

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>

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 discharges 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