

463. When an inmate enters the penitentiary system, he should not only be instructed clearly and precisely about rules of conduct and the expectations of prison authorities—which is not generally the case now—but he should also be able to know the length of time that he may expect to be in prison. His conduct in prison is significantly affected by the way he defines and understands his goals. Given that his primary goal is to get out, and that, through his behaviour, he retains some measure of control over his parole eligibility or release date (or would at any rate if he knew what sort of conduct was expected of him by the authorities) then it is extremely important that he either be able to calculate his sentence, or be able to get a reliable and accurate calculation at the Reception Centre. If he cannot, as is sometimes the case, the demoralizing effect of this situation is reflected in his own conduct in prison as well as adding to general levels of unrest and hostility.

suprême des États-Unis a décidé récemment que les autorités des prisons devraient fournir aux détenus des bibliothèques de droit, ou recruter des spécialistes afin de les aider dans ce domaine.

460. On trouve dans les bibliothèques actuelles de nos pénitenciers un certain nombre d'ouvrages se rapportant au droit, comme le Code criminel, le texte de la Loi sur les pénitenciers et les directives du Commissaire sur les droits des détenus, mais cela ne suffit certes pas.

461. Le Sous-comité estime que d'une façon générale, il faudrait améliorer les bibliothèques des établissements pénitentiaires, afin d'offrir aux détenus un choix varié de livres d'intérêt général, de manuels scolaires et de documents pouvant servir à des recherches d'ordre juridique. Les bibliothèques devraient être particulièrement bien pourvues d'ouvrages de droit criminel, notamment des monographies ainsi que des rapports et des journaux de droit pénal, sans compter qu'elles devraient toutes contenir des livres en français et en anglais.

Recommandation 34

Les bibliothèques des institutions pénitentiaires doivent fournir les documents adéquats à la recherche juridique, tout particulièrement en matière de droit criminel.

Calcul difficile de la durée exacte d'une peine

462. L'une des statistiques les plus importantes pour un détenu est la date à laquelle il sera libéré ou deviendra admissible à la libération conditionnelle. Cette date peut varier en fonction de plusieurs facteurs. L'un d'eux est l'interprétation que donnent les autorités du pénitencier de la sentence prononcée par le juge, qui peut prévoir des peines pour plusieurs délits et qui, souvent, n'indique pas très clairement si ces peines sont cumulatives ou consécutives ou si elles seront purgées en alternance. Il est parfois difficile de dire quelle peine est cumulative ou consécutive par rapport à telle autre. La durée de chacune des peines dépend à son tour des formules réglementaires de calcul de la remise statutaire de peine et de la remise méritée. Le calcul définitif peut être assez compliqué à faire et être sujet, dans une certaine mesure, aux interprétations données, sur le plan administratif, et aux opinions formulées, sur le plan juridique, par les conseillers à l'emploi du gouvernement.

463. Dès son entrée dans le système pénitentiaire, le détenu devrait non seulement être mis clairement et précisément au courant des règles de conduite établies et des désirs des autorités de la prison, ce qui n'est généralement pas le cas à l'heure actuelle, mais il devrait aussi être en mesure de connaître la durée éventuelle de son séjour en prison. Son comportement en prison est en grande partie déterminé par la façon dont il conçoit et comprend ses objectifs. Comme il cherche avant tout à retrouver sa liberté et que son comportement lui donne un certain contrôle sur la date de son admissibilité à la libération conditionnelle ou entière (contrôle qu'il aurait de toute façon s'il savait ce que les autorités attendent de lui) il est essentiel qu'il puisse ou bien calculer lui-même la durée de sa peine ou que le centre de réception puisse la lui indiquer de façon précise. Si ce renseignement lui manque, comme cela se produit parfois, l'effet déprimant de cette situation se reflète

464. Because the difficulties usually start with the articulation of the sentence of the court, we suggest that this matter be approached through an examination of the sentencing provisions of the *Criminal Code* rather than being seen as a penitentiary system issue.

Recommendation 35

Uncertainty by inmates as to the length of their sentences is a factor causing unrest in penitentiaries. Since such uncertainty results from ambiguities as to the precise meaning of judicial sentences, the Minister of Justice should refer this problem to a study group with a view to amending the *Criminal Code* to remove the problem.

Inmate Grievances

465. Inmates have many grievances, as would anyone else forced to exist in the baffling, arbitrary and bizarre world of a penitentiary. Everything noted as unsatisfactory in penitentiaries in this Report is a legitimate basis for a grievance.

466. Unfortunately the concept of "grievance" is often interpreted as connoting the illegitimate expression of views or pressure by malcontents or troublemakers. It is undeniable that many complaints in prison have no legitimate foundation. These, however, are no less the products of a bad prison system than complaints that are absolutely valid. While the Sub-Committee recognizes that a collateral use of grievances by inmates is as a weapon against staff, we are nevertheless convinced that conditions for establishing legitimate grievances exist in overwhelming quantity in penitentiaries.

467. A restraining factor on grievances is that an inmate who complains fears he runs the risk of jeopardizing his parole opportunities. This is not particularly a function of deliberate unfairness by the staff so much as it is the product of the operative factors by which grievances are defined and interpreted in penitentiaries. To complain is to attack the staff, and therefore the system, in areas where, as we have noted, they are most vulnerable. An individual who does not conform to what is defined as desirable behaviour by the authorities may be seen as a bad risk for parole.

468. As in so many other areas, the impetus here is for the inmate to suppress the normal reactions common to human beings and to substitute internally directed rage and frustration for assertiveness or openness. Sooner or later, of course, these inner pressures are acted out, quite often as criminal behaviour against some innocent person who has no control over correctional practices.

469. At present, the grievance procedure is so unwieldy and ineffective that it might well be creating more problems than it

dans son comportement en prison, ce qui ne fait qu'ajouter à l'inquiétude et à l'hostilité générales.

464. Étant donné que les difficultés commencent normalement aussitôt que le tribunal a prononcé sa sentence, nous proposons que cette question soit abordée par le truchement d'une étude des dispositions du *Code criminel* visant la condamnation, au lieu d'être considérée comme un problème relevant du régime d'institutions pénitentiaires.

Recommandation 35

La difficulté qu'éprouvent les détenus à déterminer la durée de leur peine est un facteur d'inquiétude dans les pénitenciers. Puisque cette incertitude provient de l'ambiguïté du prononcé de la sentence, nous recommandons que le ministre de la Justice soumette cette question à un groupe d'étude, en vue de modifier le *Code criminel* pour ainsi résoudre ce problème.

Griefs des détenus

465. Les détenus ont de nombreux griefs, comme ce serait le cas pour toute personne que l'on forcerait à vivre dans le monde déconcertant et arbitraire d'un pénitencier. Tous les aspects qui laissent à désirer dans le pénitencier et que nous avons notés dans ce rapport peuvent légitimement servir de base à la présentation d'un grief.

466. Malheureusement, la notion de «grief» est souvent perçue comme l'expression d'une opinion non fondée ou comme un moyen de pression utilisé par des mécontents et des fauteurs de troubles. Un grand nombre des plaintes dans les prisons n'ont, de toute évidence, aucun fondement. Justifiées ou non, elles demeurent néanmoins le sous-produit d'un régime pénitentiaire inadéquat. Tout en constatant que les détenus utilisent la procédure de grief comme une arme contre le personnel, le Sous-comité est néanmoins convaincu que les conditions au sein des pénitenciers sont assez déplorables pour susciter des plaintes légitimes.

467. Un des facteurs qui décourage les détenus à formuler leurs griefs est qu'ils craignent de voir compromises leurs chances d'obtenir une libération conditionnelle. Cette situation ne découle pas tellement de l'attitude volontairement injuste des membres du personnel, mais bien des facteurs opérationnels qui servent à définir et à interpréter les griefs dans les pénitenciers. Celui qui se plaint s'en prend au personnel et par conséquent au système dans des domaines où, comme nous l'avons indiqué, il est vulnérable. Un détenu dont le comportement n'est pas conforme aux normes définies par les autorités de la prison peut être considéré comme un mauvais candidat à la libération conditionnelle.

468. Comme dans bien d'autres domaines, le détenu est alors poussé à freiner les réactions qu'il éprouverait normalement, en tant qu'être humain, et à substituer assurance et ouverture par des sentiments de colère et de frustration intérieures. Tôt ou tard, certes, cette pression intérieure éclate au grand jour et donne souvent lieu à des actes criminels dirigés contre un innocent qui n'a aucun contrôle sur les pratiques correctionnelles.

469. La procédure de griefs est, à l'heure actuelle, si complexe et inefficace qu'elle crée probablement plus de problèmes

solves. An inmate with a grievance must fill out a form which may be dealt with by one or all of the four levels of authority from the keeper at the institution, on to the Institutional Director, to the Regional Director, and finally up to the office of the Commissioner. If the grievance passes through all these channels, the inmate may have to wait many months for a reply which, very often, leaves him no better satisfied than when he began. The inmate may also have recourse to the Correctional Investigator, but this channel too may take quite some time to report back to him, and even then the Correctional Investigator may only suggest solutions to the proper authorities.

470. What is essentially wrong with the process, however, is that inmates have no voice in the proceedings beyond simply stating their grievances. Only by actively involving the inmates in the operation of the grievance procedure can we hope to give it any degree of credibility.

471. Most grievances could be dealt with more effectively by a board consisting of two staff members and two elected inmate representatives, with a member of the administrative staff sitting as Chairman and voting only to break ties. This board should be empowered to deal with all inmate grievances and to make recommendations to the director as to how a specific grievance may be resolved. Both the staff and inmate members should have the power to vote for or against a specific grievance or proposed solution. The inmate presenting the grievance should have the right to call witnesses or have another inmate or staff member present his case on his behalf.

472. Should an inmate, having had recourse to this institutional board, still feel unsatisfied with the treatment of his grievance, he should be entitled to appeal it to a mediator appointed by the director from outside the system. He or she should be a person of good standing in the community and be possessed of mediation skills. The mediator would then review the inmate's grievance in an attempt to work out a solution acceptable to all parties, and would make recommendations to the director. Should the inmate remain unsatisfied even after this procedure, he should be able to appeal directly to the Commissioner of Penitentiaries, where the matter involves general policy over which the director lacks jurisdiction.

473. It is to be hoped that most grievances will be settled at the first level, as seems likely in most cases if the inmates themselves are involved in that portion of the system. But, if the other levels must be used, there should be a strict time frame for processing the grievance so that the whole routine does not consume more than six weeks at the most. If more time is required, the inmate should be so notified, and the reason for the delay fully explained. For if the procedure is too drawn out, the inmate will become frustrated and lose all confidence in the system's willingness to act upon his complaints.

474. If and when such a grievance procedure is established in our penitentiaries, care should be taken to ensure that both inmates and staff understand its purpose and the proper method of using it. Training sessions should be held in each

qu'elle n'en résout. Quand un détenu veut déposer un grief, il doit remplir une formule qui sera transmise à l'un des quatre niveaux d'autorité suivants, ou à tous les quatre: au gardien en chef, ensuite au directeur de l'institution, puis au directeur régional et finalement au Commissaire. Si son grief franchit toutes ces étapes, il devra peut-être attendre des mois avant de recevoir une réponse qui très souvent le laisse aussi insatisfait qu'au moment du dépôt de la formule. Le détenu peut également en appeler à l'Enquêteur correctionnel, mais cette instance mettra peut-être autant de temps à lui répondre et même alors l'Enquêteur correctionnel peut n'avoir que des solutions à proposer aux autorités compétentes.

470. Mais le vice essentiel du processus c'est que le détenu n'a aucune voix au chapitre à part le fait de déposer son grief. Ce n'est qu'en faisant davantage participer le détenu au processus même du règlement du grief que nous réussirons à rendre à ce processus un minimum de crédibilité.

471. On pourrait répondre plus efficacement à la plupart des griefs en les confiant à un comité formé de deux membres du personnel et de deux représentants élus des détenus, présidé par un cadre administratif qui n'aurait le droit de vote qu'en cas d'égalité des voix. Ce comité devrait être habilité à s'occuper de tous les griefs des détenus et à faire des recommandations au directeur pour lui suggérer une façon de résoudre certains griefs. Les représentants du personnel et des détenus devraient tous deux avoir le droit de vote en faveur ou contre un grief donné ou une solution proposée. Le détenu déposant un grief devrait avoir le droit de faire comparaître des témoins ou de demander à un membre du personnel ou un autre détenu de plaider sa cause en son nom.

472. Si, après avoir eu recours à ce comité de l'institution, un détenu n'était pas satisfait de l'issue de sa cause, il devrait avoir le droit d'en appeler à un médiateur extérieur désigné par le directeur du pénitencier. Cette personne devrait être un (une) citoyen(ne) respectable et avoir l'expérience de la médiation. Le médiateur procéderait alors à la révision du grief du détenu, chercherait à trouver une solution acceptable à toutes les parties, et ferait des recommandations au directeur du pénitencier. Si, après cela, le détenu n'est toujours pas satisfait, il devrait pouvoir en appeler directement au Commissaire des pénitenciers quand son grief porte sur une question de politique générale qui ne relève pas de la compétence du directeur.

473. Il faut espérer que la plupart des griefs pourront être réglés au tout début du processus, ce qui semble tout à fait probable si on donne aux détenus le droit de participer à leur résolution. Par contre, si le grief doit être porté devant d'autres instances, il y aurait lieu d'en assujettir l'étude à un laps de temps précis, de façon que la durée des travaux ne dépasse pas six semaines. Si un délai était nécessaire, le détenu devrait en être avisé et la raison du délai devrait lui être expliquée. En effet, si la procédure s'éternise, le détenu en ressentira de la frustration et cessera de croire que le système est disposé à donner suite à ses doléances.

474. Si les griefs font un jour l'objet de cette procédure dans nos pénitenciers, il faudra s'assurer que les détenus et les membres du personnel comprendront le but de cette façon de procéder et sauront s'en servir. Chaque institution devrait

institution, in which the goals and methods of the procedure are explained, and mock sessions should be held to familiarize staff and inmates with how the system works. It is essential for both inmates and staff to acquire confidence in the system. Both groups must be able to feel that they have had some role in the development and adaptation of the procedures in their institution.

475. A similar grievance procedure is currently in use in a number of institutions in the United States, and seems to be working successfully. But its advantages do not lie only in the fact that it is a more efficient approach than that which currently exists in the C.P.S. By involving the inmate in the resolution of institutional grievances we encourage him to become more self-reliant, and do something to breach the gap that inevitably divides the keepers from the kept. So long as the inmate feels he has no input into the system which is governing his life, he will remain frustrated and embittered, and the result of this frustration and bitterness inevitably results in the kind of violence presently plaguing our penitentiaries.

476. On the adoption of our recommendation the role of the present office of Inmate Affairs would be restricted to that of investigating those grievances appealed to the Commissioner.

Recommendation 36

The grievances of individual inmates in each institution must be dealt with by a committee composed of equal numbers (two and two) of staff and inmates. This committee should be chaired by a member of the administrative staff who should vote only in the case of a tie. Where their decision is not in his favour the inmate should be entitled to appeal to an outside mediator who would advise the director. The decision of the director shall be final, except in instances where the grievance involves general policy over which the director does not have jurisdiction, in which case the matter should be referred to the Commissioner of Penitentiaries.

The Correctional Investigator

477. The creation of the office of Correctional Investigator, or "prison ombudsman" has been a small response to a very large problem. It is not that the idea is wrong, but only that the scope of what is required is far beyond the capabilities of the position and, like so much else that has been done about conditions in the penitentiary system, this approach is more of an official palliative than a determined reform. The ombudsman should certainly be retained for the time being, but when the Sub-Committee's recommendations have been translated into appropriate action, it may well be found that the mandate of the Correctional Investigator should be changed.

478. We also point out that an ombudsman by any acceptable standard should report to Parliament. Independence, both in fact and in theory, is an essential condition of the office's effectiveness.

prévoir des séances de formation au cours desquelles les buts et les étapes de la procédure seraient expliqués et illustrés au moyen d'audiences simulées, de manière à permettre au personnel et aux détenus de se familiariser avec le fonctionnement du système. Il est essentiel que les détenus et le personnel mettent leur confiance dans ce système, car ils doivent pouvoir sentir qu'ils ont joué un rôle dans la création et la mise au point de la procédure dans leur institution.

475. Une procédure de griefs similaire est actuellement utilisée dans de nombreux établissements des États-Unis et il semble qu'elle soit très efficace. Toutefois, ses avantages ne se résument pas au seul fait qu'elle soit plus efficace que la procédure actuellement en vigueur dans le Service canadien des pénitenciers. En faisant participer le détenu à la résolution des conflits qui surgissent dans l'institution, nous l'incitons à devenir plus autonome et nous jetons un pont sur le fossé qui sépare inexorablement les gardiens et les prisonniers. Tant que le détenu croit qu'il n'a aucun moyen d'agir sur le système qui gouverne sa vie, il accumule les frustrations et l'amertume, ce qui donne inévitablement lieu aux formes de violence dont nos pénitenciers sont actuellement la proie.

476. Dès la mise en vigueur de notre recommandation, le bureau des affaires des détenus aurait pour unique rôle de procéder aux enquêtes relatives aux griefs portés en appel devant le Commissaire.

Recommandation 36

Dans tous les pénitenciers, les griefs de chaque détenu doivent être étudiés par un comité composé de deux membres du personnel et de deux détenus. Ce comité devrait être présidé par un cadre administratif qui ne serait autorisé à voter que pour trancher des questions faisant l'objet d'un vote également partagé. Dans les cas où le détenu ne serait pas satisfait de la décision du comité, il devrait avoir le droit d'en appeler devant un médiateur de l'extérieur du pénitencier qui serait chargé de conseiller le directeur. La décision du directeur serait sans appel, sauf dans les cas où le grief porterait sur une question de politique générale que le directeur du pénitencier ne serait pas autorisé à trancher; dans ce cas, le grief serait porté devant le Commissaire des pénitenciers.

L'Enquêteur correctionnel

477. La création du poste de l'enquêteur correctionnel, ou «de l'ombudsman pénitentiaire» n'a répondu que dans une infime mesure à un vaste problème. L'idée n'est pas mauvaise, mais l'étendue des besoins dépasse de loin les capacités du poste et, comme tant d'autres mesures qui ont été prises pour améliorer les conditions du système pénitentiaire, cette solution ressemble plus à un palliatif officiel qu'à une réforme vraiment positive. Le poste d'ombudsman devrait être conservé pour le moment, mais si le Sous-comité réussit à corriger efficacement, grâce à ses recommandations, les conditions qu'il a relevées, le poste de l'enquêteur correctionnel pourrait fort bien devenir superflu.

478. Nous soulignons également qu'un ombudsman devrait toujours faire rapport au Parlement. L'indépendance est une condition essentielle de l'efficacité du poste et ce, aussi bien en pratique qu'en théorie.

Recommendation 37

The position of Correctional Investigator should be continued for the present, subject to review of the role in two years. The Investigator should report directly to Parliament rather than to the Solicitor General.

Inmate Organizations

479. Penitentiary inmates have little opportunity to organize themselves into structures that can achieve ends recognizable as valid or constructive by the values that prevail in the community outside the walls. This does not mean inmates do not have organizations or structures, but rather that they have ones that are inconsistent with community values and subversive of the aims and purposes of the correctional system. The kind of organization that is at present permissible is established by Directive and is limited in scope.

480. Commissioner's Directive 856, of August 1, 1976, sets out the purposes of Inmate Committees and how they should operate.

- They are to be the medium between staff and inmates with reference to programs and activities, the objective being the development of a harmonious relationship.
- Examples of matters which the Inmate Committee can discuss at meetings with the administration are the following: entertainment, recreation, treatment and training, the Christmas celebration, hobbies, amenities for various programs, radio and television, the library, and community relations (e.g. projects such as the Red Cross).
- The Committee may be assigned some responsibilities with reference to these programs.
- The Committee is to be elected by living unit, cell block, shop or any combination thereof.
- Elections are to be held at least twice a year by secret ballot, and the members must meet at least once a month.
- The Committee is to have a chairman and a secretary, both elected.
- The secretary is to forward to the institutional Director the suggested topics for discussion at the meeting. The Director will then issue the topics and distribute the schedule before the meeting. Minutes of the meeting and decisions rendered are to be kept and then posted.
- If the Director authorizes it, the Committee may appoint Sub-Committees.
- The Director has the power to remove any member of the Committee who does not adequately represent the inmates, is using his position on the Committee to the

Recommendation 37

Il faudrait conserver le poste d'enquêteur correctionnel pour le moment, mais reconsidérer dans deux ans sa raison d'être. L'Enquêteur devrait être directement comptable au Parlement, plutôt qu'au Solliciteur général.

Organisations de détenus

479. Les détenus de nos pénitenciers ont rarement l'occasion de donner à leur milieu des structures susceptibles de les aider à atteindre des buts reconnus valables ou constructifs, selon l'échelle des valeurs qui prévaut dans la société libre. Cela ne signifie pas que les détenus ne sont pas organisés ou structurés, mais plutôt que leurs structures reposent sur des valeurs qui, en plus d'être différentes de celles de la collectivité, sont incompatibles avec les buts et objectifs du système correctionnel. Les organisations qui sont permises sont établies conformément aux directives du Service canadien des pénitenciers et leur importance est limitée.

480. La directive du Commissaire n° 856, qui date du 1er août 1976, expose les buts des comités de détenus et leur fonctionnement.

- Ils doivent constituer un moyen de communication entre le personnel et les détenus en tout ce qui touche aux programmes et aux activités et contribuer à l'établissement de relations harmonieuses.
- Voici une liste des questions dont les comités de détenus et l'administration peuvent discuter au cours de séances: les loisirs, les activités récréatives, les traitements et la formation, la célébration de la Fête de Noël, les passe-temps, les attraits de certains programmes, la radio et la télévision, la bibliothèque et les relations au sein de la collectivité (par exemple, les projets comme les campagnes de la Croix Rouge).
- Le comité peut se voir confier certaines responsabilités relatives à ces programmes.
- Le comité doit être élu par chaque unité résidentielle, chaque unité cellulaire, chaque atelier ou toute combinaison de ces subdivisions.
- Les élections doivent avoir lieu au moins deux fois l'an par un vote secret et le comité doit se réunir au moins une fois par mois.
- Le comité doit se doter d'un président et d'un secrétaire tous deux élus.
- Le secrétaire doit, à chaque séance, communiquer au directeur du pénitencier les sujets que les membres du comité se proposent d'étudier. Le directeur choisit ensuite les questions à discuter, établit l'ordre du jour et le distribue avant la séance. Le procès-verbal de la séance et les décisions prises par le comité doivent être conservés puis affichés.
- Lorsque le directeur du pénitencier l'autorise, le comité peut instituer des sous-comités.
- Le directeur peut renvoyer tout membre du comité qui ne représente pas adéquatement les détenus ou qui exerce ses fonctions au détriment des détenus ou à des fins personnelles.

detriment of the inmates, or is using his position for his own personal purposes.

481. We found staff and management in the Penitentiary Service to be generally apprehensive about permitting inmates to organize themselves into strong units. Inmate Committees therefore have an *ad hoc* character in some institutions, and tend to be viewed as faintly illegitimate, existing by sufferance alone.

482. Though they vary widely in quality from institution to institution, they are, on the whole, useful entities, since they can bring inmates' concerns to the attention of the administration and convey back to the inmate population some information about the administration's plans and problems. When working well, then, Inmate Committees are an excellent means of fostering communication inside the institution. All too often, however, they develop into vehicles for confrontation rather than communication.

483. The recent disturbances have led to some general concern that Inmate Committees are in fact dangerous to the order of our institutions. The inmate "wheels", some claim, can too easily seize upon the power offered by such a Committee and use it to promote violence against the system. This is true to a certain extent, but the fault lies not only in the organization of the Inmate Committees, but also in the size of many of our institutions. In a prison holding 400 to 500 inmates, it is possible for the more vocal and violent inmates to dominate the rest of the population, since their behaviour makes their names among the few known throughout the institution. Furthermore, since they express the rest of the population's frustrations and repressed feelings of rebellion, they are often extremely popular, and therefore chosen to sit on the Inmate Committee. But it is not true that Inmate Committees must invariably breed prison violence. The Inmate Committees at Saskatchewan Penitentiary and Archambault, though both have organized sit-ins or work stoppages to protest C.P.S. policies and practices, have not resorted to violence to express their dissatisfaction. It is even quite likely that they have actually been of service in preventing violence.

484. In any case, confrontations between Inmate Committees and penitentiary staff cannot be blamed entirely on the presence of institutional "wheels". The confrontations are, to a large extent, the result of the intense competition between the Inmate Committees and the P.S.A.C. locals for influence within institutions. Each group accuses the other of running, or trying to run, the prisons; while the truth, of course, is that no one is really running our institutions at the present time. Power has been fragmented into the hands of various factions—the inmates, the guards and the program staff—with each group trying to protect its own interests and extend its influence. The group that *should* be in command, the institutional administration, can usually do little more than preserve a tenuous balance among the various factions.

481. Nous avons constaté que le personnel et la direction du Service des pénitenciers craignaient que les comités de détenus ne deviennent une unité puissante. Ils revêtent donc un caractère particulier dans certains établissements et on a tendance à considérer qu'ils frôlent l'illégalité et qu'ils n'existent que parce que l'administration les tolère.

482. Bien qu'ils revêtent des aspects différents selon les institutions, les comités sont, dans l'ensemble, utiles, dans la mesure où ils peuvent attirer l'attention de l'administration sur les préoccupations des détenus et fournir à ces derniers des renseignements sur les projets de l'administration et les problèmes auxquels elle fait face. Lorsqu'ils fonctionnent bien, les comités de détenus constituent un excellent moyen d'établir de bonnes relations au sein d'une institution pénitentiaire. Trop souvent, toutefois, ils deviennent des véhicules de confrontation plutôt que de communication.

483. Certains pensent que les récentes mutineries démontrent que les comités de détenus compromettent la bonne marche de nos institutions. Ils prétendent que les «chefs de file» des détenus peuvent trop facilement tirer parti du pouvoir que confèrent ces comités et les utiliser pour inciter les autres à se rebeller contre le système. Ceci est vrai jusqu'à un certain point, mais la faute n'est pas uniquement imputable à la structure des comités de détenus mais aussi à la taille d'un grand nombre de nos pénitenciers. Dans une prison qui abrite entre 400 et 500 détenus, les plus bruyants et les plus violents peuvent exercer un pouvoir dominateur sur le reste des prisonniers dans la mesure où leur comportement leur permet d'être connus dans tout l'établissement. En outre, comme ils expriment les déceptions et les désirs refoulés de rébellion du reste de la population, ils sont souvent très populaires et sont donc tout naturellement appelés à siéger aux comités de détenus. Toutefois les comités de détenus n'engendrent pas forcément la violence. Ainsi, les comités de détenus du Pénitencier de la Saskatchewan et de l'Institution Archambault, même s'ils avaient organisé des occupations de locaux et des arrêts de travail pour protester contre les mesures et les pratiques du Service canadien des pénitenciers, n'ont pas eu recours à la violence pour exprimer leur mécontentement. D'ailleurs, il est fort possible qu'ils aient exercé leur influence pour empêcher l'éclatement de la violence.

484. Quoi qu'il en soit, les affrontements entre les comités de détenus et le personnel des pénitenciers ne sont pas entièrement attribuables aux «chefs de file» des détenus. Ils sont le résultat, dans une large mesure, de la concurrence intense qui règne entre les comités de détenus et les sections de l'AFPC qui cherchent tous deux à exercer une influence prépondérante à l'intérieur des institutions. Chaque groupe accuse l'autre de vouloir administrer les prisons, alors qu'en réalité, personne ne les administre à l'heure actuelle. Divers groupes se répartissent le pouvoir: les détenus, les gardiens et le personnel responsable des programmes; chaque groupe essaie de protéger ses intérêts et d'élargir le champ de son influence. Le groupe qui *devrait* commander, l'administration pénitentiaire, ne peut en général que maintenir un équilibre précaire entre ces divers groupes.

485. All of this results from a power vacuum at the centre of the Penitentiary Service, which has become so administratively top-heavy that many lines of authority have broken down. Until such time as the Service succeeds in re-establishing these lines of authority, anarchy will continue to prevail in our institutions, and any new group—even the relatively inoffensive Citizen Committees—will become embroiled in the struggle. How these lines of authority can be recovered is dealt with in another section of this Report. Suffice it to say here that, once authority is re-established, the various power groups will be compelled to abandon their present disputes and work together as a unit, and the Inmate Committees should be able to perform the vital service for which they were designed.

486. The smaller Living Unit institutions should also do something to ensure that the Inmate Committees become both more effective and more representative than they have been to date. In an environment in which inmates are in more direct and personal contact with each other, they should be able to choose their representatives on the basis of ability rather than simple notoriety. The continual presence of the Living Unit Officer should also help to defuse the antagonism between inmates and staff which the "wheels" are so adept at exploiting.

487. Inmate Committees in the new institutions should be composed of representatives from each Living Unit, and should hold regular meetings with management to discuss inmate problems and present requests and proposals for the consideration of the administration. They should be given facilities to keep records and hold meetings among themselves, as well as a reasonable amount of freedom to move about in the institution. Their role should, however, be a strictly consultative one, and the Director should have the authority to expel any unruly inmate from his position on the Committee.

488. Inmate Committees may also be of use in stabilizing the mood of an institution by dealing with grievances or disputes between one inmate and another. When meetings are held to discuss disputes between one inmate (or inmate group) and another, management should normally attend the meetings. It should be possible, however, for the Committee to request that management exclude itself from a meeting if the Committee members find it, for one reason or another, advisable to discuss a matter strictly among themselves.

489. What we propose here is not a constitution for Inmate Committees that must remain forever fixed and inflexible in penitentiaries. Rather it is a basic organization that must be established to provide a foundation for the evolution that must be a characteristic of any effective political or social structure, whether in or out of a penitentiary. This structure can be used for good ends as well as bad, and we do not accept as valid the argument, intrinsic to the staff and management apprehensions in this matter, that it is inevitable that the growth of appropriately conceived and structured inmate organizations will be towards the perfection of evil aims.

485. Cette situation est imputable à l'impuissance du Service des pénitenciers, qui est devenu si bureaucratique qu'un grand nombre de ses pouvoirs se sont effrités. Tant que le Service ne parviendra pas à reprendre les rênes du pouvoir, l'anarchie continuera à sévir dans nos prisons et l'intervention de tout nouveau groupe, même les comités de citoyens qui sont relativement inoffensifs, ne servira qu'à brouiller les cartes. Ailleurs dans le présent rapport, on souligne des moyens à mettre en oeuvre pour reprendre en main ce pouvoir. Il suffit de dire qu'une fois l'autorité rétablie, les divers groupes de pression devront abandonner leurs litiges actuels, unir leurs efforts et permettre ainsi aux comités de détenus de réaliser les objectifs pour lesquels ils ont été créés.

486. Les petites institutions dotées d'unités résidentielles devraient tout mettre en oeuvre pour s'assurer que les comités de détenus deviennent plus efficaces et plus représentatifs qu'ils ne l'ont été jusqu'à présent. Dans un milieu où les détenus sont en contact direct et personnel les uns avec les autres, ils devraient pouvoir choisir leurs représentants en fonction de leur compétence et non pas simplement de leur réputation. La présence permanente de l'agent d'unité résidentielle devrait également contribuer à rendre inoffensifs les antagonismes latents qui existent entre les détenus et les membres du personnel, antagonismes que les chefs de file exploitent avec tant de succès.

487. Dans les nouvelles institutions, les comités de détenus devraient compter des représentants de chaque unité résidentielle et devraient organiser des réunions régulières avec l'administration afin de discuter des problèmes auxquels font face les détenus, et de présenter des demandes et des propositions à l'administration pour qu'elle les examine. Ils devraient disposer d'un local où conserver leurs dossiers et tenir des réunions, ainsi que d'une certaine liberté de mouvement à l'intérieur de l'institution. Toutefois, ils ne devraient jouer qu'un rôle consultatif et le directeur devrait pouvoir démettre de ses fonctions tout détenu indiscipliné.

488. Les comités de détenus peuvent également contribuer à améliorer le climat qui règne dans un pénitencier en essayant de résoudre les problèmes qui se posent entre détenus. Lorsque des réunions se tiennent pour discuter des litiges qui surgissent entre un détenu (ou un groupe de détenus) et un autre, la direction devrait normalement être représentée. Toutefois, le comité devrait pouvoir demander à la direction de ne pas assister à une réunion si les membres du comité estiment, pour une raison ou une autre qu'il est préférable de discuter d'une affaire à huis clos.

489. Nous n'entendons pas recommander que les comités de détenus soient dotés d'une constitution permanente et immuable. Nous préconisons plutôt la création de mécanismes favorisant l'évolution qui doit nécessairement accompagner toute structure politique ou sociale efficace, que ce soit dans un pénitencier ou ailleurs. Une telle structure pourrait servir tant à des fins positives que négatives, et nous ne pouvons considérer valable l'argument, inhérent aux appréhensions du personnel et de l'administration des prisons dans ce domaine, selon lequel le renforcement d'organisations bien conçues et structurées des détenus ne pourrait servir qu'à des fins condamnables.

490. The result and effect of Inmate Committees is something that in fact ultimately falls to be determined by the penitentiary authorities. At least one staff-management team in a Provincial maximum-security setting (Oak Ridge) has used proper inmate organization, in conjunction with other techniques, to further correctional aims in such a way as to greatly enhance efficiency while dramatically reducing the incidence of suicides, escapes and recidivist crime. If the authorities have the necessary will, leadership, motivation and management techniques to make such organizations work, then they will work.

Recommendation 38

The Inmates in each institution should be represented by an Inmate Committee elected at least in part on a range-by-range basis. Where they are present in sufficient numbers, minority groups such as native peoples, métis and blacks should have representation on the Committee. Inmates in protective custody in institutions where not all inmates are in protective custody should be represented by separate Committees. The position of chairman should be a full-time one and the institution should provide some facilities to the Committee.

491. As we have said earlier, Inmate Committees should play only such a role in the case of disturbances as the Director decides is appropriate.

CHAPTER VIII

WORK, EDUCATION AND TRAINING

"I feel that the priority is this, that you have spent millions of dollars to build this fine prison, millions of dollars to make programs, and I figure it is about time you make those programs work, not just on paper but in reality. That is the priority. We hear about it all the time. Even the cons in here hear about it, but not one of us has seen it." Donald LeBlanc, Springhill Inmate Committee (9:61).

"You live in a fantasy world in prison. You sit there listening to the other guy telling about blowing safes and cracking banks and all the money he has made when he probably has not made—like me—peanuts. But you magnify this by thousands of dollars. I have listened to some pretty fancy things." James Carey, former inmate (8:17).

"Positive growth cannot occur in an environment where one has minimal rights and responsibilities, no freedom of choice and is denied normal human contact. There are few substantial trade programs, little or no effective schooling available, and no opportunity to grow and develop as a responsible citizen." The Quaker Committee on Jails and Justice (24A:23).

490. En réalité, cela dépend surtout de l'attitude des membres de l'administration pénitentiaire. Dans au moins un cas, l'administration et les membres du personnel d'un établissement correctionnel provincial à sécurité maximale (Oak Ridge) ont mis à profit une saine organisation de détenus, tout en recourant à d'autres techniques, à des fins correctionnelles et ont réussi à améliorer sensiblement l'efficacité des mesures pénales tout en diminuant considérablement le taux de suicides, d'évasions et de récidives. Si les autorités déploient la bonne volonté, le leadership, la motivation et les techniques de gestion nécessaires au bon fonctionnement de telles structures d'organisation, les résultats seront sûrement positifs.

Recommandation 38

Les détenus de chaque institution devraient être représentés par un comité de détenus dont au moins certains membres seraient élus par les diverses rangées de cellules de l'institution. Les groupes minoritaires tels que les autochtones, les métis et les noirs doivent être représentés au comité là où ils se trouvent en nombre suffisant. Dans les institutions où tous les détenus ne sont pas en dissociation pour fins de protection, ceux qui le sont devraient être représentés par des comités distincts. Le poste de président d'un comité devrait être à temps plein, et l'institution devrait mettre des locaux et installations à la disposition des comités.

491. Nous le répétons, les comités de détenus ne devraient intervenir en cas de désordre que si le directeur le juge à propos.

CHAPTER VIII

TRAVAIL, INSTRUCTION ET FORMATION

«Ce qui est primordial, c'est qu'après avoir dépensé des millions de dollars pour construire cette belle prison, et encore des millions pour y réaliser certains programmes, il est grand temps que ces programmes donnent des résultats, pas en théorie mais en pratique. Voilà notre priorité. Tout le monde ici, même les détenus, en entendent parler, mais personne ne les a vus se concrétiser.» Donald LeBlanc, Comité de détenus de l'Institution Springhill (9:61).

«Vous vivez dans un monde à part en prison. Vous êtes là à écouter quelqu'un qui vous dit comment faire sauter des coffres et cambrioler des banques, combien d'argent il a raflé alors qu'en réalité il n'a pas fait grand chose—tout comme moi. Mais en prison on en fait des milliers de dollars. Ce que j'en ai entendu des histoires fantaisistes.» James Carey, un ancien détenu (8:17).

«Un milieu où l'individu n'a que des droits et des responsabilités minimales, où son libre arbitre ne peut pas s'exercer, où son besoin normal de contacts humains est nié ne favorise pas du tout le développement de ses capacités. Il existe peu de bons programmes de formation professionnelle; les programmes d'études sont limités sinon fort insuffisants et il n'y a rien qui permette vraiment au détenu de devenir un citoyen honnête.» Le Comité Quaker sur les pénitenciers et la justice (24A:23,24).

The Prison Social Order

(This section is the basis of our discussion in Chapters VIII and IX.)

492. In a system that has the fullest possible effect of stripping inmates of their individuality, identity and sense of self-worth, which provides no meaningful incentives to accomplishment and offers precious little to accomplish in any event, inmates have available to them almost none of the conventional social devices that both structure the civilized community, and in a very real sense, direct and control behaviour within it. Whether or not a person has committed a criminal offence he has certain basic psychological and social needs. Included are, for example, the need for individual creativity, for order, for a social structure that defines him in relation to others, for status and recognition, and for a sense of identity and self-worth. In the closed world of the penitentiary, we ignore the existence of these needs at our peril.

493. They continue to be manifested in prison, sometimes in scarcely recognizable forms, through the few avenues available to inmates for personal expression. Within the limitations of the prison community its members establish a social order with the same fundamental characteristics of structure, rank, precedence and status that are seen among bureaucrats, business organizations, judges, governments, or, for that matter, tribes of baboons.

494. Superior physical force, as opposed to other forms of accomplishment, is the essential determinant of status in the prison hierarchy. This is demonstrated not only by the bullying, beating, homosexual rape and occasional murder of the weak by the strong, but also by such things as physical resistance to the staff. Inmates may not enjoy the prospect of being beaten into submission as a preliminary step in being removed from their cells, but many are less attracted by the prospect of being seen by others being led meekly away. As a consequence it is common for inmates to resist movement until they are overpowered. The more men it takes to control an inmate, the higher he stands in prison status ratings. As long as we retain a system in which this is one of the few ways in which an inmate can meet deep-seated psychological needs for status, an unacceptably high level of violence and an almost-universal resistance to the aims of the penitentiary authorities will remain as constant factors in the prison environment. No amount of new directives establishing higher criteria for behaviour or sterner sanctions for misconduct stand much hope of success as corrective measures in this context.

495. Reputation is also quite significant in any society. Without the availability of the ordinary outside-the-walls means for establishing a reputation that others might respect or admire, such as intellectual accomplishment, financial success, professional achievement and the like, the striving for

L'ordre social à l'intérieur des prisons

(La section suivante sert de base à nos commentaires aux chapitres VIII et IX.)

492. Dans un système qui réussit très efficacement à dépouiller les détenus de leur personnalité, de leur identité et du sentiment de leur valeur personnelle, tout en n'encourageant pas vraiment les réalisations auxquelles il n'attribue de toute façon que très peu de valeur, les détenus n'ont à leur disposition pratiquement aucun des instruments sociaux conventionnels servant d'ossature à la collectivité et qui en pratique, sont le moteur des comportements au sein de la société. Peu importe qu'un être humain ait ou non commis une infraction criminelle, il éprouve de toute façon certains besoins psychologiques et sociaux fondamentaux; il faut par exemple, laisser place à la créativité personnelle, maintenir une certaine forme d'ordre, instituer une structure sociale qui le définit par rapport aux autres, lui octroyer un statut social et l'assurer de l'acceptation des autres; enfin un sentiment d'identité et de valeur personnelle est aussi essentiel. Dans le monde clos du pénitencier, nous négligeons ces besoins à nos risques et périls.

493. Tous ces besoins continuent à se manifester en prison, parfois sous des formes à peine reconnaissables, par l'entremise des rares moyens d'expression laissés à la disposition des détenus. Dans les limites de la collectivité pénitentiaire, les membres de cette dernière établissent un ordre social doté des mêmes caractéristiques fondamentales de structure, de rangs, de préséances et de statut que l'on retrouve chez les bureaucrates, les organismes commerciaux, les juges, les administrations et même, les tribus de babouins et autres groupements formés d'êtres sociaux.

494. La force physique brute, par opposition à d'autres catégories de performances, est le facteur prépondérant du statut de l'individu dans la hiérarchie pénitentiaire. En témoignent non seulement les actes de brutalité et d'intimidation, les viols homosexuels et les meurtres occasionnels perpétrés par les plus forts aux dépens des plus faibles, mais également certaines attitudes comme la résistance physique au personnel. Les détenus ne se réjouissent peut-être pas à la perspective d'être battus par les gardiens avant que ceux-ci ne parviennent à les extirper de leurs cellules, mais un grand nombre d'entre eux aimeraient encore moins passer pour des faibles qui se laissent conduire docilement. Il est donc fréquent que les détenus résistent tant qu'ils le peuvent. Plus il faut d'hommes pour maîtriser un détenu, plus celui-ci gravit la hiérarchie pénitentiaire. Aussi longtemps que nous conservons un système dans lequel cette façon d'agir est l'un des rares moyens dont dispose le détenu pour satisfaire des besoins psychologiques aussi fermement ancrés, à un niveau trop élevé de violence et d'opposition presque systématique aux objectifs des autorités pénitentiaires persistera dans le milieu pénitentiaire. Ce n'est pas en publiant une multitude de nouvelles directives établissant des critères plus élevés de comportement ou des sanctions plus sévères pour mauvaise conduite que nous pouvons vraiment espérer réussir.

495. La réputation aussi est très importante dans n'importe quelle société. Privé de moyens extérieurs ordinaires pour se faire une réputation qui lui assurera le respect ou l'admiration des autres, par exemple, une réalisation intellectuelle, un succès financier, un avancement professionnel, etc., le détenu

reputation tends to be manifested in penitentiaries through such things as subversion of the system imposed by authority, defiance of individual correctional officers, being pointed out as the man who spent a number of weeks or months in the hole without cracking, attempting suicide, trying to escape, smuggling or trafficking in drugs, acting with cruelty to protective custody inmates and so on. A reputation established by these means may not seem like much, but to an inmate, it may be literally all that he has.

496. The prison social order, of which these things are key elements, is just as structured and hierarchial, and far more rigid, than is found in any other community. Given as a basic premise the deprivation of most constructive outlets for the talents, energies, needs and drives of the inmates, this social order is quite rational in terms of those outlets that remain. Although we surely must deplore what we see, we must just as surely recognize that it is almost entirely the creation of the penitentiary system.

