

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. 28

Tuesday, February 18, 1992

Chairperson: Bob Horner

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 28

Le mardi 18 février 1992

Président: Bob Horner

---

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la*

## **Justice and the Solicitor General**

## **Justice et du Solliciteur général**

---

RESPECTING:

Bill C-36, An Act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator

CONCERNANT:

Projet de loi C-36, Loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et l'incarcération, et portant création du bureau de l'enquêteur correctionnel

---

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,  
1991-1992

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND THE  
SOLICITOR GENERAL

*Chairperson:* Bob Horner

*Vice-Chairmen:* Jacques Tétreault (Justice)  
(Solicitor General)

Members

Carole Jacques  
Robert Nicholson  
George Rideout  
Blaine Thacker  
Ian Waddell  
Tom Wappel—(8)

(Quorum 5)

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DU  
SOLLICITEUR GÉNÉRAL

*Président:* Bob Horner

*Vice-présidents:* Jacques Tétreault (Justice)  
(Solliciteur général)

Membres

Carole Jacques  
Robert Nicholson  
George Rideout  
Blaine Thacker  
Ian Waddell  
Tom Wappel—(8)

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis

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

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

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

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

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

TUESDAY, FEBRUARY 18, 1992  
(36)

[Text]

The Standing Committee on Justice and the Solicitor General met at 10:06 o'clock a.m. this day, in Room 308, West Block, the Chairman, Bob Horner, presiding.

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

*Acting Member present:* Derek Blackburn for Ian Waddell.

*Other Member present:* Derek Lee.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Philip Rosen, Senior Analyst and Marilyn Pilon, Research Officer. *From the Committees Directorate:* Nancy Hall.

*Witnesses: From the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:* Kim Pate, Executive Director. *From John Howard Society of Ontario:* Graham Stewart, Executive Director. *From John Howard Society of Kingston:* Stewart Ryan, Member of the Board.

The Committee resumed consideration of its Order of reference dated November 5, 1991 relating to Bill C-36, An Act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Tuesday, November 26, 1991, Issue No. 16*).

On clause 2.

Kim Pate from the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies made an opening statement and answered questions.

At 11:10 a.m., the Committee recessed.

At 11:19 a.m., the Committee resumed its meeting.

Graham Stewart from the John Howard Society of Ontario and Stewart Ryan from the John Howard Society of Kingston made each an opening statement and answered questions.

At 11:40 a.m., Blaine Thacker took the Chair.

At 12:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Dupuis

*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

LE MARDI 18 FÉVRIER 1992  
(36)

[Traduction]

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général se réunit à 10 h 06, dans la salle 308 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Bob Horner (*président*).

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

*Membre suppléant présent:* Derek Blackburn remplace Ian Waddell.

*Autre député présent:* Derek Lee.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Philip Rosen, analyste principal; Marilyn Pilon, attachée de recherche. *De la Direction des comités:* Nancy Hall.

*Témoins:* De l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry: Kim Pate, directeur exécutif. *De la Société John Howard d'Ontario:* Graham Stewart, directeur exécutif. *De la Société John Howard de Kingston:* Stewart Ryan, membre du conseil.

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

Article 2.

Kim Pate, de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, fait un exposé et répond aux questions.

À 11 h 10, le Comité suspend ses travaux.

À 11 h 19, le Comité reprend ses travaux.

Graham Stewart, de la Société John Howard d'Ontario, et Stewart Ryan, de la Société John Howard de Kingston, font chacun un exposé et répondent aux questions.

À 11 h 40, Blaine Thacker occupe le fauteuil.

À 12 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Richard Dupuis

[Text]

## EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, February 18, 1992

**The Chairman:** I call the meeting to order. We are resuming consideration of Bill C-36, an act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator.

Our first witnesses today are from the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, represented by Kim Pate, executive director, and Lucie Laliberté. Do you have an opening statement you wish to make?

**Ms Kim Pate (Executive Director, Canadian Association of Elizabeth Fry Societies):** Yes, I do. I want to let you know that our comments are fairly brief. You have the submission we made, and we are open to answering questions on that.

I would like to thank you, Mr. Chairman, and thank other members of the committee for having us today. We are quite pleased to address you at this point and to have the opportunity to discuss Bill C-36 with you.

As was indicated in the brief you received from us, CAEFS serves as the national voice for our 19 Elizabeth Fry Societies across the country. However, each society is community based and operates autonomously with its own board of directors. I understand there was some discussion and some concern about the fact that other people are attending. It is a point of clarification I was asked to make, as I am sure you will be hearing from other Elizabeth Fry Societies.

CAEFS and its member societies are the only national justice organization in Canada dedicated to working with women, both adult and young women, who are in conflict with the law. One of our major activities is the provision of post-prison residential accommodation in conjunction with community-based programming. That is the context in which we bring our comments today.

• 1010

As part of our commitment to women and girls in conflict with the law, we have a particular interest in evaluating criminal justice proposals which affect our constituent population and clients and in advocating legislative changes which will provide for a more humane and effective criminal justice system and a safer community. This is why we have a particular interest in Bill C-36.

First, we wish to commend all involved for their efforts and laudible attempts to create, as is indicated in the stated intention, a piece of legislation that's designed to enhance community safety. Those objectives are ones that we're certainly extremely supportive of. CAEFS agrees that there is a need to ensure that the public is protected and that crime is prevented.

We do, however, have some concerns regarding the potential for this bill to contribute to the attainment of such admirable objectives. We consider it unfortunate that the proposed provisions seem to be aimed at addressing rarities

[Translation]

## TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 18 février 1992

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

Nos premiers témoins d'aujourd'hui sont des représentants de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, soit Kim Pate, directrice générale et Lucie Laliberté. Aviez-vous l'intention de faire une déclaration liminaire?

**Mme Kim Pate (directrice générale, Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry):** Oui, mais nos remarques seront assez brèves. Vous avez reçu notre mémoire, et nous pourrions répondre à vos questions à ce sujet.

Je tiens à vous remercier, monsieur le président et membre du comité de nous avoir invitées à témoigner aujourd'hui. Nous sommes très heureuses de l'occasion qui nous est donnée de nous entretenir avec vous du projet de loi C-36.

Comme nous le précisons dans notre mémoire, l'ACSEF fait office de porte-parole pour quelque 19 sociétés du même nom, réparties sur l'ensemble du territoire. Cependant, chacune des sociétés est autonome et elle est dirigée par son propre conseil d'administration. Je crois comprendre qu'il y a eu d'aucuns se sont dits préoccupés par la présence d'autres personnes. On m'a demandé d'apporter une petite précision à ce sujet, et je suis certaine que vous entendrez le témoignage d'autres sociétés Elizabeth Fry.

L'ACSEF, avec son réseau de sociétés membres, est le seul organisme national d'orientation juridique qui, au Canada, se consacre au sort des femmes et des jeunes filles ayant des démêlés avec la justice. L'une des principales activités de notre société consiste à offrir un service d'hébergement aux délinquantes récemment libérées de prison, ainsi que des programmes et des services communautaires. C'est donc dans ce contexte que nous vous faisons part de nos observations.

Au titre de notre engagement envers les femmes et les jeunes filles ayant des démêlés avec la justice, nous sommes bien sûr intéressées à évaluer les propositions formulées dans le domaine du droit pénal et qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur notre clientèle, ainsi qu'à promouvoir tout changement législatif pouvant conduire à un système pénal plus humain et efficace. C'est pourquoi nous nous intéressons tout particulièrement au projet de loi C-36.

Tout d'abord, nous tenons à féliciter ceux qui ont travaillé à l'élaboration de ce projet de loi en vue d'en arriver à une mesure législative qui permette d'améliorer la sécurité de la communauté, comme le stipule d'ailleurs l'objet du projet de loi. Nous sommes tout à fait d'accord avec cet objectif. L'ACSEF est tout à fait d'accord avec la nécessité de veiller à la protection du public et à la prévention du crime.

Cependant, nous craignons que ce projet de loi ne puisse contribuer à la réalisation d'objectifs aussi louables. Il est malheureux que les dispositions proposées semblent viser les cas exceptionnels et extrêmes, particulièrement les infractions

## [Texte]

and extremes, particularly offences that have tended to be well-publicized and sensationalized. We also consider it unfortunate that the responses to incidents which represent such a minute percentage of overall offences appear to be fuelling the development of policy and legislation that will impact many, many more people than those who appear to have brought the issues to the forefront for you.

We're particularly concerned about the potential impact these measures will have upon public perceptions of crime. We already know that many members of the public harbour grave misconceptions about the extent and nature of crime in our communities. Violent crime is viewed as more prevalent and our criminal justice system as more lenient than is true in reality.

It is our opinion that Bill C-36 is likely to contribute to these misconceptions. As you consider this proposed piece of legislation we urge you to consider the previous recommendations of this committee and not continue a process which appears to allow inaccurate public perceptions to dictate public policy.

We're also concerned about the offence-based focus of the provisions. The legislation seems to impose criteria that do not appear to support the recognized need to develop correctional services and release provisions that are individualized and people-centred. More particular, they do not seem to adequately address the particular needs of such groups as aboriginal peoples, other cultural and special needs groups, and more particularly women. Given the laudible efforts as well as the abundance of time, energy and resources devoted by the government and non-governmental sectors to these areas recently, these deficits are particularly distressing.

In addition, to do what seems to amount to tinkering with the system from back to front, it does strike us as a somewhat curious process. As others before have urged you, we also advocate the tabling of Bill C-36, at least until such time as we have all had an opportunity to examine the companion proposals for sentencing reform that we understand are forthcoming.

We believe that the views and recommendations we are presenting here, many of which we expect are also being raised by other groups and individuals who have an informed awareness of the criminal justice system, will be of particular value to you in your work as legislators, architects and protectors of the institutional structures and practices that are so fundamental to building a non-violent, just, and democratic society.

We'd like to express our particular concern that this legislation does not adequately address the differences in behaviour, needs, social resources, past histories and future probabilities for women, as compared to men, in the criminal justice system.

We were pleased to note that the statement of purpose and principles of federal corrections recognizes that correctional policies, programs and practices should be responsive to the needs of women, as well as other special

## [Traduction]

qui font généralement l'objet de beaucoup de publicité et d'un certain sensationnalisme. Nous estimons, en outre, malheureux que ce soient les réactions à des incidents représentant un infime pourcentage du nombre total d'infractions, qui semblent servir de prétextes à l'élaboration d'une politique et d'un projet de loi dont les conséquences ne se limiteront pas aux seules personnes qui ont porté ces questions à votre attention, loin de là.

Nous nous inquiétons particulièrement de l'incidence négative que ces mesures pourront avoir sur la perception que le public a du crime. Nous savons déjà que bon nombre de gens se font une fausse idée de la portée et de la nature du crime dans nos collectivités. Le public a l'impression que le système pénal est beaucoup plus laxiste et qu'il y a beaucoup plus de crimes violents qu'en réalité.

Nous sommes d'avis que le projet de loi C-36 risque de conforter le public dans ses conceptions erronées. Nous vous invitons donc à tenir compte des recommandations précédemment formulées par votre comité et de ne pas poursuivre un processus qui semble devoir permettre que des conceptions erronées du public régissent la politique publique.

Le fait que les dispositions soient principalement fondées sur les types d'infractions, nous préoccupe également. Le projet de loi paraît imposer des critères qui, semble-t-il, ne vont pas dans le sens du besoin reconnu de dispositions, en matière de service correctionnel et de libération conditionnelle, qui soient individualisées et axées sur la personne. Qui plus est, les dispositions proposées ne répondent pas aux besoins de certains groupes comme les autochtones, d'autres groupes culturels ou des groupes ayant des besoins spéciaux, surtout les femmes. Étant donné les efforts louables ainsi que tout le temps, l'énergie et les ressources que les secteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux ont récemment consacré à ces questions, ces lacunes sont particulièrement troublantes.

En outre, ce qui paraît se ramener à un remaniement du système constitue un processus plutôt curieux. Comme d'autres l'ont fait avant nous, nous demandons que le projet de loi C-36 soit mis de côté, du moins jusqu'à ce que nous ayons tous eu l'occasion d'examiner les propositions d'accompagnement relatives à la réforme de la détermination de la peine, qui devraient être présentées sous peu.

Nous croyons que notre point de vue et nos recommandations, exposés dans ce document et dont la plupart trouveront sans doute écho chez d'autres groupes et particuliers qui connaissent notre système pénal, vous seront particulièrement utiles dans votre travail de législateurs, autrement dit d'architectes et de protecteurs des structures institutionnelles et judiciaires qui sont si essentielles à l'établissement d'une société non violente, juste et démocratique.

Nous tenons à exprimer notre crainte que ce texte de loi ne règle en aucune façon les différences qui existent entre les hommes et les femmes dans le système pénal: comportement, besoins, ressources sociales, vécu et possibilités d'avenir.

Nous constatons avec plaisir que l'objet et les principes proposés pour le système correctionnel entérinent le fait que les politiques, les programmes et les pratiques dans ce domaine doivent répondre aux besoins des femmes, de même

[Text]

needs offender groups. However, given the level of co-operation and collaboration we have shared with the government, we encourage additional work to be devoted to ensure that this legislation recognizes the need for healing, support and prevention of the nature that was described in *Creating Choices*. This is the report of the task force on federally-sentenced women.

Further, we encourage members, if you haven't had an opportunity to review the *Creating Choices* document, to do so. This is particularly in light of this legislation. We think there are a number of areas that could benefit from the informed decisions and recommendations that were made in the report on the task force on federally-sentenced women.

Rather than review all facets of Bill C-36, we have chosen to focus our comments on some of the themes which were of the greatest interest and concern to us. We'll be happy to respond to any of your questions regarding our comments, as well as any comments that we've made in the brief that was submitted to you and any questions that you may have in relation to all of the above. Thank you very much for your time.

• 1015

**The Chairman:** Thank you very much. We shall proceed with questions. Mr. Lee.

**Mr. Lee (Scarborough—Rouge River):** Thank you for your submission. The Elizabeth Fry Societies are not a stranger at all to the justice committee and Parliament Hill.

One of the small informational items that has been lacking to me, and perhaps our committee, over time is the way your organizations are financed. Could you give us a brief look at how you finance your organization?

**Ms Pate:** Are you talking about the national body?

**Mr. Lee:** Yes.

**Ms Pate:** The national body is funded primarily by the Solicitor General of Canada through a grant, and we also receive donations and contributions from other citizens.

**Mr. Lee:** Could you give us an indication of the proportion that would come from government or taxpayer resources and the proportion that would come from donations?

**Ms Pate:** At this stage the majority would come from the government and a very small portion would come from others.

**Mr. Lee:** A large majority?

**Ms Pate:** Yes. That is for the national body, because the national body is designed to bring together the network organizations. Local offices vary considerably in terms of where their moneys come from. Many operate with minimal resources but large volunteer constituencies.

[Translation]

qu'à tous les besoins spéciaux des divers groupes de délinquants. Toutefois, étant donné le niveau de coopération et de collaboration que nous avons connu avec le gouvernement, nous vous encourageons à déployer des efforts supplémentaires pour veiller à ce que ce projet de loi reconnaisse les besoins des femmes sur les plans de la réadaptation, du soutien et la prévention du crime dont il est question dans le rapport intitulé *La création de choix*, préposé par le Groupe de travail sur les femmes purgeant une peine fédérale.

En outre, nous encourageons les députés qui ne l'ont pas fait à lire le rapport intitulé *La création de choix*, qui est particulièrement intéressant à la lumière de ce projet de loi. Les décisions et les recommandations éclairées qui se trouvent dans le rapport du Groupe de travail sur les femmes purgeant une peine fédérale pourraient, à notre avis, être très utiles sur bien des questions.

Plutôt que de passer en revue tous les aspects du projet de loi C-36, nous avons décidé de limiter nos observations aux seules questions qui nous concernent plus particulièrement. Nous nous feront un plaisir de répondre à toute question que vous voudrez nous poser au sujet des observations que nous vous avons faites dans notre exposé ou dans le mémoire que nous vous avons remis. Je vous remercie d'avoir pris le temps de nous écouter.

**Le président:** Merci beaucoup. Nous allons passer aux questions. Monsieur Lee.

**M. Lee (Scarborough—Rouge River):** Je vous remercie de votre mémoire. Les sociétés Elizabeth Fry ne sont pas inconnues pour le Comité de la justice ni sur la Colline parlementaire.

Un renseignement que je n'ai pas, et que notre comité n'a peut-être pas non plus, c'est la façon dont votre organisme est financé. Pourriez-vous nous en parler brièvement?

**Mme Pate:** Vous voulez parler de l'organisme national?

**M. Lee:** Oui.

**Mme Pate:** L'organisme national est financé principalement grâce à une subvention du ministre du Solliciteur général, et nous recevons également des dons et des contributions de particuliers.

**M. Lee:** Pouvez-vous nous dire dans quelles proportions votre organisme est financé par le gouvernement ou les contribuables d'une part, et grâce à des dons, d'autre part?

**Mme Pate:** En ce moment, la majorité de nos fonds provient du gouvernement et une petite partie seulement des autres sources.

**M. Lee:** Une importante majorité?

**Mme Pate:** Oui, c'est le cas de l'organisme national, car il a été créé pour coiffer les organismes du réseau. Dans le cas des bureaux locaux, la source du financement varie considérablement. Bon nombre de bureaux locaux fonctionnent avec des ressources minimales, mais peuvent compter sur un grand nombre de bénévoles.

[Texte]

**Mr. Lee:** Do you feel, from the national level, leading up to the presenting of Bill C-36 in the House of Commons, that the Elizabeth Fry Societies or your national body had an opportunity to consult fairly with the Solicitor General's ministry?

**Ms Pate:** Certainly at all stages at which we've been involved. I'm barely one month into this position, so I'm speaking, certainly, from an historical context of information that I have. I'm quite confident that, yes, we've had lots of opportunities to meet and discuss, and the submission you received echoes many of the concerns that have been raised in previous documents.

**Mr. Lee:** In one portion of your brief you make reference to the negative impact the bill might have on public perception of crime. At first blush my reaction to that was, well, how much worse could the public perceive crime? It's a bad thing to begin with; how much worse could they perceive it? Could you perhaps elaborate a bit for us on what you meant by that?

**Ms Pate:** Certainly. Because of many of the issues that are being looked at, particularly when you talk about temporary absences, they're talking about programs where the information that seems to have fuelled this sort of legislative response comes from more extreme cases, situations where fewer than 1% of the population don't do well on temporary absences or on parole. Those are the cases that it would seem are fuelling many of the amendments. As a result, it reinforces a perception that, based on many of the studies that have been done, we know is inaccurate—particularly based on the studies on public perception that were done out of the University of Toronto. Many local groups have done them.

For instance, some studies were done locally out of Calgary that show that public perception of crime versus what actual crime is in their communities is far greater, and that media accounts, as well as responses such as promoting approaches that deal with the most serious offences, encourage those sorts of perceptions of crime—as opposed to encouraging people to look at the number of people who come through correctional programming fairly successfully.

**Mr. Lee:** Just to clarify that, it's your view that the public believe that the quantity and quality or intensity of criminal activity are greater than they really are?

**Ms Pate:** Yes.

**Mr. Lee:** But you wouldn't be suggesting that the impact and seriousness of the crime and its impact on victims are any less than they really are?