497. Under the domination of the strongest and most threatening of the inmates or "wheels", the prison society is devoted to four main ends. First, of course, comes self-preservation. After that, in no particular order, are: the maintenance of a system of control which, although we cannot dignify it as "justice", is a rudimentary form of law in accordance with prison norms and reflects a considerable preoccupation with maintaining inmate solidarity through intimidation, vengeance and vendettas; the obtaining or production and distribution of amenities—usually drugs or alcohol—for the inmate community; and protection of the essential minimum or core values of the inmate community through accommodations with prison authorities in some cases, and resistance to or subversion of the system in others.

498. Apart from the obvious contrasts between the prison and the outside community, there is one more feature that deserves special mention. One of the objects, which we state as a political value, of Canadian society is the maximization of free choice. We largely think of our society as a framework with generous lawful bounds, offering an almost infinite variety of alternatives to its citizens. Acting autonomously, people in Canadian society can do more or less what they want with their lives, talents and time. *The growing up and educational processes are largely devoted to giving individuals the confidence, balance and sense of inner discipline that are necessary to learn to cope with freedom.*

499. In a prison, however, this is turned around. Given the preoccupation of the system with regimentation, which it confuses with discipline, both the practical and the conceptual approaches of our penology, thus limited, result not only in prohibition of access to the wide variety of choices available to a free person, but also in an intentional forced conformity to a pattern of behaviour that contains almost no alternatives at all. In addition to the official restrictions, the inmate social order further narrows the zone of permissible autonomous action.

trouvera un exutoire notamment dans la subversion dirigée contre le système imposé par les autorités, les défis lancés aux agents correctionnels, la fierté d'être réputé comme celui qui a pu passer tant de semaines ou de mois dans «le trou» sans craquer, celui qui a tenté de se suicider, de s'évader, qui fait la contrebande ou le trafic de la drogue, qui s'est rendu coupable d'actes de cruauté à l'égard des détenus en dissociation pour fins de protection, etc. Une réputation fondée sur une telle base peut nous sembler dérisoire, mais pour un détenu, c'est peut-être vraiment tout ce qu'il peut prouver.

496. L'ordre social des prisons, dont ces facteurs sont des éléments clés, est tout aussi structuré et hiérarchisé, et beaucoup plus rigide que celui qu'on retrouve dans n'importe quelle autre collectivité. Si l'on reconnaît essentiellement que les détenus sont privés de débouchés plus constructifs pour l'expression de leurs talents, le dévouement de leurs énergies, leurs besoins et leurs impulsions, cet ordre social est tout à fait logique, compte tenu des débouchés qui leur restent. Certes, nous devons déplorer cette situation mais, il nous faut reconnaître qu'elle est presque entièrement imputable au système pénitentiaire.

497. La société pénitentiaire, dominée par les plus forts et les plus menaçants (appelés «caïds» dans le jargon du personnel et des détenus), a quatre objectifs principaux. Bien sûr, il y a d'abord la survie. Ensuite, et sans ordre de priorité, viennent: l'application d'un système de contrôle qui, bien que nous ne puissions pas l'appeler «justice», est une forme rudimentaire de loi en conformité avec les normes des prisons et témoigne d'un grand souci de conserver la solidarité parmi les détenus par l'intimidation, la vengeance et les vendettas; l'obtention ou la production et la distribution d'agrément—habituellement des drogues ou de l'alcool—à la communauté carcérale; et la protection des valeurs élémentaires de la communauté par des ententes avec les autorités du pénitencier dans certains cas, et la résistance ou la subversion dans d'autres cas.

498. Outre les contrastes évidents entre la prison et le monde libre une autre caractéristique mérite d'être soulignée. La société canadienne recherche, entre autres, une valeur qui est, pour nous, politique: la jouissance maximale de la liberté de choisir. La société nous apparaît essentiellement comme étant un cadre aux restrictions légales larges qui offre à ses citoyens une variété presque infinie de possibilités. Les habitants du Canada, libres d'agir avec autonomie, disposent plus ou moins à leur guise de leurs talents, de leur vie et de leur temps. *L'époque de la croissance et de l'instruction est en grande partie consacrée à inculquer à chacun la confiance, l'équilibre et le sens de la maîtrise personnelle qui sont indispensables pour profiter pleinement de la liberté*

499. Cependant, ce n'est pas le cas dans une prison. Étant donné que le système ne vise qu'à l'enrégimentation qu'il confond avec la discipline, les orientations tant pratiques que conceptuelles de notre pénologie sont restreintes. Par conséquent, les détenus sont non seulement privés de la vaste gamme de choix dont profite une personne libre mais doivent aussi se conformer à un comportement intentionnellement imposé qui n'offre pas d'autres choix. En plus des restrictions officielles, la structure de l'ordre social des détenus limite encore plus l'autonomie permise.

500. The result is, in the incisive language of one inmate who privately summed up with telling frankness observations made by a great many of our witnesses, "After five years in this place you get to be like a zombie or a robot. It's too late after that and even when a man gets out he'll stand in front of an open door waiting for someone to tell him it's OK to walk through."

501. In other words, penitentiaries, rather than strengthening the abilities of inmates to make autonomous decisions—or, said another way, to handle freedom—instead conduce to what might be called institutional dependency. This merely weakens further whatever abilities an inmate had before incarceration, which in most cases must have been less than satisfactory in the first place, to regulate his own behaviour through appropriate choices in a free society. Other than temporary removal of an offender from the community, at the taxpayer's expense and punishment, at which we succeed handsomely, the goals that we might wish to achieve through imprisonment are impossible in penitentiaries as they now exist. Almost everything that could conceivably be of any value either to inmates or anyone else is lost in the internal contradictions of the system.

502. We seem to have tried in our penitentiaries, all without success, fear, manipulation, arbitrary action, naked power, unsavoury conditions, solitary confinement, social and emotional deprivation, the rhetoric of rehabilitation and a whole range of other approaches aimed at coercing, frightening, or driving individuals into virtue. *We have, in fact, tried almost everything except the system of incentives, rewards and social structures developed by trial and error over millennia that represent the most sophisticated insights available to mankind in the difficult task of trying to coexist and work together in some semblance of productive and mutually supportive harmony. We observe that the whole experience of humanity is not something to be lightly disregarded. Nor should we be particularly surprised, as the lesson of penitentiaries illustrates, at what happens when we do.*

Substituting Work for Idleness

503. *We therefore propose that the Penitentiary Service adopt work and socialization programs that are based on reformed concepts of incentive and reward that most nearly approximate, within the practical physical limitations of the prison setting, the approaches to community living that exist in the society to which inmates must eventually return.*

504. The system, in order to prepare individuals for a return to the wider society, must direct its efforts into such things as adequate and supportive counselling, realistic measures to enable development of good work habits and the creation and maintenance of a social order within the prison that aims at creating emotional stability, self-confidence, self-respect, and self-discipline.

505. A prison that has not solved the problem of prison labour cannot be said to be operating an institution of correction and reform. There is little chance of reforming an inmate who, upon his release, is unwilling, unable, or unfit to accept

500. Un détenu a résumé en termes incisifs et avec une franchise étonnante les commentaires de bon nombre de nos témoins à cet égard: «Après avoir passé cinq années dans ce milieu, on se sent comme un automate ou un robot. Après ça, il est trop tard; lorsqu'un homme sort d'ici et se trouve devant une porte ouverte, il attend que quelqu'un lui dise qu'il peut y passer.»

501. Ainsi, au lieu d'accroître l'aptitude des détenus à prendre des décisions autonomes—autrement dit, à administrer leur liberté—les pénitenciers provoquent ce que l'on pourrait appeler une «dépendance institutionnelle». Cela ne fait qu'affaiblir encore plus l'aptitude à régler son propre comportement en faisant les choix permis au sein d'une société, qu'aurait pu avoir un détenu avant son incarcération. Dans la plupart des cas, cette aptitude devait être moins que satisfaisante au départ. Sauf en matière de punition, où nous réussissons très bien, rien dans les pénitenciers actuels ne ressemble même de loin à ce que nous tentons d'accomplir par l'emprisonnement. Tout résultat qui pourrait être conçu comme étant profitable soit aux détenus, soit à toute autre personne, est rendu impossible par les contradictions internes du système.

502. Il semble que nous ayons essayé dans nos pénitenciers, et sans succès: la peur, la manipulation, les mesures arbitraires, l'abus de pouvoir, les conditions abjectes, la réclusion cellulaire, les privations sociales et émotives, les théories de réhabilitation ainsi qu'une vaste gamme d'autres mesures visant à contraindre les personnes à rentrer dans le rang. *De fait, nous avons presque tout essayé sauf le système des encouragements, des primes et de structure sociale mis au point par des essais réalisés sur des milliers d'années, qui englobe les orientations les plus perfectionnées dont dispose l'humanité dans la difficile tâche qui consiste à essayer de coexister et de travailler ensemble dans une harmonie qui serait productive et mutuellement profitable. Nous sommes d'avis que l'ensemble des expériences de l'humanité ne peuvent pas être ignorées aussi facilement. Nous ne devons donc pas être surpris, comme le démontre le cas des pénitenciers, de ce qui arrive lorsque nous n'en tenons pas compte.*

Le travail doit remplacer l'oisiveté

503. *Nous proposons donc que le Service des pénitenciers adopte des programmes de travail et de socialisation qui, fondés sur de nouveaux concepts d'encouragements et de récompenses, reflètent fidèlement, dans le cadre des limites physiques du milieu carcéral, les normes de vie communautaire de la société à laquelle les détenus doivent un jour retourner.*

504. Le système, s'il veut préparer les individus à la réintégration dans la société, doit chercher à offrir une orientation adéquate et positive, prendre des mesures réalistes pour faciliter l'élaboration de bonnes habitudes de travail ainsi que créer et maintenir une structure sociale au sein des pénitenciers visant à promouvoir la stabilité émotive, la confiance en soi, ainsi que le respect et la maîtrise de soi.

505. Une prison qui n'a pas réglé le problème du travail dans ses murs ne peut pas être considérée comme une institution efficace de correction ou de réforme. Il y a peu de chances de réadapter un détenu qui, au moment de sa remise en liberté,

employment. In most cases, it is only by inspiring the inmate to pursue creative and productive work habits that any lasting value will be obtained from the expense of imprisoning him.

506. We therefore believe that every inmate who is physically capable of working should be required to work, and the situation in which large numbers spend most, or perhaps all, of their time in enforced idleness should not be permitted. The employment facilities in the institutions should, so far as possible, be designed to meet the individual training needs of inmates and should duplicate the production methods of industry in free society, so that an inmate, upon his release, will have a reasonable hope of being a competitive member of the labour market. There should, moreover, be a meaningful correlation between the amount of work done by an inmate and the pay he receives.

507. In 1914, a Royal Commission on Penitentiaries recommended the establishment of an industrial workshop system in penitentiary institutions in order to meet the material needs of the government. Moreover, the promotion of work programs outside the walls for inmates was strongly supported. It was only in 1950 that a Committee of Ministers was established in order to develop, within government agencies, an adequate market to absorb the products of penitentiary industries. The positive results, brought about by that Committee, raised new problems: by 1970, penitentiary industry was responsible for the carrying out of 2000 small contracts yearly. These related to 760 production lines for 1100 customers, including government agencies and non-profit enterprises, producing brushes, boxes and other items. This gave rise to undue pressure being brought to bear on instructors, in order to control short production lines within workshops overcrowded with inmates, very few of whom were actually working.

508. Effective work is presently a principal aim of the C.P.S. However, in addition to the more or less partial inactivity of the workshops in the maximum security institutions, the Sub-Committee also noticed a lack of proper facilities inside the workshops of the medium security penitentiaries. Although the inmates, the penitentiary authorities and the P.S.A.C. agree unanimously on the necessity for a complete work program for inmates, this has apparently not been realized during the last decade.

509. Few prisoners, even those working in the most productive workshops, work the same number of hours as those in outside industry. Seldom do prisoners work more than five hours a day and a few of them fail to work at all. The Sub-Committee notes that it is impossible to teach normal working habits with such a system.

510. Penitentiary industries are too often exclusively directed towards maintenance sectors rather than towards specialized sectors in demand on the outside market. Even if it is obvious that the prisoners working at repairing postal bags or at making brooms and brushes will learn certain skills, they are being trained towards non-competitive jobs in the outside market.

refuse d'accepter un emploi, en est incapable ou y est mal préparé. Dans la plupart des cas, ce n'est qu'en incitant le détenu à acquérir des habitudes de travail créatives et productives qu'on récolte des résultats positifs permanents en contrepartie du coût de son emprisonnement.

506. Nous croyons donc que chaque détenu, qui a les capacités physiques de travailler, doit être tenu de le faire. On ne peut permettre qu'un grand nombre d'entre eux soient contraints à l'oisiveté, la plupart ou même la totalité du temps. Les locaux de travail dans les institutions doivent, dans la mesure du possible, être conçus pour répondre aux besoins individuels de formation des détenus et s'inspirer des méthodes de production industrielle de la société libre afin qu'un détenu, au moment de sa remise en liberté, ait un espoir raisonnable de se retrouver sur le marché du travail avec des chances égales. De plus, la rémunération que reçoit le détenu devrait être en rapport avec la somme de travail effectuée.

507. En 1914, une Commission royale d'enquête sur les pénitenciers recommandait la création d'un système d'ateliers industriels dans les institutions pénitentiaires pour répondre aux besoins matériels du gouvernement. De plus, elle encourageait vivement les programmes de travail pour les détenus à l'extérieur des pénitenciers. Ce n'est qu'en 1950 qu'un comité du Cabinet a été formé pour établir, à l'intérieur des organismes gouvernementaux, un marché qui puisse absorber la production des ateliers industriels des prisons. Les résultats positifs obtenus par ce comité suscitérent de nouveaux problèmes. En 1970, des ateliers effectuaient 2,000 petits contrats par an. Ces derniers portaient sur 760 produits (brosses, boîtes et autres articles) destinés à 1100 clients, dont des organismes gouvernementaux et des entreprises sans but lucratif. Ces contraintes exercèrent des pressions indues sur les instructeurs qui devaient surveiller de courtes chaînes de production dans des ateliers surpeuplés de détenus, dont très peu travaillaient réellement.

508. Le rendement au travail est actuellement le principal but du Service canadien des pénitenciers. Toutefois, en plus de l'inactivité plus ou moins partielle des ateliers des institutions à sécurité maximale, le Sous-comité a constaté un manque d'installations adéquates dans les ateliers des pénitenciers à sécurité moyenne. Les détenus, les autorités des pénitenciers et l'AFPC conviennent unanimement de la nécessité d'un programme complet de travail pour les détenus, mais ce but ne semble pas avoir été atteint au cours des dix dernières années.

509. Peu de prisonniers, même ceux qui travaillent dans les ateliers les plus productifs, travaillent le même nombre d'heures que les ouvriers de l'extérieur. Ils effectuent rarement plus de cinq heures par jour et certains d'entre eux ne travaillent pas du tout. Le Sous-comité constate qu'il est impossible de favoriser des habitudes normales de travail avec un tel système.

510. Les ateliers industriels des prisons sont trop souvent orientés exclusivement vers les secteurs d'entretien au lieu des secteurs spécialisés où la demande est plus grande sur le marché extérieur. Même s'il est évident que les prisonniers travaillant à la réparation des sacs postaux ou à la fabrication de balais et de brosses acquerront certaines compétences, celles-ci ne leur serviront à rien sur le marché extérieur.

Principe 13

Work is necessary for personal reformation. Idleness and boredom are among the most destructive elements of prison life. A full working day, as near outside normalcy as possible, should be mandatory for every inmate capable of working. Wilful refusal to work without just cause should be treated as a disciplinary matter.

511. Education or vocational training should qualify as work.

Institutional Maintenance

512. It is inevitable that a portion of the inmate population of any institution will have to be employed in institutional maintenance. This is necessary if we are to keep the operational costs of our institutions as low as possible. There are, in any case, inmates who, for one reason or another, are not suited to be employed in more productive work. But the principles that apply in respect to industrial production and vocational training should, whenever possible, also apply to this area of inmate labour. It should be planned, organized and performed in a way that will provide a certain amount of vocational training. Some tasks that are well suited to provide this kind of training are: food service and preparation, storekeeping, clerical services, mechanical services, plant maintenance and repair, laundry and janitorial services. The skills required for these kinds of activities, while they are not all in great demand in society, are all to a certain extent marketable.

513. The number of inmates required for maintenance in an institution should not, normally exceed 20% of the population. Where the number does exceed that proportion, both efficiency and economy are reduced, for, when three or more inmates are employed at a task that could be done equally well by one, the result is poor work performance, waste of materials, and a general lowering of morale amongst both inmates and staff.

514. Inmate labour could also be used to a greater extent in minor construction and repair work within the institution. This would result not only in a saving for the Penitentiary Service in terms of labour costs, but would also provide more meaningful work for inmates employed in institutional maintenance. The construction of office partitions, painting and assorted similar tasks could very well be done by these inmates.

515. In all cases, inmates employed in maintenance work should be paid for their labour at a rate proportionate to the amount of time and skill required by whatever tasks they are performing. The pay should be enough to encourage the inmate to do good work, and allow him a decent amount of pocket money to be spent on amenities such as coffee and cigarettes and to put aside a decent amount to be used upon his release. We also favor reducing the pay of an inmate who has shown himself to be lax in the performance of his duties.

Principe 13

Le travail est essentiel à la réforme personnelle. L'oisiveté et l'ennui sont les facteurs les plus destructifs de la vie carcérale. Une journée entière de travail, ressemblant le plus possible à la vie normale, devrait être obligatoire pour tout détenu capable de travailler. Le refus de travailler, sans raison valable, devrait constituer une infraction à la discipline.

511. La formation scolaire ou professionnelle devrait constituer une forme de travail.

Entretien de l'institution

512. Un certain nombre de détenus doivent inévitablement être affectés à l'entretien de l'établissement si nous voulons en maintenir les coûts de fonctionnement à un niveau aussi bas que possible. Il existe, en tout cas, des détenus qui, pour une raison ou pour une autre, sont incapables d'effectuer des travaux plus productifs. Cependant, les principes s'appliquant à la production industrielle et à la formation professionnelle devraient, lorsque c'est possible, s'appliquer également à ce secteur d'activités des détenus. Les travaux devraient être planifiés, organisés et effectués de façon à procurer une certaine formation professionnelle. Certaines tâches se prêtent bien à ce genre de formation: le service et la préparation des aliments, le travail de commis de magasin, les services de bureaux, les services mécaniques, l'entretien et la réparation des usines, les services de buanderie et de conciergerie. Les aptitudes requises pour ce genre d'activités, même si elles ne sont pas très demandées dans la société, peuvent toutes, dans une certaine mesure, être commercialisées.

513. Le nombre de détenus nécessaires pour entretenir une institution ne devrait pas, normalement, dépasser 20% du total de la population carcérale. Lorsque cette proportion est dépassée, l'efficacité et l'économie diminuent car lorsque trois détenus ou plus effectuent une tâche qu'un seul suffirait à effectuer, il en résulte un mauvais rendement, un gaspillage des matériaux et une baisse générale du moral parmi les détenus et le personnel.

514. Les détenus pourraient également travailler, dans une plus grande mesure, à de petits travaux de constructions et de réparations dans l'institution. Non seulement le Service canadien des pénitenciers économiserait ainsi sur des coûts de main-d'oeuvre, mais il procurerait aussi un travail plus intéressant aux détenus affectés à l'entretien de l'institution. La construction de cloisons de bureaux, les travaux de peinture et autres tâches semblables pourraient très bien être accomplies par des détenus.

515. Dans tous les cas, les détenus affectés à l'entretien devraient être rémunérés pour leur travail à un taux proportionnel aux heures effectuées et aux aptitudes qu'exigent les tâches qu'ils accomplissent. La rémunération devrait être assez élevée pour les encourager à faire un bon travail et leur permettre d'avoir assez d'argent de poche pour se procurer certains articles comme du café et des cigarettes et mettre de l'argent de côté en vue de leur libération. Nous sommes également en faveur d'une réduction de la rémunération d'un détenu qui aurait fait preuve de négligence dans l'exécution de ses fonctions.

Prison Industry

516. Those inmates not engaged in institutional maintenance or vocational training should be employed in prison industry. At present, those industries are not producing at anything like their potential. In 1975, the gross production of all the various shops in the Penitentiary Service totalled only \$3,552,672. The inmate population at that time, as of March 31, was 8,580. Subtracting the 20% suggested as being the optimum number of inmates that should be engaged in institutional maintenance, and the 15% engaged in vocational training, this would leave the C.P.S. with a total potential work force of some 5,800 inmates. The fact that it took so many to produce so little is ample proof that the C.P.S. has been woefully inefficient in its handling of prison industry.

517. The truth is, of course, that very few inmates in our federal institutions are actually engaged in prison industry, and those that are, are not particularly well motivated. It is in the interest of both the inmates and the Penitentiary Service to improve the industrial program. But this cannot be done so long as penitentiaries retain their present, outmoded means of production, nor while some inmates are paid as little as seventy-five cents a day for their labour. If the industries are to function with a degree of efficiency at least somewhat akin to that of industry in free society, major changes in our approach to inmate labour must be made.

518. As early as 1970, the Department of the Solicitor General responded to the chronic state of inactivity of the inmates. This situation led in April 1973 to the issuance of the *Report on Prison Industries Re-Orientation* prepared by the Management Consulting Service. Of the seventeen recommendations in this report most were accepted by the C.P.S. The recommendations included:

- the necessity of simulating conditions similar to the outside economy;
- the importance of an adequate salary for the inmates, according to their skills, production and experience;
- the establishment of a remuneration system for overproduction, ranging from group bonuses to accelerated deserved remission;
- a higher wage system for the other types of activities for those working in the industry;
- the right of the workshop foreman to select his staff (pp. 58-60).

519. This report contains an inmate wage plan which would place inmate wages near the minimum wage, and it stresses the necessity for the inmate to cover the expenses incurred for him by the Government. We support these proposals. Furthermore, Canadian penitentiary industries are compared unfavorably to the U.S. system, where the industries are organized into state enterprises, whose profits are used for the improvement of the already existing education programs.

Ateliers industriels des prisons

516. Les détenus qui ne travaillent pas à l'entretien de l'institution ou qui ne sont pas inscrits à des cours de formation professionnelle devraient travailler dans les ateliers industriels de la prison. Actuellement, la production de ces ateliers est loin d'atteindre ce qu'elle pourrait être. En 1975, la production brute de tous les différents ateliers du Service canadien des pénitenciers totalisait environ \$3,552,672. Le 31 mars, le nombre de détenus s'élevait à 8,580. Si l'on soustrait de ce nombre les 20% de détenus affectés à l'entretien de l'institution et les 15% inscrits à des cours de formation professionnelle, le Service canadien des pénitenciers bénéficierait éventuellement d'une main-d'œuvre de quelque 5,800 détenus. La faible production obtenue d'un nombre aussi élevé de prisonniers prouve que le Service canadien des pénitenciers n'a pas su du tout faire fonctionner les ateliers industriels des prisons.

517. Il faut dire, évidemment, que très peu de détenus de nos institutions fédérales travaillent réellement dans les ateliers industriels des prisons et ceux qui le font, ne sont pas particulièrement motivés. Il est dans l'intérêt des détenus et du Service canadien des pénitenciers d'améliorer les programmes de ces ateliers. Mais ce sera impossible tant que les pénitenciers s'en tiendront à des méthodes de production dépassées et tant que certains détenus ne recevront que 75 cents par jour pour leur travail. Si les ateliers industriels doivent fonctionner à un niveau d'efficacité comparable à celui des industries de la société libre, d'importants changements devront être apportés à notre conception du travail des détenus.

518. Dès 1970, le ministère du Solliciteur général a réagi devant l'état chronique de désœuvrement des détenus. Cette situation a entraîné, en avril 1973, la publication du *Report on Prison Industries Re-Orientation* (réorientation des ateliers industriels dans les prisons), rédigé par les services de conseillers en gestion. Le Service canadien des pénitenciers a accepté la plupart des dix-sept recommandations faites dans ce rapport qui proposait notamment:

- la nécessité de recréer des conditions semblables à celles de l'économie extérieure;
- l'importance d'une rémunération suffisante des détenus, selon leurs aptitudes, leur production et leur expérience;
- l'adoption d'un système de rémunération pour la surproduction allant du bonus de groupe à la remise de peine méritée accélérée;
- une rémunération supérieure pour les autres catégories de travaux effectués par ceux qui travaillent dans les ateliers industriels;
- le droit pour le chef d'atelier de choisir son personnel (pp. 58-60).

519. Ce rapport propose un régime de rémunération des détenus se rapprochant du salaire minimum et insiste sur la nécessité pour le détenu de rembourser au gouvernement les dépenses engagées pour lui. Nous appuyons ces propositions. De plus, les ateliers industriels des pénitenciers canadiens y sont défavorablement comparés à ceux du système américain qui sont organisés en entreprises d'État dont les profits servent à améliorer les programmes de formation déjà en cours.

520. Even though the C.P.S. is now oriented towards the industrialization of its enterprises and its workshops through profitable activities, which would provide an acceptable profitability margin, the establishment of this system is nevertheless very slow. The Sub-Committee underlines the necessity of implementing these recommendations and notes that at present maximum security penitentiaries would benefit most by the early adoption of this approach.

521. There is a strong case to be made that penitentiaries should compete for contracts on the open market. Only in this way can it be ensured that the Service will develop and operate its industrial programs with the maximum attainable efficiency. So long as the shops are restricted to producing goods for the exclusive use of other government departments, the Service's production methods will continue to be unreliable and their products of inferior quality. While it is unlikely that the profits arising from prison industry will ever be very high, the Service might be motivated to make itself less of a liability to the government and, ultimately, the taxpayer.

522. The suggestion that penitentiary industries should be allowed to compete on the open market invariably meets with the objection that the result would be unfair competition with private industry. This argument can, however, be countered. If inmate pay were more in line with market labour rates, the argument based on the penitentiaries having an unfair advantage through "cheap" labour would lose its force. Furthermore, there would be at most only some five to six thousand inmates available for work in prison industry, so the effect on the labour market, which presently numbers some ten million, would scarcely be noticeable. Both industry and labour could, in fact, probably benefit from becoming substantially involved in the program. The current project in the Maritimes in which Scott Paper of Canada is using inmate labour in forestry operations is an example of just how fruitful this kind of co-operation can be.

523. The Sub-Committee is therefore prepared to endorse the open market concept in principle.

Recommendation 39

The Penitentiaries Act should be amended to allow the products of inmate labour to compete on the open market, and the change should be implemented after full consultation with industry and with labour.

524. In choosing its fields of production, the Penitentiary Service should place emphasis on those industries which can provide training in skills for which there is a good demand in private industry, and which are, at the same time, endeavours from which the Service can expect to receive a reasonable profit. For purposes of marketing penitentiary products, a special team should be established at the national level, functioning as a crown corporation or agency. The individuals comprising this team (who would be selected by the Commissioner on the basis of their business expertise) would be responsible for the administration, accounting, sales and marketing operations of the penitentiary industries. The agency

520. Même si le Service canadien des pénitenciers cherche maintenant à industrialiser ses entreprises et ses ateliers en créant des activités rentables qui assureront une marge de profit acceptable, l'instauration d'un tel système est néanmoins très lente. Le Sous-comité souligne la nécessité d'appliquer ces recommandations et constate qu'à l'heure actuelle, ce sont les pénitenciers à sécurité maximale qui bénéficieraient le plus de l'adoption rapide de ces méthodes.

521. Nous soutenons que les pénitenciers devraient pouvoir passer des contrats sur le marché libre. C'est seulement de cette façon qu'on pourra maximiser le rendement des programmes industriels mis en oeuvre par le Service des pénitenciers. Tant que les ateliers se borneront à fabriquer des produits utilisés exclusivement par les autres ministères, les méthodes de production du Service demeureront désuètes et leurs produits de qualité inférieure. Même s'il est peu probable que les profits des ateliers industriels soient jamais très élevés, le Service devrait s'efforcer de diminuer le fardeau qu'il représente pour le gouvernement et, en fin de compte, les contribuables.

522. Lorsqu'on suggère que les ateliers industriels des pénitenciers devraient concurrencer les entreprises du marché libre, on se bute invariablement à l'objection qu'il s'agirait là d'une concurrence injuste pour l'industrie privée. Or, cet argument peut être réfuté. Si la rémunération des détenus était alignée sur les taux du marché, l'argument selon lequel la main-d'oeuvre «à bon marché» que représentent les détenus est un avantage injuste, perdrait de sa valeur. En outre, il n'y aurait tout au plus que quelque cinq ou six mille détenus susceptibles de travailler dans les ateliers industriels de sorte que les conséquences pour la main-d'oeuvre active, qui se chiffre à quelque dix millions de travailleurs, en seraient à peine visibles. En fait, l'industrie et la main-d'oeuvre bénéficieraient probablement de leur participation active à ce programme. Le projet actuel mis en oeuvre dans les Maritimes où la société *Scott Paper of Canada* embauche des détenus pour ses camps forestiers est un exemple des bienfaits qu'on peut retirer de ce genre de collaboration.

523. Le Sous-comité est donc prêt à endosser en principe la notion de marché libre.

Recommandation 39

La Loi sur les pénitenciers devrait être amendée pour permettre la vente des produits des détenus sur le marché libre et ces modifications devraient être apportées après consultation en bonne et due forme avec les représentants des secteurs industriel et de travail.

524. En choisissant ses secteurs de production, le Service des pénitenciers devrait s'intéresser surtout aux domaines qui pourraient faire acquérir des compétences en demande dans l'industrie privée tout en étant raisonnablement rentables. Une équipe spéciale devrait être créée, au niveau national, pour commercialiser les produits des pénitenciers. Elle jouerait le rôle d'une société ou d'un organisme de la Couronne. Les membres (choisis par le Commissaire selon leurs compétences en affaires) seraient chargés de l'administration, de la comptabilité, de la vente et de la commercialisation des produits des ateliers industriels des pénitenciers. Cet organisme effectuerait des enquêtes sur les tendances économiques et l'évolution

would conduct surveys of economic trends and industrial developments to ensure that the penitentiary industries remained competitive with outside industries at all times, and would alter institutional methods of production whenever they found their products becoming inferior to similar products being produced by private industry. Whatever profits were made from these industries could be used by the Service to defray the cost of institutional operations.

525. The new prison industries corporation should take advantage of the valuable experience in Denmark and of the Federal Prison Industries Incorporated in the United States.

Recommendation 40

A national prison industries corporation should be established, and the full cooperation of business and labor enlisted in providing guidance and implementation towards the fullest possible work opportunities in penitentiaries.

526. Of primary importance in the development of an efficient prison industry program is the motivation of the inmates who will be working in the shops. It should be obvious that, if the inmates are to work at a pace reasonably close to that of private industry, financial incentives will be necessary. At present, an inmate working in the various shops is sometimes earning only seventy-five cents a day. He is paid this wage regardless of his productivity. Daily production quotas do exist, but they are so low that an inmate, by working steadily for a few hours, can produce what is required of him and have the rest of the day to do nothing.

527. To motivate the inmates to apply themselves diligently to their labour, it will be necessary to raise production quotas, increase inmate pay, and base this payment not on an hourly rate, but on the amount produced. Payment should, however, be scaled in such a way that an inmate, if he produces efficiently, can earn a worthwhile amount.

528. He can be further motivated by allowing him to spend only that money earned by his labour at the institution, any money sent to him by his family or friends being held for him until his release from prison. The inmate should have considerable freedom as to how he chooses to spend his earnings, but he should be required to contribute something, if he is married, to the support of his family, and he should be required to pay income tax.

529. Not all incentives, however, need to be of a financial nature. An inmate who applies himself with exceptional industry should be granted various privileges such as Temporary Absences. It should even be possible to grant extra "good time", or earned remission, to such inmates, so that they could, quite literally, work their way out of prison.

530. Such an approach to inmate labour is not only more practical in terms of financing for the Service, it is of benefit to the inmate, and ultimately to society, as well. By requiring him to put in a good day's work, the Service would be

industrielle afin de s'assurer que les ateliers des pénitenciers demeurent en tout temps concurrentiels par rapport aux industries de l'extérieur. Il modifierait, de plus, les méthodes de production s'il constatait une diminution de la qualité par rapport à des produits semblables de l'industrie privée. Les profits réalisés par ces ateliers industriels pourraient être utilisés par le Service pour couvrir les coûts de fonctionnement de l'institution.

525. Cette nouvelle société nationale des ateliers industriels des prisons devra tirer profit des expériences au Danemark et à la *Federal Prison Industries Incorporated* des États-Unis.

Recommandation 40

Une société nationale des ateliers industriels des prisons devrait être créée, et il faudrait obtenir l'entière collaboration des secteurs industriel et de travail pour en assurer l'organisation et l'exploitation de façon à ce que les meilleures possibilités de travail soient obtenues dans les pénitenciers.

526. Pour pouvoir mettre en place un programme industriel efficace dans les prisons, la motivation des détenus qui travailleront dans les ateliers est de première importance. Il semble évident que si les détenus doivent travailler à un rythme suffisamment proche de celui de l'industrie privée, des encouragements financiers sont indispensables. Actuellement, le détenu qui travaille dans un atelier quelconque ne gagne parfois que soixante-quinze cents par jour. Cette rétribution est indépendante de la productivité. Des contingentements existent pour la production quotidienne, mais ils sont si faibles qu'un détenu travaillant normalement peut s'acquitter de sa tâche en quelques heures et passer le reste de la journée à ne rien faire.

527. Pour inciter les détenus à travailler avec diligence, il sera nécessaire d'augmenter les contingentements de production et la salaire des détenus, et de fonder la rétribution non pas sur un taux horaire, mais sur la quantité produite. Cependant, la rétribution devrait être établie de telle manière que le détenu puisse recevoir un salaire intéressant s'il produit suffisamment.

528. On peut encore le motiver en l'autorisant à ne dépenser à l'intérieur de l'établissement que l'argent gagné au travail, tout l'argent envoyé par la famille ou les amis étant mis de côté jusqu'à sa sortie de prison. Le détenu devrait avoir une grande liberté quant à la façon de dépenser son argent, mais il devrait être obligé d'accorder un soutien à sa famille, s'il est marié, et de payer l'impôt sur le revenu.

529. Cependant, les encouragements peuvent ne pas avoir un caractère financier. On devrait accorder différents privilèges, comme des absences temporaires, au détenu qui s'adonne à l'ouvrage avec ardeur. Il devrait même être possible d'accorder du «bon temps» supplémentaire, ou une remise de peine, à un tel détenu afin qu'il puisse littéralement se libérer par le travail.

530. Cette façon d'envisager le travail des détenus est non seulement plus positive du point de vue financier pour le Service, mais elle est également plus intéressante pour le détenu et, finalement, pour la société. En l'obligeant à accom-

preparing him for the rigorous life on the outside, and warding off the mental and physical lethargy which so often overtakes an inmate and cripples him in his attempts to re-enter society. The individual would also gain a greater sense of self-worth if he is employed in such a program, since he would be able to view himself as a productive human being. At the very least, the increased pace should help the time to pass more quickly and keep him from mulling bitterly over his fate and contemplating escaping, rioting or taking a hostage. Moreover, it is generally good policy to maintain, within each institution, a more or less normal world in spite of the limits placed upon the freedoms of movement and association, and one of the most normal features of life in society is work.

531. Institutional Directors must have the freedom to develop incentive programs within their institutions. A limited amount of this kind of authority is now available to them, but Directors are restricted in their inventiveness by penitentiary regulations. A good example of an excellent program that was destroyed by such restrictions is the CONFORCE program at Saskatchewan Penitentiary. In this project, the Inmate Committee was involved in the selection of inmates to be granted Temporary Absences to work in the outside community. Though these were maximum security inmates, there were no untoward incidents in the community, nor was the community particularly worried by the program. Finally, however, it was destroyed by a legal interpretation that the granting of back-to-back Temporary Absences—which were fundamental to the program—was illegal. The law should be clarified to ensure that Directors have full authority to allow selected inmates to work in the community during the day, returning to the institution in the evening.

Recommendation 41

There must be a graduated system of incentives based on labour productivity. Incentives should include bonuses for piecework and improvements, and earned remission. Inmates who work either inside or outside penitentiaries should be required to pay room and board at reasonable rates and to contribute to the support of their families to the extent that these demands are compatible with their retaining a financial incentive to work.

Experimentation and Pilot Projects

532. Even if the C.P.S. already recognizes the principles we have enunciated, the Sub-Committee notes that results are overdue. There is good reason for accelerating the implementation of pilot projects as quickly as possible in all institutions. Similar work programs are now in effect in several other countries like Japan, Yugoslavia, Denmark, Sweden and the Netherlands, and their positive results have contributed to reducing violence in their institutions.

533. The pilot project at the medium security institution at Joyceville employs 80 inmates. They must follow a training course for a period of six weeks and meet the requirements of the private sector. The inmates receive from \$1.25 to \$2.80 an hour, and must meet their social obligations including family

plir une bonne journée de travail, le Service préparerait le détenu au marché du travail, à une vie normale en dehors de l'établissement et préviendrait la léthargie mentale et physique qui anéantit si souvent le détenu et voue à l'échec ses tentatives de réinsertion sociale. En pouvant se considérer comme un être humain productif, chaque individu y gagnerait une meilleure conscience de sa propre valeur. A tout le moins, une augmentation du rythme de travail ferait passer le temps plus vite et éviterait au détenu de s'appitoyer sur son sort et d'envisager une évasion, une mutinerie ou une prise d'otage. De plus, il est généralement fructueux d'entretenir dans chaque établissement une ambiance plus ou moins normale, en dépit des limites imposées aux libertés de mouvement et d'association, et l'une des caractéristiques les plus constantes de la vie en société est le travail.

531. Les directeurs d'institutions devraient pouvoir autoriser des programmes avant-gardistes au sein de leurs institutions. Ils peuvent déjà autoriser quelques innovations mais ils sont restreints par les règlements pénitentiaires. Le CONFORCE programme du Pénitencier de la Saskatchewan est un exemple d'un excellent programme ainsi saboté par les règlements. En vertu de ce programme, le comité de détenus participa à la sélection de détenus devant recevoir des absences temporaires afin de travailler à l'extérieur du pénitencier. Malgré le fait que ces détenus étaient classés à sécurité maximale, aucun incident grave ne fut signalé et la communauté ne fit aucune objection au programme. Toutefois, le programme fut annulé à cause d'une interprétation légale qui jugea que le directeur n'avait pas le pouvoir d'accorder des absences temporaires consécutives; ce pouvoir étant essentiel à la réussite du programme. La loi doit être amendée afin de permettre aux directeurs d'autoriser certains détenus à travailler à l'extérieur du pénitencier durant le jour, retournant à l'institution le soir.

Recommandation 41

Il faut instituer un système progressif d'encouragements fondé sur la productivité. Ces encouragements devraient comprendre des primes pour le travail à la pièce et pour les améliorations, ainsi que des remises de peine. Les détenus qui travaillent soit à l'intérieur soit à l'extérieur du pénitencier devraient être obligés de verser une contribution raisonnable pour le gîte et le couvert, et de contribuer à l'entretien de leur famille dans la mesure où ces exigences ne leur enlèveront pas la motivation financière de travailler.

Expériences et projets-pilotes

532. Même si le SCP reconnaît déjà les principes que nous avons énoncés, le Sous-comité remarque que les résultats se font toujours attendre. Il y aurait lieu d'accélérer la mise en pratique des projets-pilotes aussitôt que possible dans toutes les institutions. Des programmes de travail semblables sont actuellement appliqués dans différents pays étrangers comme le Japon, la Yougoslavie, la Suède et les Pays-Bas, et leurs résultats positifs ont contribué à une réduction de la violence dans les établissements concernés.

533. Le projet-pilote appliqué dans la prison à sécurité moyenne de Joyceville emploie 80 détenus. Ils doivent suivre un cours de formation pendant six semaines et répondre à des exigences analogues à celles du secteur privé. Le salaire horaire des détenus s'échelonne de \$1.25 à \$2.80 et le détenu

needs. They work five days a week and are liable to be discharged if their work is not satisfactory. Their other activities take place in the evening or during the weekend.

534. York University is currently making a project appraisal. The filing cabinets and shelves produced by the inmates will be sold to the Federal Government through the Department of Supply and Services.

535. A similar experiment will be tried at Matsqui.

536. The quality of the work and the enthusiasm of the inmates and the staff assigned to the Wilderness Project at Matsqui Institution which was financially supported by some inmates was most remarkable. This forestry project had a corporation status which enabled the inmates to prepare for their future through parole.

537. The activity resulted in the setting up of rules which apply to the inmates' entrepreneurial activities that the C.P.S. supports.

538. We have noted that several contracts have been awarded to the penitentiary industries: \$1,000,000 worth of equipment for the Post Office Department and \$8,000,000 worth of election equipment (boxes and booths) for the Nigerian Government.

539. The Treasury Board has agreed to pay group bonuses to the inmates working in essential services of some institutions.

Vocational Training and Education

540. At the present time, some 1,350 (or 15%) of the 9,158 inmates in our penitentiaries are enrolled in vocational training courses. There is, however, concern about the quality and applicability of some of the courses given. A complaint commonly heard from ex-inmates is that the vocational training they received in our institutions was in fact useless to them once they were released. Many of them found that, after having taken courses in plumbing, carpentry and the like, their achievements were not recognized as valid by outside employers, since the courses given to them by the C.P.S. were either insufficient or outdated.

541. The training is of insufficient quality, particularly if one compares it with that given in the private sector, mainly because of the following factors:

—Although the machinery is often expensive, the Sub-Committee found that it is not comparable to that in outside industry. It is sufficient to meet the needs of the institution but is unable to give competitive skills which will profit the prisoners once released.

—The workshops in maximum security institutions offer, in general, a limited number of skills. Often, the initial choice of the field in which the prisoner wants to specialize is ignored due to lack of options and the prisoner is forced to learn a trade which does not interest him.

doit pourvoir à ses obligations sociales, notamment aux besoins de sa famille. Il travaille cinq jours par semaine et peut être démis de ses fonctions si son travail n'est pas satisfaisant. Les autres activités ont lieu en soirée ou en fin de semaine.

534. L'Université York procède actuellement à une évaluation du projet. Les classeurs et les étagères fabriqués par les détenus seront vendus au gouvernement fédéral par l'intermédiaire du ministère des Approvisionnements et Services.

535. Une expérience semblable sera tentée à Matsqui.

536. La qualité du travail et l'enthousiasme des détenus et du personnel assignés au projet Wilderness de l'Institution Matsqui, projet soutenu financièrement par certains détenus, ont été tout à fait remarquables. Ce projet forestier a reçu un statut de société, ce qui a permis aux détenus de préparer leur avenir par l'intermédiaire de la libération conditionnelle.

537. Les activités ont abouti à l'instauration de règles qui s'appliquent aux activités d'entreprise de détenus que favorise le SCP.

538. Nous avons remarqué que les industries pénitentiaires ont obtenu plusieurs contrats: un contrat d'un million de dollars pour du matériel destiné au ministère des Postes, et un contrat de 8 millions de dollars pour la fabrication d'urnes et d'isoloirs commandés par le gouvernement nigérien.

539. Le Conseil du Trésor a accepté de verser des primes collectives aux détenus qui travaillent dans les services essentiels de certains établissements.

Formation professionnelle et éducative

540. Actuellement, 1,350 détenus sur les 9,158 de l'ensemble de notre population carcérale, soit 15%, sont inscrits à des cours de formation professionnelle. Cependant, certains cours suscitent des préoccupations quant à leur qualité et à leur finalité. Les anciens détenus se plaignent généralement de ce que la formation professionnelle dispensée dans les institutions s'est en fait avérée inutile après la libération. Un bon nombre d'entre eux ont découvert, après avoir suivi des cours de plomberie, de menuiserie ou autre, que leurs qualifications n'étaient pas reconnues valables par les employeurs privés, vu le caractère insuffisant ou périmé des cours dispensés par le Service canadien des pénitenciers.

541. La formation est de qualité insuffisante, particulièrement lorsqu'on la compare avec celle que dispense le secteur privé, et les causes principales de cette insuffisance sont les suivantes:

—Le Sous-comité a estimé que le matériel, bien que souvent coûteux, n'était pas comparable à celui de l'industrie privée. Il permet de répondre aux besoins de l'institution, mais n'est pas en mesure de donner aux détenus des aptitudes qui leur seront profitables après leur libération.

—Les ateliers des institutions à sécurité maximale ne permettent généralement d'acquérir qu'un nombre limité d'aptitudes. Du fait des options limitées, on ignore souvent le choix initial du domaine dans lequel le détenu voudrait se spécialiser et il est obligé d'apprendre un métier qui ne l'intéresse pas.

—The need for truly qualified instructors must be emphasized.

—The co-ordination of learning activities in workshops with the length of sentences has to be improved.

As an example, an inmate who becomes qualified as a welder after completing a course, may find no outlet, either within the institution or through parole, and spend the rest of his sentence "picking up garbage." The reverse can also be observed where an inmate who is paroled before completing his course finds himself on the labor market without qualifications.

542. Recognition by government organizations of the education received within the institution, and of the hours of work done in order to obtain an apprenticeship card for most of the skilled trades, is not ensured in all the institutions. Some inmates had their course credits refused while others could get only a qualification certificate, which has little value on the outside labor market.

543. It is essential that an ex-inmate, if he is not to return to his criminal pattern of behaviour, must be able to find suitable and desirable employment upon his release. The Penitentiary Service must therefore take immediate steps to ensure that the courses offered in its vocational programs are both of good quality and relevant to the employment opportunities the inmate may be expected to encounter in the region into which he will eventually be released. Close communication should be maintained with various industries and labour unions so that the Service will be well informed as to the requirements each demand of an employee. Follow-up programs must be initiated to determine the effectiveness of institutional training programs, so that the Service will have some indication as to which programs are working successfully and which ones should be abandoned as failures.

544. Vocational training can also be of use to the operation of prison industry, by providing trained personnel for employment in the shops. The training programs should therefore be designed, to a certain extent, to complement the industrial program being carried out at the institution. This would have the advantage of allowing the inmate who has completed his training course to be actively engaged at the job for which he is being prepared. The inmate, upon his release, will then have not only his vocational training to his credit, but a considerable amount of working experience as well.

Recommendation 42

The training given in workshops should be monitored by official representatives of outside trade groups, and the penitentiary system should direct itself towards the production of things in demand. Arrangements should be made with the provinces for apprenticeship programs and licensing or certification.

—Il faut souligner l'importance des besoins en instructeurs véritablement qualifiés.

—Il faudrait améliorer la coordination entre les activités d'apprentissage dans les ateliers et la durée des sentences.

Par exemple, il arrive qu'un détenu qui obtient une qualification de soudeur à la fin d'un cours ne trouve pas de débouché, ni à l'intérieur de l'établissement ni dans le cadre de la libération conditionnelle, et qu'il purge le reste de sa peine en «ramassant les poubelles». A l'inverse, il arrive également qu'un détenu qui obtient sa libération conditionnelle avant d'avoir fini son cours de formation se retrouve sur le marché du travail sans qualification.

542. La reconnaissance, par les organismes gouvernementaux, de la formation reçue à l'intérieur de l'institution et des heures de travail effectuées pour obtenir la carte d'apprentissage dans la plupart des métiers spécialisés, n'est pas assurée dans toutes les institutions. On a refusé leurs crédits de cours à certains détenus, tandis que d'autres n'ont pu obtenir qu'un certificat de qualification qui n'a que peu de valeur sur le marché extérieur du travail.

543. Il est essentiel qu'un ancien détenu, lorsqu'il ne récidive pas, soit en mesure de trouver un emploi convenable à sa libération. Le SCP doit donc prendre des mesures immédiates pour que les cours proposés dans les programmes de formation professionnelle soient de bonne qualité et correspondent aux possibilités d'emploi que le détenu peut s'attendre à trouver dans la région où il sera libéré. Des rapports étroits devraient être entretenus avec les différents secteurs industriels et les syndicats de façon que le Service soit bien informé quant aux exigences qu'on impose à l'employé. Il faudrait mettre en place des programmes d'évaluation pour déterminer l'efficacité des programmes de formation dans chaque institution, de façon que le Service sache lesquels fonctionnent de façon satisfaisante et lesquels devraient être abandonnés.

544. La formation professionnelle peut également être utile aux activités industrielles de l'institution, en assurant la qualification du personnel employé dans les ateliers. C'est pourquoi les programmes de formation devraient être conçus dans une certaine mesure pour compléter le programme industriel appliqué dans l'institution. Cette formule aurait l'avantage de permettre au détenu qui a achevé son cours de formation de s'engager activement dans un emploi auquel il a été préparé. Ainsi, à sa libération, le détenu aura non seulement une formation professionnelle à son actif, mais également une expérience non négligeable du travail.

Recommandation 42

La formation dispensée dans les ateliers devrait être contrôlée par des représentants officiels des groupes professionnels de l'extérieur, et le système pénitentiaire devrait s'orienter directement vers la production d'articles qui font l'objet d'une demande. Des accords devraient être conclus avec les provinces pour les programmes d'apprentissage et l'émission des certificats d'aptitude.

Inmates should not incidentally, be required to do work for staff members without being properly reimbursed according to prison scale.

545. Regarding education, some Canadian high schools, community colleges and universities have undertaken impressive efforts to provide basic and advanced academic training to inmates. The Sub-Committee heard from an inmate at Drumheller Institution who had successfully completed a B.A. program while serving his sentence. He found it to be the key to his reformation. Four months after appearing before the Sub-Committee he was hired as part of the teaching staff of a local university.

546. These programs should be sustained and encouraged. Where they do not now exist or are inadequate, the Penitentiary Service should take positive steps to remedy the situation, enlisting the aid and co-operation of the educational officials in every community near a penitentiary.

547. The Sub-Committee realizes that some academic courses, e.g., those requiring laboratory work cannot often be made available in penitentiaries, but no barrier should be placed in the way of any inmate who wishes to take correspondence courses.

Recommendation 43

Academic education and trades training must be provided. Every inmate who so wishes should be allowed to follow correspondence courses. Arrangements should be made with the provinces for apprenticeship programs and licencing or certification.

CHAPTER IX SOCIALIZATION

"How do you expect a person who has been in for six years or three years or something, to go back into the community, get his bearings and everything if he does not have any experience working in a community or living in a community or contact with a community while he is doing his time? If you must do time, well you need some kind of contact.

"A big problem is that a lot of people who come here really come from poor backgrounds and they do not have any contacts. They do not have family, they do not have girl friends, they do not have any kind of visits or correspondence and that is a big thing. They are really alone when they are here." An inmate, Springhill Institution (9:47)

"People are socialized by the kind of people they are surrounded by and the type of treatment they receive. In prison, they are surrounded by violent people and subjected to a violent system, both of which place high value on violence as a way of coping." The Quaker Committee on Jails and Justice (24A:23).

Present National Programs

548. It is difficult to give an accurate definition of what the Canadian Penitentiary Service includes under the word "pro-

Il faudrait éviter que des détenus puissent être obligés de travailler pour des membres du personnel sans recevoir une rémunération conforme aux normes de l'institution.

545. En ce qui concerne l'éducation certains collèges communautaires et universités canadiennes ont entrepris des efforts louables afin de fournir une formation scolaire élémentaire ou supérieure aux détenus. Le Sous-comité a eu connaissance du cas d'un détenu de l'institution de Drumheller qui avait obtenu un baccalauréat pendant son incarcération. Ce dernier a estimé que c'était là un élément essentiel à sa réadaptation. Quatre mois après sa comparution devant le Sous-comité, il était engagé au sein du personnel enseignant d'une université locale.

546. Ces programmes devraient être encouragés et recevoir un appui. Lorsqu'ils sont inexistantes ou inadéquats, le SCP devrait prendre des mesures positives pour remédier à la situation, et obtenir l'aide et la collaboration des autorités scolaires de la collectivité locale située à proximité de chaque institution.

547. Le Sous-comité est conscient de ce que certains cours, comme ceux qui nécessitent un travail en laboratoire, ne peuvent pas toujours être dispensés dans les pénitenciers, mais le détenu qui souhaite suivre des cours par correspondance ne devrait rencontrer aucun obstacle.

Recommendation 43

Il faut donner aux détenus une formation professionnelle et éducative. Tout détenu devrait pouvoir, s'il le désire, suivre des cours par correspondance.

CHAPITRE IX SOCIALISATION

Comment peut-on s'attendre à ce qu'une personne qui vit à l'écart pendant six ans ou trois ans, puisse retourner parmi la population, s'y établir et ainsi de suite, si cette personne n'a pas eu l'expérience de travailler parmi la population ou d'y vivre, ou même d'avoir des contacts avec elle, pendant qu'elle purge sa peine? Même pendant la période d'emprisonnement, il faut un certain contact avec le monde.

L'une des principales difficultés est le fait qu'un bon nombre des détenus ici viennent de milieux pauvres et n'ont aucun contact. Ils n'ont pas de famille, ni de petites amies, ils ne reçoivent pas de visiteurs ou de courrier, et c'est là une grande difficulté. Ils sont vraiment seuls pendant leur séjour ici." Un détenu de l'Institution de Springhill (9:47).

"L'intégration d'une personne à un milieu social est affectée par ce milieu même, et par la manière dont il y est traité. Les détenus sont entourés de personnes violentes, ils sont sous le joug d'un système fondé aussi sur la violence, qui en un sens, est revalorisée comme moyen de s'en sortir." Le Comité Quaker sur les pénitenciers et la justice (24A:23).

Programmes nationaux actuels

548. Il est difficile de fournir une définition précise de ce que le Service canadien des pénitenciers entend par le mot

gram", since every activity during the term of a sentence comes within the framework of a program. This applies as much to the term served behind the walls as to the period during which an inmate will be subject to supervision outside, i.e., to mandatory supervision or parole.

549. In 1976, the Solicitor General published a study, *Analysis of Programs in Federal Corrections*, which surveyed the programs in operation in the Canadian penitentiaries. The programs are divided into four main categories: emotional development, social development, training and recreation; they are implemented differently in each region. We have found many apparent discrepancies in the statistics in this study but we nevertheless cite it because this is the only information available.

550. Moreover, the results of this research must be interpreted cautiously, because the categorization is variable from institution to institution and is sometimes internally illogical. For example, within the emotional development category we find:

- (a) a specialized program: transactional analysis,
- (b) a program administered by an agency which does not belong to the institution: Alcoholics Anonymous,
- (c) a medical services program: a general service of the institution.

The same incongruity appears in the social adaptation category where we find:

- (a) the services of a private agency: the John Howard Society,
- (b) the services of another government agency: the Canada Manpower Centre,
- (c) visits and correspondence: a universal feature of prison life.

551. The following table gives an idea of the state of existing programs on a nation-wide scale, but this does not mean that they are actually in operation.

«programme» étant donné que chaque activité pendant la durée d'une peine entre dans le cadre d'un programme. Ceci s'applique autant à la période de détention purgée derrière les murs qu'à la période pendant laquelle le détenu sera en surveillance à l'extérieur, par exemple, en surveillance obligatoire ou en libération conditionnelle.

549. En 1976, le Solliciteur général publiait une étude intitulée *L'analyse des programmes dans le domaine correctionnel fédéral* qui examinait soigneusement les programmes en vigueur dans les pénitenciers canadiens. Ces programmes sont répartis en quatre catégories principales: développement affectif, développement social, formation et divertissement. L'application de ces programmes diffère selon la région. Nous avons noté plusieurs contradictions flagrantes dans les statistiques de cette étude que nous citerons néanmoins puisqu'il s'agit des seuls renseignements disponibles.

550. En outre, les résultats de cette enquête doivent être interprétés avec prudence étant donné que le classement varie d'une institution à l'autre et s'avère parfois intrinsèquement illogique. Par exemple, dans la catégorie développement affectif, nous trouvons:

- a) un programme spécialisé: analyse transactionnelle,
- b) un programme qui relève d'un organisme extérieur à l'institution: Les Alcooliques anonymes,
- c) un programme de services médicaux: un service général de l'institution.

On constate la même disparité dans la catégorie du développement social où nous trouvons:

- a) les services d'un organisme privé: la *John Howard Society*,
- b) les services d'un autre organisme gouvernemental: le Centre de main-d'oeuvre du Canada,
- c) visite et correspondance: une caractéristique universelle de la vie en prison.

551. Le tableau suivant donne une idée des programmes élaborés à l'échelle du pays mais qui ne sont pas nécessairement mis en oeuvre.

Types of Programmes by Region—Types de programmes par région

Regions — Régions	Emotional Development	Social Adaptation	Training — Formation				Recreation — Divertissements		
	Développement affectif	Développement social	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)
Pacific—Pacifique	25	28	10	15	21	20	7	9	2
Prairies	14	25	12	18	12	21	14	19	5
Ontario	17	25	10	23	15	21	7	12	10
Québec	15	27	16	20	17	17	12	8	7
Atlantic—Atlantique	9	17	7	11	28	28	5	4	5
TOTAL	80	122	55	87	73	107	45	52	29
(A) Academic			(A) Développement scolaire						
(B) Professional			(B) Développement professionnel						
(C) Industrial			(C) Développement industriel						
(D) Occupational			(D) Développement occupationnel						
(E) Cultural			(E) Développement culturel						
(F) Religious			(F) Développement spirituel						
(G) Leisure			(G) Loisirs						

Note: The "miscellaneous" category has been omitted.

Nota: La catégorie «divers» a été omise.

552. One notes that the Pacific Region, with a total of 147 programs, is primarily concerned with emotional and social development, its inmate population being mainly composed of drug addicts and sexual offenders. The Prairies have a more developed cultural and religious sector because of the native people. Quebec and Ontario invest mainly in the programs of the academic or the occupational sector, whereas the Atlantic Region is mainly oriented towards occupational training, viz., the maintenance of the institutions.

552. On remarque que la région du Pacifique, avec un total de 147 programmes, se préoccupe surtout du développement affectif et social, à cause de sa population majoritairement composée de toxicomanes et de délinquants sexuels. Les Prairies ont un secteur culturel et religieux plus développé en raison des autochtones. Le Québec et l'Ontario investissent surtout dans les programmes des secteurs scolaires ou occupationnels, alors que la région de l'Atlantique est principalement orientée vers la formation professionnelle comme l'entretien des institutions.

Effect on Programming of Security Classification

553. A serious criticism constantly made by inmates is that, where programs are concerned, those who serve their sentences in maximum security are at a disadvantage in relation to the others. The following table shows that, theoretically, there is no significant difference at that level. Therefore the problems would not relate to the development and existence of the programs as such, but rather to the way they are implemented. It has been difficult for the Sub-Committee to verify this hypothesis, because many of the maximum security institutions visited had no programs as a result of outbreaks of violence which caused their cessation.

Nature des programmes selon le classement sécuritaire

553. Les détenus ont formulé à maintes reprises des critiques sérieuses sur la discrimination qui existe en matière de programmes dans les institutions à sécurité maximale. Le tableau suivant nous montre que, théoriquement, il n'existe pas de différence significative à ce niveau. Les problèmes n'existeraient donc pas sur le plan de l'élaboration et de l'existence des programmes comme tels, mais plutôt en fonction de la façon dont ils sont appliqués. Il a été difficile pour le Sous-comité de vérifier cette hypothèse du fait que plusieurs institutions à sécurité maximale visitées ne possédaient pas de programmes par suite des flambées de violence qui avaient entraîné leur suspension.

Nature of Programs according to the Security Classification of the Institutions

	Maximum	Medium	Minimum
Pacific	79	110	30
Prairies	99	78	48
Ontario	74	97	48
Quebec	69	103	98
Atlantic	57	57	30
TOTAL	378	445	254

Nature des programmes selon le classement sécuritaire des établissements

	Maximale	Moyenne	Minimale
Pacifique	79	110	30
Prairies	99	78	48
Ontario	74	97	48
Québec	69	103	98
Atlantique	57	57	30
TOTAL	378	445	254

544. The C.P.S. study, *Analysis of Programs in Federal Corrections*, shows that: in the Pacific Region, there are fewer programs in maximum security institutions than in medium and minimum institutions, except in the occupational sector

544. L'étude du SCP *Analyse des programmes dans le domaine correctionnel fédéral* montre que dans la région du Pacifique, il existe moins de programmes dans les institutions à sécurité maximale que dans les institutions à sécurité moyenne

(maintenance). The regional medical centre provides a high number of emotional development programs (p. 55).

555. The Prairies, in the only maximum security institution which it has, provides more social rehabilitation, industrial training and cultural development programs than in its medium and minimum security institutions (p. 56).

556. Ontario provides few emotional development, social or occupational programs in maximum security institutions; the same trend is noted in Quebec. In the Atlantic Region, occupational development is emphasized (pp. 57-9).

557. One cannot say that the maximum security institutions lose anything where programs, as described, are concerned; on the other hand, their implementation can, undoubtedly, give reason for criticism.

558. It is interesting to note that the number of inmates assigned to institutional cleaning varied from 7 per cent in the Pacific Region to 12 per cent in the Atlantic Region and to 20 per cent in Ontario. Comparable figures for Quebec and the Prairies are not available (pp. 61-2). As the Report says, "this category may indicate the number of unemployed inmates in the system" (p. 9).

Program Initiators

559. Although the table below is not exhaustive, the staff of the institutions is, in all regions, one of the primary factors for the creation of programs, and staff members should be stimulated to such creativity, because they are most knowledgeable about the inmates. Although the inmates are relatively active in promotion, chiefly in the recreation programs, it is in the programs designed by the headquarters that the most significant fluctuations are noted, due to the lack of organization and resources of the administrations recently created in those regions. Indeed, no program has been created by the Prairies' and the Maritimes' regional administrations. On the other hand, the personnel of the institutions carry them on at their level.

560. The Sub-Committee notes that the personnel of each institution is the most capable of developing relevant programs for the training of inmates and urges moves to that effect.

Nature of Programs According to their Initiators (1976)

	Institution Personnel	Inmates	Central ADM	Regional ADM
Pacific	49	31	27	10
Prairies	46	32	53	0
Ontario	49	27	53	0
Quebec	39	34	36	16
Atlantic	35	20	52	0
TOTAL	218	144	224	27

et minimale, sauf dans le secteur occupationnel (entretien). Le Centre médical régional administre un plus grand nombre de programmes portant sur le développement affectif (page 55).

555. La région des Prairies, dans la seule institution à sécurité maximale qu'elle possède, offre plus de programmes de réadaptation sociale, de formation professionnelle et de développement culturel, que dans ses institutions à sécurité moyenne et minimale (page 55).

556. L'Ontario offre peu de programmes traitant de développement affectif, de développement social ou de développement occupationnel dans ses institutions à sécurité maximale. On observe la même tendance au Québec. Dans la région de l'Atlantique, on insiste sur le développement occupationnel (page 55 à 56).

557. On ne peut pas dire que les institutions à sécurité maximale perdent au change sur le plan des programmes tels que décrits; par contre, leur mis en oeuvre peut sans aucun doute donner lieu à critique.

558. Il est intéressant de noter que le pourcentage de détenus affectés au nettoyage des institutions se chiffre à: 7% dans la région du Pacifique, 12% dans la région de l'Atlantique, et 20% dans l'Ontario. On ne connaît pas les chiffres pour le Québec et les Prairies (pages 63 à 65). Comme l'indique le rapport, «cette catégorie indique le nombre des «sans emploi au sein du système» (page 10).

Promoteurs de programmes

559. Bien que le tableau ci-dessous ne soit pas exhaustif, le personnel des institutions demeure dans toutes les régions un des facteurs principaux en matière de création de programmes et l'on devrait encourager les membres du personnel à faire preuve d'un tel esprit créateur car ce sont eux qui connaissent le mieux les détenus. Bien que les détenus soient relativement actifs dans ce domaine, surtout dans les programmes touchant les loisirs, c'est dans les programmes conçus par l'administration que l'on note les plus grandes fluctuations en raison du manque d'organisation et de ressources de la part des administrations qui ont été récemment créées dans les régions. En fait, aucun programme n'a été créé par les administrations régionales des Prairies et des Maritimes. Par contre, c'est le personnel des institutions qui voit à l'exécution de ces programmes à son niveau.

560. Le Sous-comité constate que le personnel de chaque institution est le plus apte à mettre au point des programmes pertinents pour la formation des détenus et insiste pour que l'on persévère dans ce sens.

Nature des programmes selon leurs promoteurs (1976)

	Personnel de l'établissement	Détenus	Administration Centrale	Administration Régionale
Pacifique	49	31	27	10
Prairies	46	32	53	0
Ontario	49	27	53	0
Québec	39	34	36	16
Atlantique	35	20	52	0
TOTAL	218	144	224	27

Recommendation 44

Institutional budgets should be such as to allow personnel more independence in the development and the establishment of training programs.

Programs in Maximum Security Institutions

561. The implementation of programs within the framework of maximum security institutions seems almost non-existent. At Dorchester, N.B., according to the warden, from 40 to 50% of inmates do not take part in any program, while the remaining inmates are divided between four trades, because of the lack of facilities. In Quebec, the regional director blames overpopulation for the inefficiency of the programs. At Archambault Institution, although all the workshops are open, only a quarter of the inmate population work, while at the Laval Institution, the workshops operated irregularly after April 1976, and closed after the riot in October of the same year. The Sub-Committee found a similar situation at Millhaven where no programs had been implemented since October 5, 1976. An inmate told the Sub-Committee that the programs were not effectively in operation, even before the riot. At the British Columbia Penitentiary, all programs have been dropped since the hostage-taking incident in June 1975. Only the maximum security institution in Prince Albert provides an institutional program which works adequately, although it still does not meet the requirements of a normal working day. For the year 1973-74, only \$413,866 worth of manufactured goods were produced there.

562. Evidence from C.P.S. officials before the Sub-Committee was to the effect that part of the present problem of programming in maximum security institutions results from the attempt to implement programs which were not suited to such an environment; it is impossible to treat the 40% of recalcitrant inmates in maximum security institutions like the rest of the prison population. Attempts to liberalize the programs at the beginning of this decade created undue hopes, chiefly in maximum security institutions where the inmates now demand that their needs be met overnight.

563. Since January 1, 1975, maximum security penitentiaries alone have had seven important strikes, nineteen hostage-takings, and five riots, which caused enough material damage to put parts of buildings out of use.

564. We may rightly suspect that idleness in a prison leads to violence and that the institution which provides few programs risks being more disrupted by riots. One thing is certain: Prince Albert is the maximum security institution where the volume of industrial production is the highest, and it has the lowest rate of incidents with violence, probably because the inmates are kept occupied. Of the maximum security penitentiaries in Canada, four now have no technical training or recreation programs in operation. The resumption of normal activities in the maximum security Laval Institution depends on the restoration of the facilities. The C.D.C. was re-opened recently, and, again, the existence and establishment of pro-

Recommandation 44

Les budgets des institutions devraient être conçus de façon à permettre au personnel de jouir d'une plus grande indépendance en matière d'élaboration et de création de programmes de formation.

Programmes dans les institutions à sécurité maximale

561. La mise en oeuvre des programmes dans le cadre des institutions à sécurité maximale semble presque inexistante. A Dorchester (Nouveau-Brunswick) selon le directeur, 40 à 50% des détenus ne participent à aucun programme alors que les autres détenus sont dirigés vers quatre métiers en raison du manque d'installations. Au Québec, le directeur régional attribue l'inefficacité des programmes à la surpopulation. A l'Institution Archambault, bien que tous les ateliers soient ouverts, seulement un quart des détenus y travaillent tandis qu'à l'Institution Laval, les ateliers ont fonctionné de façon sporadique après avril 1976 et ont fermé après la mutinerie du mois d'octobre de la même année. Le Sous-comité a trouvé une situation semblable à Millhaven où aucun programme n'a été mis en oeuvre depuis le 5 octobre 1976. Un détenu a déclaré au Sous-comité que les programmes n'étaient pas réellement mis en oeuvre, même avant la mutinerie. Au Pénitencier de la Colombie-Britannique, tous les programmes ont été supprimés depuis la prise d'otages en juin 1975. Seule l'institution à sécurité maximale de Prince-Albert assure un programme qui fonctionne de façon convenable sans pour autant satisfaire aux exigences d'une journée de travail normale. Pour l'année 1973-1974 on n'a produit dans cet établissement que pour \$413,866 de produits manufacturés.

562. Il ressort des témoignages des administrateurs du SCP devant le Sous-comité que les difficultés actuelles relativement à l'élaboration des programmes dans les institutions à sécurité maximale découlent en partie de la tentative de les mettre en oeuvre dans le cadre d'un milieu réfractaire. Il est impossible de traiter les 40% des détenus récalcitrants des institutions à sécurité maximale sur le même pied que les autres détenus. Au début de la présente décennie, les tentatives en vue de libéraliser les programmes ont suscité des espoirs injustifiés, surtout dans les institutions à sécurité maximale où les détenus exigent actuellement qu'on réponde à leurs besoins du jour au lendemain.

563. Depuis le 1^{er} janvier 1975, dans les pénitenciers à sécurité maximale uniquement, il s'est produit sept grèves importantes, dix-neuf prises d'otages, et cinq mutineries qui ont entraîné des dommages matériels assez considérables rendant certaines parties des bâtiments inutilisables.

564. Nous pouvons soupçonner à juste titre que l'oisiveté dans les prisons mène à la violence et que l'établissement qui offre peu de programmes risque davantage d'être perturbé par des mutineries. Une chose est certaine: c'est dans l'institution à sécurité maximale de Prince-Albert que le volume de production industrielle est le plus élevé et où le taux d'incidents impliquant la violence est le plus faible, ce qui est probablement attribuable au fait que les détenus soient toujours occupés. Parmi les pénitenciers à sécurité maximale du Canada, quatre n'ont pas à l'heure actuelle de programmes de formation technique ou de programmes récréatifs. La reprise des activités normales dans l'établissement à sécurité maximale de

grams depends on the availability and the installation of the required equipment. At Millhaven and B.C. Penitentiaries, the resumption of activities has been slow because of the alleged risk to security that a too rapid tempo might create (a risk which the Sub-Committee feels has been overemphasized).

565. The fact remains that to keep inmates idle in maximum security institutions may lead to other incidents involving violence.

P.S.A.C. Attitudes to Programs

566. According to one of the memoranda that the Solicitor General's Component of the Public Service Alliance of Canada forwarded to the Sub-Committee, security must be given priority over every other objective. Although the P.S.A.C. has expressed itself against the warehousing of inmates, it regards existing programs as too varied to be efficient and too unbalanced to take security sufficiently into account.

567. In the P.S.A.C.'s view all the therapeutic programs, that is those aimed at behaviour modification, have up to now been a complete failure. As the inmates seem to take advantage of them and as the true program impact is not known, the P.S.A.C. suggests that they should be discontinued.

568. This attitude of the P.S.A.C. is reflected in the antagonism between security and program staff in most institutions. Even though some regional directors denied that there are differences of opinion between the two groups, the fact remains that the security authorities are always consulted before implementing new programs and that they often exercise a *de facto* veto. The mutual mistrust between security and program personnel, prompted by an often distorted understanding of the mutual roles has, up until now, neutralized most of the socialization attempts in maximum security institutions. An outstanding example of this lack of mutual understanding is the use of the expression "love-in" by the local P.S.A.C. executive at the Springhill Institution to ridicule a group therapy program for the inmates. This term even became a news item in local newspapers.

569. According to one inmate, "any good program for the inmates or anything that was of some interest to them only met with opposition by someone or other from the Public Service Alliance ... Just examine any program at all in a penitentiary and you will realize that if something went wrong, some representative of the Public Service Alliance was behind the scene" (13:61).

The Therapeutic Community and Living Units

570. The Sub-Committee was particularly impressed by the application of the Therapeutic Community concept at the Oak Ridge Division of the Ontario Mental Hospital at Penetanguishene, which is classed as a maximum security institution. Based on the ideas of Maxwell Jones, this approach is defined as utilizing for therapeutic purposes all the resources of an

Laval dépend de la réfection des installations. Le CDC a réouvert dernièrement, et une fois encore, l'existence et l'implantation des programmes dépend de la disponibilité et de l'installation du matériel requis. A Millhaven et au Pénitencier de la Colombie-Britannique, la reprise des activités a été lente par suite d'un prétendu risque pour la sécurité. (Le Sous-comité estime que ces risques ont été exagérés).

565. Il n'en demeure pas moins que le fait de garder inoccupés des détenus dans des institutions à sécurité maximale peut entraîner d'autres incidents, à caractère violent.

Réactions de L'AFPC à l'égard des programmes

566. L'Alliance de la Fonction publique, section du Solliciteur général, dans un des mémoires qu'elle a fait parvenir au Sous-comité, souligne que la sécurité doit avoir priorité sur tous les autres objectifs. Bien que cet organisme se soit prononcé contre «l'entreposage» des détenus, elle considère que les programmes actuels sont trop diversifiés pour être efficaces et trop peu équilibrés pour tenir suffisamment compte de la sécurité.

567. L'AFPC est d'avis que tous les programmes thérapeutiques, c'est-à-dire ceux qui visent une modification du comportement, ont été pour l'instant un échec complet. Étant donné que les détenus semblent en abuser et que les répercussions ne sont pas connues, l'AFPC propose qu'ils soient abandonnés.

568. Cette attitude de l'AFPC se reflète dans l'antagonisme qui existe entre le personnel de sécurité et les préposés aux programmes dans la plupart des institutions. Même si certains directeurs régionaux nient qu'il y ait des divergences d'opinions entre les deux groupes, il n'en demeure pas moins que les responsables de la sécurité sont toujours consultés avant la mise en oeuvre de nouveaux programmes, et qu'ils exercent souvent un véritable droit de veto. La méfiance mutuelle qui existe entre le personnel de sécurité et les préposés aux programmes, et qui résulte souvent d'une incompréhension de leurs rôles mutuels a, jusqu'à maintenant, neutralisé la plupart des tentatives de socialisation dans les institutions à sécurité maximale. L'exemple le plus flagrant de cette incompréhension réciproque réside dans l'utilisation de l'expression «*love-in*» par l'agent exécutif local de l'AFPC à l'Institution Springhill pour ridiculiser un programme de thérapie de groupe destiné aux détenus. Ce terme a même été utilisé dans les journaux locaux.

569. Aux dires d'un détenu, «chaque programme que nous avons eu, chaque chose que nous avons eue de bon pour nous jusqu'à ce jour les détenus y étaient intéressés, mais il y a toujours eu quelqu'un de l'Alliance de la Fonction publique qui nous l'a cassée. Vous n'avez qu'à examiner n'importe quel programme, dans n'importe quel pénitencier et s'il y a quelque chose qui a mal été regardé-bien, il y a de la Fonction publique la-dessous» (13:61).

La communauté thérapeutique et les unités résidentielles

570. Le Sous-comité a été particulièrement impressionné par la mise en application du concept de communauté thérapeutique à la division d'Oak Ridge de l'Ontario Mental Hospital qui se trouve à Penetanguishene et qui est classé comme établissement à sécurité maximale. En se fondant sur les principes exprimés par Maxwell Jones, on définit ce concept

institution. The structure is non-hierarchical, with no sharp division between "patients" (this term is used at Oak Ridge but it should not be taken to imply any specifically medical treatment) and treatment staff; all the activities of daily life are directed towards social rehabilitation. Thus, the traditional Manichean relationships between the therapist and the patient are neutralized as well as the authority principle which is fundamental to that relationship. This democratization becomes the expression of a confidence in the patient's capacity to judge his immediate situation and to find solutions. The patient thus becomes a therapist for the other patients, which seems effective because the patient often knows the different pathologies better than the professional treatment staff.

571. The Oak Ridge Division has only two full-time psychiatrists, one physician and three psychologists for an average of 286 patients in 1976, with an annual turn-over of 367.

572. The program includes the following elements:

- it is carried out by the patients;
- its application depends on the pressures exerted by the patients on each other;
- staff and patients entertain friendly and confident relationships;
- the inmates' code is phased out by the slow integration of the patients into regular units;
- patients are not allowed to speak about their previous crimes during the orientation period;
- patients are always busy;
- sexual offenders are accepted by the others.

573. Generally speaking, the treatment boils down to an open dialogue between patients with the aim of having them assume the situations and actions that led them to committing the criminal acts. According to Dr. B. A. Boyd, the Medical Director of Oak Ridge, the institution encourages situations which provoke the patient by their similarity to the situation in which he committed his crime.

574. The Sub-Committee participated in a seminar on corrections in Oak Ridge that was organized and run by the patients. Apart from what we learned about the way the institution is operated and its basic social therapy techniques, we learned of two remarkable things that happen to men at Oak Ridge. First was the complete absence of hostility. The Oak Ridge experience simply drains away the poisons that build up inside men in penitentiaries.

575. Second was the acceptance of individual responsibility for past behaviour. There is little hope that an incarcerated person will ever be able to manage his life properly in the future until he is able to acknowledge to himself that he is in prison because he has managed it poorly in the past. We do not refer here to an intellectual acknowledgement, or the simplistic reliance sometimes placed by the trial process on downcast eyes and verbal protestations of repentance and remorse. Rather we refer to reality on an emotional level that

comme une mise à profit, à des fins thérapeutiques, de toutes les ressources de l'établissement. Il n'y a pas de structures hiérarchiques et pas de division nette entre les «patients» (ce terme était utilisé à Oak Ridge mais on ne doit pas le considérer comme visant un traitement médical donné) et le personnel préposé au traitement. Toutes les activités de la vie quotidienne sont orientées vers la réadaptation sociale. On neutralise ainsi les traditionnels rapports manichéens entre le thérapeute et le patient, ainsi que le principe d'autorité qui est à la base de ces rapports. Cette démocratisation témoigne du fait que l'on estime le patient en mesure d'évaluer sa situation et d'y trouver des solutions. Il devient ainsi un thérapeute au service des autres puisqu'il connaît souvent les différentes pathologies mieux que le personnel professionnel lui-même ne les connaît.

571. En 1976, la division d'Oak Ridge n'avait que deux psychiatres à temps plein, un médecin et trois psychologues pour s'occuper de 286 patients environ, le roulement annuel étant de 367 patients.

572. Le programme se caractérise par les aspects suivants:

- il est exécuté par les patients;
- sa mise en application dépend des pressions que les patients exercent les uns sur les autres;
- le personnel et les patients entretiennent des relations d'amitié et de confiance;
- le code des détenus est éliminé par l'intégration graduelle des patients aux unités régulières;
- pendant la période d'orientation, les patients ne peuvent parler de leurs délits antérieurs;
- les patients sont toujours actifs;
- les délinquants sexuels sont acceptés par les autres.

573. En résumé, le traitement consiste en un dialogue ouvert entre les patients et vise à aider les détenus à surmonter les situations qui les ont poussés à commettre des délits. Selon le directeur médical de la division d'Oak Ridge, le Dr B. A. Boyd, l'établissement recrée des situations qui provoquent le patient par la similitude qu'elles présentent avec celle qui prévalait au moment où le détenu a commis un délit.

574. Les membres du Sous-comité ont participé à Oak Ridge à un colloque sur la réadaptation, organisé et dirigé par les patients. En plus de ce que nous avons appris sur le fonctionnement de l'établissement et la technique de base de thérapie sociale qui y est utilisée, nous avons constaté que les hommes de Oak Ridge présentent deux caractéristiques exceptionnelles. La première étant l'absence totale d'hostilité, le séjour à Oak Ridge éliminant tout simplement les poisons qui s'accumulent chez les détenus.

575. La seconde étant que chacun assume la responsabilité de son comportement antérieur. On peut en effet difficilement espérer qu'un détenu se conduise convenablement un jour s'il n'a pas d'abord reconnu qu'il a été emprisonné parce qu'il s'est mal conduit. Nous ne parlons pas ici d'un aveu intellectuel ou de l'interprétation simpliste qu'on donne parfois au cours d'un procès à un regard affligé et à de trop belles paroles de repentir et de remords. Nous faisons plutôt allusion ici à la démarche émotive qui permet à une personne d'agir honnête-

allows an individual to deal honestly with others because he is first of all being honest with himself.

576. Denying responsibility is a protective reaction. At Oak Ridge it is possible for individuals to lower their defences and to unclench the fists within which they have so tightly gripped their feelings, and so have the opportunity to see themselves as they really are. They may not like what they see, but they receive constant support from both the staff and their fellow patients as they pursue the painful path to personal acceptance. Personal acceptance is the first step of personal reformation, and is therefore an essential condition of proper penology.

577. The patients freely acknowledge that the initial reaction of a man coming from a penitentiary is to manipulate the system—to say the right things, adopting the correct verbal formula for each situation. Such tactics are commonly necessary for survival in penitentiaries, and the man who has managed to make it through some time with the Canadian Penitentiary Service is more or less to be expected to try the same things at Oak Ridge that were required elsewhere. Some former inmates also initially attempt to become "wheels" or to build power structures or otherwise assert control over the Oak Ridge population—a group which, because it does not assume the stance of violent aggression characteristic of its counterpart in a penitentiary may appear to be capable of easy domination. None of these things, or other forms of routine penitentiary behaviour, ever get very far at Oak Ridge. They are stopped by the patients themselves using a self-enforced code under which openness replaces manipulation, the will of the majority replaces force, and honesty with self and peers is the bedrock of the social order in the Institution.

578. The patient thus learns how to understand himself emotionally. The rate of recidivism is about 40 per cent.

579. The Sub-Committee has questioned whether such an approach would be applicable to an ordinary prison environment. The answer has to be full of nuances. Patients who come from federal penitentiaries to Penetanguishene must undergo a few weeks of transition during which behaviour characteristics of the prison sub-culture are filtered out. After the transition period, patients are then transferred to a community treatment unit in which the relatively sound group environment enables them to direct their energies to finding out what is wrong with them rather than to trying to polish their criminal style.

580. The technique used is to create a therapeutic community, and then to add other patients, at the rate of two or three at a time. There appear to be two prerequisites: a small number of enthusiastic specialists to manage the program and freedom from bureaucratic harassment.

581. Inside the Canadian Penitentiary Service, a therapeutic community experiment has already been applied at the Springhill Institution since 1969. It fell short of reaching a satisfying therapeutic climate because of the high number of individuals (60 to 66) taking part in the daily meetings. Moreover, as the

ment à l'égard d'autrui parce qu'elle peut d'abord être honnête vis-à-vis d'elle-même.

576. Le rejet de toute responsabilité est une réaction de protection. A Oak Ridge, on permet aux patients de mettre de côté leurs mécanismes de défense, d'ouvrir leurs poings qui ont servi constamment à étouffer leurs sentiments et, ainsi, de se voir sous leur vrai jour. Il se peut qu'ils n'aiment pas ce qu'ils voient, mais ils se sentent constamment appuyés par le personnel et les autres patients dans leur pénible cheminement vers l'acceptation de leur personnalité. Cette démarche est la première étape de la réforme personnelle, et elle est donc une condition essentielle à une criminologie adéquate.

577. Les patients n'hésitent pas à admettre que la première réaction d'une personne qui arrive d'un pénitencier consiste à chercher à déjouer le système—à dire ce qu'il faut dire, à adopter les formules verbales appropriées à chaque situation. De telles tactiques sont habituellement des conditions essentielles de survie dans les pénitenciers, et celui qui a pu subsister pendant un certain temps dans une institution du Service canadien des pénitenciers cherchera plus ou moins à tenter la même chose à Oak Ridge. Certains anciens détenus tentent aussi au début de s'affirmer comme étant des «durs» ou d'établir des réseaux pour exercer leur autorité ou un contrôle quelconque sur les patients de Oak Ridge; on pourrait en effet penser de ce groupe parce qu'ils ne présente pas les caractéristiques d'agression violente de ses homologues des pénitenciers qu'il peut facilement être dominé. Rien de tel, ni aucune autre forme de comportement dans les pénitenciers n'obtient grand succès à Oak Ridge. De telles initiatives sont enrayées par les patients eux-mêmes qui respectent un code de leur cru en vertu duquel la franchise remplace la ruse, la volonté de la majorité remplace la force, et l'honnêteté vis-à-vis de soi-même et de ses pairs constitue le fondement de l'ordre social au sein de l'établissement.

578. Le patient apprend ainsi à se connaître émotivement. Le taux de récidive se maintient aux environs de 40%.

579. Le Sous-comité s'est demandé si une approche semblable était applicable en milieu pénitentiaire ordinaire. La réponse à cette question doit être très nuancée. Les patients qui sont transférés des pénitenciers fédéraux à Penetanguishene doivent passer par une période de transition de quelques semaines pendant laquelle le comportement propre à la sous-culture carcérale est filtré et neutralisé. Ces patients entrent ensuite dans une unité de traitement communautaire où le milieu relativement sain du groupe leur permet d'orienter leur énergie pour découvrir ce qui ne va pas chez-eux, plutôt que d'essayer de perfectionner leur savoir-faire de délinquant.

580. La technique consiste à établir une communauté thérapeutique et à y ajouter ensuite deux ou trois autres patients à la fois. Il semble y avoir deux conditions essentielles: l'existence d'un petit nombre de spécialistes enthousiastes disposés à appliquer le programme et qui soient exempts de tout harcèlement bureaucratique.

581. A l'intérieur du Service canadien des pénitenciers, depuis 1969, une expérience de communauté thérapeutique a déjà été tentée à l'Institution Springhill. On n'a pas réussi à y créer un climat thérapeutique satisfaisant à cause du nombre élevé de personnes, de 60 à 66, participant aux réunions

density of the prison sub-culture had not been fractionalized, as it must be, it created a tendency for the staff to identify themselves with the inmates. Finally, the traditional channels of power negotiation between guards and inmates, which the therapeutic community wants to eliminate, were transferred to a higher level, i.e., to conflict between the professional staff and the guards.

582. Similar experiments have been done in the Federal Republic of Germany where the pattern of the therapeutic community is to apply to the majority of institutions by 1978. The results, like those of Springhill, have so far been disappointing and are caused by the same factors: tension between the security staff and the professional staff; and insecurity and fear in the guards in the face of increased freedom for the inmates.

583. Nevertheless, the Sub-Committee does not regard the general principles of the Therapeutic Community as manifested in the Oak Ridge experience as an experiment but rather as a technique of demonstrated success.

Recommendation 45

The social therapy technique developed by the Oak Ridge Division of the Ontario Mental Hospital at Penetanguishene is the most promising known for assisting offenders in self reformation. This technique should be introduced into both maximum and medium security institutions immediately to the extent that it is possible to separate entirely the inmates in social therapy from the rest of the prison population. New institutions should be built with the need for small completely contained units in mind.