**Ms Pate:** No. That's not our intention at all, and that's why we mentioned that the objectives of the government in putting this legislation forward are very important and need to be encouraged right through, including victim involvement. However, we suggest that the manner in which it's proposed might not be the best way to do that. There are some ways that could be improved; hence, the reference to the Daubney committee's recommendations on taking a stronger public

[Traduction]

**M. Lee:** En tant que directrice à l'échelon national, êtes-vous d'avis que votre organisme national ou les sociétés Elizabeth Fry ont été suffisamment consultées par le ministère du Solliciteur général avant que le projet de loi C-36 ne soit présenté à la Chambre des communes?

**Mme Pate:** Sans doute, pour ce qui est des étapes auxquelles nous avons participé. J'occupe ce poste depuis un mois à peine, de sorte que je me fie aux renseignements qu'on m'a donnés. Mais je suis convaincue que nous avons eu de nombreuses occasions de rencontrer les gens du ministère et d'en discuter avec eux, et le mémoire que vous avez reçu fait écho à bon nombre des préoccupations qui ont été soulevées dans des documents précédents.

**M. Lee:** Dans une partie de votre mémoire, vous faites allusion à l'incidence négative que ces mesures pourraient avoir sur la perception que le public a du crime. Ma première réaction a été de me dire: «Eh bien, est-ce que la perception que le public a du crime pourrait être pire? Elle est déjà assez mauvaise; comment pourrait-elle être pire?» Pouvez-vous nous expliquer un peu mieux ce que vous entendez par là?

**Mme Pate:** Certainement. Étant donné la nature de la plupart des aspects examinés, surtout à propos des absences temporaires, on se rend compte qu'il est question de programmes où l'information qui semble avoir alimenté ce genre de disposition législative concerne les cas les plus extrêmes, les situations où moins de 1 p. 100 de la population carcérale sort du droit chemin lors d'une absence temporaire ou d'une libération conditionnelle. J'ai l'impression que ce sont ces cas qui ont donné lieu à bon nombre des amendements. Par conséquent, on se trouve à renforcer une perception que nous savons inexacte, d'après bon nombre d'études qui ont été effectuées, particulièrement celles de l'Université de Toronto qui portaient sur la perception du public. Plusieurs groupes locaux ont fait des études semblables.

Par exemple, d'après les études conduites à Calgary sur le même thème, les résidents de cette ville ont l'impression qu'il y a beaucoup plus de crimes dans la capitale albertaine qu'en réalité, et les reportages des médias, ainsi que le genre de réaction consistant à adopter des mesures pour lutter contre les infractions les plus graves, encouragent ce genre de perception erronée, plutôt que d'amener la population à tenir compte du nombre de délinquants ayant terminé avec succès le programme correctionnel.

**M. Lee:** Clarifions cette question. Estimez-vous que le public croit que la quantité et la qualité, ou l'intensité de l'activité criminelle, sont plus élevées qu'en réalité?

**Mme Pate:** Oui.

**M. Lee:** Mais vous n'allez pas jusqu'à dire que les répercussions et la gravité des crimes, ainsi que leurs conséquences pour les victimes sont moins importants qu'en réalité?

**Mme Pate:** Non. Là n'est pas du tout notre intention, et c'est pourquoi nous avons mentionné que les objectifs que poursuit le gouvernement en présentant ce projet de loi sont très importants et doivent être encouragés, y compris la participation des victimes. Cependant, nous disons que la façon proposée pour ce faire n'est peut-être pas la meilleure. Serait-il possible de l'améliorer? C'est pourquoi nous avons fait allusion au Comité Daubney qui recommande d'adopter

[Text]

policy, a public education approach to driving public policy as opposed to looking to the public responses, which it seems are essentially responses to media accounts, as opposed to full and informed knowledge of what's happening within the system in our communities.

[Translation]

une politique publique plus ferme et d'éduquer le public plutôt que de laisser ses réactions régir la politique, car le public réagit essentiellement aux reportages et il n'est pas vraiment bien informé sur ce qui se passe dans notre système pénal.

• 1020

**The Chairman:** If I might interject without cutting into your time, it's pretty hard to have a different perception of crime when you see the statistics. I mean, how can the public take a different view when it looks at the stats and the violent crime rates in metropolitan areas?

**Le président:** Je me permets de vous interrompre, sans toutefois empiéter sur votre temps de parole. Il est plutôt difficile d'avoir une perception différente du crime quand on voit les statistiques. Comment le public peut-il avoir une opinion différente compte tenu des statistiques et du nombre de crimes violents qui sont commis dans les régions métropolitaines?

**Ms Pate:** There's no doubt there are statistics that indicate there are high levels of crime. However, the approaches being taken are not ones designed to either reduce those levels of crime in terms of reducing recidivism, for instance, or reducing in any way the initial intervention of people into crime. We would suggest that we need to look at a broader approach.

**Mme Pate:** Il existe, c'est certain, des statistiques indiquant que le taux de criminalité est élevé. Par contre, les approches adoptées ne visent pas à réduire le taux de criminalité, c'est-à-dire le récidivisme, par exemple, ni à faire baisser le nombre de personnes qui commettent un premier crime. D'après nous, il faut envisager la question dans une optique bien plus large.

If you're looking at reducing violence in society, we're talking about many other jurisdictions. This committee has recognized we're not responsible at this stage for examining them. If we could amend some of those provisions in this legislation, we could really look at taking a more proactive stance in terms of public education.

Pour pouvoir réduire la violence dans la société, il faut faire intervenir bien d'autres instances. Le comité a reconnu que nous n'avons pas à nous occuper de cela à cette étape. Si l'on pouvait modifier certaines des dispositions de ce projet de loi, on pourrait vraiment envisager de faire de la prévention, notamment en éduquant le public.

**The Chairman:** Thank you. I'm sorry to interject, Mr. Lee. I couldn't quite understand the statement you were discussing.

**Le président:** Merci. Excusez-moi de vous avoir interrompu, monsieur Lee. Je n'arrivais pas à comprendre tout à fait ce dont vous parliez.

**Mr. Lee:** Thank you for your intervention. It may have clarified the issue a bit further for us.

**M. Lee:** Merci de votre intervention. Elle nous a peut-être permis de mieux comprendre.

Your organization works exclusively with the female gender?

Votre organisme travaille exclusivement avec des femmes?

**Ms Pate:** We represent young women and adult women, but in some of the societies there are services available to men as well as women.

**Mme Pate:** Nous représentons des femmes et des jeunes filles, mais certaines des sociétés offrent des services aux hommes également.

**Mr. Lee:** To males? Okay. I was interested in a reference in the materials to your feeling that there may be some gender-biased risk assessment methodologies. Could you elaborate on that a little bit, since your organization caters almost exclusively to females? It might be helpful.

**M. Lee:** Aux hommes? D'accord. Je posais cette question parce qu'on peut lire, dans les documents que vous nous avez soumis que vos méthodes d'évaluation des risques pouvaient dans une certaine mesure, être influencées, par le sexe des délinquants. Pourriez-vous nous donner un peu plus de détails à ce sujet, puisque votre organisme s'adresse lorsque exclusivement aux femmes? Cela pourrait nous être utile.

**Ms Pate:** When you talk about violent offences and violent offenders, the majority of the women who are serving time for murder, for instance, tend to have been involved in killing spouses and are first-time offenders.

**Mme Pate:** À propos de délits et de délinquants violents, je dirais que la majorité des femmes qui purgent une peine pour meurtre, par exemple, seraient plutôt des femmes qui ont assassiné leur conjoint et qui en sont à leur premier délit.

Also, aside from those incidents, most of their behaviour tends to be self-injurious. This is quite different from the situation when you're dealing with men. Generally, men who have grown up in a violent situation will tend to perpetuate the violence more directly, outwardly to other people. It's hard to draw strict typologies, but women tend to inflict that violence inwardly.

Ces cas mis à part, elles ont, la plupart du temps, tendance à avoir un comportement autodestructeur. C'est tout à fait différent quand on a affaire à des hommes. En règle générale, les hommes qui ont grandi dans un milieu où régnait la violence, sont portés à perpétuer la violence d'une façon plus directe, à l'extérioriser davantage. Il est difficile d'établir des types bien précis, mais les femmes, elles, ont tendance à interioriser leur violence.

[Texte]

So when you're looking at assessments strictly on the basis of offence, and then building temporary absences, parole, all sorts of eligibility criteria as well as assessment techniques on those assessments and presumptions, it means you're taking in that agenda bias that tends to cloud the entire process.

**Mr. Lee:** Are you suggesting that there are instances where a risky violent female is more or less risky than a risky violent male?

**Ms Pate:** Well of course it's hard to make a blanket statement, but generally, yes, you'll find that many of the women you're dealing with who are in maximum security settings are over-classified in terms of typology.

**Mr. Lee:** Here you're using a label put on an institution. If I may suggest, that's hearsay evidence as to the risk of the inmate. We're talking about methodologies that attempt to measure risk, not the label that's on the institution.

I'm trying to determine whether you are seriously suggesting that the methodologies we're using discriminate against females.

**Ms Pate:** Based on the work of therapists that we've reviewed and the recommendations of therapists involved, it's our understanding that there are gender biases. Not being a therapist myself, of course it's difficult for me to make that assessment or be able to confirm it. But based on the information that's been provided, that's part of the difficulty.

• 1025

**Mr. Lee:** To your knowledge, is Corrections Canada aware of that principle you have just enunciated?

**Ms Pate:** Certainly, and when you look at *Creating Choices*, there are numerous places where, in conjunction with our organization, Corrections Canada has been looking at some of those issues. Why we raised the *Creating Choices* document here is that the recommendations involved there will also temper some of what has been recommended for Bill C-36.