584. The 1971 *Report of the Working Group on Federal Maximum Security Institutions Design* (Mohr Report), a study group on the plans for Federal Maximum Security Institutions, recommended that the residential unit program should be applied to all maximum security penitentiaries. To this effect, the same report advocated small institutions with a maximum capacity of 120 inmates divided into units of 12 individuals.

585. This was designed to break down the impact of the prison sub-culture. The Living Unit pattern, with its delegation of authority through the control exercised by the same staff on similar inmates to promote a therapeutic climate, does not seem to have reached its objectives. To this effect, the report prepared by the Task Force on the Integration of the Canadian Penitentiary Service and the National Parole Service, entitled *Programming in Federal Corrections*, indicated there were no extensive training programs to prepare staff for their new role as living unit officers and the orientation courses were inadequate. The report recommended that training and development should be emphasized to prepare staff for the new roles and functions required by new programs (p. 43).

586. Guards are not changed into Living Unit officers simply by wearing civilian clothes. The Quebec Regional Director, in fact, noted the inadequacies of the present pro-

quotidiennes. De plus, l'intensité de la sous-culture carcérale n'ayant pu être neutralisée, comme il l'aurait fallu, le personnel a eu tendance à s'identifier aux détenus. Enfin, les réseaux traditionnels de négociation entre gardiens et détenus, que la communauté thérapeutique veut justement éliminer, se sont transposés à un échelon supérieur, entre le personnel professionnel et les gardiens.

582. Des expériences semblables ont été effectuées en République fédérale d'Allemagne. Le modèle de la communauté thérapeutique doit s'y appliquer à la majorité des établissements d'ici 1978. Les résultats ont été tout aussi décevants que ceux de Springhill et l'échec est dû aux mêmes raisons: la tension entre le personnel de sécurité et le personnel professionnel, et l'insécurité des gardiens devant la liberté accrue des détenus.

583. Néanmoins, le Sous-comité ne considère pas que la mise en application des principes directeurs de la communauté thérapeutique, telle que celle de Oak Ridge, constitue une expérience mais plutôt une technique qui a fait ses preuves.

Recommandation 45

La technique de thérapie sociale mise au point par la division de Oak Ridge de l'*Ontario Mental Hospital* de Penetanguishene est la plus prometteuse que l'on connaisse pour aider les délinquants à réaliser leur réforme personnelle. Elle doit être appliquée immédiatement dans les institutions à sécurité maximale et moyenne, dans la mesure qu'il serait possible de dissocier les membres de la communauté thérapeutique de la population générale. Les nouvelles institutions devraient être dotées de petites unités entièrement autonomes.

584. Le *Rapport de 1971 du groupe d'étude sur les plans des établissements fédéraux à sécurité maximale* (le rapport Mohr), étude sur les plans des établissements fédéraux à sécurité maximale, recommandait que le programme d'unités résidentielles soit appliqué à tous les pénitenciers à sécurité maximale. A cet effet, il prévoyait la création de petits établissements d'une capacité maximale de 120 détenus, répartis en unités de douze.

585. On visait ainsi à atténuer l'impact de la sous-culture carcérale. Le modèle de l'unité résidentielle, où le pouvoir s'exerce par le contrôle qu'assure le personnel sur les détenus dans le but de favoriser un climat thérapeutique, ne semble pas avoir atteint ses objectifs. A cet égard, le rapport préparé par le groupe de travail sur la fusion du Service canadien des pénitenciers et du Service national des libérations conditionnelles, intitulé *L'établissement des programmes dans le domaine correctionnel fédéral* précise qu'aucun cours de formation véritable n'était offert aux employés qui devaient assumer un nouveau rôle d'agents d'unités résidentielles et que les cours d'orientation n'étaient pas adéquats. Le rapport recommande que l'on insiste sur la formation et le perfectionnement afin de préparer les employés à assumer ces nouvelles fonctions et ces nouveaux rôles prévus dans le cadre des nouveaux programmes (p. 45).

586. En troquant leurs uniformes contre des tenues de ville, les gardiens n'en seront pas pour autant métamorphosés en agents d'unités résidentielles. Le directeur régional du Québec

gram when what is needed is thoroughly professional training. While there may turn out to be an inherent instability in the Living Unit concept of combining security and program functions in the same officer, the Sub-Committee nevertheless considers that the chances of success are sufficiently great to require its continuance at the present time.

Recommendation 46

There must be ongoing relationships between the same staff members and the same inmates. In particular, the Team Concept and especially the Living-Unit Concept must become the ordinary theories of staff management at every institution.

Increasing Social Interaction

587. We find that contemporary institutional design conceives of the security and the social aims of corrections as mutually exclusive and antagonistic. Few if any concessions are made in prison architecture to the fact that penitentiaries must have not only steel bars, watch towers and walls but also a front door through which almost every inmate will eventually walk. In the new maximum security penitentiaries, staff and inmates are separated by the physical lay-out and by physical barriers, as are inmates from each other.

588. In many institutions physical barriers are interposed during visits between inmates and their wives, friends and families. This is said to be a precaution against the importation of drugs and other contraband.

589. The smuggling of various materials into prison is endemic and is probably carried on through a number of channels by anyone who has access to the interior—a group that includes, but certainly is not limited to inmates' visitors. Prohibition of "contact visits" is simply the most visible, though not necessarily the most effective, response prison authorities can make to an embarrassing and potentially dangerous situation. Generally, contemporary penology creates a demand for contraband more effectively than it controls its supply. We see broadly-based prison reform as being the only effective answer to a problem that is now approached, and manifestly not solved, through placing the greatest limitations on one of the most valuable correctional tools available to the system—contact visiting.

590. The facilities for visitors in many institutions are impersonal, drab, too small and otherwise generally unsatisfactory. Some inmates choose to avoid visits simply because they cannot bear the pain their families—particularly their children—experience in seeing them under such conditions. This must be changed.

591. Since one of the most significant factors in determining the success of an inmate upon his release is his relationship with his family, the institution should do everything in its power to encourage visits to the inmate by members of his family. This means placing as little restriction on family visiting as is consistent with the degree of security required by the institution.

constate qu'il existe des lacunes au programme actuel et qu'il faut assurer une formation vraiment professionnelle. Bien que le cumul des fonctions de sécurité et de programme par un même agent puisse engendrer une certaine instabilité dans les unités résidentielles, le Sous-comité estime néanmoins que les chances de succès justifient la poursuite du programme.

Recommandation 46

Il faut assurer la continuité des relations entre le personnel et les détenus. Le concept d'équipe et plus particulièrement celui d'unités résidentielles doivent régir les méthodes d'administration du personnel dans chaque institution.

Intensification de l'interaction sociale

587. Nous constatons que la perception contemporaine de la sécurité à l'intérieur des prisons et les objectifs sociaux de la réforme sont incompatibles. L'architecture des prisons n'offre que peu de latitude du fait qu'un pénitencier doit avoir non seulement des barreaux aux fenêtres, des tours de guet et des murs, mais aussi une porte que chaque détenu devra un jour franchir. Dans les nouveaux établissements à sécurité maximale, les détenus et le personnel sont isolés par des barrières physiques, tout comme les détenus entre eux.

588. Dans de nombreux établissements, on dresse de véritables barrières entre les détenus et leurs conjoints, leurs amis et leurs familles pendant les heures de visite sous prétexte qu'il s'agit d'une mesure préventive contre l'entrée en fraude de stupéfiants et autres effets illicites.

589. L'entrée clandestine d'objets divers à l'intérieur des prisons est endémique et s'effectue probablement par un certain nombre de canaux, dont quiconque qui a accès au pénitencier, ce qui inclut mais non limitativement les visiteurs. L'interdiction des visites-contact par les autorités pénitentiaires, bien qu'elle ne soit peut-être pas la plus efficace, constitue la réaction la plus flagrante pour contrer une situation embarrassante et même dangereuse. En général, la façon actuelle de traiter les criminels suscite la contrebande bien plus que ne la réprime. Nous estimons qu'une réforme globale du système des pénitenciers est la seule réponse efficace aux problèmes que nous étudions et qui, manifestement ne seront pas résolus si l'on impose des restrictions extrêmes à l'utilisation d'un des outils de correction les plus précieux dont dispose le système, c'est-à-dire les visites-contact.

590. Dans un grand nombre d'établissements, les installations pour les visiteurs sont impersonnelles, ternes, trop petites et en général insuffisantes. Si bien que certains détenus préfèrent ne pas recevoir de visiteurs parce qu'ils ne peuvent tout simplement pas supporter de voir le chagrin de leurs familles, et plus particulièrement de leurs enfants, quand ils découvrent les conditions qui leur sont imposées. Cette situation doit changer.

591. Étant donné son importance en tant qu'élément clé pour la réussite de l'éventuelle réinsertion sociale du détenu, les autorités pénitentiaires doivent encourager et non réprimer les relations qu'il entretient avec sa famille, et à fortiori inciter cette dernière à lui rendre visite, dans la mesure où la sécurité de l'établissement n'est pas mise en cause.

592. One of the major issues of the inmate strike at Archambault in 1976 was the inmates' demand for contact visiting. Many members of the security staff are concerned that such a policy might lead to the introduction of a greater amount of contraband—particularly drugs—into the institution. The Mohr Report however, was of the opinion that, given appropriate security precautions, contact visiting should be allowed in maximum security. Inmates could be (spot) strip-searched after each visit to determine whether or not they were actually in possession of contraband. Should any inmate be found violating contact visiting privileges, he would thereafter be compelled to receive all future visitors in a glass-partitioned visiting booth. These restrictions are apparently not unsettling to the inmate population. The Inmate Committee at Archambault, for instance, was quite willing to accept them. It is reasonable to conclude, therefore, that given appropriate security precautions to control contraband, contact visiting should be permitted even in maximum security institutions.

593. In many institutions inmates take their meals in their cells, denied even the normal social contacts of dining together. There are few common areas in penitentiaries, and inmates are locked in their cells far too long to make more than perfunctory use of those that exist. Time out of cells should be significantly increased, and with it, the opportunity to have more social contact with staff and other inmates.

Recommendation 47

Social interaction must be maximized in prison life. This means frequent interaction between staff and inmates, between inmates themselves as in common dining, and between inmates and visitors, as in contact visiting. Inmates should spend as much time as possible outside their cells and in general have conditions of socialization as much like those of the outside community as possible.

Community Involvement

594. At present many of the same services provided to the community outside penitentiaries by a wide range of specialized groups are furnished in penitentiaries by a few organizations devoted—and we use that word intentionally—to helping inmates, such as the John Howard Society and the Elizabeth Fry Society. In addition there are numerous informal associations of prisoners' wives, parents, children and friends that do what they can to give support to each other and their loved ones. Compared to what is available through normal community channels, however, these efforts of a few people, although often steadfast and courageous, are insufficient.

Recommendation 48

Outside groups which do not disrupt the orderly operation of the institution should be allowed increased access.

592. Une des principales revendications présentées pendant la grève des détenus du pénitencier Archambault en 1976 portait sur les visites-contact. Le personnel de sécurité craint qu'une telle politique puisse entraîner l'entrée en fraude dans l'établissement d'un plus grand nombre d'effets, et surtout de stupéfiants. Le rapport Mohr soutient qu'en prenant des mesures de sécurité suffisantes, les visites-contact pourraient être permises dans les institutions à sécurité maximale. On pourrait procéder au hasard à la fouille et au déshabillage de certains détenus après chaque visite pour voir s'ils ont sur eux des effets de contrebande. Si on s'aperçoit qu'un détenu abuse de son droit de recevoir des visites-contact on pourra alors l'obliger à recevoir tous ses futurs visiteurs dans une cabine de visite munie d'une cloison de verre. Ces restrictions ne semblent absolument pas troubler les détenus. Par exemple, le Comité de détenus d'Archambault était prêt à les accepter. Il est, par conséquent, raisonnable de conclure qu'en prenant les mesures de sécurité destinées à empêcher la fraude, les visites-contact devraient être permises même dans les institutions à sécurité maximale.

593. Dans de nombreux établissements, les détenus prennent leur repas dans leur cellule, car on leur refuse le contact naturel et social qu'offre l'opportunité de manger en groupe. Les salles communes sont rares dans les pénitenciers, et les détenus sont si souvent enfermés dans leur cellule que ces salles n'existent en fait que pour la forme. On devrait autoriser le détenu à passer beaucoup plus de temps à l'extérieur de sa cellule et, par la même occasion, lui permettre d'établir davantage des rapports sociaux avec le personnel et les autres détenus.

Recommendation 47

Les rapports interpersonnels devraient être exploités au maximum dans les pénitenciers. Il faudrait donc organiser des rencontres fréquentes entre personnel et détenus, entre détenus, comme au moment des repas, et entre détenus et visiteurs, lors de visites-contact. Les détenus devraient passer le plus de temps possible à l'extérieur des cellules et, en général, on devrait faire en sorte qu'ils aient autant de possibilités que les citoyens ordinaires de se réunir.

Participation de la collectivité

594. A l'heure actuelle, bon nombre des services offerts à la collectivité grâce à un éventail de groupes spécialisés, sont aussi à la portée des détenus, grâce à quelques organismes dévoués—et nous employons ce terme à dessein—à la cause des détenus, notamment la *John Howard Society* et la *Elizabeth Fry Society*. De plus, il existe un grand nombre d'associations non officielles d'épouses, de parents, d'enfants et d'amis des détenus, qui déploient tous les efforts possibles pour s'entraider et aider leurs proches. Cependant, par rapport à ce qu'offrent les services ordinaires de la collectivité, les efforts de ces quelques personnes, si persévérantes et si courageuses soient-elles, sont insuffisants.

Recommendation 48

Les groupes de l'extérieur qui n'entravent pas le bon fonctionnement des institutions devraient pouvoir y être admis plus facilement.

Citizen Advisory Committees

595. Traditionally, correctional agencies have maintained an isolation from other human service agencies. The general public has never been well informed about corrections and this lack of information has led to apathy and more often than not to hostility.

596. Much of the fear in the minds of the public comes from not knowing what is going on behind the high wall. That wall keeps offenders confined, but it also discourages citizen participation in the institution and inmate involvement in outside community activities.

597. What the public hears about is usually riots, hostage-takings, or inmates failing to return after temporary absences. These incidents receive sensationalized exposure in the media and the public begins to pass emotional value judgments. The community then becomes rigid in its thinking and staff and inmates often suffer from unwarranted criticism.

598. Although Canadian Penitentiary Service employees complained of a general lack of support from the community, they also expressed hesitation about allowing the community too much involvement in the operation and programs of an institution.

599. Commissioner's Directive 230, dated 14 March, 1973, provides for the establishment of Citizen Advisory Committees. Divisional Instruction No. 845 (March 14, 1973) sets up the purpose and procedure for their establishment.

600. They may have from four to ten volunteer members from a cross section of the community. Their members are to choose a chairman.

601. Briefly, the Citizen Advisory Committee is to assist the director of each institution in planning programs inside and outside the penitentiary. The Committee is to consult with senior staff and Inmate Committees to help the director with respect to the extent and the nature of the activities needed. This may include programs of a religious, social, occupational, cultural or recreational nature.

602. The Citizen Advisory Committee is also to help the Director gain the support of the community by educating and informing the community about the penitentiary.

603. Individual inmates or groups of inmates may participate in activities with the Citizen Advisory Committee outside the penitentiary but must do so on day parole or on a temporary absence pass.

604. Most federal institutions have established such Committees; others are in the process of being formed. We have already referred in Chapter 3 to this excellent committee at the Saskatchewan Penitentiary in Prince Albert. But there is a wide variation in the recruitment procedures, aims and roles of these Committees.

605. A number of Citizen Advisory Committees were formed in difficult circumstances because of riots, hostage-takings and the need to transfer prisoners. One such Committee

Comités consultatifs de citoyens

595. Par le passé, les organismes correctionnels se sont isolés des autres organismes à but humanitaire. On n'a jamais bien informé le grand public sur la correction, et cette lacune a engendré une apathie et, plus souvent qu'autrement, une certaine hostilité.

596. Une grande partie de la crainte éprouvée par le grand public provient de son ignorance de ce qui se passe derrière les hauts murs des prisons. Ces établissements servent à l'incarcération des délinquants, mais ils découragent aussi les citoyens de participer à la vie des établissements et les détenus de prendre part aux activités du monde extérieur.

597. Le public est habituellement mis au courant des mutineries, des prises d'otages ou du fait que des détenus ne réintègrent pas la prison après un congé temporaire. Ces incidents sont surexploités par les médias et, sous le coup de l'émotion, le public juge sévèrement. L'opinion de la collectivité se durcit alors, et le personnel et les détenus deviennent la cible de critiques injustifiées.

598. Bien que le personnel du Service canadien des pénitenciers se plaigne du manque général de participation de la collectivité, il hésite aussi à permettre à celle-ci de jouer un rôle important dans le fonctionnement ou l'application des programmes d'un établissement.

599. La directive du Commissaire n° 230, en date du 14 mars 1973, prévoit la création de comités consultatifs de citoyens. L'instruction divisionnaire n° 845, en date du 14 mars 1973, définit les objectifs de ces comités et leurs modalités d'établissement.

600. Les comités peuvent être composés de quatre à dix membres bénévoles issus de toutes les couches de la société. Les membres élisent un président.

601. En résumé, le comité consultatif de citoyens aide le directeur de chaque établissement à organiser ses programmes à l'intérieur et à l'extérieur du pénitencier; en consultation avec les cadres supérieurs et les membres des comités de détenus, il aide le directeur à évaluer l'importance et la nature des activités requises. Ces programmes peuvent être à caractère religieux, social, professionnel, culturel ou récréatif.

602. Le comité consultatif de citoyens aide également le directeur à obtenir l'appui de la collectivité, en l'informant sur le pénitencier.

603. Seuls ou en groupes, les détenus peuvent participer aux activités organisées, à l'extérieur du pénitencier, par le comité consultatif de citoyens, quand ils bénéficient de la libération conditionnelle de jour ou d'une absence temporaire.

604. La plupart des pénitenciers fédéraux se sont dotés de tels comités et d'autres sont en train de le faire. Nous avons fait référence au chapitre III à l'excellent comité en place au Pénitencier de la Saskatchewan, à Prince-Albert. Toutefois, il existe des divergences importantes en ce qui concerne les méthodes de recrutement des membres, les objectifs et les rôles de ces comités.

605. Plusieurs comités ont été constitués dans des circonstances difficiles, à cause de mutineries, de prises d'otages, et de la nécessité de transférer certains prisonniers. Les responsabili-

was given greater responsibilities and duties than those outlined in the divisional instructions. Other Citizen Advisory Committees are not functioning as they should be, or are not receiving satisfactory institutional cooperation because of riots that have taken place at their institution.

606. The majority of penitentiary officials and employees, including directors and the Public Service Alliance, endorsed their usefulness and favoured their establishment. However, there were reservations about the need for such Committees in maximum security institutions.

607. There was also fear expressed about the composition and motives of some members of these Committees. Witnesses directly involved in the operation of penal institutions testified that some members of Citizen Advisory Committees may have ulterior motives for their involvement and may not be there to help but to create problems.

608. The Public Service Alliance favoured the selection of Committee members from provincial, municipal and federal levels of government. Other witnesses testified that Committee members should have no influence politically and should be designated from the general public by inmates and correctional officers.

609. Recommendations were made to us on composition ranging from the use of only experienced Penitentiary Service officials and ex-officials to the suggestion that the Governor-in-Council should appoint their members.

610. Some of the existing Committees are composed totally of lay people and others are top-heavy with professionals.

611. The Sub-Committee found a great variation in the functions performed by Citizen Advisory Committees in federal institutions. The majority felt that part of their role was to bridge the communications gap between staff and inmates. They agreed that their job was also to inform the local community of the activities in the institution and to receive feedback from the community on how they view the operations of these institutions.

612. Other Committee concerns extended to programs, problems of the general population, discipline, disciplinary court and security questions. The B.C. Penitentiary Citizen Advisory Committee was involved in mediation during the riot in the fall of 1976, particularly because some members had personal experience in riots and hostage-takings. But the Committee as a whole felt that it should not be used as a mediator nor involved in individual grievances. The Committee saw itself "as not becoming involved in the day-to-day functioning of the institution" (29:20).

613. Several Citizen Advisory Committees testified that part of their role should be a follow-up on ex-inmates but that they had not been able to obtain information on their movements and employment.

tés et fonctions de l'un de ces comités étaient plus étendues que celles prévues dans l'instruction divisionnaire. D'autres comités ne fonctionnent pas comme il le devraient ou ne peuvent compter sur la collaboration appropriée de l'administration, à cause des mutineries qui ont éclaté dans les pénitenciers en question.

606. La plupart des administrateurs et des employés des pénitenciers, y compris les directeurs et l'Alliance de la Fonction publique, ont reconnu l'utilité des comités consultatifs de citoyens et ont approuvé leur création. Cependant, on a exprimé certaines réserves quant à la nécessité de créer des comités de ce genre dans les institutions à sécurité maximale.

607. On a également exprimé certaines craintes quant à la composition de ces comités, et aux intentions de certains de leurs membres. Des témoins chargés de l'administration de pénitenciers ont déclaré que certains membres de comités consultatifs de citoyens pouvaient avoir des motifs douteux pour faire partie de ces comités, et qu'ils visaient peut-être à fomentier des troubles plutôt qu'à accomplir un travail positif.

608. L'Alliance de la Fonction publique préférerait que les comités soient composés de membres du gouvernement fédéral et des administrations provinciales et municipales. D'autres témoins ont déclaré que les membres des comités ne devraient pas avoir d'attaches politiques et être choisis parmi le grand public, par les détenus et les agents correctionnels.

609. Le Sous-comité a reçu des recommandations fort variées sur la composition des comités; certains proposaient de nommer à ces postes uniquement des cadres ou ex-cadres du Service canadien des pénitenciers alors que d'autres suggéraient que le gouverneur en conseil assume ce travail de sélection.

610. Certains des comités actuels sont entièrement composés de profanes, alors que d'autres groupent surtout des experts.

611. Le Sous-comité a constaté que les fonctions des divers comités consultatifs de citoyens dans les pénitenciers fédéraux variaient considérablement. La plupart des comités considéraient qu'une partie de leur rôle consistait à assurer la communication entre le personnel et les détenus. Ils reconnaissaient qu'il était également de leur ressort d'informer la collectivité locale des activités du pénitencier et d'accueillir les commentaires de la collectivité sur son attitude face à l'administration des établissements.

612. D'autres comités s'intéressaient aussi aux programmes, aux problèmes d'ordre général, au tribunal disciplinaire et aux questions de sécurité et de discipline. Le Comité consultatif de citoyens du Pénitencier de la Colombie-Britannique a été appelé à jouer un rôle de médiateur lors de la mutinerie qui a éclaté à l'automne 1976, surtout parce que certains membres avaient une expérience des mutineries et des prises d'otages. Toutefois, l'ensemble du Comité considérait qu'il ne devait pas servir de médiateur ni traiter de griefs individuels. Le Comité estimait «ne pas devoir s'ingérer dans le fonctionnement quotidien du pénitencier» (29:20).

613. Lorsqu'ils ont comparu devant le Sous-comité, les membres de plusieurs comités ont déclaré que leur rôle devrait être de s'occuper des anciens détenus mais qu'il n'avaient pu

614. To operate properly the Citizen Advisory Committee needs credibility with all elements in the institution. Although some Committees had been in operation for a year they had not met with custodial staff or inmates.

615. Most Citizen Advisory Committees have full access to the institution day or night, but others were restricted to movements only within the general population and were not permitted in Protective Custody Units.

616. One Committee complained that they had no access to institutional information on file despite their having completed security clearance forms.

617. Citizen Advisory Committees, if properly structured, can provide a real service to the C.P.S. in terms of informing the public about the realities of prison life and informing the Service itself as to its shortcomings. But it is essential that these Committees represent a true cross-section of society, including individuals from all walks of life. Lacking such a composition, they will not be able to reach the public at all levels.

618. The Institutional Director should have the power to veto the appointment of any member, and each member should undergo a compulsory security check. Once these precautions have been taken, they should have free access to the institution and to appropriate files and information. The Committees should also be required to submit an annual report to the Commissioner, detailing their activities throughout the year and expressing their concerns and observations regarding the institution.

619. At no time should the Citizen Committee involve itself as a mediator in the investigation of individual inmate or staff grievances, nor should it allow itself to be put in the position of mediator during a prison disturbance, as happened recently at B.C. Penitentiary. These Committees are intended to function as observers and commentators on the operation of our institutions, and they will not be able to fulfil such a role if they too become embroiled in struggles occurring inside the walls.

620. Citizen Committees can be of particular value in marshalling the support of labour and the business community for institutional work-release programs. This further accentuates the importance of having Committees that are truly representative of the community, for they must be able to reach all levels of the community in order to win its support for such programs. They can also assist institutions in building up services such as libraries.

Recommendation 49

Citizen Advisory Committees must be established in all maximum, medium and minimum penal institutions. Members should be recruited from a cross-section of society representing a wide variety of interests as well as the ethnic and cultural characteristics of the local and institutional communities. Members should be appointed by the Commis-

obtenir de renseignements sur leurs déplacements et leurs emplois.

614. Pour fonctionner efficacement, le comité consultatif de citoyens doit pouvoir obtenir la confiance de tous les groupes du pénitencier. Certains comités formés depuis un an n'ont pas encore pu rencontrer les employés ou les détenus intéressés.

615. Bien que les membres de la plupart des comités puissent circuler librement la nuit et le jour dans les pénitenciers, d'autres ont uniquement accès aux locaux ordinaires, et ne sont pas autorisés à visiter les unités de dissociation pour fins de protection.

616. Les membres d'un comité se sont plaints de ne pas pouvoir consulter les dossiers des détenus, même s'ils avaient fait l'objet d'une enquête de sécurité.

617. Quand ils sont bien structurés, les comités consultatifs de citoyens sont réellement utiles au Service canadien des pénitenciers, car ils renseignent la population sur les réalités de la vie carcérale et aident le Service à prendre conscience de ses points faibles. Il est toutefois essentiel que ces comités soient vraiment représentatifs de la société dans son ensemble et qu'ils soient composés de personnes de toutes les couches sociales, à défaut de quoi ils seront incapables d'atteindre toutes les classes de la société.

618. Le directeur de l'établissement devrait pouvoir refuser la nomination d'un membre, et tous les candidats devraient faire l'objet d'une enquête de sécurité. Une fois ces précautions prises, les membres du comité devraient pouvoir circuler librement dans l'établissement et consulter les dossiers dont ils ont besoin. Les divers comités devraient également être tenus de soumettre au Commissaire un rapport annuel qui porterait sur leurs activités pendant l'année écoulée lequel commenterait sur tous les aspects de la gestion de l'établissement concerné.

619. Les comités de citoyens ne devraient jamais servir de médiateurs dans une enquête menée à la suite d'une plainte d'un détenu ou d'un membre du personnel, de même que pendant une mutinerie comme ils l'ont fait récemment au Pénitencier de la Colombie-Britannique. Ces comités sont censés observer et commenter le fonctionnement de nos établissements, et ils ne pourront remplir efficacement ce rôle s'ils sont, eux aussi, impliqués dans les conflits qui surgissent au pénitencier.

620. Les comités consultatifs de citoyens peuvent être particulièrement utiles pour solliciter l'appui des milieux ouvriers et commerciaux en vue de la mise sur pied de programmes de libération de jour d'où l'importance primordiale d'une certaine représentativité. Ce n'est qu'ainsi qu'ils pourront atteindre toutes les couches de la société et leur demander d'appuyer ces programmes. Les comités peuvent également aider les établissements à se doter de certains services, notamment d'un service de bibliothèque.

Recommendation 49

Des comités consultatifs de citoyens doivent être mis sur pied dans tous les pénitenciers fédéraux à sécurité minimale, moyenne et maximale. Leurs membres doivent venir de toutes les couches de la société et représenter des intérêts très variés de même que les caractéristiques ethniques et culturelles des collectivités locales et carcérales. Les mem-

sioner on the approval of the institutional director and removed in the same manner, and should be required to undergo a security clearance.

The principal function of these Committees should be to assist the director with the overall development of the institution and its programs. They should assist in determining the types of programs that are needed for inmates in the institution in response to the views of staff and inmates. They should define the degree of general citizen participation compatible with the goals of the institution, and advise the institutional director of local attitudes towards the institution and its programs. With the help of the director and his staff, the Committee will develop methods of informing and educating the public in the operation and programs of the institution.

Citizen Advisory Committees should not take on the role of mediator during disturbances.

The Committees should hold regular meetings inside the institution with the director, staff and the inmates' committees. They should have, at all reasonable times, access to the institution and to the non-classified files and information held by the institution.

An annual report should be submitted to the Commissioner of Penitentiaries by each Advisory Committee. This report should be made public.

CHAPTER X INSTITUTIONS

"If we can move out of facilities such as this into more modern and smaller types of institutions, given the equal amount of resources, I think we can begin to get a return on the investment." H. D. Sheehan, Director, Dorchester Penitentiary (7:31).

The Building Program

621. The Penitentiary Service is presently engaged in a building program which should, within the next five years, make available a number of smaller institutions with populations of approximately 200 inmates. They will be operated in accordance with the Living Unit concept by which the inmates are divided up into groups of 12 to 16 inmates in each Unit, overseen and counselled by a staff of specially trained Living Unit Officers.

622. The concept commends itself to us since it will provide for a more humane atmosphere, and allow for a greater amount of flexibility in the development of institutional programs. The smaller number of inmates and the closer interaction with correctional staff should do something to dissipate the inmate sub-culture and allow meaningful programs to take place.

623. Where to locate penitentiaries, involving as it does such considerations as the receptivity of communities and the availability and cost of transportation, is more a practical than a theoretical matter. However, the Sub-Committee is of the opinion that the communities which create the penitentiary inmate must accept the institutions where he is confined.

bres devraient être nommés et démis par le Commissaire sur approbation du directeur de l'institution et devraient faire l'objet d'une enquête de sécurité.

Ces comités devraient avoir comme fonction première d'aider le directeur à assurer la bonne marche de l'institution et l'application des programmes. Ils devraient aider le directeur à choisir le type de programmes qui convient aux détenus de chaque pénitencier, compte tenu des besoins des employés et des détenus, ainsi qu'à déterminer dans quelle mesure on devrait encourager la participation des citoyens, selon les objectifs du pénitencier, et faire part au directeur de l'attitude des citoyens face à l'institution et à ses programmes. Avec l'aide du directeur et du personnel, les comités trouveront des moyens d'informer le public des problèmes d'administration, et d'application des programmes et de l'y sensibiliser.

Les comités consultatifs de citoyens ne devraient pas être requis d'agir comme médiateurs en périodes de troubles.

Les comités devraient se réunir régulièrement au pénitencier en présence du directeur, du personnel et du comité de détenus. En périodes normales, ces comités doivent pouvoir circuler dans l'institution, et consulter les dossiers non confidentiels.

Chaque comité consultatif devrait soumettre un rapport annuel au Commissaire des pénitenciers. Ces rapports devraient être rendus publics.

CHAPITRE X INSTITUTIONS

«Si nous pouvons déménager dans des pénitenciers modernes et plus petits, et si l'on nous donne des ressources équivalentes, alors je crois que nous commencerons à voir les résultats de notre investissement.» H. D. Sheehan, directeur du Pénitencier de Dorchester (7:31).

Le programme de construction

621. Le Service des pénitenciers est présentement en voie de réaliser un programme de construction qui devrait, au cours des cinq prochaines années, rendre disponibles un certain nombre d'établissements plus petits, d'une capacité d'environ 200 détenus chacun. Ces établissements seront administrés conformément au concept des unités résidentielles dont chacune compte de douze à seize détenus surveillés et conseillés par des agents spécialisés.

622. Le concept nous semble valable puisqu'il favorisera une atmosphère plus humaine tout en permettant une plus grande souplesse dans l'élaboration des programmes des établissements. Le faible nombre de détenus et les liens plus étroits avec le personnel correctionnel aideront, nous l'espérons, à faire disparaître la sous-culture des détenus et à faciliter la mise en oeuvre des programmes appropriés.

623. Le choix de l'emplacement des institutions est davantage une question pratique que théorique, car il faut tenir compte d'aspects divers comme la réceptivité des collectivités visées, ainsi que de l'existence de moyen de transport et leur coût d'utilisation. Selon le Sous-comité, toutefois, la communauté qui pousse des citoyens à commettre des actes criminels,

Recommendation 50

New institutions should be small (200-250 inmates) and may be clustered together with several shared functions.

Classification

624. Inmates are classified as maximum, medium or minimum security risks according to Divisional Instruction 1024 (Transfer of inmates within a region). Maximum security classification is generally for those offenders deemed likely to attempt to escape and, if at large, to be dangerous to the public; and for hostile and dangerous offenders requiring close and constant supervision.

625. Those offenders not likely to make active efforts to escape but who might take the opportunity, if presented, are classified as medium security provided they are not dangerous to the public if at large. As a general rule, inmates are considered to be medium security. Some exceptions are:

mental defectives—that is, those persons who have received low I.Q. scores at the time of admission and whose scores have been further substantiated by additional tests or other valid means of measurement;

emotionally unstable individuals—cases of severe anxiety, impulsivity, border-line or actual psychotics and active homosexuals;

inmates with special case histories—factors such as escapes, length of time since last escape (reasons for escaping will be given special consideration);

drug addicts and traffickers—will be considered on their merits but traffickers must be considered more strictly than addicts; and

certain cases with long sentences—consideration will be given to the type of offence and to the personality of the offender: stable family relationships, for example, are an important factor.

Those classified as exceptions to the general rule of medium-security classification are considered to be maximum-security risks.

626. An inmate unlikely to take advantage of an escape opportunity and not considered dangerous to the public is a minimum security case. Divisional Instruction 1024 also provides that first-term offenders may be sent to a minimum security institution if it best "suits their training needs" and "if they have adequate stamina and skills for the work to be performed". Again, stable family relationships are an important factor in assessing a minimum security classification offender. Criteria which may determine that a first offender does not go to a minimum security institution are the notoriety of the crime, outstanding charges, a pending deportation order, or temporary detention. Under the Divisional Instruction, epi-

doit accepter la présence d'établissements où les délinquants purgent leur peine.

Recommandation 50

Les nouvelles institutions devraient ne pouvoir accueillir que de 200 à 250 détenus, et pourraient être regroupées afin d'utiliser en commun certains services ou installations.

Le classement

624. En vertu de l'instruction divisionnaire n° 1024, les détenus sont réputés requérir des mesures de sécurité de niveau maximal, moyen ou minimal, selon les risques qu'ils présentent. Les établissements à sécurité maximale sont réservés aux délinquants susceptibles de s'évader, qui, une fois en liberté, constituent un danger pour la population, ou aux délinquants hostiles et dangereux, qui requièrent une surveillance étroite et constante.

625. Les délinquants qui ne risquent pas d'essayer activement de s'évader, mais qui pourraient le faire si l'occasion se présentait, sont incarcérés dans des établissements à sécurité moyenne, si on ne croit pas qu'ils présenteraient de danger pour la société s'ils étaient en liberté. Règle générale, la plupart des détenus font partie de la catégorie à sécurité moyenne. Voici quelques exceptions:

les débiles mentaux—c'est-à-dire les personnes dont le Q.I., évalué au moment de leur admission, semble peu élevé, résultat ultérieurement confirmé par des tests ou d'autres moyens valables d'évaluation;

les personnes psychologiquement instables—les personnes en proie à une vive anxiété, fort impulsives, ou au bord de la psychose, les psychotiques et les homosexuels actifs;

les détenus possédant un dossier spécial—évasions, période écoulée depuis la dernière évasion et, particulièrement, motifs de l'évasion;

les toxicomanes et les trafiquants de drogues—chaque cas est jugé individuellement, mais les trafiquants seront traités plus sévèrement que les toxicomanes; et

certains détenus devant purger de longues peines d'emprisonnement—prise en considération du genre de délit commis et de la personnalité du détenu; ainsi, la stabilité des relations entre le détenu et sa famille représente un facteur important.

Les détenus qui font exception à la règle générale de sécurité moyenne sont réputés des risques maximum.

626. Les détenus qui ne profiteront vraisemblablement pas d'une occasion de s'évader et qui ne sont pas considérés dangereux pour la population entrent dans la catégorie de ceux qui ne commandent que des mesures de sécurité minimale. L'instruction divisionnaire n° 1024 prévoit également que les délinquants qui en sont à leur premier séjour en prison peuvent être envoyés dans un établissement à sécurité minimale si cela «répond à leurs besoins en formation» et «s'ils ont la résistance et la compétence nécessaires pour effectuer le travail». Les relations stables avec la famille sont toujours un facteur important dans l'évaluation des délinquants ne commandant que des mesures de sécurité minimale. Les raisons pouvant

leptics are not eligible for minimum security institutions. We feel strongly that this unfair provision relating to epileptics should be struck from Divisional Instruction 1024.

Recommendation 51

Controlled epileptics should not be excluded from minimum security institutions.

627. Two other classifications are used. "Y offenders" are all those inmates under 21 years of age, except those rebellious and hostile cases who are likely to require special handling, and "A offenders" are selected inmates who appear well motivated toward changing their behaviour and who are not a bad influence on others.

628. One of the most consistent features of the evidence given by inmates and staff in a number of frank sessions with the Sub-Committee in every institution, concerned the inadequacies of many aspects of the classification system. The classification procedure is disorganized and varies from region to region. Only three of the five Regions operate Reception Centres.

629. The Ontario Regional Reception Centre is located in the old Kingston Penitentiary. An offender, once convicted and sentenced to a federal institution, is processed through this Centre. The process sometimes takes from three to four months for classification and movement to a designated institution. It should also be noted that the Centre has a constant population of approximately 100 inmates. Some are new inmates who perform janitorial, kitchen and related functions and others are those who are kept at the Centre because their behaviour and personality does not suit them to other maximum security institutions. Another group comprises those who have been sent back from medium security institutions because of problems encountered and who require reclassification.

630. The Regional Reception Centre in the Quebec Region receives approximately 1000 newly-convicted offenders a year. The inmates spend, on average, 6 weeks in observation units, but with the increase in the incarceration rate, this time is often limited to three weeks. Once classified they are placed in their designated institution according to security risk, although the criticism has been made that often inmates are placed in an institution according to the available space and according to personal characteristics rather than as a result of their security classification.

631. The Atlantic Region receives most of its inmates through Dorchester Penitentiary where, after being classified, they are either kept at that institution or moved to another institution of lesser security in the Region. Evidence was received by the Sub-Committee that correctional officers sometimes interfere in this process.

empêcher qu'un délinquant qui en est à son premier séjour en prison soit incarcéré dans un pénitencier à sécurité minimale sont la gravité du crime commis, les accusations pendantes, l'émission d'un arrêté d'expulsion, ou la détention temporaire. D'après l'instruction divisionnaire, les épileptiques ne peuvent être incarcérés dans des pénitenciers à sécurité minimale. Nous recommandons que cet article soit retiré de l'instruction divisionnaire no. 1024.

Recommandation 51

Aucun épileptique suivi de près par les médecins ne doit être exclu des institutions à sécurité minimale en raison de sa maladie.

627. Il existe deux autres catégories de délinquants. Les «délinquants Y» sont ceux qui ont moins de 21 ans, à l'exception des belliqueux et des insubordonnés, qui doivent probablement faire l'objet d'une attention spéciale. Les délinquants de «classe A» sont les détenus sélectionnés en fonction de leur disposition à modifier leur comportement et du peu d'influence qu'ils ont sur les autres.

628. Un des points qui ressort des témoignages des détenus et du personnel de chaque institution au cours des discussions franches avec les membres du Sous-comité, porte sur les nombreuses lacunes du système de classement. Le mode de classement est désordonné et varie d'une région à l'autre. Seulement trois des cinq régions possèdent un centre de réception.

629. Le Centre régional de réception de l'Ontario est situé au vieux pénitencier de Kingston. On y envoie les délinquants condamnés à purger leur peine dans un pénitencier fédéral. Il faut de trois à quatre mois avant qu'on classe le détenu et qu'on le dirige vers l'établissement où il sera incarcéré. Il faut également souligner que le centre compte en permanence une centaine de détenus. De ce nombre, il y en a qui sont des nouveaux détenus qui travaillent à l'entretien, à la cuisine, etc., d'autres y demeurent parce que leur comportement et leur personnalité ne conviennent pas aux autres institutions à sécurité maximale. Il y a également les détenus qui ont été renvoyés des institutions à sécurité moyenne et qu'il faut reclasser.

630. Le Centre régional de réception du Québec accueille environ 1,000 nouveaux détenus par année. Les détenus passent, en moyenne, six semaines dans des unités d'observation, mais, en raison de l'augmentation du taux d'incarcération, cette période est souvent réduite à trois semaines. Après leur classement, ils sont envoyés dans les institutions qui correspondent à leur cote de sécurité. On s'est souvent plaint du fait que les détenus soient envoyés dans un établissement en fonction de l'espace disponible et des caractéristiques personnelles du détenu plutôt que de sa cote de sécurité.

631. La région des Maritimes accueille la plupart de ses détenus au Pénitencier de Dorchester où, après avoir été classés, ils sont incarcérés dans cet établissement ou dirigés vers un autre établissement à sécurité moindre. Des plaintes ont été reçues selon lesquelles des agents correctionnels nuisent souvent à ce processus.

632. In the British Columbia Region, the Sub-Committee received similar evidence—that security has a “deadly influence” and “should have no veto power” over the classification of inmates (30:52). The Regional Reception Centre in British Columbia operates within the British Columbia Penitentiary, which in turn is composed of a super-maximum unit, a protective custody unit and the general population. This causes a number of problems, particularly as a result of riots and hostage-takings in which classification officers have been held.

633. As a result of the riot at the British Columbia Penitentiary last October, more time has been spent by the Classification Officers in administrative functions than in direct involvement with the inmates. It was suggested to the Sub-Committee that there should be a separate facility in British Columbia that would function as a Regional Reception Centre only.

634. A different system is operated in the Prairie Region. When an offender is sentenced to a federal institution, he is first held in a provincial jail until interviewed by a parole officer. Introduced in 1970, the process is called “penitentiary placement”. Details of the offence committed, criminal and personal history of the offender as well as information from the community is collected, and, on the basis of that information, the parole officer determines the security and program needs of the individual before designating the appropriate institution on a transfer warrant. A definite advantage of this system is that a young or first offender can be sent directly to a medium or minimum security institution from the provincial jail rather than being first received at a maximum security institution.

635. While it is desirable to have a permanent inmate population to service the Reception Centres, it is necessary to overcome the problem of using the Reception Centre as a holding institution for difficult inmates. We also found inmates' classification periods shortened, necessitating inmates being sent to institutions with “space” rather than according to their individual security classification.

636. Since the overcrowding is particularly serious in medium security institutions, there are a large number of inmates presently in maximum security who would, under normal conditions, be in medium security. As of the end of 1976, the breakdown of the inmate population by security classification was as follows:

632. Lors de son séjour dans la région de la Colombie-Britannique, le Sous-comité a également entendu des témoignages selon lesquels le personnel du service de sécurité aurait exercé une «influence néfaste» et qu'il «ne devrait pas avoir droit de veto» en matière de classement des détenus (30:52). Le Centre régional de réception de la Colombie-Britannique est situé dans l'enceinte du Pénitencier de la Colombie-Britannique qui lui-même comprend trois unités: une unité à sécurité super-maximale, une unité de dissociation pour fins de protection et une unité pour la population générale. Cette situation cause des problèmes, surtout à la suite de désordres et de prises d'otages impliquant des agents de classement.

633. Suite à la mutinerie survenue au Pénitencier de la Colombie-Britannique en octobre dernier, les agents de classement ont dû consacrer plus de temps aux fonctions administratives qu'au contact direct avec les détenus. On a proposé au Sous-comité, que le Centre régional de réception soit situé ailleurs qu'au Pénitencier de la Colombie-Britannique.

634. Le système en vigueur dans la région des Prairies est différent. Lorsqu'un délinquant est condamné à purger une peine dans un établissement fédéral, il est d'abord détenu dans une prison provinciale jusqu'à ce qu'il rencontre un agent de libération conditionnelle. Adoptée en 1970, cette méthode porte le nom de «placement pénitentiaire». On recueille les données sur l'infraction commise, le dossier criminel et personnel du délinquant, de même que des renseignements provenant du milieu où vivait le délinquant et, en se fondant sur ces renseignements, l'agent de libération conditionnelle détermine les mesures de sécurité et le type de programme adapté au délinquant concerné, et décide ensuite, en émettant son mandat de transfert, de l'établissement qui lui convient. L'avantage certain de ce système, c'est qu'il permet à un jeune délinquant, ou à un délinquant à son premier séjour, d'être transféré directement de la prison provinciale vers un établissement à sécurité moyenne ou minimale, plutôt que d'être d'abord incarcéré dans un établissement à sécurité maximale.

635. Bien que la présence d'une population permanente de détenus au centre de réception soit souhaitable, pour y assurer les services, il faut cesser d'utiliser ce centre pour y incarcérer les détenus difficiles. Nous avons constaté également que les périodes de classement sont réduites de sorte qu'il faut envoyer les détenus vers les établissements où il y a de l'espace, plutôt que de les envoyer dans le type d'établissement qui leur conviendrait.

636. Le surpeuplement étant un problème particulièrement aigu dans les établissements à sécurité moyenne, bon nombre de détenus qui devraient s'y trouver sont par conséquent envoyés dans des établissements à sécurité maximale. Selon la cote de sécurité, la répartition de la population carcérale, à la fin de l'année 1976, était la suivante:

Maximum: 3,775 (40.4%)*
 Medium: 4,364 (46.7%)*
 Minimum: 1,205 (12.9%)**

*(includes regular institutions, medical facilities and the Prison for Women)

** (includes regular institutions, camps and Community Correctional Centres)

637. It is clear that there is a bottleneck in the system when minimum security institutions are actually operating below their capacity while maximum and medium security institutions are overcrowded.

638. The problem may result from the historical context in which maximum security was until recently the normal disposition of a person sentenced to imprisonment. Classification practice may not yet have fully adjusted itself to the innovations of medium and minimum security.

639. The Law Reform Commission of Canada in its Working Paper on *Imprisonment* and its Report on *Sentences and Dispositions*, has gone into considerable detail on how the correctional system can best use the period of an inmate's life made available to it by the sentence of a court. We note that, from a functional perspective, the Law Reform Commission's concept of a Sentence Supervision Board would cut across the traditional boundaries of classification, parole, transfers, review of segregation and a number of other areas now administered separately.

640. We suggest that information affecting an inmate's classification should come from all persons directly involved with him and should include community information and personal history. The inmate should have the right to see his final report (apart from any matters that, on reasonable grounds, should be confidential) so as to have the opportunity to challenge and correct any incorrect factual data that forms the basis for decision-making in his case.

641. While all those involved with the offender should have an input into the classification process, the correctional staff at the receiving institution should have no *de facto* veto power over acceptance of an inmate nor the power to require that a properly classified inmate be removed from the institution to which he is assigned. These are management functions, and no improper attempts to influence such decisions should be tolerated.

642. We suggest that a major effort by the Penitentiary Service is required to review and improve the approach to classification and the practices and techniques now employed within the context of the general reform of the penitentiary system.

Recommendation 52

Competently staffed Reception Centres for the classification of inmates must be located in every Region. If Reception Centres operate within another institution, inmates awaiting classification must be isolated from the rest of the inmate population, and facilities in existing institutions should be adapted to this end. A major review of the approach to

Établissements à sécurité maximale: 3,775 (40.4%)*
 Établissements à sécurité moyenne: 4,364 (46.7%)*
 Établissements à sécurité minimale: 1,205 (12.9%)**

*(y compris les établissements ordinaires, les installations médicales et la Prison des Femmes)

** (y compris les établissements ordinaires, les camps et les centres communautaires de correction)

637. Il y a manifestement engorgement du système, puisque les établissements à sécurité minimale ne sont pas remplis actuellement, alors que les établissements à sécurité maximale et moyenne sont surpeuplés.

638. Le problème découle peut-être du fait que, jusqu'à tout récemment, on considérait normal d'incarcérer dans un établissement à sécurité maximale toute personne condamnée à l'emprisonnement. Les critères de classement n'ont peut-être pas été modifiés depuis l'implantation des établissements à sécurité moyenne et minimale.

639. Dans son document de travail sur l'*«Emprisonnement* et dans son rapport sur les *Sentences et les mesures non sentimentelles*, la Commission de réforme du droit du Canada a décrit en détail comment le système pénal peut exploiter de façon optimale toute période pendant laquelle un détenu est incarcéré à la suite de la sentence prononcée par un tribunal. On remarque que, d'un point de vue fonctionnel, la création d'une commission de surveillance des sentences, préconisée par la Commission de réforme du droit, ferait sauter les barrières qui existent depuis longtemps entre le service de classement, celui des libérations conditionnelles, des transferts, de révision de la dissociation, et un certain nombre d'autres services actuellement administrés séparément.

640. Nous croyons qu'avant de décider du classement d'un détenu il faudrait se renseigner le mieux possible sur ce dernier, en rencontrant les personnes qui ont eu des contacts directs avec lui; notamment, des membres du milieu dans lequel il a évolué. Le détenu devrait avoir le droit de consulter le rapport définitif le concernant, (sans toutefois avoir accès aux renseignements portant sur certaines questions qui, pour des motifs raisonnables, devraient être gardés confidentiels) afin qu'il puisse y relever et corriger toute erreur.

641. Toutes les personnes ayant des contacts avec le délinquant devraient participer au processus de classement, et le personnel de sécurité de l'établissement où un détenu doit être incarcéré ne devrait pas pouvoir refuser de l'y admettre, ni exiger qu'un détenu dûment classé soit expulsé de l'établissement vers lequel on l'a dirigé. Ce sont là des fonctions administratives, et les tentatives inopportunes visant à modifier des décisions en ce domaine ne devraient pas être tolérées.

642. Nous estimons que dans le contexte de la réforme générale du système pénitentiaire, le Service canadien des pénitenciers devrait revoir et améliorer les méthodes de classement, ainsi que les pratiques et techniques actuellement en vigueur.

Recommandation 52

Chaque région devrait être dotée d'un centre de réception où un personnel compétent se chargerait de classer les détenus. Lorsqu'un centre de réception est situé dans une autre institution, les détenus qui attendent d'être classés doivent être séparés du reste de la population carcérale et les installations des institutions en place devraient être modi-

classification is required: information should include all sources, the inmate should have the right to see his final report, and the correctional staff should have no *de facto* veto.

Feeding and Clothing of Inmates

643. Of all the material needs that must be supplied to inmates, the most important is food. Since the inmate is without many of the amenities that the free man takes for granted, he becomes extremely sensitive to the quality of his diet, and the effect of an unsatisfactory meal on his disposition should not be overlooked. Food should therefore be supplied in adequate quantities, and should be nutritious, varied, and well prepared. The practice in some of our newer institutions of having food prepared outside of the prison is working badly at present. The meal, by the time it reaches the inmate, is all too often cold and unpalatable. Every effort should be made to ensure that the food reaches the inmate while still warm. The Sub-Committee regards it as desirable to serve food to the inmates cafeteria-style and to have them eat in common for purposes of socialization.

Recommendation 53

Inmates must be fed adequately and nutritiously and should eat in common.

644. There is some dispute at present over the matter of the clothing of inmates. P.S.A.C. members have frequently recommended that block numbers, of a fairly large size, be printed on the back of each inmate's shirt. This, it is claimed, would enable a guard in the tower to identify an unruly inmate at a distance. It is also claimed that this procedure would prevent inmates from destroying their clothing or stealing the clothing of other inmates.

645. While there may be something to be said for the P.S.A.C.'s view, forcing inmates to wear block numbers on their shirts would serve only to further dehumanize the mood of the institution. A guard, particularly in a small institution, should be familiar enough with the inmates to recognize most of them by sight. As for the exchanging, destruction or stealing of clothing, the price paid in institutional morale to prevent these occurrences would be too high. Any inmate found engaging in these activities should, of course, be punished but it is unlikely that the use of numbers would eliminate this problem.

646. We have already more fully developed our views on identification for both inmates and correctional officers.

Medical Services to Inmates

647. Medical facilities vary widely in quality from one institution to another. At the newer institutions, such as Archambault, they are quite adequate, while at some of the older institutions—particularly at the B. C. Penitentiary—they

fiées en conséquence. Une étude exhaustive des méthodes de classement s'impose. Les renseignements devraient provenir de toutes les sources possibles, les détenus devraient être autorisés à prendre connaissance du rapport définitif et le personnel de correction ne devrait pas avoir le droit de veto.

Alimentation et habillement des détenus

643. Le plus important des biens matériels que l'on doit fournir aux détenus est certainement la nourriture. Les détenus étant privés d'un grand nombre des agréments que les hommes libres considèrent tout naturels, ils sont extrêmement sensibles à la qualité de l'alimentation. C'est pourquoi il ne faudrait pas négliger l'effet que peut avoir un mauvais repas sur leur attitude. Les aliments devraient être fournis en quantité suffisante et être nourrissants, variés, et bien apprêtés. L'habitude qu'ont pris certains nouveaux établissements de faire préparer les repas à l'extérieur du pénitencier a produit de piètres résultats. Quand les repas parviennent aux détenus, ils sont trop souvent froids et peu appétissants. On devrait mettre tout en oeuvre pour veiller à ce que les repas soient encore chauds au moment de les offrir aux détenus. Le Sous-comité considère qu'il serait souhaitable que les détenus se servent eux-mêmes et prennent leur repas en commun, ce qui favoriserait la sociabilité.

Recommandation 53

La nourriture des détenus devrait être suffisante et nourrissante et ces derniers devraient pouvoir prendre leur repas en commun.

644. La question de l'habillement des détenus est actuellement très controversée. L'AFPC a recommandé à plusieurs reprises que les numéros matricules soient imprimés en gros caractères au dos de la chemise des détenus. Ainsi, les gardiens de service dans les miradors pourraient, prétend-on, reconnaître plus facilement à distance les détenus indisciplinés. On affirme également que cette façon de procéder empêcherait les détenus de détruire leurs vêtements ou de voler ceux des autres.

645. L'opinion de l'AFPC est certes valable, mais il n'en demeure pas moins que le fait d'obliger les détenus à porter leur numéro matricule en gros caractères sur leur chemise ne contribuerait qu'à rendre le milieu pénitentiaire encore plus inhumain. Les gardiens, et plus particulièrement ceux qui travaillent dans les établissements de moindre importance, devraient suffisamment connaître les détenus pour pouvoir les reconnaître au premier coup d'oeil. On nuirait beaucoup trop à l'atmosphère du pénitencier si on prenait des mesures pour empêcher l'échange, la destruction ou le vol de vêtements. Tous les détenus pris en flagrant délit devraient évidemment être punis, mais il est peu probable que l'usage des numéros matricules soit suffisant pour résoudre ce problème.

646. Nous avons déjà traité à fond de l'identification des détenus et des agents de correction.

Services médicaux pour les détenus

647. La qualité des installations médicales varie beaucoup d'un établissement à l'autre. Dans les établissements récents comme l'Institution Archambault, l'infirmerie est assez convenable, alors que dans certains établissements plus vieux, et

are completely unsatisfactory. Since inmates, like most people, occasionally fall ill, and since they do not have ready access to outside hospitals, it is essential that the Penitentiary Service provide adequate medical care for those inmates who, though ill, are not suffering from maladies that require outside hospitalization. Such facilities must also be available for those inmates who, reacting to the tensions of incarceration, wound themselves either with the serious intent to commit suicide or to draw attention to some injustice they feel has been done to them. Strip cells should be provided in each sick bay for inmates who have made these attempts.

648. Medication should be given to inmates who require it, but we have some concern about the amount of medication inmates consume. Due to faulty record-keeping on the part of the Service, it is impossible at present to determine the exact quantity of drugs being dispensed from the prison hospital, but what evidence there is indicates that the amount is, in some institutions, extremely large. It is essential that restraint be exercised in the dispensing of medication, and that accurate records be kept of the type and amount issued to each specific inmate. There is some evidence that inmates may be hoarding some of this medication for their own purposes.

649. All serious medical cases should continue to be transferred to outside hospitals for treatment, as the C.P.S. simply cannot afford to duplicate hospital facilities. Due to some untoward occurrences of late, however, some hospitals have been unwilling to accept inmates as patients, considering the dangers of hostage-taking and attempted escape. It may therefore be necessary to work out agreements with these hospitals to have a certain area set aside for the treatment of inmate patients in which security may be provided by the Penitentiary Service.

Recommendation 54

The Penitentiary Service must keep adequate records of the drugs dispensed to inmates so that control may be exercised over the amount of medication employed.

Special Problems

650. The population of our penitentiary system is extremely eclectic, consisting of individuals with widely varying backgrounds and requiring a wide variety of treatment programs. As of yet, however, the C.P.S. has been markedly unsuccessful at devising specialized programs for the various inmate "types". The establishment of maximum, medium and minimum institutions in the early 60s was a first step in this direction, but the program was not followed through.

651. Canada did have, at one time a special institution at Matsqui, British Columbia, for drug addicts, and the institutions at Drumheller, Warkworth, Cowansville and Springhill were originally intended for Y (young) and A (selected adult) offenders. These programs have been discontinued and the C.P.S. has not launched any new programs to replace them. There are therefore a large number of inmates in our prisons who are not receiving the kind of treatment they need, and who are therefore most likely to recidivate. The inmate

c'est particulièrement le cas du Pénitencier de la Colombie-Britannique, elle est tout à fait insuffisante. Puisque les détenus, comme nous tous, tombent malades à l'occasion et qu'ils n'ont pas accès aux services hospitaliers extérieurs, il est essentiel que le pénitencier fournisse les soins médicaux voulus aux détenus malades qu'il n'est pas nécessaire d'hospitaliser à l'extérieur. Ces centres devraient également pouvoir traiter les détenus qui, cédant aux tensions inhérentes à l'incarcération, se mutilent volontairement dans le but de se suicider ou d'attirer l'attention sur l'injustice dont ils se croient victimes. Chaque infirmerie devrait disposer de cellules d'isolement à l'intention de ces détenus.

648. Les détenus qui ont besoin de médicaments devraient pouvoir les obtenir, mais il faudrait tout de même exercer un certain contrôle sur la quantité consommée. Vu l'imprécision des dossiers du Service, il est actuellement impossible de déterminer la quantité exacte de médicaments dispensée aux détenus, par l'infirmerie mais selon les quelques données dont nous disposons, il semblerait que, dans certains cas, ces quantités soient très appréciables. Il est essentiel de mettre un frein à la distribution des médicaments et de contrôler soigneusement le genre et la quantité de médicaments donnés à chaque détenu. Certains indices nous portent à croire que les détenus accumulent ces médicaments à des fins bien arrêtées.

649. Tous les cas graves devraient continuer à être traités dans les hôpitaux extérieurs puisque le SCP n'a pas les moyens d'offrir les mêmes services qu'un hôpital. A cause d'incidents regrettables survenus récemment, certains hôpitaux se sont montrés réticents à accepter des détenus, compte tenu des risques de prises d'otages et de tentatives d'évasion. Il conviendrait peut-être de conclure avec ces hôpitaux des ententes visant à réserver au traitement des détenus certains locaux où le Service des pénitenciers pourrait assurer la sécurité.

Recommandation 54

Le Service des pénitenciers devrait tenir des dossiers appropriés sur les médicaments prescrits aux détenus afin de contrôler les quantités utilisées.

Problèmes particuliers

650. La population de nos pénitenciers est extrêmement variée: elle comprend des individus dont les antécédents sont très différents et qui exigent une large gamme de programmes de traitement. Toutefois, jusqu'à ce jour le SCP n'a absolument pas réussi à mettre au point des programmes de traitement spécialisés pour les divers genres de détenus. La création d'établissements à sécurité maximale, moyenne et minimale au début des années 1960 a marqué une première étape dans cette voie, mais ce programme n'a connu aucune suite.

651. A un moment donné il existait à Matsqui en Colombie-Britannique un établissement destiné aux toxicomanes. Par ailleurs, les établissements de Drumheller, Warkworth, Cowansville et Springhill devaient à l'origine accueillir des catégories de détenus bien précises, soit Y (les jeunes) et A (certains groupes d'adultes). Mais ces programmes ont été mis de côté et le SCP n'en n'a pas lancé d'autres pour les remplacer. Nos pénitenciers comptent donc un très grand nombre de détenus qui ne reçoivent pas le traitement dont ils ont besoin et

"types" we are specifically referring to here are female inmates, young inmates, sex offenders, mentally disturbed inmates and drug addicts. There are also special problems respecting non-cooperative inmates and protective custody cases.

Female Inmates

652. One area in which women have equality in Canada—without trying—is in the national system of punishment. The nominal equality translates itself into injustice. But lest the injustice fail to be absolute, the equality ends and reverts to outright discrimination when it comes time to provide constructive positives—recreation, programs, basic facilities and space—for women.

653. While their basic needs of medical, psychiatric, and dental treatment, work and recreational opportunities are equal to those of male offenders, the nature of their offences and their behavior in prisons is totally different and does not require the 1835-style of maximum security institution.

654. The only federal institution for women is in Kingston, and was built almost a half century ago, on the same design as all the maximum security penitentiaries constructed for men over the previous 100 years. Correctional leaders and those who worked in the institution from its inception considered it totally unsuitable for women and recommended that it be phased out. One Commissioner described it as "unfit for bears, much less women". The present director, Douglas Chinnery in his evidence before the Sub-Committee said that, when alternatives are suggested for the Prison for Women, the answer runs something like this:

"Well, once we make a decision on the future of the Prison for Women we will think about that. But in the meantime, we do not know what we are going to do with the institution."

655. The witness continued:

"I would just like to add this. In 1948, when I started as a guard at the Kingston Penitentiary, I said to the fellow over there, 'What is the gray building up the street'. And he said, 'Well, that is the Prison for Women, but do not worry about that because that is closing'" (21:127).

656. And they are still thinking of closing it.

657. In the light of today's advanced sociological knowledge, this institution is obsolete in every respect—in design, in programs and in the handling of the people sent there.

658. Most of the women in this tight security are in reality medium or minimum security inmates in that their character and behaviour conform to the criteria set out for these lesser degrees of custody. Certainly a very small number requires maximum security custody under the formal definition.

qui, par conséquent, sont susceptibles de récidiver. Les types de détenus auxquels nous faisons allusion ici sont les détenues de sexe féminin, les jeunes détenus, les délinquants sexuels, les détenus souffrant de maladies mentales et les toxicomanes. Les détenus difficiles et les cas de dissociation pour fins de protection posent aussi des problèmes particuliers.

Les femmes détenues

652. Le régime d'institutions pénitentiaires constitue l'un des seuls secteurs au Canada où les femmes jouissent, bien malgré elles, d'un statut égal à celui des hommes. L'égalité nominale se traduit cependant en injustice. Mais à moins que l'injustice ne devienne absolue, l'égalité cesse et se transforme en discrimination flagrante quant il s'agit d'assurer aux femmes un traitement positif, des loisirs, des programmes, des installations essentielles et de l'espace.

653. Bien que leurs besoins essentiels en matière de soins médicaux, psychiatriques et dentaires ainsi qu'au chapitre du travail, des loisirs et des possibilités d'emploi correspondent à ceux des détenus masculins la nature des infractions pour lesquelles elles sont condamnées ainsi que leur comportement dans les pénitenciers sont complètement différents et il n'est pas nécessaire qu'elles soient incarcérées dans des établissements à sécurité maximale comme il en existait en 1835.

654. Le seul établissement fédéral à accueillir des femmes, se situe à Kingston et a été construit il y a un demi-siècle sur le même modèle que tous les pénitenciers à sécurité maximale pour hommes construits depuis cent ans. Les autorités correctionnelles et le personnel de l'établissement jugeaient déjà, lors de son ouverture, qu'il ne correspondait pas aux besoins des femmes et en ont recommandé la fermeture. Un Commissaire a déclaré que cet établissement n'était pas «digne de recevoir des ours, encore moins des femmes». Le directeur actuel, Douglas Chinnery a affirmé, devant le Sous-comité, que chaque fois qu'on propose des solutions de rechange à la Prison des femmes, la réaction est invariablement la même:

«Nous y réfléchissons lorsque viendra le moment de prendre une décision quant à l'avenir de la Prison des femmes, mais en attendant, nous ne savons pas très bien ce que va devenir cet établissement.»

655. Il a aussi déclaré:

«Et j'ajouterais une chose: en 1948, lorsque je suis entré comme gardien au pénitencier de Kingston, j'ai demandé à un collègue: 'Qu'est-ce que cette bâtisse grise en haut de la rue?' Il m'a répondu: 'C'est la Prison des femmes, mais ne vous en occupez pas, on va la fermer'» (21:127).

656. On y pense toujours.

657. L'avancement des connaissances sociologiques actuelles montre bien la désuétude totale de cet établissement sur le plan de la conception, des programmes et du traitement des détenues.

658. Le caractère et le comportement de la majorité des femmes internées correspondent aux critères établis pour les détenus des établissements à sécurité moyenne ou minimale. D'après la définition officielle, seul un très petit nombre de femmes doit être détenu dans des établissements à sécurité maximale.

659. Apart from the fact that most women should be in minimum or medium security, they do not require equality in punishment because most of them are not true "crims" who commit offences against others. Their offences are primarily against themselves, often referred to as "nuisance activities"—shop-lifting, prostitution, breaking and entering, drug-related activities. A sampling in mid-April, 1977, of the federal female inmates reflects the character of crime by women. Seventy-five per cent of their crimes did not involve violence; 35 per cent are drug-related. The detailed breakdown of the 140 inmates in the Prison for Women on April 14, 1977 is as follows: Murder, 9; manslaughter, 12; sex, 1; wounding, 1; assault, 2; robbery, 22; break and enter, 7; prison breach, 4; theft, 4; possession of stolen goods, 3; fraud, 17; kidnapping or abduction, 2; possession of offensive weapons, 1; narcotics, 49; other, 6.

660. The Director of the Prison for Women, advocating that rules must reflect the needs of the people in custody, said:

"I think perhaps the director of a female institution should be given more leeway. At the present time, we operate under the same directives as the male institutions. Other than clothing issue and things like that, we operate under exactly the same directives. I find it necessary to bend those directives once in a while. I hate to say this on the record, but I think the director should be able to be given a little more flexibility.

"Let me give you one example. The women of this institution have been allowed to use cameras now for years, before I came here, for many years. These things are taboo, of course, in the male institution, and I think for good reason. The women have never abused this privilege. It has never been a problem. The women are allowed to order clothing from Simpsons-Sears catalogue and so on. They are allowed to receive parcels from their families. Sure, there is a risk of contraband, but it is pretty slight. We have certain controls. What I am saying is that these places where we have bent the directives have never given us a problem. So I think it is a good case to continue" (21:126).

661. Because there are so few women in prison (2.5 per cent), the planners built *one* federal institution to meet the needs of the worst, those very few who might be dangerous or violent. That one institution was located in the centre of Canada, isolated from friends and family. While half come from the central provinces, the other half are anywhere from 500 to 3,000 miles from what they consider home—the families and friends they grew up with. Furthermore, there is no fast way of reaching Kingston even for those from some parts of central Canada, since it is not on any air route. It is a slow, hard and tiring trip for the families, if they can afford it. Most cannot. It is almost hopeless for some to get back after long isolation in prison. (Two years is a long time away but

659. Outre le fait que la plupart des femmes devraient être placées dans des établissements à sécurité minimale ou moyenne, l'égalité ne devrait pas s'appliquer au traitement carcéral, car la plupart d'entre elles ne sont pas de «véritables criminelles» (ayant commis des délits contre autrui). Les infractions commises par les femmes qu'on appelle souvent «activités nuisibles» sont essentiellement dirigées contre elles-mêmes: vols à l'étalage, prostitution, vols avec effraction, activités liées à l'usage de drogues. Un échantillonnage effectué à la mi-avril 1977 reflète la nature des crimes commis par les femmes détenues dans les pénitenciers fédéraux: 75% d'entre elles sont non violentes, alors que 35% ont commis des infractions reliées à l'usage de drogues. Une ventilation des délits commis par les 140 détenues incarcérées à la Prison des femmes le 14 avril 1977 a donné les résultats suivants: meurtres, 9; homicides involontaires, 12; délit de nature sexuelle, 1; blessure, 1; voies de fait, 2; vols qualifiés, 22; introduction par effraction, 7; tentatives d'évasion, 4; vols simples, 4; possession d'articles volés, 3; fraudes, 17; enlèvements, 2; possession d'armes offensives, 1; narcotiques, 49; autres, 6.

660. Selon le directeur de la Prison des femmes les règlements doivent traduire les besoins des détenues et il l'a précisé en ces termes:

«Le directeur d'un établissement pour femmes devrait avoir plus de liberté d'action. Pour l'instant, nous sommes assujettis aux mêmes directives que les établissements pour hommes. A l'exception de questions comme les vêtements, les deux types d'établissements fonctionnent conformément aux mêmes directives. Il nous arrive de devoir assouplir ces directives. De temps en temps, cela semble nécessaire. Je n'aime pas beaucoup le déclarer en public, mais je pense que le directeur devrait avoir un peu plus de liberté d'action.

Je vais vous donner un exemple. Depuis plusieurs années, les femmes de cette institution ont la permission d'avoir des appareils photo. Cela existe depuis très longtemps, bien avant que je ne sois là. Dans les institutions pour hommes, par contre, c'est absolument tabou, et pour de bonnes raisons. Les femmes n'ont jamais abusé de ce privilège. Cela n'a jamais posé de problèmes. Elles ont le droit de commander des vêtements du catalogue de Simpson Sears, etc. Leurs familles peuvent leur envoyer des colis. Bien sûr, il y a un risque de fraude, mais il est assez mince; nous avons certains moyens de contrôle. J'essaie de vous expliquer que chaque fois que nous avons assoupli le règlement, cela n'a jamais posé de problèmes. Je ne vois donc pas pourquoi nous ne continuerions pas» (21:126, 127).

661. En raison du nombre peu élevé de détenues (2.5%), les planificateurs ont construit *un seul établissement* fédéral pour répondre aux besoins des détenues les plus difficiles, celles qui, en très petit nombre, risquent d'être dangereuses ou violentes. Cet établissement se trouve en plein centre du Canada, isolant ainsi les parents et amis. La moitié des femmes viennent des provinces du centre, mais de 500 à 3,000 milles séparent les autres de leurs foyers, ainsi que de leurs parents et amis. De plus, il est impossible même pour les résidents du centre du Canada, d'atteindre rapidement Kingston qui n'est desservi par aucune ligne aérienne. Les familles qui peuvent se le permettre, et elles sont rares, doivent donc entreprendre un voyage long, difficile et fatigant. Certaines détenues n'ont,

there are many who serve seven, eight, now even 10 or 15 years before being eligible for parole.)

662. Also, the small number of offenders deprives them of one of the essential services of reform and transition to society—Community Correctional Centres and Community Release Centres. The Director would like privately run release centres. Once more numbers were a concern, as he explained to the Sub-Committee:

“There just are not enough women offenders to warrant a CRC in each town, city and so on. This is the problem. The Elizabeth Fry Society operates a house in Kingston which has seven beds, but they also serve the provincial inmates too, so at any one time we could only hope to get about four beds. That is not enough, in one sense; and yet, in another sense, it is enough because we do not want to encourage all the women to make their plans in Kingston. There is enough backlash from the local citizenry that we would prefer to see these places developed in different parts of Canada. It is not economically feasible to build one in every place. What we would advocate would be that private homes be recognized by the parole board as being CRCs for the purpose of women on day parole.” (21:122).

663. Classifications Officer Mrs. Margaret Gerard put it this way:

“If they are being released on day parole, we attempt to liaise with the parole service in the area where they are going. The John Howard Society has set up a group which comes in weekly and counsels the inmates on what is available through Manpower in the specific area and arranges through the Manpower office in the cities where they are going to arrange for upgrading or a specific course in a community college there” (21:123).

664. In a recent statement, Lorraine Berzins, coordinator for the follow-up report on the female offender, put her finger on the failure to create appropriate institutions, release centres, programs and services for women:

“We are always saying that if we only had fewer men we could really do something. What irony! Here we have a small number of women and instead of taking advantage of the situation we use it as an excuse for not doing anything because the numbers don't justify the resources. This is a perfect opportunity to work in terms of individuals—to create new and resourceful ways of handling problems.

“The fact is, that establishing programs for the small number of women, might serve as a pilot project for handling problems for some men.

après avoir purgé une longue peine en prison, pratiquement aucun espoir de retourner d'où elles viennent. (Deux ans loin de chez soi, c'est long; et bon nombre d'entre elles doivent purger une peine de sept, huit, dix et même quinze ans de prison, avant d'être admissibles à la libération conditionnelle.)

662. En outre, leur petit nombre les prive de certains services essentiels à la réforme et à la réinsertion sociale, comme les centres communautaires de correction et les centres de résidence communautaire. Le directeur approuverait la création de centres privés de résidence, mais le faible nombre des détenues est un obstacle à leur création, comme il l'a expliqué au Sous-comité.

«Il n'y a tout simplement pas assez de délinquantes pour justifier la création d'un CRC dans chaque localité ou dans chaque ville. Voilà le problème. L'Elizabeth Fry Society assure le fonctionnement d'une maison à Kingston qui dispose de sept lits. Toutefois, comme celle-ci dessert également les détenues provinciales, on ne dispose jamais plus de quatre lits pour les détenues fédérales. D'une part, c'est insuffisant. D'autre part, nous ne voulons pas encourager toutes les femmes à demeurer à Kingston. Les citoyens de l'endroit manifestent suffisamment de mécontentement pour que nous souhaitions la création de tels centres dans d'autres parties du Canada. Économiquement, il est impossible d'en construire dans toutes les localités. Cependant, nous aimerions que la Commission nationale des libérations conditionnelles reconnaisse certaines maisons privées comme des CRC et leur permettre d'accueillir des femmes ayant obtenu une libération conditionnelle de jour.»

663. C'est en ces termes que M^{me} Margaret Gérard, agent de classement, s'est exprimée:

«Lorsqu'elles obtiennent une libération conditionnelle de jour, nous essayons de les mettre en rapport avec le service des libérations conditionnelles de la région où elles se rendent. La John Howard Society a mis sur pied un groupe qui vient visiter les détenues une fois par semaine et les informe des possibilités offertes par le Centre de main-d'oeuvre de la ville où elles vont. Toujours par l'entremise du Centre de main-d'oeuvre, ce groupe peut prendre pour elles les dispositions nécessaires pour leur inscription à un cours particulier, donné dans un collège communautaire de la région» (21:123).

664. Dans une récente déclaration, Lorraine Berzins, coordonnatrice du rapport périodique sur les délinquantes a dénoncé les raisons de l'absence d'établissements appropriés, de centres de libération, de programmes et de services de traitement pour les femmes:

«On dit toujours que, si seulement il y avait moins d'hommes, on pourrait vraiment faire quelque chose. Quelle paradoxe! Ici, il n'y a qu'un petit nombre de femmes, et plutôt que de profiter de la situation, nous nous en servons comme prétexte pour ne rien faire, alléguant que le nombre ne justifie pas les ressources. Nous avons une occasion rêvée de travailler avec chaque personne et de mettre au point des façons nouvelles et valables de régler les problèmes.

«En réalité, l'établissement de programmes à l'intention des détenues pourrait servir de projet pilote pour le traitement des problèmes de certains hommes.

"Most recognize that women with long sentences have different needs for programs than the short sentences that enter provincial jails. Resources must be provided for their rehabilitation and preparation for return to society after a long absence from the mainstream." (*Liaison*, April, 1977, p. 5).

665. The life skills programs (total cost \$4000 a year) was cancelled for budgetary reasons. The program was started in Saskatchewan to teach people how to live successfully and make life more comfortable on whatever is available. One of the best segments of a worthwhile program is based on a fundamental principle; people must learn in life how to communicate with each other, to listen effectively and to speak. Instead of knowing only aggressive behaviour, they learn to articulate and to act accordingly.

666. One woman spoke with resignation as though discrimination is acceptable if the excuse is shortage of funds:

"I think it was a beneficial course. I took it myself and I really liked it. That is one thing we are trying to get back. But it all boils down to money, you know" (21:111).

667. Money: \$4000 in a system that has had to pay \$2 million for riots that grew out of frustration, anger and lost hope.

668. The female offenders do not have adequate recreation, adequate programs, space for an activity centre. There seems to be remarkable indifference to a casual neglect of women's needs by both region and headquarters.

669. Director Chinnery stated:

"When we say, programs that are turned down, we are talking about the turning down of additional staff because, without the staff, we cannot run a program. We are talking about two basic things: not being able to obtain the activities building, and not having the staff to man the other programs. It is not so much a few thousand dollars for a particular course; it is a question of additional staff to create the new programs and additional facilities" (21:124).

670. The Inmate Committee discussed programs and their ambition to improve themselves so they can have useful lives outside:

"Women have shown a great interest in taking courses which would qualify them in highly trained skills. The institution, as it is now, lacks space to accommodate additional programs" (21:99).

«On convient généralement que les femmes condamnées à de longues peines d'emprisonnement ont, en matière de programmes, des besoins différents de celles qui entrent dans les prisons provinciales pour y purger de courtes peines. Après une aussi longue absence elles ont besoin qu'on les aide à se réadapter et à se réinsérer dans la société.» (*Liaison*, Avril 1977, page 5).

665. Le programme «Dynamique de la vie», qui coûtait environ \$4,000 par an, a été annulé pour des raisons budgétaires. Il avait été inauguré en Saskatchewan pour enseigner aux détenus comment réussir leur vie et comment tirer profit des possibilités qui leur sont offertes. Tout programme valable se fonde sur certains principes fondamentaux: ainsi, chacun doit apprendre à communiquer, à écouter les autres et à s'exprimer. Au lieu de n'agir qu'agressivement, il faut apprendre à s'extérioriser et à se comporter en conséquence.

666. Ainsi, une détenue parlait avec résignation, comme si la discrimination était acceptable quand les ressources financières sont insuffisantes:

«Je pense que c'est un cours profitable. Je l'ai moi-même suivi et je l'ai vraiment apprécié. C'est quelque chose qu'on essaie ensuite de retrouver. Mais que peut-on faire quand il n'y a pas d'argent» (21:111).

667. On a refusé d'investir \$4,000 dans un programme alors qu'il a fallu payer deux millions de dollars pour réparer les dommages causés par des mutineries qui étaient le fruit de la frustration, de la colère et des espoirs perdus.

668. Les délinquantes n'ont pas de loisirs, de programmes appropriés ni de locaux pour un centre d'activités. Les administrations régionales et centrale semblent peu se soucier des besoins des détenues et elles vont même jusqu'à les négliger totalement.

669. A ce propos, le directeur Chinnery s'est exprimé en ces termes:

«Lorsque nous parlons de programmes mis à l'écart, nous parlons, en fait, du refus d'accroître le personnel puisque, sans personnel, il est impossible de mettre en oeuvre un programme. Il y a deux éléments primordiaux: impossibilité d'obtenir les locaux pour loger le programme et le fait que notre personnel soit insuffisant pour appliquer les autres programmes. Il ne s'agit pas vraiment de l'impossibilité d'obtenir quelques milliers de dollars de plus pour un programme précis, mais plutôt d'avoir le personnel supplémentaire qui sera chargé de créer de nouveaux programmes et d'obtenir des locaux supplémentaires» (21:124).

670. Le Comité de détenues a discuté des programmes et de la volonté des femmes de s'améliorer pour pouvoir mener une vie utile après leur libération:

«Les détenues se sont montrées très intéressées à suivre des cours qui pourraient les rendre capables de pratiquer des métiers très spécialisés. L'institution, telle qu'elle existe actuellement, souffre d'un manque d'espace pour mettre en oeuvre les programmes supplémentaires» (21:99).

Both the Inmate Committee and the staff members stressed the need for an activity centre.

671. The brief of the Inmate Committee said it better than all the reports of women's groups or penitentiary writers:

"There are many needs here which, in the past, have not been dealt with. The lack of response has been rationalized by the fact that we are a small minority in comparison with other federal institutions and, therefore, our needs are not as important as those where the numbers are greater.

"To be more specific, it should be noted that here we are talking in terms of finance. The response is: the male units require much more money to meet their needs due to their greater population. This is to say that, because our count is inferior, we are not entitled to the finances we need to fund our programs, some of which are the same as those in the male units.

"Furthermore, it should be noted that in spite of the fact that our needs have not been met, the women have been making do with what they have in the best way they can. They have shown a great amount of responsibility in terms of coping with the situation as opposed to the other maximum-security units in Canada. This is a very strong point with us, and should be seriously considered as we go over the needs listed by the Inmates' Committee on behalf of the population.

"It is our hope that these concerns will be given serious consideration and that we will not be sloughed off again as a minority group whose needs in no way compare with those populations which are greater. This group which has waited so long and been sloughed off for so long have also waited quietly and maintained their dignity in spite of the lack of response they have received" (21:98-101).

672. To sum up, we turn to Director Chinnery:

"The other day someone gave me a little saying, which I think is very appropriate: there is nothing so unequal as the equal treatment of unequals. I subscribe to that" (21:119).

Recommendation 55

An immediate beginning must be made on phasing out the Prison for Women. Until the phaseout is complete, facilities and space must be provided immediately for an activity centre, and the life skills program must be restored.

As a replacement for the present Prison for Women small cottage-type institutions or village clusters must be established in at least three regions of Canada, with adequate programs to prepare women for release. Where security is required, it should be provided *only* on the perimeter, or for the very small group that requires it.

Le Comité de détenues et les membres du personnel insistent sur l'urgence de créer un centre d'activités.

671. Mieux que n'importe quel autre rapport d'associations féminines ou de spécialistes en criminologie, le mémoire du Comité de détenues traduit bien leur opinion:

«Dans le passé, un bon nombre de besoins sont restés lettre morte. On nous servait comme prétexte le fait que notre nombre était restreint par rapport aux autres institutions fédérales; et que par conséquent, nos besoins n'étaient pas aussi pressants, que ceux des institutions plus importantes.

«Pour être plus précis, nous vous ferons remarquer que nous parlons d'argent. On nous répond: à cause du nombre de détenus, les pénitenciers pour hommes ont besoin de plus d'argent pour répondre aux besoins. Ce qui revient à dire que, parce que nous sommes en nombre inférieur, nous n'avons pas droit à l'argent dont nous avons besoin pour financer nos programmes, dont certains sont semblables à ceux des pénitenciers pour hommes.

«De plus, on doit également remarquer qu'en dépit du fait qu'on ne peut répondre à nos besoins, les femmes se sont accommodées le mieux possible des «moyens du bord». Elles ont fait preuve d'un sens aigu des responsabilités en faisant face à la situation par rapport aux autres pénitenciers à sécurité maximale du Canada. C'est un argument très positif en notre faveur dont on devrait tenir compte lorsque viendra le moment de passer en revue les besoins formulés par le Comité des détenues au nom de la population du pénitencier.

«Nous espérons que ces préoccupations feront l'objet d'un examen attentif, et qu'elles ne seront pas rejetées du fait qu'elles proviennent d'un groupe minoritaire dont les besoins ne peuvent se comparer à ceux des groupes plus importants. Ce groupe de détenues, qui a attendu longtemps et qui a été bafoué à maintes reprises, n'a jamais perdu son sang-froid, gardant toujours sa dignité en dépit de l'absence de réponse des autorités» (21:98-101).

672. En conclusion, nous citons le directeur Chinnery:

«Quelqu'un me citait l'autre jour une maxime qui traduit bien ma pensée: Il n'a rien de plus ingrate qu'un traitement juste des inégaux. Je partage entièrement cette idée» (21:119).

Recommendation 55

On devrait commencer immédiatement le «*Phasing out*» de la Prison des femmes. En attendant sa complète disparition, on devrait fournir dès maintenant des installations et des locaux pour loger le centre d'activités récréatives; en outre, le programme «*Dynamique de la vie*» doit être rétabli.

Comme substitut à la Prison des femmes, on devrait créer de petits établissements ou de petits groupes d'établissements qui ressembleraient à des chalets dans au moins trois régions du Canada; ces établissements pourraient offrir des programmes de préparation à la libération des détenues. On limiterait la présence des agents de sécurité aux secteurs périphériques de ces établissements ou aux seuls groupes qui ont besoin d'être surveillés étroitement, et ce, uniquement en cas de nécessité.

If there are not enough women for government-operated Community Correctional or Release Centres to be established, alternative residential arrangements or resources in the community must be found and used. Private homes could be recognized by the National Parole Service as Community Resource Centres for women on day parole.

673. In Chapter IV the Sub-Committee suggested that the Fauteux Report's recommendation of the extension of federal jurisdiction be seriously studied. This proposal has a special importance in relation to female inmates because the extension of federal jurisdiction and especially the re-inclusion of federal inmates who have been located in provincial institutions would be the most obvious way of increasing the number of federal female inmates to the point where there are enough to fill federal institutions and programs.

Institutions for Non-Cooperative Inmates

674. There are comparatively few inmates who, given proper direction and a realistic choice, would not do all they could to participate in and cooperate with a reformed correctional program such as we have outlined. Where non-cooperative situations occur, however, the Penitentiary Service must have an alternative that keeps the few from destroying the opportunities and hopes for personal reformation pursued in good faith by the many. Several special institutions should be maintained for those who choose to reject what is otherwise available.

675. The special correctional institutions we have in mind would house the 3-4% of the inmate population who are seriously disruptive and dangerous, and would replace the "special handling units" which the Canadian Penitentiary Service is currently implementing on a regional basis.

676. Such institutions should provide all the services of other maximum security institutions and offer the opportunity to their inmates to earn their way back into the mainstream of corrections. Moreover a special program should be developed for these inmates along the lines originally envisaged for the Correctional Development Centre in Quebec in 1973. The program would then employ progressive measures such as the Therapeutic Community and the Living Unit Concept. Occupational training would be provided in such areas as mass production workshops, repair workshops, and formal education.

Recommendation 56

For individuals who have persistently resisted discipline, work and socialization, a limited number of special correctional units should exist. These institutions should have all the programs and services of other maximum institutions, including the Therapeutic Community.

Protective Custody

677. It is necessary in most penitentiaries to divide prisoners into two groups: the "general population" and the "protective

Si le nombre de détenues n'était pas suffisant pour justifier la création de centres communautaires de correction ou de centres de résidence communautaire, il faudrait trouver et mettre en oeuvre d'autres solutions de rechange pour loger les détenues dans la collectivité. Des résidences privées pourraient être reconnues officiellement par la Commission nationale des libérations conditionnelles comme centres communautaires pour les détenues en libération de jour.