**Mr. Lee:** In reading some of your materials I noticed a tension between the principles that should be used in sentencing and the principles that should be used during the period of incarceration. Often I lose, as I do when I think about the issue myself, the line between two. There isn't a line between the two. They are quite related. This committee has noted the absence of the sentencing reform provisions the government has indicated to us are imminent.

In any event, would your association take the view that after a sentencing decision is given, it doesn't really matter how long the sentence is, the object is to get the person out of the system, back out on the street, as rehabilitated as the system can make the person? Would you favour what I would call now an indeterminate sentence? In other words, you're sentenced to 10 years indeterminate or something, where the sentence is not fixed.

[Traduction]

Par conséquent, les données se trouvent automatiquement faussées au départ, lorsqu'on fait certaines évaluations uniquement en fonction de la nature du délit et qu'on établit des programmes de sorties sous surveillance, de libération conditionnelle, des critères d'admissibilité de toutes sortes ainsi que des techniques d'évaluation, en se basant sur de telles évaluations et présomptions. Cela étant, on s'expose à des répercussions néfastes sur l'ensemble du processus.

**M. Lee:** Voulez-vous dire que, dans certains cas, une femme violente qui présente des risques en présente plus ou moins qu'un homme violent?

**Mme Pate:** Il est difficile de généraliser, mais on constate effectivement que vous classez dans une catégorie trop élevée la plupart des femmes qui sont dans des établissements à sécurité maximale.

**M. Lee:** Vous faites allusion à l'étiquette apposée à un établissement. Je dirais que l'on se base sur des oui-dire pour évaluer les risques que présente un détenu. Il est toutefois ici question des méthodologies visant à évaluer les risques, et pas de l'étiquette qu'on colle à tel ou tel établissement.

J'essaie de déterminer si vous pensez sérieusement que les méthodologies que nous employons sont injustes à l'égard des femmes.

**Mme Pate:** Nous avons effectivement l'impression qu'il existe une certaine discrimination selon le sexe, à en juger d'après les études et les recommandations faites par des thérapeutes que nous avons examinées. N'étant pas thérapeute moi-même, je peux difficilement faire cette évaluation ou la confirmer. D'après les informations disponibles, il y a toutefois des problèmes qui se posent à ce niveau-là.

**M. Lee:** À votre connaissance, les Services correctionnels du Canada sont-ils au fait du principe que vous venez d'énoncer?

**Mme Pate:** Certainement. À la lecture du rapport *La création de choix*, on constate à bien des endroits que les Services correctionnels du Canada ont examiné certaines de ces questions en même temps que nous. Si nous avons parlé du rapport *La création de choix*, c'est parce que les recommandations qu'il contient atténueront certaines des recommandations qui ont été faites au sujet du projet de loi C-36.

**M. Lee:** En lisant vos documents, j'ai remarqué qu'il y a avait une tension entre les principes à appliquer dans la détermination de la peine et ceux qu'il convient d'adopter pendant la période d'incarcération. Quand je réfléchis à cette question, il m'arrive souvent de ne pas voir la différence entre les deux. Il n'existe en fait pas de différence bien marquée. Les deux sont relativement semblables. Le Comité a signalé l'absence de dispositions touchant à la réforme de la détermination de la peine qui est imminente, d'après le gouvernement.

De toute façon, votre association pense-t-elle qu'une fois la peine déterminée, sa durée importe peu, parce que l'on veut avant tout retirer la personne du système, pour la relaxer ensuite après lui avoir permis la meilleure réinsertion sociale possible? Seriez-vous en faveur de ce que j'appelle une peine d'emprisonnement pour une durée indéterminée, autrement dit pour une durée de dix ans ou plus, mais sans être déterminée?

[Text]

**Ms Pate:** No, I am quite certain we wouldn't be supportive of indeterminate sentencing, again because of the potential for abuse in those situations. At this stage, yes, we're most interested in seeing shorter sentences that are also more effective sentences in terms of increasing the potential for correctional programming, but also interested obviously in people who aren't a risk to society not being detained.

**Mr. Lee:** Here's where I have a problem. It is not just in understanding your position, but as I think it through. If you have a serious offence at the time of sentencing, surely it is in the interest of society to denote the offence as serious by rendering a harsh sentence. In other words, to push somebody out of the way in an attempt to buy a newspaper may be a minor common assault, but to bludgeon somebody with a weapon and leave them half dead, or dead, is certainly more serious as an assault. The first item might be very minor. The second one would warrant, I think, the imposition of a longer, or long, sentence. So I feel slightly adrift when you say we should be going towards shorter sentences, without any reference in your remarks to the fact that we have some very serious crimes where society wants the seriousness to be denoted in the length of the sentence.

**Ms Pate:** Our perception would be that it is based on options being put in place for a society to choose among. For instance, if people are looking at an option of incarceration or nothing, certainly you'll see people generally opting for incarceration.

**Mr. Lee:** I think the issue is appropriate sanction and penalty versus nothing. Those may be the options we have. There may be other intermediate options.

**Ms Pate:** I think there are other intermediate options, and those are some of the issues we have to look at. If we are talking particularly about public perception here, that tends to be the black-and-white distinction that is made for the public. It is one of the things it becomes very important we look at militating against, saying those aren't the only options. People promote those options because there is a fear, and we need to be dealing with fear in a real way. We need to be dealing with the fact that, yes, society appears to be becoming more violent in a real way, as opposed to providing what is at best a temporary solution by saying we'll put them away and we'll put them away for as long as we can, but not focusing on the need then to do a lot of work and really assess what we do when we put people away.

If that's the approach we want to take, then we also need to ensure there is sufficient programming and adequate programming. We need to look at options outside of incarceration alone. Certainly some of the mental health issues that need to be addressed are major there.

• 1030

**Mr. Lee:** You want the options to be there at the time of sentencing as well as during incarceration?

[Translation]

**Mme Pate:** Non. Je suis certaine que nous ne serions pas en faveur d'une peine de durée indéterminée à cause des risques d'abus. Pour le moment, nous réclamons surtout des peines de durée plus courte, mais plus efficaces, en ce sens que les possibilités de participer à des programmes correctionnels soient accrues. Nous tenons, cela va de soi, à ce que l'on ne détienne pas des gens qui ne présentent pas de risque pour la société.

**M. Lee:** C'est à ce niveau-là que j'ai des difficultés, et pas seulement des difficultés à comprendre votre position. Quand on y réfléchit bien, si au moment de déterminer la peine, on a affaire à une infraction grave, il en va de l'intérêt de la société de marquer le coup en imposant une peine sévère au contrevenant. Autrement dit, celui ou celle qui bouscule quelqu'un pour s'acheter un journal est coupable de simples voies de fait, mais celui qui assène un coup à l'aide d'une arme et qui abandonne sa victime morte ou à moitié morte est bel et bien coupable d'une agression plus grave. La première sorte d'agression est peut-être mineure. La deuxième, par contre, justifie à mon sens l'imposition d'une peine plus longue. Par conséquent, je ne suis pas tout à fait d'accord quand vous dites qu'il faut tendre vers des peines plus courtes en omettant de signaler que, dans le cas de certains crimes très graves, la société veut que la gravité de l'infraction se reflète dans la durée de la peine.

**Mme Pate:** Notre perception, c'est qu'il convient d'offrir plusieurs options parmi lesquelles la société puisse choisir. On constate, par exemple, que lorsqu'on hésite entre l'incarcération et l'absence de peine, on choisit généralement l'incarcération.

**M. Lee:** Il s'agit à mon avis d'imposer une sanction ou une peine suffisante ou de ne pas en imposer du tout. Voilà peut-être quelles sont les possibilités. Il peut aussi y avoir des solutions intermédiaires.

**Mme Pate:** Il y a effectivement d'autres solutions intermédiaires et ce sont celles-là qu'il faut examiner. La distinction que l'on fait pour le public a tendance à être une distinction radicale: c'est noir ou c'est blanc. Il faut toutefois absolument lutter contre cette tendance, parce que ce ne sont pas les seules possibilités. C'est la crainte qui pousse à avoir une attitude aussi radicale et il faut s'efforcer de lutter contre cette crainte. Il faut reconnaître que l'on assiste à une recrudescence de la violence dans notre société et que nous avons plutôt tendance à adopter des solutions temporaires en incarcérant les coupables le plus longtemps possible sans s'efforcer vraiment d'évaluer nos méthodes.

Si nous voulons améliorer la situation, il faut également veiller à avoir des programmes suffisants et efficaces. Il faut envisager d'autres possibilités que l'incarcération. Il y a également de gros problèmes de santé mentale qu'il faut essayer de régler.

**M. Lee:** Vous voulez que les différents choix existent au moment de la détermination de la peine et pendant l'incarcération?

[Texte]

**Ms Pate:** I think they have to be if we really want to have a more protected society—the victim's needs met and the community's needs met and the offender not recidivating.

**Mr. Lee:** At the moment, we're only dealing with half a deck here during the incarceration period.

**Ms Pate:** That's why many of us are making the recommendation that we look at the whole package.

**Mr. Lee:** Do you accept the concept at sentencing of sentencing severely for severely serious crimes, or would you always have other options available?

**Ms Pate:** I would say we always need to have other options available, because that sort of cookie-cutter approach doesn't tend to work for people.

**Mr. Lee:** It doesn't work for victims.

**Ms Pate:** That's right. Some victims—

**Mr. Lee:** It may not work the other way for victims, too.

**Ms Pate:** Certainly. Some victims are still at the stage of anguish where the fear and the anger are so great that they and the public are certainly calling for an extreme penalty. There are, however, other victims who aren't calling for those same extremes. I am not promoting by anything that I am saying that I have the answers. I think that's something we all have to be exploring. We do have some suggestions in terms of the options, and those are ones that again I think are more appropriate for sentencing.