673. Au chapitre IV le Sous-comité a suggéré que la recommandation du rapport Fauteux concernant l'extension de la compétence fédérale soit sérieusement étudiée. Cette recommandation est particulièrement importante, en l'occurrence, car, en assurant la réintégration dans les pénitenciers fédéraux des prisonnières qui avaient été placées dans les prisons provinciales, elle permettrait aux détenues d'être suffisamment nombreuses pour justifier l'établissement de programmes appropriés et l'existence des établissements fédéraux.

Institutions pour les détenus difficiles

674. Bien orientés et face à un choix raisonnable, beaucoup de détenus s'efforceraient de participer ou de collaborer à un programme correctionnel réformé, comme celui que nous avons décrit. Toutefois, comme il n'y a pas toujours collaboration, le Service des pénitenciers doit pouvoir empêcher les quelques récalcitrants qui s'y livrent d'étouffer les possibilités et les espoirs de réforme personnelle que poursuivent, de bonne foi, un grand nombre d'autres détenus. A cette fin, il faudrait conserver plusieurs pénitenciers spéciaux pour ceux qui optent pour le rejet des possibilités offertes.

675. Ces établissements accueilleraient les 3 à 4% de détenus qui sont particulièrement indisciplinés et dangereux et remplaceraient les unités spéciales de correction que le Service canadien des pénitenciers met actuellement sur pied à l'échelon régional.

676. Ces établissements devraient offrir tous les services qui existent dans les pénitenciers à sécurité maximale et fournir aux détenus qui y sont incarcérés la possibilité de regagner les prisons normales. Il faudrait en outre élaborer un programme spécial pour ces détenus en s'inspirant des recommandations envisagées antérieurement pour le Centre de développement correctionnel établi au Québec en 1973. On pourrait même recourir à des mesures de nature progressiste, telles la création de communautés thérapeutiques ou l'adoption du concept d'unités résidentielles. La formation professionnelle serait donnée dans des ateliers de production à grande échelle, des ateliers de réparation et dans des salles de cours.

Recommandation 56

Il conviendrait de créer, pour les individus qui ont constamment refusé toute forme de discipline, de travail et d'intégration sociale, un certain nombre d'unités spéciales de correction. Celles-ci devraient offrir aux détenus tous les programmes et les services qui existent déjà dans les autres institutions à sécurité maximale, y compris la communauté thérapeutique.

La dissociation pour fins de protection

677. Dans la plupart des pénitenciers, il est nécessaire de répartir les prisonniers en deux groupes: «la population géné-

custody" inmates. An individual is put into protective custody for the reasons implied by the name: he is, or believes himself to be, in physical danger from his fellow inmates. Those most commonly placed in protective custody are sexual offenders—pedophiles, rapists and the like. This reflects the establishment of a basic status system in the penitentiary. Sexual offenders comprise a minority of inmates and, through being placed at the bottom of the prison ladder, they thereby enable the rest of the prisoners to stand slightly higher in the esteem of others as well as in their own minds.

678. The other main group in protective custody is made up of those inmates who have cooperated with the justice system by testifying against their fellows in prison disciplinary hearings or as a Crown witness in any trial, have been or are suspected of being informers, or have simply been too open, cooperative or friendly with the staff and so have violated the inmates' "code".

679. Protective custody also contains a few men who are marked for revenge by someone they have offended in the past, either for the reasons we have given or for any other reason that is meaningful in terms of the basic premises of the prison sub-culture.

680. All these people are in grave danger in a penitentiary. When the controls break down, as occurs in a riot, they are likely to be mutilated or killed by the general population, as has happened in the past. In the Kingston Riot, two were murdered and sixteen maimed.

681. Even under normal circumstances there is a continuing security problem with respect to the programs for protective custody inmates, or to any movement of such persons anywhere in the penitentiary. It has not been thought practicable to provide duplicate facilities for visiting, exercise and so on for protective custody inmates. Often being in protective custody therefore results in minimizing such privileges as may be available in an already minimal situation. Another result is exposure of protective custody inmates to the general population in visiting rooms, the waiting room of the prison hospital and other areas. Given that in some prisons the staff attempt wherever possible to have a glass or barred partition between themselves and the inmates, this means that the protective custody inmate can only see a visitor or obtain medical attention at the possible risk of his life.

682. We heard evidence from several sources indicating that the staff sometimes also tend to treat these men as the lowest status group, refusing to extend themselves in any way to meet their needs and treating them with general contempt.

683. The necessity for protective custody, and the definition of who requires protection, are neither uniform nor universal features of imprisonment. In some jurisdictions in the United States of America, persons convicted of sexual offences are able to move freely among the general population. In at least one Canadian institution not under the Canadian Penitentiary

rale» et les détenus «dissociés pour fin de protection». Cette dernière catégorie devrait inclure ceux qui sont ou qui s'estiment physiquement menacés par leurs co-détenus. Parmi eux, notons les délinquants sexuels, les pédérastes, les personnes inculpées pour viol, etc. Cette distinction traduit l'existence d'un système de classe parmi les prisonniers d'un pénitencier. Les délinquants sexuels constituent une minorité qui, en se situant au bas de l'échelle carcérale, permet au reste de la population en réclusion de jouir d'un surcroît d'estime tant vis-à-vis des autres que vis-à-vis d'eux-mêmes.

678. Parmi les autres détenus qui sont placés en dissociation pour fins de protection, mentionnons ceux qui collaborent avec les pouvoirs judiciaires en témoignant contre leurs co-détenus au cours d'audiences disciplinaires ou dans un procès quelconque; les délateurs ou ceux qui sont soupçonnés de l'être; ceux qui sont trop ouverts, trop conciliants ou trop intimes avec le personnel des pénitenciers; ou ceux qui violent tout simplement le «code» des détenus.

679. On place également en dissociation pour fins de protection certains détenus sur lesquels quelqu'un qu'ils auraient offensé par le passé fait peser des menaces soit pour des raisons que nous avons déjà exposées, soit pour toute autre raison qui s'explique dans le contexte de la sous-culture carcérale.

680. Tous ces détenus courent de graves dangers dans un pénitencier. En cas de mutinerie, lorsque les mesures de contrôle sont inopérantes, ils risquent d'être grièvement blessés ou même d'être tués, comme cela s'est d'ailleurs déjà produit. Au cours de la mutinerie de Kingston, deux détenus ont été tués et seize autres gravement blessés.

681. Même dans des conditions normales, le problème de la sécurité se pose en permanence à propos des programmes de travail et de socialisation des détenus placés en dissociation pour fins de protection ainsi que de leurs déplacements dans le pénitencier. Il s'avère peu pratique, voire difficilement réalisable, de prévoir des installations distinctes pour les visites et les exercices de ces détenus. Ainsi, il arrive souvent que les privilèges des détenus placés en dissociation pour fins de protection soient beaucoup plus restreints qu'ils ne le seraient dans des circonstances normales. Il faut également souligner que ces détenus courent de graves risques lorsqu'ils se trouvent en présence d'autres détenus dans les salles de visite, les salles d'attente de l'infirmerie ainsi que dans d'autres secteurs. Étant donné que dans certaines prisons le personnel cherche, dans la mesure du possible, à s'isoler des détenus par une vitre ou des barreaux, les détenus placés en dissociation pour fins de protection ne peuvent recevoir de visites ou de soins médicaux qu'au péril de leur vie.

682. Les dépositions que nous avons recueillies indiquent que le personnel a quelque fois tendance à traiter ces hommes comme des individus de second ordre en refusant de répondre à leurs besoins et en les traitant même avec mépris.

683. La nécessité de la dissociation pour fins de protection et la classification des détenus pour lesquels elle se justifie n'est ni statique, ni uniformisée à l'intérieur du système pénitentiaire. Dans certaines régions des États-Unis, les personnes inculpées de délits sexuels peuvent se mêler librement à la population. Au Canada, dans au moins un établissement qui ne

Service (Oak Ridge), although it houses men who fairly represent a cross-section of any penitentiary population, the substitution of wise and humane penology for force and repression has successfully eliminated the need for protective custody entirely.

684. In the long run, we are convinced that penitentiaries, through appropriate reforms to correctional practices, can also substantially reduce or eliminate most protective custody requirements. The danger faced by these men, however, is not in the long run, but immediate, and a short-term solution must be sought. The suffering imposed on individuals in protective custody is certainly not authorized by Canadian law nor contained in the lawful sentence of any court.

685. What happens to men in protective custody is intolerable. Corrective action now is required.

Recommendation 57

A small number of maximum security institutions, should be used exclusively for inmates who require protective custody. Each such institution should have a section designated as medium security.

Mentally Disturbed Inmates

686. One of the failings of our criminal justice system is its complete mismanagement of the problem of mentally disturbed inmates. The present narrow, legalistic definition of insanity used by the courts has resulted in a large number of mentally ill offenders being sentenced to terms in penitentiaries, where they receive no real help at all, and are often, in fact, made even more unstable by the pressures and tensions of institutional life. Even those fortunate enough to escape prison sentences by being placed in provincial mental hospitals or C.P.S. Psychiatric Centres are less than adequately treated. Clearly our whole approach to crime and insanity must be reconsidered.

687. In dealing with a person accused of a criminal offence—particularly those accused of crimes of violence or sexual offences—the court should have the power to order a psychiatric assessment before initiating trial procedures. This assessment would be carried out by two psychiatrists, one appointed by the prosecution and one by the defence. If these psychiatrists found no evidence of serious mental illness, the usual trial procedures would be followed. If, however, the psychiatrists did find evidence of mental illness, the court could then remand the accused to a mental hospital for further assessment. The staff at the psychiatric hospital would determine whether or not the accused was suffering from an illness serious enough to warrant hospitalization and capable of being treated. If they found the accused to be of basically sound mind, he would be dealt with in the usual manner, with the court taking the hospital's recommendations into account when passing sentence. If on the other hand, the accused was

relève pas du Service canadien des pénitenciers (Oak Ridge), on a adopté des mesures pénales humaines au lieu de la répression et de la force, même si sa population carcérale représente un échantillonnage assez juste de la population carcérale, et il n'est ainsi plus nécessaire d'avoir recours à la dissociation pour fins de protection.

684. Nous sommes convaincus qu'à long terme, les pénitenciers, grâce à une réforme judicieuse des méthodes correctionnelles en vigueur, pourront également réduire, voire éliminer les cas qui nécessitent la dissociation pour fins de protection. Cependant, comme les détenus ainsi isolés font face à un danger immédiat, il convient d'adopter des solutions dans les plus brefs délais. Il va sans dire que ni les peines prononcées par les tribunaux au Canada, ni les lois en vigueur ne justifient les souffrances imposées aux intéressés.

685. Le sort réservé aux détenus placés en dissociation pour fins de protection est tout simplement inadmissible. L'adoption immédiate de mesures correctives s'impose à cet égard.

Recommandation 57

Un nombre restreint d'institutions à sécurité maximale devrait être réservé exclusivement aux détenus qui doivent être placés en dissociation pour fins de protection. Chacune de ces institutions devrait comporter un secteur à sécurité moyenne.

Détenus souffrant de troubles mentaux

686. L'une des plus sérieuses lacunes de notre système de justice criminelle est son incapacité totale à résoudre le problème des détenus souffrant de troubles mentaux. Les tribunaux, se fondant sur la définition stricte et étroite de la démence qu'ils utilisent actuellement, ont condamné un grand nombre de délinquants souffrant de troubles mentaux à l'emprisonnement dans des pénitenciers où ils ne reçoivent aucune aide véritable et où leur santé mentale se détériore davantage du fait des pressions et des tensions causées par l'existence en milieu carcéral. Même ceux qui ont la bonne fortune d'échapper à l'emprisonnement et d'être placés dans des hôpitaux psychiatriques provinciaux ou dans des centres psychiatriques du Service canadien des pénitenciers reçoivent un traitement qui laisse à désirer. Manifestement, toutes nos conceptions concernant la criminalité et la folie doivent être reconsidérées.

687. Dans le cas d'un individu accusé d'un délit criminel, et notamment dans le cas de ceux qui sont accusés de crimes violents ou sexuels, le tribunal en cause devrait avoir la possibilité d'ordonner un examen psychiatrique avant d'entamer la procédure judiciaire. Deux psychiatres, l'un représentant l'accusation et l'autre la défense, seraient chargés d'effectuer cet examen. S'ils ne décèlent aucun symptôme de maladie mentale, la procédure judiciaire ordinaire suivra son cours. Par contre, s'ils diagnostiquent une maladie mentale, le tribunal pourra alors diriger l'accusé vers un hôpital psychiatrique pour qu'il y subisse un examen plus complet. Le personnel de l'hôpital psychiatrique déterminera alors si l'accusé souffre d'une maladie suffisamment grave pour justifier une hospitalisation et si son état peut s'améliorer par un traitement. S'il trouve l'accusé mentalement sain d'esprit, celui-ci sera traité de façon normale et le tribunal tiendra compte des recommandations des psychiatres dans la détermination de la sentence.

found to be suffering from a serious, treatable mental illness, the court would have the authority to place him under the care of a mental institution, holding all charges against him in abeyance. If and when the psychiatric staff at the hospital determined that the individual had been successfully treated, he would be brought again before the court, which would decide whether or not to approve his release, and what action it wished to take on the charges against him.

688. Such an approach would have the advantage of screening mentally ill offenders from the criminal process—in which they do not belong—and placing them in the hands of those agencies which may appropriately deal with them. But it would also involve the redefinition of the role of the Regional Psychiatric Centres presently operating within the federal penitentiary system.

689. In making our suggestion in regard to the treatment of mentally disturbed inmates, we envisage these institutions playing a more efficient and vital role than they do at present. Since many mental hospitals are reluctant to accept "criminally" insane patients—those who have been involved in violent offences—the Psychiatric Centres should be designed to serve them. Their populations would consist of individuals remanded to them by the courts as being unfit to stand trial for their actions, and inmates transferred to them from the penitentiaries for treatment. But, if they are to function in this way, it is obvious they must be withdrawn from the jurisdiction of the C.P.S., since they must be free to function as mental institutions rather than prisons. They should, in fact, be placed under the jurisdiction of the federal Department of Health and Welfare.

690. Such a move will, of course, mean that there will be some overlap in the operations of the Psychiatric Centres and the provincial mental hospitals, such as those at Penetanguishene in Ontario and Pinel in Quebec, both of which do at present deal with a number of "criminally" insane patients. To prevent any duplication of effort, the provincial and federal governments should work out plans and cost-sharing agreements with a view to establishing a consistent mental health care service for prisoners across the country.

691. But these centres will not solve all the problems of dealing with mentally disturbed offenders. There are doubtless a good number of inmates who, though not actually insane, are suffering from personality disorders which must be dealt with during their incarceration in the federal prison system. It is for this reason we have recommended the development of therapeutic communities in some of our penitentiaries, and will, in the following section, give special attention to the problem of sex offenders.

Recommendation 58

Regional Psychiatric Centres should be withdrawn from the jurisdiction of the Penitentiary Service and placed under the federal Ministry of Health and Welfare. Discussions should be held with the provinces to coordinate federal and provincial mental health services.

Mais si les psychiatres estiment que l'accusé souffre d'une maladie mentale grave, mais curable, le tribunal sera autorisé à confier le délinquant à une institution psychiatrique, en suspendant les accusations qui pèsent contre lui. Lorsque le personnel de l'hôpital psychiatrique estimera que l'individu a reçu un traitement satisfaisant, il comparaitra de nouveau devant le tribunal qui pourra approuver sa libération ou s'y opposer, et décider des mesures à prendre en ce qui concerne les accusations portées contre lui.

688. Cette façon de procéder aurait l'avantage d'éviter aux malades mentaux un procès criminel qu'ils ne sont pas en état de subir et de leur assurer les soins dont ils ont besoin. Dans cette optique, il convient également de redéfinir le rôle des centres psychiatriques régionaux au sein du système pénitentiaire canadien.

689. Nous estimons que ces établissements devraient jouer un rôle plus efficace et plus important dans le traitement des détenus souffrant de troubles mentaux. Comme de nombreux hôpitaux psychiatriques hésitent à accepter des patients qui ont été jugés coupables de crimes violents, ces derniers devraient pouvoir être envoyés dans des centres psychiatriques. La clientèle de ces centres comprendrait les personnes jugées incapables par les tribunaux de subir un procès et les détenus transférés des pénitenciers pour traitement. Mais si telle doit être la vocation de ces établissements, il est évident qu'ils ne pourront plus relever du Service canadien des pénitenciers s'ils doivent fonctionner librement en tant qu'établissements psychiatriques et non en tant que prisons. De ce fait, ils devraient plutôt relever de la compétence du ministère fédéral de la Santé et du Bien-être social.

690. Naturellement, une telle mesure impliquerait un certain chevauchement dans le fonctionnement des centres psychiatriques et des hôpitaux psychiatriques provinciaux, comme ceux de Penetanguishene en Ontario et Pinel au Québec, qui traitent actuellement un certain nombre de patients jugés coupables de délits criminels. Pour éviter tout double emploi, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient établir des plans et des accords de partage des frais en vue d'établir un service efficace de santé mentale pour les détenus dans l'ensemble du pays.

691. Ces centres ne résoudre malheureusement pas tous les problèmes que posent les délinquants souffrant de troubles mentaux. Il existe sans doute un certain nombre de détenus qui, bien que n'étant pas effectivement des malades mentaux, souffrent de problèmes personnels qui doivent être traités pendant leur incarceration dans une prison fédérale. C'est pourquoi nous avons recommandé la création de centres thérapeutiques dans certains de nos pénitenciers. Les paragraphes suivants traiteront essentiellement des problèmes relatifs aux délinquants sexuels.

Recommandation 58

Les centres psychiatriques régionaux ne doivent plus relever du Service canadien des pénitenciers, mais du ministère fédéral de la Santé et du Bien-être social. Des discussions devraient être entamées avec les provinces en vue de coordonner les services fédéraux et provinciaux de santé mentale.

Sexual Offenders

692. The majority of inmates imprisoned for sexual offences currently live within protective custody units in all the maximum institutions across the country. Since the general programs of these units are probably already limited, one can easily understand that the methods of treatment intended for this category of offenders are almost non-existent.

693. Of a total of 892 inmates considered sexual offenders in 1977, only 71 participate in some sort of program, however limited, as the following table illustrates.

	Number of Inmates taking part in Programs for Sexual Offenders	
	Inmates	Length of Program
Pacific	30	6 months
Prairies	10	10 weeks
Ontario	16	4 months
Quebec	15	4 weeks
Atlantic	0	—

694. Mrs. Carole Anne Searle, who appeared before the Sub-Committee, participated in the development of a special treatment program designed for these inmates which has been presented to the C.P.S. It involved the creation of a special treatment unit in which a pilot project involving 20 inmates would be implemented. This institution would be able to receive a greater number of inmates as the program progressed.

695. Canadian sexual offenders are mainly composed of individuals incarcerated for rape, and according to experts this type of inmate is most easily treated. Mrs. Searle is in favor of the method used at Fort Steilacoom in Washington State where the success rate is quite high. The Sub-Committee, having had the opportunity of visiting the Fort Steilacoom institution, fully approves the implementation of such a program in Canada within a separate institution, preferably outside the penal environment. The system would work best if the cooperation of the bench and of the provincial attorneys general could be obtained with respect to sentencing.

696. The treatment, which is on a voluntary basis, comprises intensive sessions of group therapy spread over a period of 18 months. Even the spouses of the inmates take part in the therapeutic process, supervised by professionals. The success rate of the Fort Steilacoom program is in the range of 89 per cent, and the habitual offenders most often commit subsequent crimes against property rather than crimes of a sexual nature. The only program at all similar to this one that is currently implemented is at the Regional Psychiatric Centre at Abbotsford, British Columbia, during the six months preceding the end of the inmate's sentence. Considering the length of sentences, this program is altogether inadequate.

Les délinquants sexuels

692. La majorité des détenus incarcérés pour délit sexuel logent actuellement dans des unités de dissociation dans tous les pénitenciers à sécurité maximale du Canada. Compte tenu du nombre restreint de programmes généraux appliqués dans ces unités, la carence quasi-totale du traitement réservé à cette catégorie de délinquants s'explique facilement.

693. Sur les 892 détenus considérés comme des délinquants sexuels en 1977, à peine 71 d'entre eux sont inscrits à un programme quelconque, comme l'indique le tableau suivant:

	Nombre de détenus participant à des programmes destinés aux délinquants sexuels	
	Détenus	Durée du Programme
Pacifique	30	6 mois
Prairies	10	10 semaines
Ontario	16	4 mois
Quebec	15	4 semaines
Maritimes	0	—

694. M^{me} Carole Anne Searle, qui a comparu devant le Sous-comité, a participé à l'élaboration d'un programme de traitement spécial destiné à ces détenus lequel a été présenté au SCP. Ce programme proposait l'aménagement d'une unité de traitement spéciale et la mise sur pied d'un projet pilote faisant appel à la participation de vingt détenus. Dès que le programme aurait pu faire ses preuves, l'établissement aurait pu augmenter le nombre de détenus admis à y participer.

695. Au Canada, le groupe des délinquants sexuels se compose en majeure partie de détenus reconnus coupables de viols. Les spécialistes estiment que c'est la catégorie la plus facile à traiter. M^{me} Searle préconise la méthode utilisée à Fort Steilacoom, dans l'État de Washington, car le taux de réussite y est très élevé. Les membres du Sous-comité, qui ont eu l'occasion de visiter cet établissement, approuvent entièrement l'application d'un tel programme au Canada dans un établissement distinct de préférence du milieu pénal. Les chances de réussite seront d'autant plus élevées si la magistrature et les procureurs généraux des provinces réussissent à s'entendre au sujet de l'imposition des peines.

696. Ce traitement qui n'est appliqué qu'avec le consentement des détenus, comporte des séances intensives de thérapie de groupe réparties sur une période de 18 mois. Les épouses des délinquants sexuels sont autorisées à participer au programme sous la surveillance de spécialistes en la matière. Le taux de réussite du programme de Fort Steilacoom se situe à 89% et les récidivistes commettent le plus souvent des infractions contre la propriété, et non des délits à caractère sexuel. Le seul programme qui s'y apparente au Canada est actuellement administré au Centre psychiatrique régional d'Abbotsford en Colombie-Britannique et les détenus y participent au cours des six derniers mois de leur sentence. En raison de la durée des peines, ce programme se révèle totalement inadéquat.

Recommendation 59

There should be several separate institutions for the treatment of sex offenders, since their therapy needs are distinctive from those of other inmates with personality disorders. Admission should be on a voluntary basis.

Inmate Drug Addicts

697. Society has many excuses for the growing legal and illegal use of drugs. But whatever the excuse, the problem has proliferated in Canada to the point where the criminal justice system has become so overburdened by it that in areas like Vancouver, where traditionally two-thirds of the drug culture has been centered, the system is fracturing.

698. Today the drug scene is not the one-drug problem, which was serious in itself. Added to the huge heroin population are the users of cocaine, marijuana, hashish, opium, methamphetamines ("speed"), LSD, and barbiturates in dangerous—even fatal—combinations.

699. In the reform-conscious era of the 1960s the Canadian Penitentiary Service tried to find solutions, or at least insights into the problem. It looked for innovative ways to deal with it within the criminal justice system. A special medium security complex opened in that year—one for 350 men and a second for 150 women—at Matsqui, that would meet the needs of the day, even if Part II of the Narcotic Control Act were proclaimed. It was felt that Matsqui, without bars, and with rooms instead of cells, open contact visiting with family and friends, group living units, education and work programs, might produce answers. A small pilot project was set up as a psychiatric-medical therapeutic community; the other part of the institution experimented with self determination for inmates in their own planning and decision-making, something that is most difficult for people who find life easiest in a regimented prison system.

700. The National Parole Service set up a staff in Abbotsford near the prison as part of the team on the preparation for release and the first after-care programs for addicts. Until that time, addicts rarely were allowed parole. Research teams were set up to study the impact of the programs.

701. However, in 1970 Matsqui, as a drug treatment centre, reverted to being just another medium security institution. The women's unit had only 35 to 40 inmates. It closed, in part, because the courts were not sending enough inmates to justify the program. It was later converted into a psychiatric centre for the Penitentiary Service.

702. Whenever drug addicts came before the Sub-Committee, they urged that drug programs be introduced into the prison to assist them in preparation for their release, and that

Recommandation 59

Plusieurs institutions distinctes devraient offrir des programmes destinés aux délinquants sexuels puisque leurs besoins en matière de traitement sont particuliers. Seuls les détenus qui y consentent pourraient y participer.

Les détenus toxicomanes

697. La société justifie de plusieurs façons l'usage légal ou illégal croissant des stupéfiants. Quelle que soit l'excuse qu'on invoque, le problème a pris une telle ampleur au Canada que dans des régions comme Vancouver où les deux tiers du monde de la drogue se concentre traditionnellement, le système de justice criminelle est totalement débordé.

698. Aujourd'hui, le problème ne tient plus comme autrefois à un seul type de stupéfiant, ce qui était déjà grave. Au grand nombre d'héroïnomanes s'ajoutent les consommateurs de cocaïne, de marijuana, de hashish, d'opium, de méthamphétamines (*speed*), de LSD, de barbituriques dont l'usage combiné peut parfois se révéler fatal.

699. Au cours de la période de réforme des années 1960, le Service canadien des pénitenciers a tenté de résoudre ou du moins de chercher des solutions à ce problème. Il s'est efforcé de trouver de nouvelles façons de l'aborder dans le cadre du système de justice criminelle. Un complexe à sécurité moyenne destiné aux toxicomanes a ouvert ses portes en 1965 à Matsqui. Il comportait un établissement pour 350 hommes et un autre pour 150 femmes. Ce complexe visait à répondre aux besoins qui se faisaient alors sentir, même si la partie II de la Loi sur les stupéfiants n'avait pas été adoptée. On croyait que l'établissement Matsqui, sans barreaux, doté de chambres à la place de cellules, ouvert aux familles et aux amis des détenus, doté d'unités résidentielles ainsi que de programmes d'enseignement et de travail pouvait apporter certaines réponses. Un petit projet pilote de communauté thérapeutique, psychiatrique et médical a été établi alors qu'un autre groupe de la population de l'établissement participait à une expérience d'auto-détermination dans la planification du mécanisme de prise de décision, entreprise très difficile pour des personnes qui ont l'habitude de trouver la vie plus facile dans un système carcéral réglementé.

700. Le Service des libérations conditionnelles a détaché à Abbotsford, non loin de la prison, certains éléments de l'équipe chargée de préparer les programmes de libération et de traitement suivi des toxicomanes. En effet jusque là, les toxicomanes ne bénéficiaient que très rarement de la libération conditionnelle. Des équipes de chercheurs ont été constituées pour étudier l'incidence de ces programmes.

701. Toutefois, en 1970 l'établissement de Matsqui qui était un centre de traitement des toxicomanes dégénéra en établissement à sécurité moyenne. L'unité des femmes qui ne comportait que 35 à 40 détenues a été fermée parce que les tribunaux n'y envoyaient pas suffisamment de détenues pour justifier le programme. L'unité a ensuite été convertie en centre psychiatrique du Service pénitentiaire.

702. Chaque fois que des toxicomanes ont comparu devant le Sous-comité, ils ont insisté sur le traitement de la toxicomanie dans les prisons pour les aider à se préparer à leur

they be given time on parole in a treatment centre outside the prison before full release.

703. One woman inmate in Kingston Prison for Women, where 35 per cent of the inmates are there for drug-related offences, stated:

"For myself, I need follow-up treatment, definitely. I am an older addict, so I can speak only for myself, I need moral support—I can speak for everybody on that, I think we all need moral support. We need people behind us, maybe not to tell us what to do, but to guide us. And we definitely all need a chance. I do not think there is anybody in here who does not deserve or need the chance, especially if they want it and they are willing to go after it."

704. Another inmate added:

"At one time in this institution we did have a very satisfactory drug program... We were working in conjunction with the Ontario Hospital, and we had a fellow come in every week. It involved therapy, quite sophisticated therapy, and I felt that we were getting something out of it. I do not know exactly what happened, it was abandoned for some reason, I do not know whether it was financial, or what it was. It just seemed to fall by the wayside and we did not hear anything more about it..."

"I think the problem, too, is that the judges seem to be under the impression that there is therapy given to drug addicts. Maybe if they were made aware of the fact that there is no therapy, they could make a shorter sentence too" (21:107).

705. The Sub-Committee was well aware that the huge drug population in the B.C. Penitentiary, Matsqui, and in the Prison for Women is a major concern of the management of these institutions.

706. Probably the most useful overall approach is through the use of diversion programs to eliminate the necessity of imprisonment in the larger number of cases.

707. Another positive action that might assist addicts in their reform—when they are ready to change—is team work by the Penitentiary Service and the Parole Service in establishing therapy in prison and after-care programs.

708. In British Columbia, where the situation is most serious, there should be a special institution established for the treatment of drug addicts. To prevent this project from meeting the same fate as overcame the first such institution, careful arrangements should be made with the courts so that they will make full use of it. Since it is particularly important that a proper atmosphere be developed at this institution, all inmates taken into the program should be carefully screened, the

prochaine libération; ils ont également demandé qu'avant d'être remis définitivement en liberté on leur accorde une libération conditionnelle dans un centre de traitement situé à l'extérieur de la prison.

703. Une détenue de la Prison des femmes de Kingston, où 35% des détenues ont été condamnées pour des délits se rapportant à la toxicomanie a déclaré:

«En ce qui me concerne, j'ai absolument besoin d'un traitement suivi. Je suis toxicomane de longue date, je ne peux donc parler qu'en mon nom. J'aurais besoin d'une aide morale et à ce titre, je peux parler au nom de tout le monde, car, je crois que nous avons tous besoin d'une aide morale. Nous avons besoin d'être appuyées, cela ne signifie pas que l'on nous dise quoi faire mais que l'on nous guide et que l'on nous fasse confiance une fois. Je ne pense pas qu'il existe ici des personnes qui ne méritent pas ou qui n'aient pas besoin de se voir accorder cette confiance, tout spécialement si elles la désirent et si elles sont prêtes à la solliciter.»

704. Une autre détenue a ajouté:

«A un certain moment, nous disposions dans cet établissement d'un très bon programme de traitement de la toxicomanie. Nous travaillions de concert avec l'*Ontario Hospital* et un employé nous rendait visite chaque semaine. Le programme comportait une partie thérapeutique complexe mais qui, du moins à mon avis, nous était fort bénéfique. Je ne sais pas exactement ce qui s'est produit; le programme a été abandonné pour une raison quelconque, je ne saurais dire si c'est pour des raisons financières ou autres. Il a simplement été mis de côté et nous n'en n'avons plus entendu parler...

«Je pense que le problème réside également au fait que les juges semblent penser que les toxicomanes reçoivent également des soins thérapeutiques. Si ces juges savaient que tel n'est pas le cas, ils pourraient peut-être imposer des peines plus courtes» (21:107).

705. Le Sous-comité sait parfaitement que l'importante population de toxicomanes du Pénitencier de la Colombie-Britannique, de Matsqui et de la Prison des femmes constitue, pour la direction de ces établissements, une source constante de préoccupations.

706. La meilleure solution d'ensemble serait peut-être l'utilisation de programmes de déjudiciairisation en vue d'éliminer la nécessité de l'emprisonnement dans la plupart des cas.

707. Une autre mesure positive qui pourrait vraisemblablement aider les toxicomanes à sortir de leur état—lorsqu'ils seraient prêts à le faire—résiderait dans un travail d'équipe exécuté par le Service des pénitenciers et le Service des libérations conditionnelles en vue de mettre au point une thérapie dans l'établissement et de programmes de traitements suivis.

708. En Colombie-Britannique, où la situation est particulièrement grave, on devrait réserver un établissement spécial au traitement des toxicomanes. Pour éviter que ce projet ne subisse le même sort que le premier établissement du genre, il conviendrait de s'entendre avec les tribunaux pour que ces derniers soient en mesure d'en exploiter toutes les possibilités. Puisqu'il est particulièrement important que règne une ambiance appropriée dans cet établissement, il y aurait lieu de

principle being to redeem the most immediately redeemable. Though security will have to be high to prevent illicit drugs from coming in (and thereby destroying the whole purpose of the program), all efforts should be made to make the environment as congenial as possible, so that a proper therapeutic relationship may be maintained between the inmates and the staff. Though most of the inmates would probably be from British Columbia, it should be possible to transfer inmates from all areas of Canada to take part in the program.

Recommendation 60

A special institution should be established in British Columbia for the treatment of drug addicts.

Other Specialized Institutions

709. We think it proper that other forms of specialized institutions be established by the Canadian Penitentiary Service. Of particular concern are youthful offenders who should be kept apart from older inmates for specialized correctional treatment as well as for their own protection. In this respect we note that the Sub-Committee came across an inmate in the British Columbia Penitentiary who was only 16 years old. This is shocking.

710. Heavy accent should be placed on counselling and work-release programs for young offenders, since these individuals are for the most part still in the formative stage of their development, and any "institutionalization" of their attitudes will have a seriously detrimental effect. Only by a program of carefully managed community contacts can the service hope to win them away from the criminal lifestyles which they have fallen into. Failure here will mean continuing overcrowding in our institutions for years to come.

711. Although special arrangements for youthful offenders are necessary, more attention must also be given to the measures prior to and short of incarceration.

712. In this respect we quote from and endorse the evidence given in 1967 by Ms. Isabel Macneill, former Superintendent of the Kingston Prison for Women, to the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on Penitentiaries, referring to juvenile offenders:

"[T]he only way in which these children could be changed was to create an atmosphere in which they could be bound or rebound to our society. I believe the adults in charge should strive to give the children a sense of their importance as human beings, needed by society. The U.S. National Association of Mental Health has defined the basic needs: Acceptance, Control, Faith, Guidance, Independence, Love, Praise, Protection, Recognition and Security" (Proceedings, 3:128).

More than ten years later, we still appear to have a misplaced reliance on our penitentiaries, expecting them to try to solve problems with respect to youthful offenders created by the

choisir très soigneusement les détenus devant faire partie du programme, sachant qu'il convient de récupérer les récupérables le plus rapidement possible. Tout en maintenant des mesures de sécurité sûres, pour empêcher l'entrée illégale de la drogue (ce qui détruirait la raison même du programme), on devrait s'efforcer de rendre le milieu aussi vivable que possible pour que s'établisse entre les détenus et le personnel un climat propice à la thérapie. Bien que la majorité des détenus seraient probablement issue de Colombie-Britannique, il devrait être possible de transférer des détenus de toutes les régions du Canada pour leur permettre de participer au programme.

Recommendation 60

Une institution spéciale devrait être créée en Colombie-Britannique pour le traitement des toxicomanes.

Autres institutions spécialisées

709. Nous estimons qu'il serait opportun que le Service canadien des pénitenciers mette sur pied d'autres types d'établissements spécialisés. Ainsi, nous pensons tout particulièrement aux jeunes délinquants qui ne devraient pas être incarcérés dans les mêmes établissements que les détenus plus âgés; leur réadaptation pourrait se faire dans un établissement spécialisé ce qui, en outre, garantirait leur sécurité personnelle. Nous tenons ici à souligner que le Sous-comité, lors de sa visite au Pénitencier de la Colombie-Britannique, a rencontré un détenu âgé de 16 ans. Pareille situation est intolérable.

710. Il conviendrait également de créer pour ces jeunes des programmes d'orientation et de mise en liberté axés sur le travail; la majorité d'entre eux étant encore au stade de formation, tout enracinement de leurs attitudes criminelles pourrait avoir des effets néfastes. Seul un programme de relations communautaires appliqué de façon convenable pourrait dissuader ces jeunes délinquants des habitudes répréhensibles qu'ils ont adoptées. Un échec à ce stade entraînerait un surpeuplement de nos établissements dans l'avenir.

711. Bien qu'il convienne de mettre en place des dispositifs spéciaux pour ces jeunes délinquants, il faudrait davantage s'attacher aux autres mesures disponibles et éviter autant que possible l'incarcération.

712. A ce sujet, nous appuyons les propos que M^{me} Isabel Macneill, alors surintendante de la Prison des femmes de Kingston lorsqu'elle déclarait devant le Comité spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les pénitenciers en 1967:

«La seule façon de prendre en main ces enfants est de créer une atmosphère favorisant leur réinsertion dans notre société. Je pense que ceux qui en ont la charge devraient tout mettre en oeuvre pour leur donner le sentiment d'être important en tant qu'être humain utile à la société. La *US National Society of Mental Health* a défini leurs besoins fondamentaux de la façon suivante: acceptation, discipline, foi, orientation, indépendance, amour, compliment, affection, reconnaissance et sécurité» (Délibérations, 3:128).

Plus de dix ans se sont écoulés et nous avons toujours, semble-t-il, une foi injustifiée en nos pénitenciers puisque nous nous attendons à ce qu'ils trouvent la solution aux problèmes de la

lack of appropriate measures and interventions at a much earlier stage.

713. Native peoples and others whose environment has been primarily non-urban often find that the penitentiary experience is a particularly destructive one. We believe that a classification based on such a background, not necessarily related to race, is both rational and legitimate, and that specialized institutions such as wilderness camps would prove to be a more constructive setting in which such persons could seek personal reformation.

Recommendation 61

At least one separate institution should be provided for youthful offenders on a selective basis. There should be at least one wilderness camp for native peoples and northern residents accustomed to life in remote areas.

Institutional Experimentation

714. With the construction of new, smaller institutions should come experimentation and research. An institutional Board of Governors could be one of the innovative concepts.

715. This would be a radical means of ensuring that institutional decisions are made in the institution. It would also be a means of involving the public more directly in the penitentiary system.

716. The idea is not that Boards of Governors should be established immediately and for every institution across the country, but that the C.P.S. research the desirability of expanding a Citizen Advisory Committee in a new institution, on an experimental basis, into a Board of Governors.

717. The Director of the institution would have full control of the institution in association with the Board. The Board would have no administrative functions, and would supplement overall policy developed at the national level.

718. The Ontario Elementary and Secondary School System has been operating a comparable Board system for some years. Here, overall education policy is formulated by the Provincial Department of Education. This policy is passed through regional officers and is implemented by a locally elected school board which appoints qualified professionals who administer the policy.

719. The Sub-Committee realizes that this concept is still in its infancy but it wishes to encourage such an experiment.

Recommendation 62

The C.P.S. should research the possibility of expanding, in at least one new institution, the Citizen Advisory Committee into a Board of Governors on an experimental basis. Such a Board should consist of about 12 members and should appoint the director and senior administrative staff.

délinquance juvénile alors que les mesures appropriées n'ont pas été prises en temps utile.

713. Les autochtones et ceux qui n'ont pas vécu en milieu urbain estiment que l'incarcération est une expérience particulièrement traumatisante. Nous pensons qu'un classement établi en fonction de l'environnement sans être nécessairement relié à la race, constitue une solution à la fois rationnelle et légitime et que des établissements spécialisés, comme des camps en pleine nature, conviendraient davantage à ce genre de délinquants.

Recommandation 61

Il conviendrait de créer au moins une institution spécialisée pour de jeunes délinquants, sélectionnés. Il faudrait également créer au moins un camp en pleine nature pour ceux qui, à l'instar des autochtones, sont habitués à vivre dans des régions éloignées.

Expériences au niveau de l'institution

714. La construction de nouveaux établissements plus réduits devrait aller de pair avec la poursuite d'expériences et les activités de recherche. Ainsi, la création d'un conseil d'administration dans l'institution pourrait constituer une tentative d'innovation.

715. Cette tentative garantirait que les décisions concernant l'établissement soient prises entièrement à son niveau. Elle constituerait également une contribution directe plus importante de la part du public au système pénitentiaire.

716. L'intention sous-jacente répond moins dans l'immédiat à l'établissement de conseils dans chaque établissement du pays qu'au souhait de voir le SCP faire des recherches sur les avantages qu'il y aurait à transformer, à titre expérimental dans une nouvelle institution, le comité consultatif de citoyens en conseil d'administration.

717. Le directeur aurait le contrôle de l'établissement, conjointement avec le Conseil d'administration. Ce dernier n'aurait pas à remplir de fonctions administratives. Il n'aurait pour tâche que de compléter la politique d'ensemble élaborée au niveau national.

718. Un conseil d'administration analogue existe déjà depuis des années pour les écoles primaires et secondaires de l'Ontario. Dans ce cas, la politique en matière d'éducation relève du ministère de l'éducation provincial. Cette politique est transmise aux bureaux régionaux et appliquée par les conseils scolaires élus par la collectivité, lesquels nomment pour exécuter leur tâche des administrateurs compétents.

719. Le Sous-comité se rend parfaitement compte que cette idée a encore beaucoup de chemin à faire; toutefois il souhaite étudier et encourager ce type d'expérience.

Recommandation 62

Le SCP devrait explorer la possibilité de transformer, à titre expérimental, peut-être dans une nouvelle institution, le comité consultatif de citoyens en conseil d'administration. Ce conseil se composerait d'environ douze membres et nommerait le directeur et les cadres supérieurs de l'administration.

720. Another possible experiment is the development of remote-access institutions or penal communities, an idea in which the C.P.S. has already shown some interest.

721. The C.P.S.'s interest was stimulated by last year's Criminal Code amendments providing for twenty-five-year sentences without eligibility for parole. In September, 1976, the Ontario Association of Corrections and Criminology conducted a two-day public symposium on the subject.

722. Unfortunately, mention of such institutions tends to provoke an adverse reaction based on the assumption that what is being proposed would automatically incorporate the worst features of the former penal colonies in French Guyana and the Siberian labour camps and the Gulag Archipelago in the Soviet Union. It is also usually assumed that such colonies, if they were established in Canada, would necessarily be located somewhere north of the Arctic circle in order to provide a high degree of security, that inmates would be forced to go to them, and that it would be virtually impossible to recruit staff for them.

723. However, there are alternatives. Penal communities could be established in wilderness areas of Canada's national parks or on coastal islands where they would be inaccessible by road, with the environment providing the necessary security. The communities could be built and populated by selected volunteer inmates. Inmates could be employed at improving the environment in or near their own penal community, working either for private industry or for their own cooperative industries. They would be employed in meaningful productive work and should be paid somewhere near the going wage for such employment. Inmates' families could join them if they chose to do so. Inmates could support their families, make income tax payments, make contributions to and be eligible for the benefits of welfare programs such as the Canada Pension Plan, Unemployment Insurance, Workmen's Compensation and Hospital and Surgical-Medical Insurance. Conceivably these communities could to a greater or lesser degree be self-governing and thereby develop among the inmates a sense of community responsibility.

724. Staff could live in either bachelor or married quarters in the community or if necessary be frequently relieved by being flown in and out by helicopter.

725. The conclusion of the O.A.C.C. symposium was that penal colonies could work provided that: the problems of staff and inmate isolation could be overcome, there was adequate protection from possible abuse, and the program would not be used for undesirable inmates but for long-term offenders who could benefit from such a concrete attempt to provide them with the means for self-reformation.

726. There is reason to believe that many suitable long-term inmates would volunteer to go to penal communities provided

720. Une autre expérience possible serait d'envisager la création d'établissements ou de colonies pénitentiaires dans les régions périphériques, concept pour lequel le SCP a déjà manifesté un certain intérêt.

721. Les modifications apportées l'année dernière au Code criminel du Canada, prévoyant des peines de 25 ans d'emprisonnement sans possibilité de libération conditionnelle, ont éveillé l'intérêt du SCP pour cette question. En septembre 1976, l'Ontario Association of Correction and Criminology a organisé un colloque public de deux jours sur le sujet.