**The Chairman:** You've just stated you don't have the answers, but how do you distinguish between the two? A judge isn't going to be able to distinguish between the people who are in anguish and fear and then the people who are in the other phase that you spoke of.

**Ms Pate:** In terms of the work that has been done in victim-offender programming, I would suggest that the parties themselves can often best determine that with the support of the therapeutic communities that they are generally involved with.

**The Chairman:** That's after the stage of incarceration.

**Ms Pate:** It may not be.

**The Chairman:** At sentencing?

**Ms Pate:** It is in some cases in some jurisdictions.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Lee. Mr. Blackburn.

**Mr. Blackburn (Brant):** Thank you very much, Mr. Chairman. I also wish to welcome our witnesses this morning to the committee.

First, do you think that this bill, as presently written, will enhance public safety?

**Ms Pate:** No, we don't. We do think that there is that potential with some of the provisions that are provided in terms of codifying some of the areas that have already been developed in practice. In essence, though, we feel that there needs to be a much more comprehensive look at many of the issues for there to be public safety.

[Traduction]

**Mme Pate:** C'est à mon sens nécessaire si l'on veut une société mieux protégée; il faut répondre aux besoins des victimes et à ceux de la collectivité et faire en sorte que le délinquant ne récidive pas.

**M. Lee:** Pour le moment, ces possibilités s'appliquent uniquement au cours de la période d'incarcération.

**Mme Pate:** C'est pourquoi beaucoup recommandent de faire un examen général.

**M. Lee:** Acceptez-vous l'idée d'imposer une peine très lourde pour les délits très graves ou offririez-vous toujours les autres options dans ce cas-là?

**Mme Pate:** Je dirais qu'il faut toujours qu'il existe d'autres possibilités parce qu'une attitude intransigeante ne donne généralement pas de bons résultats.

**M. Lee:** Cela ne donne rien pour les victimes.

**Mme Pate:** C'est exact. Certaines victimes. . .

**M. Lee:** Elle produit peut-être l'effet inverse pour les victimes.

**Mme Pate:** Certainement. Certaines victimes sont peut-être toujours tellement terrorisées et tellement révoltées qu'elles réclament, et le public aussi, une peine extrêmement sévère. Par contre, il y a des victimes qui n'ont pas ce genre d'attitude extrême. Je n'essaie pas du tout de vous faire croire que je connais les solutions. Nous devons essayer de les trouver ensemble. Nous avons certaines solutions à suggérer en ce qui concerne la détermination de la peine, et qui, à notre avis sont plus pertinentes.

**Le président:** Vous venez de dire que vous ne connaissez pas les solutions, mais comment faites-vous la distinction entre les deux. Un juge ne pourra pas faire la différence entre les personnes qui sont terrorisées et celles qui en sont à l'autre stade, celui dont vous parlez.

**Mme Pate:** D'après ce qui a été fait dans le cadre des programmes de contact entre les victimes et les agresseurs, je dirais que ce sont les parties concernées qui sont les mieux placées pour faire cela, avec l'aide des thérapeutes auxquels elles ont généralement affaire.

**Le président:** C'est après le stade de l'incarcération.

**Mme Pate:** Pas nécessairement.

**Le président:** Au stade de la détermination de la peine?

**Mme Pate:** Oui, dans certains cas, dans certains tribunaux.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Lee. Monsieur Blackburn.

**M. Blackburn (Brant):** Merci beaucoup, monsieur le président. Je tiens, moi aussi, à souhaiter la bienvenue à nos témoins.

Pensez-vous que, compte tenu de la façon dont il est actuellement libellé, ce projet de loi permettra d'accroître la sécurité publique?

**Mme Pate:** Non. Ce n'est pas possible, compte tenu de certaines des dispositions qui visent à codifier des mesures qui ont déjà été prises dans la pratique. Pour que la sécurité publique s'en trouve accrue, nous croyons qu'il faudra approfondir beaucoup plus une bonne partie des sujets.

[Text]

**Mr. Blackburn:** There is a basic assumption in this bill that if you extend the incarceration of those who have committed violent crimes that society will be placed in better safety and security. I would conclude at this point that you disagree with that basic assumption.

**Ms Pate:** That's right.

**Mr. Blackburn:** Do you have any evidence, any hard data that would support your conclusion at this point?

**Ms Pate:** There certainly is evidence from this system which has been in existence for almost three centuries now. We see no appreciable difference in recidivism or incarceration rates. So that's the evidence we'd call on. In terms of other creative options that are available, there haven't been sufficient opportunities, we would suggest, for those in Canada to know whether those will work. Certainly you can look at some of the work that's being done in other jurisdictions in preventative programming and community development programming around crime prevention.

Some of the figures that we are hearing is that for every dollar spent in social services, prior to criminal justice involvement, it's saving up to \$7 or \$8 down the road. We would point to those sorts of figures and that sort of research.

**Mr. Blackburn:** You say that one of the reasons why we're not enhancing public safety is that our system is too punitive and not rehabilitative enough. Is that a fair assumption?

**Ms Pate:** Certainly those are some of the fundamental bases upon which the criminal justice system operates. Punishment forms deterrence. We know that our experience from working with offenders, particular female offenders for many years, is that that argument does not work because deterrence generally does not come into it. No matter how great the punishment, it tends not to deter behaviour.

• 1035

**Mr. Blackburn:** In your view then, this bill carries on the tradition of emphasizing punishment as opposed to rehabilitation.

**Ms Pate:** The whole package when taken together I think presents that.

**Mr. Blackburn:** By package, what do you mean?

**Ms Pate:** The entire proposal that were put forward.

**Mr. Blackburn:** In the bill?

**Ms Pate:** Yes, in the bill.

As we have indicated in our brief, there are some areas that we think are making those steps. Certainly, as I mentioned, we applaud the objectives. It is more breathing life into some of those objectives in a more meaningful way.

[Translation]

**M. Blackburn:** Dans ce projet de loi, on part du principe que la société se trouvera automatiquement plus en sécurité si l'on prolonge la durée d'incarcération des auteurs de crimes violents.

**Mme Pate:** C'est exact.

**M. Blackburn:** Avez-vous des preuves? Avez-vous des chiffres qui corroborent la conclusion à laquelle vous êtes arrivée à ce sujet?

**Mme Pate:** Le système lui-même qui existe depuis près de trois siècles nous fournit toutes les preuves voulues. On ne voit aucune différence appréciable sur les plans du récidivisme ou du taux d'incarcération. C'est donc une preuve que cela ne marche pas. Par contre, en ce qui concerne les autres possibilités originales, nous estimons que l'on n'y a pas eu recours assez souvent au Canada pour savoir si elles donneront de bons résultats. On peut évidemment examiner ce qui se fait ailleurs en matière de prévention du crime au moyen de programmes spéciaux et de programmes communautaires.

D'après les chiffres qui circulent, chaque dollar investi dans les services sociaux, avant l'intervention de la justice pénale, permet d'économiser sept ou huit dollars à la longue. Voilà le genre de chiffres et le genre de recherche qui nous intéressent.

**M. Blackburn:** D'après vous, une des raisons pour lesquelles la sécurité publique n'est pas accrue, est que notre système est trop répressif et qu'il n'est pas suffisamment axé sur la réintégration. Est-ce juste?

**Mme Pate:** La répression est incontestablement un des piliers de notre système de justice pénale actuel. C'est le principe de la dissuasion par la répression. D'après l'expérience que nous avons acquise pour avoir travaillé de nombreuses années auprès de délinquants, surtout de femmes, l'argument de la répression ne donne pas de bons résultats pour la bonne raison que celle-ci n'a pas vraiment d'effets dissuasifs. Quelle que soit la sévérité de la peine, celle-ci n'incite pas vraiment le coupable à changer de comportement.

**M. Blackburn:** Par conséquent, et selon vous, ce projet de loi perpétue la tradition qui consiste à mettre l'accent sur les sanctions plutôt que sur la réadaptation.

**Mme Pate:** Si l'on considère l'ensemble des mesures, je crois que c'est effectivement le cas.

**M. Blackburn:** Que voulez-vous dire par là?

**Mme Pate:** Je parle de l'ensemble des propositions.

**M. Blackburn:** Dans le projet de loi?

**Mme Pate:** Oui.

Comme je l'ai dit dans notre mémoire, il y a effectivement des domaines où l'on fait des progrès dans ce sens. Nous nous en réjouissons. Ce sont des initiatives qui augmentent réellement les chances d'atteindre ces objectifs.

[Texte]

**Mr. Blackburn:** You made some references to sentencing. Do you think we should proceed with this Bill C-36 without sentencing reform? Should we proceed at the same time that we discuss and debate and hear testimony with respect to the sentencing reforms that are promised?

**Ms Pate:** Certainly. It is our recommendation that this be tabled until such time as we have the sentencing recommendations. And perhaps we could look as well at crime prevention and many of the other initiatives that are under way. I recognize that is an ideal state. But at the very least, waiting for the sentencing provisions is important.

**Mr. Blackburn:** As far as public perception is concerned, and you have made reference to this in response to earlier questions this morning, do you believe the public has a misperception of the actual crime rate in the community and their safety with respect to crime?

**Ms Pate:** Certainly based upon the media accounts we are getting, I think public perception is that crime is much more prevalent in terms of their own communities, as well as generally. And more particularly, crime by people who are on parole, temporary absences, is seen as being much more prevalent than it actually is and what the actual figures show in terms of the success rate of those programs.

**Mr. Blackburn:** Do you think the government, and specifically the Solicitor General, has, and I am putting quotation marks around it, "caved in" to that misperception about crime in the community in writing up this bill that purports to be tougher on violent criminals?