722. Malheureusement, lorsque l'on fait état auprès du public de ce genre d'établissements, on se heurte généralement à une réaction défavorable faisant état que les mesures proposées comporteraient automatiquement les pires caractéristiques des anciennes colonies pénitentiaires établies en Guyane française, des camps de travail de Sibérie et de l'Archipel du Goulag, en Union Soviétique. D'ordinaire, on suppose également que de telles colonies, si elles étaient établies au Canada seraient nécessairement localisées au Nord du cercle polaire, ne serait-ce que pour des raisons de sécurité maximale, qu'on y enverrait les détenus de force et qu'il serait également très difficile de recruter le personnel nécessaire.

723. Il y a néanmoins d'autres possibilités. Ainsi, on pourrait établir des colonies pénitentiaires dans les parties inhabitées des parcs nationaux du Canada ou sur les îles côtières inaccessibles par route, l'environnement offrant les garanties de sécurité nécessaires. Ces colonies pourraient être établies et peuplées de détenus volontaires et sélectionnés. Ces derniers, pourraient travailler à l'amélioration de l'environnement de leur propre colonie et des alentours, ils pourraient également travailler pour l'industrie privée ainsi que pour leur propre coopérative. Ils effectueraient de la sorte un travail non seulement productif mais utile, pour lequel ils recevraient une rémunération proche des taux accordés ailleurs pour un travail équivalent. Les familles des détenus pourraient se joindre à eux, si elles le souhaitent, ils pourraient subvenir à leurs besoins, paieraient des impôts, contribueraient à divers programmes de bien-être social, comme le régime de pensions du Canada, l'assurance-chômage, l'indemnisation des accidents de travail, l'assurance-hospitalisation et l'assurance médicale et chirurgicale et ils seraient ainsi admissibles à des prestations. Il n'est pas inconcevable que ces colonies puissent, dans une certaine mesure, s'auto-administrer, ce qui permettrait d'éveiller chez les détenus un sentiment de responsabilité communautaire.

724. Les membres du personnel seraient logés dans des quartiers de la colonie réservés soit aux célibataires soit aux personnes mariées et, le cas échéant, ils seraient fréquemment remplacés, le transport étant assuré par hélicoptère.

725. L'OACC en a conclu que les colonies pénitentiaires pourraient fonctionner, si elles pouvaient surmonter le problème que pose l'isolement du personnel et des détenus, limiter les abus, refuser la participation aux programmes aux détenus indésirables pour en réserver l'accès à ceux qui doivent purger une peine prolongée, et qui pourraient ainsi profiter de ce moyen concret pour se réformer.

726. Il y a lieu de croire que de nombreux détenus conciliants, qui ont été condamnés à une longue peine, accepteraient

adequate safeguards, programs and opportunities were assured.

727. Contrary to some commonly expressed opinions the British practice of transporting offenders to penal colonies in Australia between 1788 and 1868 was not abandoned because it was considered to be an unduly harsh sanction. It was stopped because:

- (a) the Home Office concluded that the penal colonies were not sufficiently oppressive;
- (b) there was too much contamination of younger minor offenders because of the lack of any adequate classification system; and
- (c) normal immigrants were complaining about the excessive number of offenders being transported to and being at large in the colonies.

728. A reputedly successful penal community has been established in Mexico. It is the Trés Marias Penal Colony located on a 34,000 acre island in the Pacific ocean. Some 800 long-term inmates live a near normal life with their wives and families in this community.

729. We believe that there is merit in establishing penal communities for long term offenders as an alternative to serving long sentences in conventional institutions.

Recommendation 63

The Canadian Penitentiary Service should carry out an in-depth study of the feasibility and viability of penal communities in reasonably inaccessible areas as an alternative to confinement in conventional institutions for inmates serving long sentences without eligibility for parole.

CHAPTER XI

PRE-RELEASE AND PAROLE

"When we get somebody from the federal penitentiary system who has done well, we avoid at all costs putting him back into the penitentiary. We deal directly with the National Parole Board and we even make sure that the hearings are not held inside a prison and we hopefully get him parolled to the street from our hospital without going back into the federal prison." Dr. B. A. Boyd, Medical Director, Ontario Mental Health Centre, Penetanguishene (36:9).

"I think we should use every incentive that we can to assist the ex-inmate to avoid conflicts with the law, in other words, to avoid going back to the penitentiary, and one incentive is that he will lose his so-called good time if he commits further offences. For my part I do not think that is unfair because all that society is asking him to do is not to

d'aller vivre dans des colonies pénitentiaires, pourvu que des garanties, des programmes et des moyens adéquats leur soient assurés.

727. Contrairement à la croyance populaire, l'habitude qu'avaient les Britanniques, entre 1788 et 1868, d'envoyer certains délinquants dans leurs colonies pénitentiaires d'Australie n'a pas été abandonnée parce qu'on jugeait que cette sanction était trop rigoureuse. On y a mis fin parce que:

- a) le ministère de l'Intérieur trouvait que le régime des colonies pénitentiaires n'était pas suffisamment rigoureux;
- b) en raison de l'absence d'un système approprié de classement, il y avait une trop forte corruption des jeunes délinquants qui n'avaient commis que des infractions mineures;
- c) les immigrants normaux se plaignaient du nombre excessif de délinquants envoyés dans les colonies et qui y vivaient en liberté.

728. Une colonie pénitentiaire qui, de l'avis de tous, a été couronnée de succès, a été établie au Mexique. Il s'agit de la colonie pénitentiaire Trés Marias, établie sur une île de 34,000 acres dans l'océan Pacifique. Quelque 800 détenus, qui purgent de longues peines, y mènent avec leur femme et leurs enfants une vie presque normale.

729. Nous croyons que ces colonies pénitentiaires pour délinquants condamnés à de longues peines présentent un avantage sur les pénitenciers ordinaires.

Recommandation 63

Le Service canadien des pénitenciers devrait entreprendre une étude approfondie sur l'opportunité d'établir des colonies pénitentiaires dans des régions raisonnablement inaccessibles, comme solution de rechange à l'emprisonnement prolongé dans des établissements classiques de détenus qui purgent de longues sentences sans possibilité de libération conditionnelle.

CHAPITRE XI

PRÉPARATION À LA LIBÉRATION ET LIBÉRATION CONDITIONNELLE

«Lorsqu'un individu provenant du régime pénitentiaire fédéral s'est bien comporté, nous évitons à tout prix de le renvoyer au pénitencier. Nous traitons directement avec la Commission des libérations conditionnelles et nous nous assurons même que les audiences ne sont pas tenues à l'intérieur d'une prison; d'habitude, nous espérons ainsi lui faire obtenir une libération conditionnelle aussitôt qu'il sort de notre hôpital sans qu'il ait à retourner dans une prison fédérale.» Dr. B. A. Boyd, directeur médical, de l'hôpital psychiatrique de l'Ontario, Penetanguishene (36:9).

«Je pense que nous devons utiliser tous les moyens incitatifs possibles pour aider les anciens détenus à éviter tout conflit avec la loi, c'est-à-dire, à éviter qu'ils ne reviennent dans les pénitenciers. L'un de ces moyens incitatifs, me semble-t-il, est de lui retirer ses jours de bonne conduite, s'il commet d'autres délits. Pour ma part, je ne considère pas

create more victims, just behave himself." Allen J. MacLeod, Former Commissioner of Penitentiaries (25:28).

que cela soit injuste, car tout ce que la société lui demande est de ne pas créer d'autres victimes et de se conduire convenablement.» Allen J. MacLeod, ancien Commissaire des pénitenciers (25:28).

Pre-Release Programs

730. Of major importance in inmate treatment and training is the establishment of pre-release programming. Inmates, upon their release, often encounter a great deal of difficulty in establishing themselves in the outside world. Very often they suffer from the stigma of being an "ex-con", and are hampered from obtaining suitable employment. Only by careful planning can the Penitentiary Service help the inmate over this difficult adjustment period. And this is essential, if the Service hopes to reduce its recidivism rate.

Programmes de préparation à la libération

730. Les programmes de préparation à la libération jouent un rôle de premier plan dans le traitement et la formation du détenu. A leur sortie de prison, les détenus doivent souvent faire face à de nombreuses difficultés pour s'intégrer au monde extérieur. Très souvent, ils sont stigmatisés par le fait d'être d'anciens détenus, et ce handicap les empêche d'obtenir un emploi approprié. Ce n'est que par une planification soignée que le Service des pénitenciers pourra aider le détenu à surmonter cette difficile période d'adaptation. La planification est essentielle si le Service des pénitenciers souhaite réduire le taux de récidive.

731. One of the steps taken in this direction by the C.P.S. is the establishment of Community Correction Centres, where inmates due for release are provided with accommodation in an urban area, going out to work during the day and returning to the centre at night. These centres provide a suitable bridge for the inmate between institutional life, which he is preparing to leave, and life in society, to which he must adjust himself. The centres are all, however, relatively small and cannot accommodate all inmates being released from our institutions. While their numbers are supplemented by similar centres provided by groups in the private sector (John Howard Society, Elizabeth Fry Society, St. Leonard's Society, etc.), it would be best to expand the number of these facilities to accommodate as many newly-released inmates as possible.

731. L'une des mesures qu'a prises le SCP en ce sens a été de mettre sur pied des centres communautaires de correction, où les détenus sur le point d'être libérés sont accueillis dans une région urbaine. Ils travaillent le jour et retournent au centre le soir. Pour le détenu, ces centres constituent un pont approprié entre la vie au pénitencier, qu'il quittera sous peu, et la vie en société, à laquelle il doit s'adapter. Toutefois, ces centres sont relativement petits et ne peuvent recevoir tous les détenus qui sont libérés de nos établissements. Bien qu'il existe également des centres semblables sous la direction de groupes du secteur privé (la *John Howard Society*, la *Elizabeth Fry Society*, la société Saint-Léonard, etc.) il serait préférable d'accroître le nombre de ces installations de façon à pouvoir recevoir le plus grand nombre possible de détenus nouvellement libérés.

732. Public assistance in this area should also be encouraged. There are numerous private agencies that spring up across the country each year. Many of them are composed of ex-inmates who try to assist new releasees by helping them find work and accommodation, and by providing advice on the problems and methods of adjusting to free society. Unfortunately, the attrition rate of these organizations is high, since most of them operate on government grants that are all too often not renewed. Nor are the various groups co-ordinated in any way. In order to both rationalize the structure of these groups and to ensure that they maintain acceptable standards, the National Parole Service should contract for the services of some such groups.

732. On devrait aussi encourager la participation de la population dans ce domaine. Il y a un grand nombre d'organismes privés qui voient le jour chaque année dans tout le pays. Nombre de ces organismes sont composés d'anciens détenus qui aident les détenus nouvellement libérés à se trouver du travail et un logement, et les renseignent sur les problèmes et les méthodes d'adaptation à la société. Malheureusement, ces organisations sont éphémères, puisque la plupart d'entre elles fonctionnent grâce à des subventions gouvernementales qui, trop souvent, ne sont pas renouvelées. D'autre part, les divers groupes ne sont aucunement coordonnés. Pour doter ces groupes d'une structure logique et s'assurer qu'ils maintiennent des normes acceptables, le Service des libérations conditionnelles devrait se charger des services de certains d'entre eux.

733. It might also be feasible to establish some private homes as accredited community release centres. Such a practice would be particularly appropriate for female inmates and young offenders between the ages of 17 and 25. Citizens who express their willingness to engage in this program should, of course, be carefully screened, and payment should be nominal—enough, perhaps, to carry the expense of keeping the inmate, with a small amount left over. It must be emphasized, however, that pre-release programs can only succeed if inmates are released from our institutions with proper working habits and skills. So long as inmates are left idle in our institutions, no amount of pre-release programming is going to prevent them from recidivating.

733. Il serait peut-être aussi possible de faire de certaines maisons privées des centres de résidence communautaire reconnus. Cette pratique conviendrait particulièrement aux femmes et aux jeunes délinquants âgés de 17 à 25 ans. Les citoyens qui désirent participer à ce programme devraient naturellement être triés sur le volet et recevoir un salaire nominal, peut-être suffisant pour assumer les dépenses d'entretien du détenu, plus un faible profit. On doit toutefois souligner que les programmes de préparation à la libération ne pourront réussir que si les détenus sortent de nos établissements avec des habitudes et des aptitudes appropriées au chapitre du travail. Aussi longtemps que les détenus resteront

The Parole System

734. The decision-making process of the National Parole Board was criticized by both judicial agencies and the inmates themselves.

735. The fact that the Board has sole jurisdiction and discretionary power to grant, refuse to grant or revoke parole, seems to be the most controversial item. This is noted by Chief Justice Bora Laskin in his dissenting judgment in *Mitchell v. The Queen* (24 C.C.C.(2d)245):

"The plain fact is that the Board claims a tyrannical authority that I believe is without precedent among administrative agencies empowered to deal with a person's liberty. It claims an unfettered power to deal with an inmate, almost as if he were a mere puppet on a string. What standards the statute indicates are, on the Board's contentions, for it to apply according to its appreciation and without accountability to the courts. Its word must be taken that it is acting fairly, without it being obliged to give the slightest indication of why it was moved to suspend or revoke parole. All this is said to be expressed or found in the *Parole Act*...."

Many different criticisms have been aimed at the Board's decision-making process. A number of these concern the current system and others, Bill C-51, which is before the House at present.

736. Parole and mandatory supervision are often confused by the public, but they are quite different in nature and purpose. Parole is granted by the National Parole Board to those inmates whom it considers to be fit to serve out the remainder of their sentences under supervision in the community. Mandatory supervision is not granted by the Parole Board but is given automatically to the inmate at the appropriate time near the completion of his sentence on the basis of the statutory and earned remission he has accumulated in the course of his penitentiary term. It is intended to provide an interphase between imprisonment and release, during which the offender may adjust to his new life while still being subject to some control. Both, however, have one feature in common: they occasion a good deal of inmate frustration.

737. The Parole Board is not required to grant the prisoner a hearing before determining if he is eligible for parole. As a result, it is impossible to question the validity of information included in the inmate's record. It has the power to suspend or revoke parole without giving reasons or without giving the inmate the right to appeal this decision to the courts. Such processes are perceived by many as a violation of the principles of natural justice.

oisifs dans nos établissements, aucun programme de préparation à la libération ne pourra les empêcher de récidiver.

Le système des libérations conditionnelles.

734. Le processus de prise de décision à la Commission nationale des libérations conditionnelles a fait l'objet de critiques tant de la part des autorités judiciaires que des détenus eux-mêmes.

735. Le point le plus controversé semble être le fait que la Commission ait une compétence exclusive et des pouvoirs discrétionnaires pour accorder, refuser ou révoquer la libération conditionnelle. C'est ce que souligne le juge en chef, Bora Laskin, dissident dans l'affaire *Mitchell c. La Reine* (24 C.C.C. (2ème)245):

«La réalité brutale est que la Commission revendique un pouvoir tyrannique qui est, à mon avis, sans précédent parmi les organismes administratifs habilités à statuer sur la liberté individuelle. Elle réclame un pouvoir absolu sur la personne d'un détenu, presque comme s'il s'agissait d'une simple marionnette. Selon ses prétentions, la Commission peut appliquer les normes législatives suivant son jugement et sans avoir aucun compte à rendre aux tribunaux. Il faut la croire sur parole quand elle déclare agir équitablement, car elle n'est pas tenue de donner la moindre indication du motif de suspension ou de révocation de la libération conditionnelle. On prétend que tout ceci ressort de la *Loi sur la libération conditionnelle des détenus*...»

De nombreuses critiques ont été formulées à l'encontre du processus de prise de décisions de la Commission. Certaines d'entre elles concernent le système actuel et d'autres, le Bill C-51, qui est actuellement devant la Chambre.

736. La libération conditionnelle et la surveillance obligatoire sont souvent confondues par le public, mais elles sont très différentes par leur nature et leur finalité. La libération conditionnelle est accordée par la Commission nationale des libérations conditionnelles aux détenus qu'elle considère aptes à purger le reste de leur sentence sous surveillance dans la collectivité. La surveillance obligatoire n'est pas accordée par la Commission des libérations conditionnelles, mais elle est accordée automatiquement au détenu quelque temps avant la fin de sa sentence en fonction des remises de peine statutaires et méritées qu'il a accumulées au cours de son séjour en prison. Cette mesure a pour objet d'assurer un temps de pause entre l'emprisonnement et la libération, au cours duquel le délinquant peut s'adapter à sa nouvelle vie tout en étant soumis à un certain contrôle. Cependant, ces deux institutions ont un trait commun; elles provoquent une frustration considérable chez les détenus.

737. La Commission des libérations conditionnelles n'est pas obligée d'accorder une audience au détenu avant de déterminer s'il peut bénéficier de la libération conditionnelle. En conséquence, il est impossible de mettre en cause la véracité des renseignements contenus dans le dossier du détenu. La Commission peut suspendre ou révoquer la libération conditionnelle sans fournir de motifs et sans que le détenu ne bénéficie d'un droit d'appel de cette décision devant les tribunaux. De tels procédés sont souvent perçus comme une violation des principes de la justice naturelle.

738. Furthermore inmates are under the impression that the Board does not, in all circumstances, treat them fairly. The records contain many examples of inmates whose parole has been revoked because they arrived a few minutes late, and who were also charged with being unlawfully at large, which results in the loss of statutory remission if convicted.

739. Mandatory supervision has also raised numerous protests. Many inmates refuse the supervisory authority of the Board while they are serving earned and statutory remission outside the institution. As a result of the suspension, revocation, and even forfeiture procedures used in this system, endless sentences are sometimes imposed on inmates who constantly travel from the prison to free society. Moreover, an inmate who is charged with a criminal offence while under mandatory supervision quite often loses this status even though he may later be acquitted.

740. Inmates released from prison on parole or mandatory supervision are overseen by Parole Service Officers, who are allowed a great deal of discretion in dealing with them. The Parole Officer, if he has any evidence—or even simply suspects—that an inmate is in some way violating the terms of his release, may suspend the parole for up to fourteen days, during which time the Parole Board must review the case and decide whether or not parole should be revoked. If it does so decide, the inmate loses all the time spent on parole previous to the revocation, and all his remission as well. The actual computation of the inmate's time is extremely complicated but the end result is that sometimes the inmate ends up spending more elapsed time in prison and on parole combined than the period to which he was sentenced by the court.

741. The Parole Board has the inmate's future in its hands, and it must use this power with the utmost caution. It is, therefore, extremely disconcerting to hear of inmates having their paroles suspended and revoked for essentially trivial reasons. Though the Parole Board must be given sufficient discretion to perform its duties effectively, there must, in the interests of simple justice, be some restrictions placed on that discretion.

742. In addition, there should be measures other than revocation to enforce the conditions of parole. In the case of minor rule violations (such as becoming intoxicated or failing to report to the Parole Officer at the appointed time), the inmate should be subject to temporary re-confinement. This would not constitute a suspension of parole, and the inmate would lose no time in the serving of his sentence.

743. Such a procedure would be particularly appropriate when dealing with inmates released on mandatory supervision, some of whom, though nominally serving limited terms of incarceration, are in essence doing life, as they continually

738. De plus, les détenus ont l'impression que, dans tous les cas, la Commission les traite de façon injuste. Nos documents fournissent de nombreux exemples de détenus dont la libération conditionnelle avait été révoquée parce qu'ils étaient rentrés avec quelques minutes de retard, tout en étant accusés d'être illégalement à l'extérieur de l'établissement, ce qui entraîne la perte de la remise de peine statutaire, en cas de condamnation.

739. La surveillance obligatoire a également soulevé d'abondantes protestations. De nombreux détenus refusent le droit de regard de la Commission pendant qu'ils bénéficient d'une remise de peine statutaire et méritée à l'extérieur de l'établissement. Les procédures de suspension, de révocation et même de déchéance utilisées dans ce système entraînent l'imposition de sentences interminables aux détenus qui se déplacent constamment entre la prison et le monde extérieur. De plus, un détenu accusé d'un délit criminel pendant la période où il fait l'objet d'une surveillance obligatoire, voit celle-ci révoquée dans la majorité des cas, même s'il est acquitté par la suite.

740. Les détenus qui jouissent d'une libération conditionnelle ou qui sont mis en liberté sous surveillance obligatoire sont sous la surveillance d'agents des libérations conditionnelles à qui l'on accorde des pouvoirs discrétionnaires très étendus. Par exemple, l'agent qui a la preuve ou même simplement des raisons de croire qu'un détenu ne respecte pas les conditions de sa libération conditionnelle, peut suspendre cette dernière pendant une période maximale de (quatorze) 14 jours, période durant laquelle la Commission des libérations conditionnelles doit étudier le cas et décider s'il y a lieu de révoquer la libération conditionnelle. Si elle décide de le faire, le détenu perd tout le crédit qu'il avait accumulé pendant qu'il était en libération conditionnelle, avant la révocation, ainsi que sa remise de peine. Le calcul de la période que le détenu doit passer en prison est extrêmement compliqué et il arrive qu'ensemble, les périodes d'incarcération et de libération conditionnelle soient plus longues que la peine imposée par le tribunal.

741. La Commission des libérations conditionnelles décide du sort des détenus et elle doit exercer ce pouvoir avec la plus grande prudence. Il est donc extrêmement affligeant de constater que la libération conditionnelle d'un détenu peut être suspendue et révoquée pour des raisons futiles. Bien qu'il soit nécessaire que la Commission dispose des pouvoirs discrétionnaires nécessaires pour exercer efficacement ses fonctions, la justice la plus élémentaire exige que ces pouvoirs soient soumis à certaines restrictions.

742. En outre, la révocation ne devrait pas être la seule mesure permettant de faire respecter les exigences de la libération conditionnelle. Dans le cas d'infractions mineures au règlement (par exemple lorsqu'un détenu s'enivre ou omet de se présenter à un rendez-vous fixé par l'agent des libérations conditionnelles), le détenu devrait être passible de réincarcération temporaire. Il n'y aurait pas suspension de la libération conditionnelle et le détenu ne perdrait pas le temps qu'il a purgé.

743. Une telle façon de procéder serait particulièrement appropriée dans le cas de détenus libérés sous surveillance obligatoire; certains d'entre eux même s'ils purgent en principe de courtes peines, passent en fait leur vie derrière les barreaux

violate the terms of their release. While many of these men may simply be "incorrigibles", the frustrating effects of mandatory supervision might be at least in part responsible for their failure to get by in society.

744. In testimony before the Sub-Committee the Chairman of the National Parole Board admitted both that the Board has too much authority and that he is dissatisfied with the restrictions currently imposed on it by the law. However, he disagreed with the idea of permitting the Board's decisions to be reviewed by the courts for two reasons: the small number of cases in dispute and the fact that there is an appeal procedure within the system itself. The internal review procedure presently in force requires three members of the Board not previously involved in the case to review the case and take into account new information.

745. Problems emerge as a result of the vagueness of the criteria used in making a parole decision, the large number of information sources underlying these decisions, and finally the lack of appropriate measures to evaluate a decision which is essentially based on the subjective judgment of the Board members.

746. While it is clear that there will always be people who claim that the exercise of authority according to a subjective value judgment is unfair, the members of the Sub-Committee consider that it is possible to minimize the inmates' dissatisfaction by instituting a procedure making the reasons for the Board's decisions publicly available.

747. One suggestion is to give the inmate the reasons in writing for the Board's decision, particularly when the decision is a negative one. Presently, the inmate is given oral reasons for a refusal during the hearing. According to the Chairman of the National Parole Board an emotional block sometimes prevents the inmate from understanding the reasons for the Board's decisions.

748. Procedural safeguards are provided in Bill C-51 (now before the House) but none tend to reduce the Board's authority or make its decisions appear to be more impartial.

Recommendation 64

The appearance of arbitrariness in parole, especially in parole revoked without notice or reasons, is an unsettling factor in penitentiary life. There is also much resentment of the fact that mandatory supervision places dischargees under conditions similar to parole for a period of time equal to that of their earned and statutory remission. The parole system should be reviewed with a view to lessening these arbitrary aspects.

parce qu'ils enfreignent continuellement les règles régissant leur libération. Même s'il est possible que la majorité soit constituée d'incorrigibles, leur incapacité de s'intégrer à la société pourrait être attribuable, du moins en partie, à la frustration engendrée par le fait qu'ils font l'objet d'une surveillance obligatoire.

744. Lors de sa comparution devant le Sous-comité, le président de la Commission des libérations conditionnelles a déclaré que cette dernière jouissait de pouvoirs trop étendus mais qu'il était d'autre part insatisfait des restrictions juridiques dont elle fait actuellement l'objet. Il a cependant rejeté l'idée de la révision des décisions de la Commission par les tribunaux, et ce pour deux raisons: le nombre peu élevé de cas en litige, et le fait qu'il existe un mécanisme de révision au sein du système même. Le mécanisme de révision interne actuellement en place exige que trois membres de la Commission n'ayant pas étudié le cas auparavant, examinent celui-ci à la lumière de nouveaux renseignements.

745. Les problèmes sont dus à l'imprécision des critères sur lesquels on se fonde pour accorder ou refuser une libération conditionnelle, à la multiplicité des sources de renseignements, et, enfin, à l'absence de mécanismes d'évaluation appropriés d'une décision essentiellement fondée sur le jugement subjectif des commissaires.

746. Même s'il est évident que certains crieront toujours à l'injustice, lorsque le pouvoir sera exercé en fonction de jugements de valeur, les membres du Sous-comité estiment qu'il est possible de réduire le mécontentement des détenus en rendant publiques les raisons des décisions prises par la Commission.

747. Une des propositions suggérées est de soumettre par écrit aux détenus les raisons des décisions prises par la Commission, surtout lorsqu'elles sont négatives. A l'heure actuelle, le détenu doit se contenter d'écouter les raisons d'un refus au cours de l'audience qui lui est accordée. Selon le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, il arrive qu'un blocage émotif empêche le détenu de comprendre les raisons de la décision qui a été rendue par la Commission.

748. Des garanties de procédure sont prévues dans le cadre du Bill C-51 (actuellement à l'étude), mais aucune ne vise à réduire l'autorité de la Commission ou à rendre ses décisions plus impartiales.

Recommendation 64

L'arbitraire apparent qui existe dans l'octroi des libérations conditionnelles, et surtout dans leur révocation sans avis ni raison, suscite un sentiment de malaise au sein du milieu carcéral. En outre, on est particulièrement irrité par le fait que le système de la surveillance obligatoire soumette les détenus ainsi libérés à des conditions similaires à la libération conditionnelle pendant des périodes de temps égales à celles de leur remise de peine méritée et statutaire. Le régime de la libération conditionnelle doit être réétudié afin de réduire l'impact et la portée de l'arbitraire.

CHAPTER XII CONCLUSION

"There are 22-odd million people in this country who feel that prisons should at least carry out their primary function, which is to keep the offender out of circulation until he is lawfully released from custody. So that is what the public expects.

"I suppose members of Parliament, if not the public, expect any prison system to do something by way of reforming, rehabilitating, and changing the attitude of the people who are being kept in custody. Somewhere along the line you must have an appropriate mix of your values." Allen J. MacLeod, Former Commissioner of Penitentiaries (25:39).

749. Canadian penitentiaries are an integral aspect of the Canadian system of criminal justice. It has become apparent that many of the serious problems this country faces with respect to its penitentiaries are the result of difficulties that exist throughout the entire criminal justice system. We have made a number of recommendations with respect to specific penitentiary matters. We wish to say quite bluntly, however, that it would be misleading for the public to assume that the problems that must be solved, and the means for their solution, can be confined to the institutions within which we imprison persons convicted of crimes. An investigation such as we have concluded can generate a great many much-needed reforms for our penitentiaries. This, however, is not enough. We heard convincing evidence about a number of significant problems that, although they may be manifested in penitentiaries, are inescapably the result of major deficiencies in the criminal justice system as a whole.

750. This point may be illustrated by the conclusion we have reached, and which was specifically stated by more than one of the many experienced and distinguished witnesses we have heard, that nothing in the criminal justice system proceeds according to any clear or generally accepted principles defining the purposes of the penal system: who should be incarcerated, and why, or what the Penitentiary Service is supposed to accomplish. Without such principles, the governing ethic of what is otherwise one of the world's most advanced and sophisticated instruments of justice is reduced to one of primitive retribution—a generalized feeling that wrongdoers ought to be punished, not because it will do them or society any good but simply because they deserve it. We cannot dignify the consequences of this as being an acceptable expression of any moral purpose. Rather they are the terrible result of a system of criminal justice that lacks the internal means for self-examination and renewal.

751. A Canadian with inmate experience, Andreas Schroeder, has put it this way:

"Prison is a huge lightless room filled with hundreds of blind, groping men, perplexed and apprehensive and certain that the world is full of nothing but their enemies, at whom they must flail and kick each time they brush against them in the dark. Prison is a bafe and bewildering marketplace in which the sellers and buyers mill about in confusion, neither having the remotest idea of what to buy or what to sell.

CHAPITRE XII CONCLUSION

«Notre pays compte quelque 22 millions de personnes qui croient que la prison devrait au moins remplir sa fonction première, soit garder les condamnés à l'ombre jusqu'à ce qu'ils soient légalement relâchés. Voilà ce que veut le public.

«Je présume que les députés, sinon le public, comptent sur un régime pénitentiaire où on s'efforce d'assurer la formation, la réadaptation, et le changement d'attitude des détenus. Il faut, à un moment donné, un dosage approprié de ces valeurs.» Allen MacLeod, ancien Commissaire des pénitenciers (25:39).

749. Les pénitenciers canadiens font partie intégrante du système canadien de justice pénale. Il est devenu évident qu'un grand nombre des problèmes sérieux auxquels doit faire face le pays en matière carcérale proviennent des difficultés qui existent dans l'ensemble du système de justice pénale. Nous avons formulé un certain nombre de recommandations portant sur des questions précises en la matière. Toutefois, nous affirmons très franchement que le public se tromperait s'il présumait que les problèmes qui doivent être résolus et les moyens pour y parvenir, doivent se limiter aux seuls établissements qui accueillent les détenus reconnus coupables d'avoir commis un crime. Une enquête telle que celle que nous venons de terminer peut engendrer de nombreuses réformes dont nous avons grandement besoin pour nos pénitenciers. Toutefois, ceci n'est pas suffisant. Nous avons recueilli des preuves convaincantes que bon nombre de problèmes qui se manifestent dans les pénitenciers sont la résultante directe de graves imperfections dans l'ensemble du système judiciaire.

750. Cette situation déplorable est illustrée par l'absence endémique de principes directeurs et règles d'application claires, ce qui trouble le fonctionnement ordonné du système judiciaire et fausse ses objectifs fondamentaux; la raison d'être du service pénitentiaire et la philosophie de l'incarcération. C'est là la conclusion à laquelle nous sommes nous-même arrivés et qui a été dénoncée par plusieurs témoins experts. En l'absence de ces principes, l'éthique dominante de ce qui pourrait être l'un des instruments de la justice le plus perfectionné et le plus complexe du monde se réduit à un châtiment primitif: il faut punir les délinquants, non pas pour leur bien ni celui de la société, mais simplement parce qu'ils le méritent. Nous ne pouvons justifier les conséquences qui en découlent sous prétexte qu'elles sont l'expression d'une moralité acceptable. Il s'agit plutôt des résultats effarés d'un système judiciaire qui souffre de l'absence de mécanismes internes d'auto-critique indispensable au renouvellement.

751. Un ancien détenu canadien, Andreas Schroeder, s'est exprimé en ces termes:

«La prison est une immense pièce obscure habitée par des centaines d'individus aveugles, perplexes et soupçonneux, qui ne savent où aller et qui sont certains que l'univers n'est peuplé que d'ennemis qu'ils doivent attaquer et assaillir, chaque fois qu'ils les frôlent dans le noir. La prison n'est qu'un marché sans âme et ahurissant où vendeurs et acheteurs en désarroi s'entre-déchirent, n'ayant pas la moindre

Prison is a composite of all those seats in the world which are obscured by pillars and beams, and from behind which you can see neither game nor scoreboard nor attract the attention of the ice-cream man." (*Shaking it Rough, A Prison Memoir*, Doubleday Canada Ltd., 1976.)

752. This fundamental absence of purpose or direction creates a corrosive ambivalence that subverts from the outset the efforts, policies, plans and operations of the administrators of the Canadian Penitentiary Service, saps the confidence and seriously impairs the morale and sense of professional purpose of the correctional, classificational and program officers, and ensures, from the inmate's perspective, that imprisonment in Canada, where it is not simply inhumane, is the most individually destructive, psychologically crippling and socially alienating experience that could conceivably exist within the borders of the country.

753. This ambivalence is itself an intrinsic element of our existing system of criminal justice—a term in which we include all individuals, institutions, governments, courts and parliaments that have been or now are involved in state intervention in the lives of those who have committed antisocial behaviour. In particular cases, measured according to its internal rules of law, its requirements for fair procedures, the tradition of impartial judges and the like, our criminal justice system is an excellent instrument. What it lacks, however, is any clear or acceptable governing conception of what we as a society intend to accomplish under the rubric of "criminality".

754. No one can validly contest the view that justice, by formal definition, is done in individual cases, and is done with great skill and care according to the rules and procedures that guide the responsible authorities at every stage. This, however, does not mean that problems of an extraordinary magnitude do not exist, simply because *anything* the system does is called "justice".

755. In plain fact, much is wrong, and we can only achieve justice, in any rational sense of that very significant term, through a major commitment to fundamental reform.

756. What this Sub-Committee has seen cannot therefore continue to be defined out of existence by legal fictions or be written off with such simplistic and essentially evasive manoeuvres as hiring more staff, building more penal institutions, isolating troublemakers, or getting rid of a few incompetents. Reform of our prisons should be no more than one part of a thorough, open and necessarily painfully candid assessment of *what the criminal justice system ought to do*.

757. In the absence of a clear understanding of *goals or ends*, the ability of the criminal justice system to produce successful results, whether it acts through penitentiaries or through other forms of motivation, sanction or punishment, will continue to elude our grasp. A general reform effort involving legislation, administrative action, analysis of legal and judicial policy and testing of assumptions must be undertaken with respect to the continuum of practices, attitudes,

idée des articles qu'ils doivent acheter ou vendre. La prison est pareille à une salle de spectacle où tous les sièges seraient cachés par des colonnes et des piliers, derrière lesquels on ne pourrait observer ni le match ni le tableau d'affichage, ni attirer l'attention du vendeur de glace.» (*Shaking it Rough, A Prison Memoir*, Doubleday Canada Ltd., 1976.)

752. Cette absence fondamentale d'objectifs ou de direction entraîne une ambivalence corrosive qui détruit, dès le départ, les efforts, les politiques, les plans et les efforts des administrateurs du Service canadien des pénitenciers, sape la confiance et mine sérieusement le moral et la confiance professionnelle des agents de correction, de classement et des programmes. En outre, le détenu en arrive à considérer que l'emprisonnement au Canada n'est pas simplement inhumain mais constitue également l'expérience individuelle la plus destructrice, la plus paralysante du point de vue psychologique et la plus aliénante du point de vue social, qui puisse exister à l'intérieur des frontières de ce pays.

753. Cette ambivalence même constitue un élément intrinsèque de notre système judiciaire actuel; nous englobons dans ce terme tous les individus, les établissements, les gouvernements, les tribunaux et les parlements qui ont participé, ou participent actuellement aux interventions de l'État dans la vie de ceux qui ont eu un comportement antisocial. Dans des cas particuliers, notre système judiciaire constitue un excellent instrument, compte tenu des règlements internes, des exigences en matière de procédures équitables et de la tradition des juges impartiaux et autres. Cependant, il n'a pas d'idée directrice précise ou acceptable de l'œuvre que notre société a l'intention d'accomplir en matière de «criminalité».

754. Il est indéniable que par définition la justice est rendue individuellement avec beaucoup de prudence et d'habileté, selon les règles et procédures dont s'inspirent à tous les niveaux les autorités responsables. Cela ne va pas sans problèmes considérables puisqu'en effet tout dans le système relève de la «justice».

755. En fait, bien des choses vont mal, et nous ne pouvons atteindre un idéal de justice, selon l'acceptation logique de ce terme essentiel qu'en nous engageant formellement à procéder à une réforme radicale.

756. Ce que ce Sous-comité a vu ne peut donc plus être nié à coup de fictions juridiques, ni être éliminé par des manoeuvres simplistes et fondamentalement évasives, par exemple, en engageant plus de personnel, en construisant davantage d'établissements carcéraux, en isolant les auteurs de troubles ou en éliminant quelques incompetents. La réforme de nos prisons devrait être rien moins qu'un examen approfondi, franc, nécessairement et dououreusement sincère de *ce que le système de justice criminelle devrait faire*.

757. En l'absence d'une définition claire des *objectifs* ou des *buts*, la capacité du système de justice criminelle a donné des résultats fructueux, que ce soit par l'intermédiaire d'institutions carcérales ou d'autres types de motivations, sanctions ou punitions, continuera d'être illusoire. Il y a donc lieu d'entreprendre une réforme générale englobant la législation, les mesures administratives, l'examen des politiques légales et juridiques et la vérification des présomptions par rapport aux

laws, regulations, institutions and bureaucracies that make up the criminal justice system as a whole, along with a concentrated attack on the problems and shortcomings of that system as they are manifested specifically in the penitentiaries. Reform in any lesser context would be the same as saying "having lost sight of our goals we must now redouble our efforts."

758. Many things in the penitentiaries must be changed. This Sub-Committee is certainly not the first group either to arrive at that conclusion or to list a series of recommendations for reform. We wish to stress, however, that it would be inaccurate and unfair to appear to overlook the efforts over the years of thousands of well-intentioned and capable individuals who, each in his or her own sphere, has attempted to set right some shortcomings or correct some inappropriate results. We are convinced that most such efforts have not been subverted by selfishness, laziness or want of vision so much as they have been defeated by the monolithic resistance to change inherent in our total approach to crime and punishment. To the extent that improvement in our correctional practices has been blocked by a system, our efforts for reform must be directed at that system.

759. Successfully dealing with crime and criminality is something that ultimately must involve all elements of the social fabric. It is wrong to assume that alterations to our approach to imprisonment, or to our criminal justice system for that matter, can cause these changes to occur. This Sub-Committee, in discharging its mandate, has an obligation to point out that it is unrealistic to expect that imprisonment is an answer to problems the roots of which are elsewhere.

760. While we have given a candid account to Parliament and the Canadian people of what we found, our purpose is not fault-finding, but rather to make recommendations with respect to problems that exist now and which must be corrected. This can only be done if all concerned are not only able but ready to acknowledge the existence of problems that call for cooperative solutions, and then work together to solve them, rather than straining public trust, wasting taxpayers' money and spending energy that could better be directed to constructive ends in an attempt to show that what they have done in the past has been above reproach. Our object is not to provoke the defence of the present system, but rather to act as a catalyst for its much needed thorough reform.

761. The Sub-Committee's view is that the penitentiary system should continue to be supervised by Parliament and that such supervision should take place in the context of the whole legal system.

Recommendation 65

The Standing Committee on Justice and Legal Affairs should have a permanent reference during the rest of the 30th Parliament and for the 31st Parliament to enable it to review the implementation of this Report in the context of the criminal justice system.

usages, comportement, lois, règlements, institutions et administrations qui constituent l'ensemble du système de justice criminelle en se préoccupant particulièrement des problèmes et failles de ce système, tels qu'ils se manifestent en particulier dans les pénitenciers. Une réforme de moindre envergure reviendrait à dire: «Ayant oublié quels étaient nos objectifs, nous devons maintenant redoubler d'efforts.»

758. Il y a bien des choses à changer dans les pénitenciers. Ce Sous-comité n'est évidemment pas le premier à arriver à cette conclusion ou à énumérer des recommandations en vue d'une réforme à cet égard. Nous tenons cependant à souligner qu'il serait inexact et injuste de sembler négliger les efforts qu'ont accomplis depuis longtemps des milliers de personnes bien intentionnées et fort compétentes, et qui, chacune dans sa sphère, ont essayé de corriger certaines lacunes, ou de redresser certains résultats insatisfaisants. Nous sommes convaincus que la plupart de ces efforts n'ont pas abouti, non pour des raisons d'égoïsme, de paresse ou par manque d'idéal, mais plutôt à cause de la résistance monolithique aux changements inhérente à notre conception du crime et du châtiment. Dans la mesure où l'amélioration de nos pratiques correctionnelles ont été bloquées par un système, tous nos efforts de réforme doivent se concentrer sur lui.

759. Pour pouvoir venir à bout du crime et de la criminalité, il faut finalement tenir compte de tous les éléments de la structure sociale. Il est faux de supposer que des modifications de nos méthodes d'incarcération ou de notre système de justice criminelle peuvent amener ces changements. Dans l'exercice de son mandat, ce Sous-comité se doit de souligner qu'il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que l'incarcération soit une réponse à des problèmes dont les racines se situent ailleurs.

760. Bien que nous ayons exposé nos conclusions en toute franchise au Parlement et au peuple canadien, notre but n'est pas d'accuser mais de faire des recommandations à l'égard des problèmes qui existent à l'heure actuelle et qui doivent être corrigés. Cela ne peut se faire que si tous les intéressés sont non seulement capables mais aussi désireux de reconnaître l'existence des problèmes qui demandent des solutions fondées sur la coopération, et s'ils travaillent ensuite ensemble pour les régler plutôt que de mettre à l'épreuve la confiance du public et de gaspiller les deniers publics tout en dépensant de l'énergie qui pourrait être utilisée à des fins plus utiles que d'essayer de démontrer que leurs actions passées sont au dessus de tout reproche. Notre objectif n'est pas de déclencher un plaidoyer en défense du régime actuel mais d'agir comme catalyseur afin que les vastes réformes dont il a besoin puissent être entreprises.

761. Le Sous-comité est d'avis que le régime des institutions pénitentiaires doit continuer à être contrôlé par le Parlement et que cette surveillance doit être exercée dans le contexte global du système judiciaire.

Recommandation 65

Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques doit recevoir un Ordre de renvoi permanent couvrant les 30^e et 31^e Parlement afin de contrôler la mise en oeuvre des recommandations du présent rapport dans le contexte plus général du système de justice criminelle.

PRINCIPLES

The Purposes of Imprisonment

1. The purposes of imprisonment are the protection of society and the denunciation of criminal behaviour by punishment. In addition, imprisonment is also a legitimate measure as a last resort where a wrongdoer, having been given the opportunity, has wilfully failed to comply with other, more constructive and less severe alternatives to imprisonment.
2. "Protection of society" as a purpose of imprisonment includes not only protection during a term of imprisonment by the physical removal of a person who is dangerous or who has failed to respect values that are protected by the criminal law, but also the protection of society after his release by means of a system designed to assist him towards personal reformation.
3. The sentence of imprisonment imposed by the court constitutes the punishment. Those who work in the penitentiary system have no authority, right or duty to impose additional penalties except for proven misconduct during incarceration.
4. Only the wrongdoer can bring about reform in himself, since he is responsible for his own behaviour; but the penitentiary system must be structured to give positive support to his efforts by providing certain essential conditions: discipline, justice, work, academic and vocational training, and socialization.