**Ms Pate:** I think it is a response that is very common at this stage. Recognizing we are dealing with a political process, yes, we do feel a certain amount has been fuelled by public perception. Certainly based on recommendations that have come forward from this committee, as I mentioned before, it seems clear this government has also recognized in the past the need to take a stronger role in public education. This committee, in the Daubney report, indicated that public perceptions of crime exceeded what the actual figures show in terms of the stats that are being collected.

**Mr. Blackburn:** So what do you think we should be doing, then? Should we be trying to push this bill through, or should we be taking another approach? We are politicians; we are elected by the people directly. People are becoming very upset across this country with respect to the way they think we are handling criminals or in fact are handling criminals. Misperception or not, there is a broad feeling in the Canadian community that we are soft on particularly violent criminals and perhaps junior offenders or first-time offenders. How do we change that public perception or misperception?

**Ms Pate:** By publicizing some of the realities of how successful the programming efforts are in terms of reintroducing people to the community. That is probably one of the easiest ways. There is no doubt it is going to require a

[Traduction]

**M. Blackburn:** Vous avez parlé de détermination de la peine. Pensez-vous qu'il faille poursuivre l'étude de ce projet de loi C-36 avant que l'on ait procédé à une réforme dans ce domaine? Faut-il continuer tout en débattant et en écoutant les témoignages au sujet des réformes qui ont été promises dans ce domaine?

**Mme Pate:** Nous recommandons évidemment d'attendre d'avoir les recommandations sur la détermination de la peine. Nous pourrions également examiner en même temps toutes sortes d'initiatives qui sont en cours, notamment en matière de prévention du crime. Je reconnais que c'est là le scénario idéal. De toute façon, il est important d'attendre les dispositions relatives à la détermination de la peine.

**M. Blackburn:** Parlons maintenant de la perception du public, à laquelle vous avez fait allusion tout à l'heure. Croyez-vous que le public a une idée fautive du taux réel de criminalité et du degré de protection qu'il a contre le crime?

**Mme Pate:** D'après les nouvelles qui sont diffusées dans les médias, je crois que le public a l'impression que le taux de criminalité est bien plus élevé qu'il ne l'est en réalité, que ce soit dans sa région ou dans le pays en général. C'est surtout vrai en ce qui concerne les crimes commis par les personnes qui participent à des programmes de libération conditionnelle ou de sortie sous surveillance; le taux de réussite de ces programmes est plus élevé qu'on ne le pense.

**M. Blackburn:** Croyez-vous que le gouvernement et tout particulièrement le solliciteur général, se soient laissés influencés par cette conception erronée lorsqu'il s'est agi de rédiger ce projet de loi qui se veut plus strict à l'égard des criminels violents?

**Mme Pate:** C'est à mon sens une réponse que l'on peut faire très souvent à ce stade-ci. Compte tenu du fait qu'il s'agit d'un processus politique, on sent effectivement l'influence de la perception du public. Comme je l'ai déjà dit, il est clair que le gouvernement a déjà reconnu la nécessité de faire davantage sur le plan de l'éducation du public, selon les recommandations formulées par ce même comité. Celui-ci avait dit, dans le rapport Daubney, que le public avait l'impression que le taux de criminalité est plus élevé qu'il ne l'est en réalité, à en juger d'après les statistiques.

**M. Blackburn:** Que faut-il faire alors, d'après vous? Faut-il essayer de soutenir ce projet de loi jusqu'au bout ou faut-il procéder autrement? Nous sommes des politiciens; nous avons été élus directement par le peuple. La population est de plus en plus inquiète au sujet de la façon dont nous traitons les criminels, que ce soit une perception ou la réalité. Que la perception des Canadiens soit fautive ou non, il reste que la plupart d'entre eux trouvent que nous sommes trop indulgents à l'égard de criminels particulièrement violents, des jeunes contrevenants ou de ceux qui commettent une infraction pour la première fois. Comment changer cette perception, vraie ou fautive, du public?

**Mme Pate:** En faisant connaître les véritables résultats des programmes de réinsertion sociale. C'est probablement un des moyens les plus faciles. Il ne fait aucun doute que les organisations non gouvernementales et gouvernementales

[Text]

partnership of the non-governmental and governmental organizations, which I think is evidenced by the work that was done on this task force, something all of us are quite willing and interested in embarking upon.

Certainly some of the public education projects have seen success. For instance, the church council has done a number of public education projects that have shown, among the groups that have been involved, tremendous success in changing attitudes and awareness of the actual extent of crime.

Part of it also is encouraging this move that is throughout our country right now to have people get more involved, to understand. As we know, the criminal justice system operates on a level of abstraction that very few people understand. Indeed, the example we often use is people don't understand why they can't be involved. Victims, for instance, don't understand why they can't be involved in the system. The way it is now, it requires some understanding of the abstraction of our law, which certainly defies logic to the average person. That you have been assaulted and would have no say in a proceeding is something absolutely foreign to most of us, practically, yet legally they become witnesses.

• 1040

So those are other areas you could be looking at. But we need to be looking at a fundamental reassessment of how the whole system operates.

**Mr. Blackburn:** We have some examples of where national campaigns against certain specific crimes have paid off. Drunk driving, for example, in the past decade has come to be recognized as a major offence, a major criminal act. It's had a very positive impact on the drinking community, in fact to the point where many bars have gone out of business because you just don't drop in for that snort on the way home any more.

We're trying to get a handle on the drug situation. I don't think we're there yet. We have a long way to go.

I assume the Elizabeth Fry Societies, then, would be anxious for perhaps a national campaign against crime in general. For example, wife-battering, wife-beating, violence in the home, are either very much on the increase or the reporting of them has become much more accurate. Do you think this is where we as parliamentarians should be directing our energies: instead of keeping people in jail longer, without the proper rehabilitative programs, focusing on the causes of crime and launching a national campaign against crime in general?

**Ms Pate:** Yes, that would be an admirable use of public funds... as well as marrying with that more preventive programming. That's some of the work you see when you mention drunk driving and the battering and family violence issues. You see very much that raising the level of awareness has been part of the issue.

[Translation]

vont devoir collaborer, comme l'a montré ce groupe de travail, et je crois que nous sommes tous parfaitement disposés à le faire.

Certains projets d'éducation du public ont été incontestablement une réussite. Ainsi, par exemple, le Conseil des églises a réalisé plusieurs projets dans ce domaine, qui ont d'ailleurs donné d'excellents résultats au sein des groupes participants, car ils les ont incité à changer d'attitude et à prendre davantage conscience du taux réel de criminalité.

Il convient également d'encourager la tendance à une participation et à une prise de conscience accrues, qui se dessine actuellement dans tout le pays. Comme nous le savons, le système de justice pénale fonctionne à un niveau d'abstraction que très peu de gens comprennent. L'exemple que nous citons souvent, c'est que la population ne comprend pas pourquoi elle ne peut pas participer. Les victimes ne comprennent pas pourquoi elles ne peuvent pas, par exemple, participer. Pour cela, il faut actuellement comprendre certaines notions abstraites exposées dans la loi et qui défient le sens de la logique du citoyen moyen. La plupart d'entre nous n'arrivent pas du tout à comprendre que l'on puisse avoir été agressés et que l'on ne puisse rien dire en pratique dans le procès, alors que, légalement parlant, la victime est devenue témoin.

Il y a donc d'autres questions à envisager. Il faut toutefois songer à revoir complètement la façon dont le système fonctionne.

**M. Blackburn:** Il y a des campagnes nationales contre certains crimes qui ont donné de bons résultats. Ainsi par exemple, au cours de la dernière décennie, la conduite en état d'ébriété a été reconnue comme une infraction majeure, comme un acte criminel, ce qui a eu une influence très bénéfique sur les gens qui boivent; de nombreux bars ont même dû fermer leurs portes parce qu'on ne peut plus se permettre de piquer une petite ronflette sur le chemin du retour.

Nous essayons également de régler le problème de la drogue, mais nous n'y sommes pas encore arrivés. Nous avons encore du pain sur la planche.

Je présume que les sociétés Elizabeth Fry souhaiteraient vivement que l'on mène peut-être une campagne nationale contre le crime en général. La violence envers les femmes, la violence familiale est en forte recrudescence, ou bien alors le nombre de cas déclarés se rapproche beaucoup plus de la réalité. Croyez-vous que nous, en tant que parlementaires, nous devons mobiliser nos énergies pour travailler dans ce sens au lieu de garder les gens en prison plus longtemps, sans avoir des programmes de réinsertion sociale adéquats, croyez-vous qu'il faudrait mettre l'accent sur les causes du crime et lancer une campagne nationale contre le crime en général?

**Mme Pate:** Oui, ce serait une façon admirable d'utiliser les fonds publics... Tout en combinant cela avec des programmes revêtant un caractère plus préventif. C'est ce qu'on a pu voir dans des domaines comme celui de la conduite en état d'ébriété ou de la violence familiale. On constate en effet que la sensibilisation du public contribue à résoudre le problème.

[Texte]

Some of the initial reactions have been calls for punitive sanctions, but the reality is most people I speak to recognize that isn't what's going to stop drunk driving or spousal abuse. It's going to be meaningful intervention with the individuals who are being battered, the victims, and the ones who are perpetrating the violence, the offenders, not merely breaking up those parties and sending one off and saying, well, now the perpetrator's going to be punished, so you should be happy, victim.

I don't by any stretch imagine those are what your intentions are, but I've heard these views in the public, that basically we should just put the offender away for as long as we can, and then the victims will be happy. Our assessment from our work with victims is that it wouldn't make people happy. In fact, many of the women in the institutions are victims of family violence.

**Mr. Blackburn:** One of the interesting aspects of the drunk driving situation was not longer incarceration, not longer jail sentences. It was twofold. It was deprivation of driving privileges that were extended. Many men in particular—women too today—depend to a great extent on cars to get to and from work. The other one was the increase in fines. We hit them in their pocketbook. I think that sends some kind of a signal.

I'm not saying you can take that example and transfer it to a violent criminal who has committed a violent crime. But the least effective component of the sentencing process was incarceration. We hurt those people, and continue to hurt them, where it really has an effect, in the pocketbook, and by denying certain privileges. So sanctions are involved here; punishment is involved. But it's a different kind of emphasis.

**Ms Pate:** While we would not advocate punitive measures alone—and I'm not suggesting that's what you are saying—we would advocate, as we have said, measures that encourage people to take responsibility for their actions. So in case there's any concern that this is what we're suggesting, we're not at all suggesting people not be responsible for their actions. We are recommending we make sure we're examining where people's actions stem from and then deal with those issues, as well as assisting people to take responsibility in a way that's meaningful.

Hence, when we talk about victim-offender programming, the success of those sorts of programming initiatives lies in the fact that the offender is taking responsibility and often responding directly to victims. Those approaches are being used quite successfully, from minor property offences through to more violent offences, in pilot projects across this country, as well as in other jurisdictions.

[Traduction]

Les premières réactions consistent souvent à réclamer des sanctions, mais en réalité, la plupart des personnes auxquelles j'ai l'occasion de parler reconnaissent que ce ne sont pas les sanctions qui vont mettre un terme au problème de la conduite en état d'ébriété ni à celui de la violence conjugale. Pour cela, il faudra une intervention constructive avec le concours des personnes qui sont battues, des victimes ainsi que celui des auteurs d'actes de violence, des délinquants. Ce n'est pas en se contentant de traiter les parties séparément et de dire à la victime qu'elle devrait se réjouir parce que le coupable va être puni.

Je ne vous prête pas du tout de telles intentions, mais c'est ce que pensent certains citoyens; ils estiment qu'il faudrait incarcérer les contrevenants le plus longtemps possible, et que cela ferait le bonheur des victimes. D'après les contacts que nous avons eus avec des victimes, ce ne serait pas le cas. En réalité, une bonne partie des femmes qui sont dans des établissements sont victimes d'actes de violence familiale.

**M. Blackburn:** Un des aspects intéressants des nouvelles mesures qui ont été prises à l'égard de la conduite en état d'ébriété, c'est qu'au lieu de prolonger la durée d'incarcération, on a décidé de prolonger la période de retrait du permis de conduire. Bien des hommes—et des femmes aussi, à l'heure actuelle—ont besoin d'une voiture pour aller au travail et en revenir. Par ailleurs, on a également augmenté le montant des amendes, ce qui touche leur portefeuille. Ce genre d'initiative permet, à mon avis, de transmettre un message.

Je ne dis pas que l'on peut appliquer ce système aux criminels violents. Par contre, l'incarcération est l'aspect le moins efficace du processus de condamnation. Dans l'exemple que j'ai cité, on fait mal aux coupables et on continue à leur faire mal, à un niveau où c'est vraiment efficace, en allant puiser dans leurs portefeuilles et en les privant de certains privilèges. Il s'agit donc bien de sanctions. Par contre, l'optique est différente.

**Mme Pate:** Nous ne préconiserions pas uniquement des sanctions—et je n'insinue pas par là que c'est ce que vous dites—, mais nous recommandons, comme nous l'avons déjà dit, d'encourager les gens à assumer la responsabilité de leurs actes. Pour que ce soit bien clair, je signale que nous ne disons pas du tout que les gens ne sont pas responsables de leurs actes. Nous recommandons qu'on s'efforce de déterminer les mobiles qui ont poussé ces gens-là à commettre certains actes, et de travailler à ce niveau. Nous préconisons également d'aider les gens à prendre leurs responsabilités d'une manière efficace.

Par conséquent, en préconisant l'adoption de programmes visant à mettre les victimes en contact avec leurs agresseurs parce que nous savons que ce qui fait leur réussite, c'est le fait que le contrevenant prend ses responsabilités et que, bien souvent, il réagit directement en présence des victimes. Ce système a donné d'assez bons résultats pour les infractions mineures contre les biens comme pour des délits plus violents, dans le cadre de projets pilotes qui ont été appliqués dans les régions du pays ainsi qu'à l'étranger.

[Text]

[Translation]

• 1045

**Mr. Blackburn:** Another aspect goes back to the other analogy of drunk driving or impaired driving, and that is treatment programs. Not in all cases certainly, but in many cases people have voluntarily gone into treatment programs as a result of a second or third offence.

How does this bill impact directly on female inmates at present?

**Ms Pate:** Do you mean to ask if the ones serving now are impacted?

**Mr. Blackburn:** Well, perhaps it wouldn't affect them directly, but those who will be sentenced.

**Ms Pate:** Sure. As we mentioned in the brief, some of the issues we're concerned about are things such as when you start to look at classifications. Women who tend to get federal sentences have admittedly been incarcerated for serious offences; they have been convicted of serious offences, yet in terms of some of the assessments that have been done of their risk to the community, they're not seen generally as being high-risk. However, because of the nature of the offence-based criteria that are outlined in the bill, many of them likely would not be eligible until very near the end of their sentences for some of the provisions that have been outlined, the temporary absences as well as the parole provisions. Those obviously are concerns for us. When you start talking about work in community programming, there are potentially many really positive programming initiatives that I'm sure the Correctional Service would be interested in implementing and the voluntary sector would be interested in participating in but that therefore will not be available.

In addition, until their regional facilities are built, women are at significant distances from their families. So some of the really important and admirable objectives about keeping the connection with the family and supporting rehabilitative programming become somewhat moot until the institutions will be in place closer to their homes.

**Mr. Blackburn:** Is there a fairly high incidence of violent offenders in jail who have committed a violent crime against a spouse or a mate but who probably would not be violent toward other persons, and yet we stress the offence and not the offender in a case such as that?

**Ms Pate:** That's right. In fact, the statistics that came out of some information that was done by Christine Boyle and some other people a few years ago estimated that 73% of them were not likely to be multiple recidivists and that at least 50% of the women were first-time offenders, even though they were in for serious offences.

**The Chairman:** Ms Pate, did you state that you have been in the position you're now holding for only a month?

**Ms Pate:** Yes.

**M. Blackburn:** Il y a un autre aspect qui nous ramène à l'exemple de la conduite en état d'ébriété ou de la conduite avec facultés affaiblies, ce sont les programmes de traitement. Cela n'est pas toujours le cas, mais il est souvent arrivé que des personnes s'inscrivent de leur plein gré à des programmes de traitement après une deuxième ou une troisième récidive.

Quelles seront les répercussions directes de ce projet de loi sur les femmes qui sont actuellement détenues?

**Mme Pate:** Vous demandez s'il peut avoir des conséquences pour les femmes qui sont en train de purger une peine d'emprisonnement?

**M. Blackburn:** Eh bien, il n'aura peut-être pas une influence directe dans leur cas mais bien dans le cas de celles qui seront condamnées.

**Mme Pate:** Certainement. Comme nous l'avons dit dans le mémoire, ce qui nous préoccupe, ce sont des choses comme la question des classements. Les femmes qui doivent purger une peine d'emprisonnement dans un établissement fédéral ont été condamnées, il faut le reconnaître, pour des infractions graves; par contre, d'après certaines des évaluations des risques qu'elles représentent pour la collectivité, elles ne présentent généralement pas de grands risques. La plupart d'entre elles ne seraient toutefois probablement pas admissibles aux différents programmes qui ont été décrits, c'est-à-dire les programmes de sortie sous surveillance et ceux de libération conditionnelle, parce que les critères énumérés dans le projet de loi sont fondés sur la nature du délit. C'est une question qui nous préoccupe, c'est évident. On pourrait établir toutes sortes de programmes de travail communautaire que les services correctionnels seraient certainement disposés à mettre en oeuvre et auxquels bien des organismes bénévoles seraient prêts à participer, mais que l'on n'instaurera pas à cause de ces critères.

Par ailleurs, tant que l'on n'aura pas construit des établissements carcéraux régionaux, les femmes qui sont détenues seront loin de leur famille. Par conséquent, les objectifs qui consistent à vouloir faciliter les contacts avec la famille et la réinsertion sociale, objectifs importants et admirables, ne vaudront pas grand chose tant que l'on n'aura pas créé des établissements plus proches de leurs foyers.

**M. Blackburn:** Y a-t-il relativement beaucoup de cas de contrevenants qui ont été emprisonnés pour avoir commis un crime violent contre un conjoint ou un compagnon ou une compagne, mais qui ne seraient probablement pas violents à l'égard d'autres personnes, et pour lesquels on met l'accent sur la nature du délit et non sur le caractère du délinquant?

**Mme Pate:** Oui. En fait, d'après les statistiques qui ont été établies par M<sup>me</sup> Christine Borland et par d'autres personnes il y a quelques années, on estime que 73 p. 100 de ces contrevenants ne deviendront probablement pas des multirécidivistes et qu'au moins 50 p. 100 des femmes en sont à leur premier crime, même s'il s'agit d'un crime grave.

**Le président:** Madame Pate, avez-vous dit que vous n'occupez votre poste actuel que depuis un mois?

**Mme Pate:** Oui.

[Texte]

**The Chairman:** I appreciate the way in which you articulate your answers and your knowledge on the subject. I might not agree with everything you say; however, I wonder where you gained so much experience. Were you with the national association of Elizabeth Fry Societies?

**Ms Pate:** No. Previously I was with the John Howard Society, and I have been involved in the Network for Conflict Resolution. I chair the Network for Conflict Resolution board of directors network. Previous to that, I was involved in the criminal justice system with Dalhousie legal aid and some other groups. So I've been involved in the system for a number of years.