The Correctional Staff

5. Ways must be found to enlist the commitment, the reservoir of correctional expertise, the basic humanity and the capacity of the custodial staff to act as successful role-models for inmates in a cooperative effort to accomplish the great tasks that lie ahead for the Canadian Penitentiary Service.
6. A staff that is well-selected, well-motivated and well-paid is a key to any program of penitentiary reforms. Penitentiary work should be a professional career service.

Organization and Management of the Penitentiary Service

7. A central aim of the decentralization of the system should be to decrease bureaucracy and increase line staff as much as possible.
8. Authority to take or initiate action should be delegated, or assigned in the first instance, as close to the level of action as possible.
9. When authority is delegated, responsibility and accountability must follow. A delegation of one of these powers to a subordinate should carry with it a delegation of equal degrees of the other two.

PRINCIPES

L'incarcération et ses objectifs

1. L'incarcération a pour but de protéger la société et de dénoncer le comportement criminel. De plus, elle constitue une mesure légitime d'ultime intervention lorsqu'un délinquant refuse volontairement de choisir, alors qu'il en a eu la possibilité, des solutions plus constructives et moins sévères que l'incarcération.
2. «La protection de la société» comme fin de l'incarcération n'inclut pas seulement la protection pendant la période d'emprisonnement grâce au retrait physique d'une personne dangereuse ou d'une personne qui n'a pas respecté les valeurs que protège le droit criminel, mais également la protection de la société après la libération de ladite personne, grâce à un système conçu pour l'aider à se réformer.
3. La condamnation à l'emprisonnement imposée par le tribunal constitue la peine. Ceux qui oeuvrent dans le régime d'institutions pénitentiaires n'ont pas l'autorité, la liberté, le droit ni le devoir d'imposer des peines supplémentaires, sauf pour inconduite notoire pendant l'incarcération.
4. Le délinquant est le seul artisan de sa réforme personnelle puisqu'il est maître de son comportement. D'autre part, le régime d'institutions pénitentiaires doit être structuré de façon à l'encourager dans ses efforts en assurant certaines conditions essentielles: la discipline, la justice, le travail, l'éducation, la formation professionnelle ainsi que la socialisation.

Le personnel correctionnel

5. Il faut trouver les moyens pour s'assurer que la participation des gardiens, leurs connaissances pratiques en matière de correction, et le potentiel humain pourront réussir à jouer un rôle modèle auprès des détenus, dans un effort de collaboration, qui permettrait au Service canadien des pénitenciers d'accomplir les importantes tâches qui l'attendent.
6. Un personnel trié sur le volet, animé des meilleures intentions et bien rémunéré constitue un des éléments essentiels de toute réforme pénitentiaire. Le travail dans un pénitencier devrait être considéré comme une carrière professionnelle et s'inspirer autant que possible du service dans la Gendarmerie royale.

Organisation et administration du Service canadien des pénitenciers

7. L'objectif prioritaire de la décentralisation devrait être de diminuer la bureaucratie et d'augmenter le personnel opérationnel, dans la mesure du possible.
8. L'autorité nécessaire pour prendre ou autoriser des mesures devrait en premier lieu être déléguée ou assignée le plus près possible du palier d'intervention.
9. La responsabilité et le fait d'être tenu de répondre de ses actes doivent accompagner toute délégation d'autorité. Autrement dit, il ne doit pas y avoir délégation d'un de ces pouvoirs à un subalterne à moins que les deux autres ne le soient à un degré comparable.

10. Penitentiaries must be under the control of management at all times.

Justice within the Walls

11. The Rule of Law must prevail inside Canadian penitentiaries.

12. Justice for inmates is a personal right and also an essential condition of their socialization and personal reformation. It implies both respect for the persons and property of others and fairness in treatment. The arbitrariness traditionally associated with prison life must be replaced by clear rules, fair disciplinary procedures and the providing of reasons for all decisions affecting inmates.

Work, Education and Training

13. Work is necessary for personal reformation. Idleness and boredom are among the most destructive elements of prison life. A full working day, as near outside normalcy as possible, should be mandatory for every inmate capable of working. Wilful refusal to work without just cause should be treated as a disciplinary matter.

RECOMMENDATIONS

Preface

1. A crisis exists in the Canadian Penitentiary system. It can be met only by the immediate implementation of large-scale reforms. It is imperative that the Solicitor General act immediately on this Report as a matter of the utmost urgency.

The Purposes of Imprisonment

2. The criminal justice system should be carefully re-examined with a view to enlarging the alternatives to incarceration.

3. The federal government should commence discussions with the provinces with a view to establishing standardized correctional operations across the country.

The Correctional Staff

4. The basic qualification for a correctional officer should be a grade 12 education (or its tested equivalent) and a minimum of three years' experience in a field involving extensive person-to-person relationships (teaching, corrections, counselling, supervision, sales). Additional education should be substitutable for experience or additional experience for education. The selection procedure should carefully consider the psychological attributes of prospective recruits to ensure their aptitude, maturity, stability and self-discipline for penitentiary work. They should also be required to pass security clearance.

5. Retirement at 55 years of age must be mandatory for all employees other than professional staff, with full pension

10. La direction devrait toujours avoir la haute-main sur les pénitenciers.

La justice à l'intérieur des institutions

11. Le principe de la règle de droit (*Rule of Law*) doit prévaloir dans les pénitenciers canadiens.

12. Pour les détenus la justice est un droit personnel et également une condition essentielle de leur socialisation et de leur réforme personnelle. Elle implique à la fois le respect des personnes et des biens des autres, et un traitement équitable. L'arbitraire qu'on lie traditionnellement à la vie en prison doit être remplacé par des règlements explicites, des mesures disciplinaires équitables et des motifs valables doivent être fournis pour toutes les décisions qui touchent des détenus.

Travail, instruction et formation

13. Le travail est essentiel à la réforme personnelle. L'oisiveté et l'ennui sont les facteurs les plus destructifs de la vie carcérale. Une journée entière de travail, ressemblant le plus possible à la vie normale, devrait être obligatoire pour tout détenu capable de travailler. Le refus de travailler, sans raison valable, devrait constituer une infraction à la discipline.

RECOMMANDATIONS

Préface

1. Le Service canadien des pénitenciers est en pleine crise. Seule l'application immédiate de réformes fondamentales peut remédier à la situation. Il est absolument nécessaire que le Solliciteur général considère ce rapport comme une question de la plus haute importance et qu'il y donne suite sans délai.

L'incarcération et ses objectifs

2. Il faudrait étudier soigneusement le système judiciaire afin de favoriser le recours aux solutions de rechange à l'incarcération.

3. Le gouvernement fédéral doit entreprendre des négociations avec les provinces pour uniformiser les diverses méthodes de correction appliquées au pays.

Le personnel correctionnel

4. Les qualifications minimales inhérentes à un poste d'agent de correction devraient être une 12^{ème} année de scolarité (ou son équivalent reconnu) et un minimum de 3 ans d'expérience dans un domaine nécessitant des relations interpersonnelles poussées (l'enseignement, la rééducation, l'orientation, la supervision, la vente). Un niveau plus élevé de scolarité doit pouvoir tenir lieu d'expérience ou vice-versa. La méthode de sélection devrait tenir soigneusement compte des qualités psychologiques des candidats susceptibles d'être recrutés, afin d'assurer l'aptitude, la maturité, la stabilité et la maîtrise de soi nécessaires au travail dans un milieu pénitentiaire. Ils devraient également être tenus de se soumettre à une enquête de sécurité.

5. La retraite à l'âge de 55 ans, avec pension complète après 25 années de service, doit être obligatoire pour tous les

after 25 years of service. Early voluntary retirement at age 50 after 20 years of service should be optional.

6. All custodial personnel must have an initial training course of three months' duration which combines instruction and field work, and they must not begin regular work in an institution before completing it. The best instructors available in the system should be utilized.

7. Custodial personnel must have full opportunity for continuing professional educational development and should be required to spend a minimum of one week a year in refresher courses or upgrading.

8. A sufficient number of training positions must be established to allow for the full and adequate training and continuing professional education of custodial personnel without depriving institutions of necessary staff. This number should be established annually.

9. Staff appointments above the initial level should either be made by promotion within the system, or appointees (other than professional persons or those who already have equivalent experience) should be required to spend a period of six months gaining experience in security before assuming their positions. It is vital that the service hold out the probability of promotion for the deserving officer.

10. The period of probation for new employees must be one year after the completion of the initial training course.

11. Staff must be paid in keeping with their training and status and we find the R.C.M. Police to be the appropriate model.

12. In order to increase staff experience and, to enhance the quality of Canadian penology, there must be regular programs of exchange of manpower for periods up to a year or two with penitentiary systems in other countries.

13. As far as possible, all staff members should have dual responsibility for security and program.

14. All staff members and all inmates in penitentiaries must wear name identification.

15. A "no deals" rule should establish that no agreements of any kind will be negotiated in hostage-takings while hostages are being held.

16. Each maximum and medium security penitentiary must have a tactical unit of staff trained to deal with hostage-taking and other crises. When necessary, a director should also call on the assistance of police tactical forces. The decision as to the role of Inmate Committees, if any, should also be left to the director.

17. Women should be employed on the same basis as men in the penitentiary service. Selection must be according to the

employés, à l'exception des groupes professionnels. La retraite à l'âge de 50 ans après 20 ans de service devrait être facultative.

6. Tout le personnel de correction devrait suivre un cours de formation initiale d'une durée de trois mois, et ce cours allierait la théorie à la pratique; personne ne doit être affecté à une institution avant d'avoir terminé ce cours. On devrait avoir recours aux meilleurs instructeurs disponibles.

7. Les agents de correction doivent bénéficier de toutes les occasions possibles de continuer à se perfectionner sur le plan de la formation professionnelle et ils devraient suivre obligatoirement, chaque année, des cours de perfectionnement d'une durée minimum d'une semaine.

8. Il faut prévoir un nombre suffisant de postes de formation pour permettre une formation complète et convenable des employés et pour permettre le perfectionnement professionnel permanent du personnel de correction, sans priver les institutions du personnel dont elles ont besoin. On devrait fixer ce nombre à chaque année.

9. Les affectations à des postes au-dessus de l'échelon initial devraient se faire par voie de promotion au sein du système, et les personnes nommées à ces postes (à part les professionnels ou ceux qui possèdent déjà une expérience équivalente) devraient être tenues de faire un stage de six mois dans le domaine de la sécurité avant d'exercer leurs fonctions. Il est essentiel que le Service établisse la possibilité d'une promotion rapide pour l'agent méritant.

10. La période de probation pour les nouveaux employés doit être d'un an, après qu'ils aient complété le cours initial de formation.

11. Le personnel devrait être rémunéré en fonction de sa formation et de son statut, et nous pensons que la Gendarmerie royale du Canada est un modèle approprié.

12. Afin d'accroître l'expérience du personnel et d'améliorer la qualité de la pénologie canadienne, il doit y avoir des programmes permanents d'échange d'employés, pour des périodes s'étendant jusqu'à un an ou deux, avec les systèmes pénitentiaires d'autres pays.

13. Dans la mesure du possible, tous les membres du personnel devraient avoir des responsabilités tant dans le domaine de la sécurité que dans celui des programmes.

14. Tous les membres du personnel et tous les détenus des institutions devront porter des macarons où sera inscrit leur nom.

15. Un règlement devrait stipuler qu'en cas de prise d'otages, tout marchandage est interdit et qu'aucun accord ne peut être négocié tant que les otages se trouvent aux mains de détenus.

16. Chaque institution à sécurité maximale et moyenne doit avoir sa propre escouade d'urgence, capable de réagir lors des prises d'otages et autres crises. S'il le juge nécessaire, le directeur devra faire appel aux forces d'urgence policières. C'est également au directeur qu'il reviendra de décider quel rôle devra jouer au besoin, le comité de détenus.

17. Que les femmes et les hommes soient traités sur un pied d'égalité en ce qui concerne les emplois dans le Service

same criteria used for men to ensure that recruits have the aptitude, maturity, stability and self-discipline required for penitentiary work.

18. When the new system of qualifications, pay, promotion and pensions is being instituted, all present penitentiary staff should be re-examined with a view to determine their continuing suitability for penitentiary service. Those who are not deemed suitable should be transferred to other government departments, retired from the Service with appropriate pensions, or dismissed.

Organization and Management of the Penitentiary Service

19. A rigorous post analysis must be carried out in all maximum and medium security institutions to eliminate overmanning of posts.

20. The penitentiary system must be clearly defined by a vertical management system with short lines of authority and communication between the top and bottom, and no intervening line authority between the directors of institutions and the Commissioner of Penitentiaries. The responsibility and the authority of each position must be clearly defined in writing by a carefully conducted internal role analysis.

21. Directors of institutions must have responsibility and authority for:

- (a) the selection, hiring and dismissal of staff for the institution up to management level;
- (b) provision of personnel services;
- (c) creation, delegation and transfer of term positions, within budgetary limitations;
- (d) manpower and career planning;
- (e) in-service staff training; and
- (f) program planning.

22. Regional offices must not have line management responsibility but should play a consultative, audit, service and support role. They must not interfere with the running of institutions. Divisional instructions must be abolished. Commissioner's Directives 102 and 106, to the extent that they subordinate institutional to regional directors, must be rescinded.

Regional offices should have responsibility and authority for:

- (a) the planning, development and construction of new institutions in the region;
- (b) the training of manpower for the region (shared with institutions);
- (c) regional consultation and discussion;

canadien des pénitenciers. La sélection doit se faire de la même façon que pour les hommes pour garantir que les candidates ont l'aptitude, la maturité et la maîtrise personnelle nécessaires au travail pénitentiaire.

18. Quand un nouveau système de compétence, de rémunération, de promotion et de retraite sera institué, les membres du personnel pénitentiaire actuels devront faire l'objet d'un examen afin de déterminer s'ils possèdent les compétences voulues pour continuer leur emploi dans le Service des pénitenciers. Ceux qui ne seront pas jugés aptes devraient être transférés vers d'autres agences gouvernementales, mis à la retraite avec une pension adéquate ou renvoyés.

Organisation et administration du Service canadien des pénitenciers

19. Il y a lieu d'entreprendre, dans les institutions à sécurité maximale et moyenne, une analyse sérieuse des postes, afin de réduire le nombre excessif d'employés.

20. Le régime pénitentiaire doit être clairement défini dans un système administratif vertical comportant un minimum d'intermédiaires et pourvu d'un système de communication efficace entre la direction et les échelons inférieurs de l'organisation. Il ne doit y avoir aucun intermédiaire entre les directeurs d'institutions et le Commissaire. La responsabilité et l'autorité liées à chaque poste doivent être clairement définies par écrit, après une analyse soignée des rôles internes.

21. Les directeurs d'institutions doivent avoir responsabilité et autorité en ce qui concerne:

- a) le choix, l'embauche et le renvoi du personnel des institutions jusqu'au palier administratif;
- b) la prestation de services au personnel;
- c) la création, la délégation et le transfert des postes d'une durée déterminée en tenant compte des restrictions budgétaires;
- d) la main-d'oeuvre et la planification des carrières;
- e) la formation sur place du personnel; et
- f) la planification des programmes.

22. Les administrations régionales ne doivent pas exercer une autorité administrative directe mais jouer plutôt un rôle de consultation, de vérification, de service et de soutien. Elles ne doivent pas gêner l'administration des institutions. Les instructions divisionnaires doivent être abrogées. Les directives du Commissaire numéros 102 et 106 doivent être abrogées dans la mesure où elles subordonnent les directeurs d'institutions aux directeurs régionaux.

Les administrations régionales doivent avoir responsabilité et autorité en ce qui concerne:

- a) la planification et la construction de nouvelles institutions dans la région;
- b) la formation de la main-d'oeuvre de la région (en coopération avec les institutions);
- c) la consultation et la discussion au niveau régional;

(d) purchasing and stores (shared with institutions);

(e) personnel services, accounting and budgeting (shared with institutions); and

(f) the auditing of institutions in the region.

23. Security should be controlled by the head office of the Canadian Penitentiary Service.

24. The Commissioner should remain the chief administrative officer of the penitentiary system but he should be appointed by and responsible to a Board of five members (appointed for 5 year terms on a staggered basis by the Solicitor General) which would have sole responsibility for the making of policy. The Board must not have an attached bureaucracy additional to the Penitentiary Service. It should report to the Solicitor General and should be required to make an annual report to Parliament through the Solicitor General.

25. The Penitentiary System should be open and accountable to the public.

26. The Penitentiary Service under the board must be an independent agency of government not subject to the *Public Service Employment Act* or the *Public Service Staff Relations Act*. It should resemble the R.C.M. Police in its discipline and professionalism. Employees should be subject to discharge for misconduct or incompetence.

27. Employees of the Penitentiary Service who perform supervisory or confidential functions should not be entitled to belong to unions. Matters clearly under the prerogative of management such as security, programming and inmate welfare must not become the subject of collective bargaining. Compulsory arbitration must be the only means of dispute settlement.

28. An Inspector-General of Penitentiaries should be established, reporting directly to the Commissioner. This person should be charged with inspecting institutions and investigating irregularities, but he should refer criminal investigation to the appropriate police force.

Justice within the Walls

29. Commissioner's directives must be consolidated into a consistent code of regulations having the force of law for both inmates and staff. They should be understandable and should be made available to both staff and inmates on entry into the penitentiary system.

30. Independent chairpersons are required immediately in all institutions to preside over disciplinary hearings. Cases should be proceeded with within 48 hours unless there is reasonable cause for delay.

31. With respect to administrative segregation, there must be a Segregation Review Board and due notice in writing of the Board's decisions. The functioning of this system must be reviewed after two years to determine if it adequately protects the rights of inmates.

d) l'achat et la gestion des fournitures (en coopération avec les institutions);

e) les services du personnel, la comptabilité et la préparation des budgets (en coopération avec les institutions); et

f) la vérification comptable des institutions de la région.

23. La sécurité doit relever de l'administration centrale du Service canadien des pénitenciers.

24. Le Commissaire devrait demeurer l'administrateur en chef du régime pénitentiaire, mais il devrait être nommé par une Commission de cinq membres à laquelle il serait comptable. Le Solliciteur général confierait à ceux-ci un mandat de cinq ans, à dates décalées. Cette Commission conserverait l'entière responsabilité de l'élaboration des politiques. La Commission ne devrait pas disposer d'un personnel supplémentaire à celui du Service canadien des pénitenciers. Elle devrait également faire rapport au Solliciteur général et présenter un rapport annuel au Parlement par l'entremise de ce dernier.

25. Le régime pénitentiaire doit être administré ouvertement et être soumis à l'examen du public.

26. Sous la direction de la Commission, le Service des pénitenciers doit être un organisme d'État indépendant, il ne doit pas être régi par la *Loi sur la Fonction publique* ni par la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*. Il devrait adopter la déontologie de la Gendarmerie royale du Canada. En outre, il devrait être possible de congédier des employés pour inconduite ou incompetence.

27. Les employés du Service des pénitenciers qui exercent des fonctions confidentielles ou de surveillance ne devraient pas avoir le droit de se syndiquer. Les questions qui relèvent nettement de la direction, telles que la sécurité, la programmation et le bien-être des détenus, ne doivent pas entrer dans le cadre des négociations collectives. L'arbitrage obligatoire doit être l'unique moyen de régler les conflits.

28. On devrait nommer un inspecteur général des pénitenciers qui relèverait directement du Commissaire. Il serait chargé d'inspecter les institutions pénitentiaires et de contrôler les irrégularités, mais il reviendrait à la force de police compétente d'effectuer les enquêtes sur les délits.

La justice à l'intérieur des institutions

29. Les directives du Commissaire doivent être reformulées dans un code de règlements cohérent qui ait force de loi tant pour les détenus que pour le personnel. Elles doivent être compréhensibles et mises à la disposition du personnel et des détenus quand ils entrent dans le système pénitentiaire.

30. Des présidents indépendants sont requis immédiatement dans toutes les institutions pour présider les audiences disciplinaires. Les affaires devraient être jugées dans les quarante-huit heures, à moins qu'il y ait des motifs raisonnables pour un délai supérieur.

31. En ce qui concerne la dissociation administrative, nous recommandons la création d'un comité de révision de la dissociation et l'avis écrit des décisions du comité. Il faudrait revoir le fonctionnement du système après deux ans afin de déterminer s'il protège bien les droits des détenus.

32. Gas should not as a normal practice be employed against a single inmate. Where force is required to remove a resisting inmate from his cell, he should be physically overpowered by a team of guards.

33. The transfer of inmates from an institution (either at their request or involuntarily) should normally be arranged by the Director of that institution with the Director of the receiving institution. Transfers should be effected by train or by Government bus or by Government aircraft, not by commercial aircraft.

34. Institutional libraries must provide adequate material for legal research, especially in the field of criminal law.

35. Uncertainty by inmates as to the length of their sentences is a factor causing unrest in penitentiaries. Since such uncertainty results from ambiguities as to the precise meaning of judicial sentences, the Minister of Justice should refer this problem to a study group with a view to amending the *Criminal Code* to remove the problem.

36. The grievances of individual inmates in each institution must be dealt with by a committee composed of equal numbers (two and two) of staff and inmates. This committee should be chaired by a member of the administrative staff who should vote only in the case of a tie. Where their decision is not in his favour the inmate should be entitled to appeal to an outside mediator who would advise the director. The decision of the director shall be final, except in instances where the grievance involves general policy over which the director does not have jurisdiction, in which case the matter should be referred to the Commissioner of Penitentiaries.

37. The position of Correctional Investigator should be continued for the present, subject to review of the role in two years. The Investigator should report directly to Parliament rather than to the Solicitor General.

38. The Inmates in each institution should be represented by an Inmate Committee elected at least in part on a range-by-range basis. Where they are present in sufficient numbers, minority groups such as native peoples, métis and blacks should have representation on the Committee. Inmates in protective custody in institutions where not all inmates are in protective custody should be represented by separate Committees. The position of chairman should be a full-time one and the institution should provide some facilities to the Committee.

Work, Education and Training

39. The Penitentiaries Act should be amended to allow the products of inmate labour to compete on the open market, and the change should be implemented after full consultation with industry and with labour.

40. A national prison industries corporation should be established, and the full cooperation of business and labor enlist-

32. Le gaz lacrymogène ne devrait pas être utilisé, normalement, contre un seul détenu. Lorsqu'il est nécessaire de retirer par la force un récalcitrant de sa cellule, il faut recourir à une équipe de gardes.

33. Sollicité ou imposé, le transfert d'un détenu devrait normalement être décidé par les directeurs des deux institutions intéressées. Les transferts devraient s'effectuer par train ou par autobus ou avions gouvernementaux, et non pas par des lignes aériennes commerciales.

34. Les bibliothèques des institutions pénitentiaires doivent fournir les documents adéquats à la recherche juridique, tout particulièrement en matière de droit criminel.

35. La difficulté qu'éprouvent les détenus à déterminer la durée de leur peine est un facteur d'inquiétude dans les pénitenciers. Puisque cette incertitude provient de l'ambiguïté du prononcé de la sentence, nous recommandons que le ministre de la Justice soumette cette question à un groupe d'étude, en vue de modifier le *Code criminel* pour ainsi résoudre ce problème.

36. Dans tous les pénitenciers, les griefs de chaque détenu doivent être étudiés par un comité composé de deux membres du personnel et de deux détenus. Ce comité devrait être présidé par un cadre administratif qui ne serait autorisé à voter que pour trancher des questions faisant l'objet d'un vote également partagé. Dans les cas où le détenu ne serait pas satisfait de la décision du comité, il devrait avoir le droit d'en appeler devant un médiateur de l'extérieur du pénitencier qui serait chargé de conseiller le directeur. La décision du directeur serait sans appel, sauf dans les cas où le grief porterait sur une question de politique générale que le directeur du pénitencier ne serait pas autorisé à trancher; dans ce cas, le grief serait porté devant le Commissaire des pénitenciers.

37. Il faudrait conserver le poste d'enquêteur correctionnel pour le moment, mais reconsidérer dans deux ans sa raison d'être. L'Enquêteur devrait être directement comptable au Parlement, plutôt qu'au Solliciteur général.

38. Les détenus de chaque institution devraient être représentés par un comité de détenus dont au moins certains membres seraient élus par les diverses rangées de cellules de l'institution. Les groupes minoritaires tels que les autochtones, les métis et les noirs doivent être représentés au comité là où ils se trouvent en nombre suffisant. Dans les institutions où tous les détenus ne sont pas en dissociation pour fins de protection, ceux qui le sont devraient être représentés par des comités distincts. Le poste de président d'un comité devrait être à temps plein, et l'institution devrait mettre des locaux et installations à la disposition des comités.

Travail, instruction et formation

39. La Loi sur les pénitenciers devrait être amendée pour permettre la vente des produits des détenus sur le marché libre et ces modifications devraient être apportées après consultation en bonne et due forme avec les représentants des secteurs industriel et de travail.

40. Une société nationale des ateliers industriels des prisons devrait être créée, et il faudrait obtenir l'entière collabora-

ed in providing guidance in organization and implementation towards the fullest possible work opportunities in penitentiaries.

41. There must be a graduated system of incentives based on labour productivity. Incentives should include bonuses for piecework and improvements, and earned remission. Inmates who work either inside or outside penitentiaries should be required to pay room and board at reasonable rates and to contribute to the support of their families to the extent that these demands are compatible with their retaining a financial incentive to work.

42. The training given in workshops should be monitored by official representatives of outside trade groups, and the penitentiary system should direct itself towards the production of things in demand. Arrangements should be made with the provinces for apprenticeship programs and licensing or certification.

43. Academic education and trades training must be provided. Every inmate who so wishes should be allowed to follow correspondence courses.

Socialization

44. Institutional budgets should be such as to allow personnel more independence in the development and the establishment of training programs.

45. The social therapy technique developed by the Oak Ridge Division of the Ontario Mental Hospital at Penetanguishene is the most promising known for assisting offenders in self reformation. This technique should be introduced into both maximum and medium security institutions immediately to the extent that it is possible to separate entirely the inmates in social therapy from the rest of the prison population. New institutions should be built with the need for small completely contained units in mind.

46. There must be ongoing relationships between the same staff members and the same inmates. In particular, the Team Concept and especially the Living-Unit Concept must become the ordinary theories of staff management at every institution.

47. Social interaction must be maximized in prison life. This means frequent interaction between staff and inmates, between inmates themselves as in common dining, and between inmates and visitors, as in contact visiting. Inmates should spend as much time as possible outside their cells and in general have conditions of socialization as much like those of the outside community as possible.

48. Outside groups which do not disrupt the orderly operation of the institution should be allowed increased access.

49. Citizen Advisory Committees must be established in all federal maximum, medium and minimum penal institutions.

tion des secteurs industriel et de travail pour en assurer l'organisation et l'exploitation de façon à ce que les meilleures possibilités de travail soient obtenues dans les pénitenciers.

41. Il faut instituer un système progressif d'encouragements fondé sur la productivité. Ces encouragements devraient comprendre des primes pour le travail à la pièce et pour les améliorations, ainsi que des remises de peine. Les détenus qui travaillent soit à l'intérieur soit à l'extérieur du pénitencier devraient être obligés de verser une contribution raisonnable pour le gîte et le couvert, et de contribuer à l'entretien de leur famille dans la mesure où ces exigences ne leur enlèveront pas la motivation financière de travailler.

42. La formation dispensée dans les ateliers devrait être contrôlée par des représentants officiels des groupes professionnels de l'extérieur, et le système pénitentiaire devrait s'orienter directement vers la production d'articles qui font l'objet d'une demande. Des accords devraient être conclus avec les provinces pour les programmes d'apprentissage et l'émission des certificats d'aptitude.

43. Il faut donner aux détenus une formation professionnelle et éducative. Tout détenu devrait pouvoir, s'il le désire, suivre des cours par correspondance.

Socialisation

44. Les budgets des institutions devraient être conçus de façon à permettre au personnel de jouir d'une plus grande indépendance en matière d'élaboration et de création de programmes de formation.

45. La technique de thérapie sociale mise au point par la division de Oak Ridge de l'Ontario Mental Hospital de Penetanguishene est la plus prometteuse que l'on connaisse pour aider les délinquants à réaliser leur réforme personnelle. Elle doit être appliquée immédiatement dans les institutions à sécurité maximale et moyenne, dans la mesure qu'il serait possible de dissocier les membres de la communauté thérapeutique de la population générale. Les nouvelles institutions devraient être dotées de petites unités entièrement autonomes.

46. Il faut assurer la continuité des relations entre le personnel et les détenus. Le concept d'équipe et plus particulièrement celui d'unités résidentielles doivent régir les méthodes d'administration du personnel dans chaque institution.

47. Les rapports interpersonnels devraient être exploités au maximum dans les pénitenciers. Il faudrait donc organiser des rencontres fréquentes entre personnel et détenus, entre détenus, comme au moment des repas, et entre détenus et visiteurs, lors de visites-contact. Les détenus devraient passer le plus de temps possible à l'extérieur des cellules et, en général, on devrait faire en sorte qu'ils aient autant de possibilités que les citoyens ordinaires de se réunir.

48. Les groupes de l'extérieur qui n'entravent pas le bon fonctionnement des institutions devraient pouvoir y être admis plus facilement.

49. Des comités consultatifs de citoyens doivent être mis sur pied dans tous les pénitenciers fédéraux à sécurité minimale,

Members should be recruited from a cross-section of society representing a wide variety of interests as well as the ethnic and cultural characteristics of the local and institutional communities. Members should be appointed by the Commissioner on the approval of the institutional director and removed in the same manner, and should be required to undergo a security clearance.

The principal function of these Committees should be to assist the director with the overall development of the institution and its programs. They should assist in determining the types of program that are needed for inmates in the institution in response to the needs of staff and inmates. They should define the degree of general citizen participation compatible with the goals of the institution, and advise the institutional director of local attitudes towards the institution and its programs. With the help of the director and his staff, the Committee will develop methods of informing and educating the public in the operation and programs of the institution.

Citizen Advisory Committees should not take on the role of mediator during disturbances.

The Committees should hold regular meetings inside the institution with the director, staff and the inmates' committees. They should have, at all reasonable times, access to the institution and to the non-classified files and information held by the institution.

An annual report should be submitted to the Commissioner of Penitentiaries by each Advisory Committee. This report should be made public.

Institutions

50. New institutions should be small (200-250 inmates) and may be clustered together with several shared functions.

51. Controlled epileptics should not be excluded from minimum security institutions.

52. Competently staffed Reception Centres for the classification of inmates must be located in every Region. If Reception Centres operate within another institution, inmates awaiting classification must be isolated from the rest of the inmate population, and facilities in existing institutions should be adapted to this end. A major review of the approach to classification is required: information should include all sources, the inmate should have the right to see his final report, and the correctional staff should have no *de facto* veto.

53. Inmates must be fed adequately and nutritiously and should eat in common.

54. The Penitentiary Service must keep adequate records of the drugs dispensed to inmates so that control may be exercised over the amount of medication employed.

55. An immediate beginning must be made on phasing out the Prison for Women. Until the phaseout is complete,

moyenne et maximale. Leurs membres doivent venir de toutes les couches de la société et représenter des intérêts très variés de même que les caractéristiques ethniques et culturelles des collectivités locales et carcérales. Les membres devraient être nommés et démis par le Commissaire sur approbation du directeur de l'institution et devraient faire l'objet d'une enquête de sécurité.

Ces comités devraient avoir comme fonction première d'aider le directeur à assurer la bonne marche de l'institution et l'application des programmes. Ils devraient aider le directeur à choisir le type de programmes qui convient aux détenus de chaque pénitencier, compte tenu des besoins des employés et des détenus, ainsi qu'à déterminer dans quelle mesure on devrait encourager la participation des citoyens, selon les objectifs du pénitencier, et faire part au directeur de l'attitude des citoyens face à l'institution et à ses programmes. Avec l'aide du directeur et du personnel, les comités trouveront des moyens d'informer le public des problèmes d'administration, et d'application des programmes et de l'y sensibiliser.

Les comités consultatifs de citoyens ne devraient pas être requis d'agir comme médiateurs en périodes de troubles.

Les comités devraient se réunir régulièrement au pénitencier en présence du directeur, du personnel et du comité de détenus. En périodes normales, ces comités doivent pouvoir circuler dans l'institution, et consulter les dossiers non confidentiels.

Chaque comité consultatif devrait soumettre un rapport annuel au Commissaire des pénitenciers. Ces rapports devraient être rendus publics.

Institutions

50. Les nouvelles institutions devraient ne pouvoir accueillir que de 200 à 250 détenus, et pourraient être regroupées afin d'utiliser en commun certains services ou installations.

51. Aucun épileptique suivi de près par les médecins ne doit être exclu des institutions à sécurité minimale en raison de sa maladie.

52. Chaque région devrait être dotée d'un centre de réception où un personnel compétent se chargerait de classer les détenus. Lorsqu'un centre de réception est situé dans une autre institution, les détenus qui attendent d'être classés doivent être séparés du reste de la population carcérale et les installations des institutions en place devraient être modifiées en conséquence. Une étude exhaustive des méthodes de classement s'impose. Les renseignements devraient provenir de toutes les sources possibles, les détenus devraient être autorisés à prendre connaissance du rapport définitif et le personnel de correction ne devrait pas avoir le droit de veto.

53. La nourriture des détenus devrait être suffisante et nourrissante et ces derniers devraient pouvoir prendre leur repas en commun.

54. Le Service des pénitenciers devrait tenir des dossiers appropriés sur les médicaments prescrits aux détenus afin de contrôler les quantités utilisées.

55. On devrait commencer immédiatement le «*Phasing out*» de la Prison des femmes. En attendant sa complète dispari-

facilities and space must be provided immediately for an activity centre, and the life skills program must be restored.

As a replacement for the present Prison for Women small cottage-type institutions or village clusters must be established in at least three regions of Canada, with adequate programs to prepare women for release. Where security is required, it should be provided only on the perimeter, or for the very small group that requires it.

If there are not enough women for government operated Community Corrections or Release Centres to be established, alternative residential arrangements or resources in the community must be found and used. Private homes could be recognized by the National Parole Service as Community Resource Centres for women on day parole.

56. For individuals who have persistently resisted discipline, work and socialization, a limited number of special correctional units should exist. These institutions should have all the programs and services of other maximum institutions, including the therapeutic community.

57. A small number of maximum security institutions should be used exclusively for inmates who require protective custody. Each such institution should have a section designated as medium security.

58. Regional Psychiatric Centres should be withdrawn from the jurisdiction of the Penitentiary Service and placed under the federal Ministry of Health and Welfare. Discussions should be held with the provinces to coordinate federal and provincial mental health services.

59. There should be several separate institutions for the treatment of sex offenders, since their therapy needs are distinctive from those of other inmates with personality disorders. Admission should be on a voluntary basis.

60. A special institution should be established in British Columbia for the treatment of drug addicts.

61. At least one separate institution should be provided for youthful offenders on a selective basis. There should be at least one wilderness camp for native peoples and northern residents accustomed to life in remote areas.

62. The C.P.S. should research the possibility of expanding, in at least one new institution, the Citizen Advisory Committee into a Board of Governors on an experimental basis. Such a Board should consist of about 12 members and should appoint the director and senior administrative staff.

tion, on devrait fournir dès maintenant des installations et des locaux pour loger le centre d'activités récréatives; en outre, le programme «Dynamique de la vie» doit être rétabli.

Comme substitut à la Prison des femmes, on devrait créer de petits établissements ou de petits groupes d'établissements qui ressembleraient à des chalets dans au moins trois régions du Canada; ces établissements pourraient offrir des programmes de préparation à la libération des détenues. On limiterait la présence des agents de sécurité aux secteurs périphériques de ces établissements ou aux seuls groupes qui ont besoin d'être surveillés étroitement, et ce, uniquement en cas de nécessité.

Si le nombre de détenues n'était pas suffisant pour justifier la création de centres communautaires de correction ou de centres de résidence communautaire, il faudrait trouver et mettre en oeuvre d'autres solutions de rechange pour loger les détenues dans la collectivité. Des résidences privées pourraient être reconnues officiellement par la Commission nationale des libérations conditionnelles comme centres communautaires pour les détenues en libération de jour.

56. Il conviendrait de créer, pour les individus qui ont constamment refusé toute forme de discipline, de travail et d'intégration sociale, un certain nombre d'unités spéciales de correction. Celles-ci devraient offrir aux détenus tous les programmes et les services qui existent déjà dans les autres institutions à sécurité maximale, y compris la communauté thérapeutique.

57. Un nombre restreint d'institutions à sécurité maximale devrait être réservé exclusivement aux détenus qui doivent être placés en dissocation pour fins de protection. Chacune de ces institutions devrait comporter un secteur à sécurité moyenne.

58. Les centres psychiatriques régionaux ne doivent plus relever du Service canadien des pénitenciers, mais du ministère fédéral de la Santé et du Bien-être social. Des discussions devraient être entamées avec les provinces en vue de coordonner les services fédéraux et provinciaux de santé mentale.

59. Plusieurs institutions distinctes devraient offrir des programmes destinés aux délinquants sexuels puisque leurs besoins en matière de traitement sont particuliers. Seuls les détenus qui y consentent pourraient y participer.

60. Une institution spéciale devrait être créée en Colombie-Britannique pour le traitement des toxicomanes.

61. Il conviendrait de créer au moins une institution spécialisée pour de jeunes délinquants, sélectionnés. Il faudrait également créer au moins un camp en pleine nature pour ceux qui, à l'instar des autochtones, sont habitués à vivre dans des régions éloignées.

62. Le SCP devrait explorer la possibilité de transformer, à titre expérimental, peut-être dans une nouvelle institution, le comité consultatif de citoyens en conseil d'administration. Ce conseil se composerait d'environ douze membres et nommerait le directeur et les cadres supérieurs de l'administration.

63. The Canadian Penitentiary Service should carry out an in-depth study of the feasibility and viability of penal communities in reasonably inaccessible areas as an alternative to confinement in conventional institutions for inmates serving long sentences without eligibility for parole.

63. Le Service canadien des pénitenciers devrait entreprendre une étude approfondie sur l'opportunité d'établir des colonies pénitentiaires dans des régions raisonnablement inaccessibles, comme solution de rechange à l'emprisonnement prolongé dans des établissements classiques de détenus qui purgent de longues sentences sans possibilité de libération conditionnelle.

Pre-Release and Parole

64. The appearance of arbitrariness in parole, especially in parole revocation without notice or reasons, is an unsettling factor in penitentiary life. There is also much resentment of the fact that mandatory supervision places dischargees under conditions similar to parole for a period of time equal to that of their earned and statutory remission. The parole system should be reviewed with a view to lessening these arbitrary aspects.

Préparation à la libération et libération conditionnelle

64. L'arbitraire apparent qui existe dans l'octroi des libérations conditionnelles, et surtout dans leur révocation sans avis ni raison, suscite un sentiment de malaise au sein du milieu carcéral. En outre, on est particulièrement irrité par le fait que le système de la surveillance obligatoire soumette les détenus ainsi libérés à des conditions similaires à la libération conditionnelle pendant des périodes de temps égales à celles de leur remise de peine méritée et statutaire. Le régime de la libération conditionnelle doit être réétudié afin de réduire l'impact et la portée de l'arbitraire.

Conclusion

65. The Standing Committee on Justice and Legal Affairs should have a permanent reference during the rest of the 30th Parliament and for the 31st Parliament to enable it to review the implementation of this Report in the context of the criminal justice system.

Conclusion

65. Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques doit recevoir un Ordre de renvoi permanent couvrant les 30^e et 31^e Parlement afin de contrôler la mise en oeuvre des recommandations du présent rapport dans le contexte plus général du système de justice criminelle.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub-Committee, on the Penitentiary System in Canada (*Issues Nos. 1 to 45*) is tabled.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages du Sous-comité sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada (*fascicules nos 1 à 45*) est déposé.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,



Mark MacGuigan,
Chairman

Le président,
Mark MacGuigan

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 26, 1977
(72)

[Text]

The Sub-Committee on the Penitentiary System in Canada met *in camera*, at 10:07 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Mark MacGuigan, presiding.

Members of the Sub-Committee present: Messrs. Beaudoin, Halliday, Harquail, Mrs. Holt, Messrs. Lachance, Lavoie, MacGuigan, Nielsen, Reynolds and Robinson.

In attendance: From the Library of Parliament: Mr. Hugh Finsten and Miss Louanne Labelle.

The Sub-Committee resumed consideration of its Order of Reference relating to the inquiry into the system of security institutions maintained by the Canadian Penitentiary Service.

The Sub-Committee resumed consideration of their draft report.

In accordance with a motion of the Committee at the meeting held on Tuesday, October 26, 1976, the Chairman authorized that the documents entitled—Special Report on Millhaven, Special Report on the Correctional Development Centre, List of Witnesses Who Appeared Before the Sub-Committee and List of Individuals and Organizations who Submitted Briefs and Letters to the Sub-Committee—be printed as appendices to the final report of the Sub-Committee.

On motion of Mr. Nielsen, it was agreed,—That because of a possible delay in the completion of the translation of the draft report of the Sub-Committee on the Penitentiary System in Canada, the Chairman be authorized to report to the Committee seeking permission to extend the date for presentation of the Sub-Committee's final report to June 7, 1977.

On motion of Mr. Reynolds, it was ordered,—That the Clerk of the Sub-Committee be authorized to purchase photographs for use in the Special Edition of the Sub-Committee's final report, on the recommendation of the Chairman after the usual consultation with the four parties.

On motion of Mrs. Holt, it was agreed,—That the Draft Report of the Sub-Committee of the Penitentiary System in Canada be concurred in and that the Chairman be authorized to present it to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs.

At 11:10 o'clock a.m. the Sub-Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 26 MAI 1977
(72)

[Traduction]

Le Sous-comité sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada se réunit aujourd'hui à huis clos à 10 h 07 sous la présidence de M. Mark MacGuigan (président).

Membres du sous-comité présents: MM. Beaudoin, Halliday, Harquail, M^{me} Holt, MM. Lachance, Lavoie, MacGuigan, Nielsen, Reynolds et Robinson.

Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement: M. Hugh Finsten et M^{me} Louanne Labelle.

Le Sous-comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi portant sur l'enquête sur le régime d'institutions pénitentiaires à sécurité du Service canadien des pénitenciers.

Le Sous-comité poursuit l'étude de son projet de rapport.

Conformément à une motion du Comité adoptée à la séance du mardi 26 octobre 1976, le président autorise que soient joints au rapport final du Sous-comité les documents intitulés—Rapport spécial sur Millhaven, le rapport spécial sur le centre de développement correctionnel, la liste des témoins qui ont comparu devant le Sous-comité et la liste des particuliers et des organismes qui ont soumis des mémoires et des lettres au Sous-comité.

Sur motion de M. Nielsen, il est convenu,—Que, par suite d'un retard possible sur le plan de la traduction du projet de rapport du Sous-comité sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada, le président soit autorisé à faire rapport au Comité tout en essayant d'obtenir la permission de reporter au 7 juin 1977 la date de la présentation du rapport définitif du Sous-comité.

Sur motion de M. Reynolds, il est ordonné,—Que le greffier du Sous-comité soit autorisé à acheter des photographies afin de les utiliser dans l'édition spéciale du rapport final du Sous-comité, sur recommandation du président, après la consultation habituelle auprès des quatre partis.

Sur motion de M^{me} Holt, il est convenu,—Que le projet de rapport du Sous-comité sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada soit adopté et que le président soit autorisé à le présenter au Comité permanent de la justice et des questions juridiques.

A 11 h 10, le Sous-comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Sous-comité

Mary Anne Griffith

Clerk of the Sub-Committee