**The Chairman:** On your educational background, you were at Dalhousie Law School?

**Ms Pate:** Yes, and I was a teacher prior to that.

**The Chairman:** Thank you very much. You're a very admirable successor to your predecessor, Ms Diamond, who is well known to this committee, and I think you'll do very well in the position you now hold.

**Ms Pate:** Thank you very much.

**The Chairman:** I appreciate the way you give straightforward answers. As I say, we might not always agree, but...

**Ms Pate:** I certainly appreciate the opportunity to come and speak with the committee members, and I look forward to meeting with all of you again.

**Mrs. Jacques (Mercier):** I will question in French, so you can use your translation device.

**Ms Pate:** Certainly, yes. One of my objectives is to become bilingual.

I'm going to dismantle this device.

**Mrs. Jacques:** I can try in English, and if I cannot continue, then I will speak in French.

**Ms Pate:** That's fine. My apologies for not having this *en français*.

• 1050

**Mme Jacques:** Mes remerciements et mes félicitations pour nous avoir présenté ce mémoire et avoir fait un excellent exposé. Vous savez, on est toujours dans un monde d'hommes. Regardez: ici, je suis la seule femme, je n'ai que des hommes comme collègues. J'aimerais donc vous féliciter, parce que nous n'avons pas l'occasion d'avoir souvent des groupements féminins qui viennent nous dire ce qui se passe.

Vous avez dit que vous étiez d'accord avec les objectifs du projet de loi, mais qu'il faudrait des choses plus concrètes. Vous avez dit cela à mon collègue, M. Blackburn. Pourriez-vous nous expliquer cela davantage?

**Ms Pate:** About objectives, one of the things we too would really like to see, obviously, is that protection of the public is paramount. Hence our discussion about the need for more public education about what actually is happening with the system at this time and what is effective and what isn't being effective.

[Traduction]

**Le président:** J'aime la façon dont vous répondez et j'apprécie le fait que vous connaissez votre sujet. Je ne suis peut-être pas d'accord avec tout ce que vous dites; je me demande toutefois où vous avez acquis une telle expérience. Travaillez-vous pour l'Association nationale des sociétés Elizabeth Fry?

**Mme Pate:** Non. Je travaillais auparavant pour la John Howard Society et j'ai aussi travaillé pour le National Conflict Resolution, dont je préside actuellement le conseil d'administration. Auparavant, je travaillais dans les services d'aide juridique de Dalhousie ainsi que pour d'autres organismes et c'est ainsi que je me suis familiarisée avec le système de justice pénale. Il y a donc pas mal d'années que j'évolue dans ce milieu.

**Le président:** Avez-vous fait vos études à la Faculté de droit de Dalhousie?

**Mme Pate:** Oui et avant cela, j'étais enseignante.

**Le président:** Vous convenez admirablement pour succéder à un M<sup>me</sup> Diamond, que le comité connaît bien. Je crois que vous assumerez les fonctions de votre poste actuel avec beaucoup de compétence.

**Mme Pate:** Merci beaucoup.

**Le président:** J'aime beaucoup votre façon directe de répondre. Nous ne sommes peut-être pas toujours d'accord, je le répète, mais...

**Mme Pate:** Je suis très heureuse d'avoir eu l'occasion de parler aux membres du comité et je me réjouis de vous rencontrer à nouveau.

**Mme Jacques (Mercier):** Je vais vous poser une question en français. Vous pourrez par conséquent utiliser le système d'interprétation.

**Mme Pate:** Certainement. Un de mes objectifs est de devenir bilingue.

Je vais «bousiller» cet appareil.

**Mme Jacques:** Je peux essayer en anglais, et je continuerai en français, si je n'y arrive pas.

**Mme Pate:** C'est très bien. Toutes mes excuses pour ne pas être parvenue à me brancher sur le français.

**Mrs. Jacques:** Thank you and congratulations for this brief and for your excellent presentation. You know, we are still in a man's world. You see, I am the only woman here; I only have male colleagues. So I would like to congratulate you, because we don't often have the opportunity to have women's groups come here to tell us what is going on.

You said that you agreed with the objectives of the bill, but that some more concrete provisions would be necessary. You said this to my colleague, Mr. Blackburn. Could you comment a little further?

**M. Pate:** À propos d'objectifs, nous aimerions aussi beaucoup que l'on songe à la protection du public, car c'est capital. C'est pourquoi nous avons préconisé d'éduquer davantage le public sur ce qui se passe en réalité pour le moment, sur les programmes qui donnent de bons résultats et sur ceux qui ne donnent rien.

[Text]

When we talk about what isn't being effective, the realities of incarceration, particularly when you're talking about dangerous offenders, keeping them in jail until near the end of their sentence and not having any programming resources until such time as they're very close to the end of their sentence is not the most effective way. I know our colleagues in correctional services certainly struggle with that issue, not having the resources to provide. So our suggestion that longer sanctions will not increase the effectiveness or rehabilitation of offenders is a great concern in terms of long-term impact on protection of the public.

In the short term, we feel if the person can take responsibility in a way that's meaningful to the community as well as obviously meeting the needs of the community for some sort of retribution or compensation, whether that's nominal or real. . . And I don't mean to sound facetious or in any way to minimize the impact of major offences on victims, but to recognize some of the approaches we're taking are not assisting victims at all. Although some of the victims' groups are calling for longer periods of incarceration, my experience in working with some of those groups is that they basically don't have any other options to call for themselves. Many of them, when they get involved in other approaches or hear of other approaches, will also respond more favourably, obviously depending on who the groups are and those sorts of things.

So looking at some other alternatives where victims can be involved in the system is another issue. I don't necessarily see victim-offender programming as a panacea. Again, it needs to be something that meets the needs of all sides. In addition, therapeutic intervention for all parties is crucial and does not exist at this stage at the early stages.

Again, I recognize these are jurisdictional issues we're dealing with. I recognize it crosses departments, it crosses provincial-federal jurisdictions. It would encourage us, if we can, at least philosophically to rise above that and make comment about those things and perhaps through our resource allocations also allow us to encourage other jurisdictions to look at more progressive approaches.

We've seen some examples of that voluntarily in other areas. I'm thinking of child welfare areas, mental health areas. There's starting to be some movement. When we speak particularly about violent sex offenders, I've done a fair bit of work with juvenile sex offender treatment professionals, therapists and people who are working with young offenders predominantly, as well as some working with adult offenders, and when we hear comments such as there are insufficient resources even to meet the needs where correctional services are trying to set up programs. . .

For instance, when I was in Calgary, we had no therapist going out to Drumheller. We weren't able to attract. . . Drumheller is a federal penitentiary in Alberta, as I'm sure people are aware. Even though there were provisions there for treatment, they weren't able to attract therapists.

[Translation]

À propos de mesures qui ne sont pas efficaces, à propos des réalités de l'incarcération, je vous signale que dans le cas des délinquants dangereux, la meilleure solution, ne consiste pas à les garder en prison jusqu'à ce qu'ils aient pratiquement fini de purger leur peine et de ne pas prévoir de programmes qui puissent s'appliquer avant cela. Nos collègues des services correctionnels doivent en subir les conséquences, parce qu'ils n'ont pas les ressources nécessaires. Par conséquent, si nous estimons que ce n'est pas en prolongeant la durée des sanctions que l'on arrivera à faciliter la réadaptation ou la réintégration des contrevenants, la protection du public pose un problème majeur à long terme.

À brève échéance, il s'agit de voir si la personne peut faire face à ses responsabilités et être utile à la collectivité, tout en s'assurant qu'on répond à ses besoins, moyennant une quelconque récompense ou indemnité, symbolique ou réelle. . . Je ne tiens pas à donner l'impression que je plaisante ou que je veux minimiser l'incidence des délits graves sur les victimes; je veux simplement vous signaler que certaines des méthodes que nous utilisons n'aident pas du tout les victimes. Il y a certes des associations de victimes qui réclament des périodes d'incarcération plus longues, mais d'après mon expérience personnelle, c'est parce qu'elles n'ont pas d'autres possibilités à leur disposition. Bien des groupes de victimes réagiront mieux quand ils auront entendu parler d'autres méthodes ou quand ils y auront participé, et la réaction dépendra évidemment de la nature du groupe et d'autres éléments analogues.

Par conséquent, on peut toujours envisager des solutions dans le cadre desquelles les victimes pourraient participer directement. Je ne considère pas nécessairement les programmes de réconciliation entre les victimes et les contrevenants comme une panacée. Il faut, je le répète, que cela réponde aux besoins de tous. Par ailleurs, l'intervention de thérapeutes est cruciale pour toutes les parties, mais celle-ci n'est pas encore prévu à ce stade.

Il y a également des problèmes de compétences à surmonter. C'est un domaine où il y a plusieurs services provinciaux et fédéraux qui interviennent. Si c'est possible, je préconiserais de faire abstraction de tous ces obstacles, en théorie du moins, et d'en parler et aussi peut-être d'encourager d'autres instances à envisager des méthodes plus constructives par une distribution adéquate de nos ressources.

Cela s'est fait spontanément dans d'autres secteurs. Je songe à celui de la protection de l'enfance, à celui de la santé mentale. Il y a un mouvement qui s'amorce. J'ai pas mal travaillé avec des professionnels du traitement des délinquants sexuels juvéniles, avec des thérapeutes ainsi qu'avec des gens qui s'occupent surtout de jeunes contrevenants et avec d'autres qui s'occupent d'adultes; on entend dire qu'il n'y a pas suffisamment de ressources ne fut-ce que pour répondre aux besoins des services correctionnels lorsqu'ils essaient d'établir des programmes. . .

Par exemple, lorsque j'étais à Calgary, il n'y avait pas de thérapeute à Drumheller. Nous n'arrivions pas à attirer. . . Drumheller est un pénitencier fédéral de l'Alberta, comme vous le savez sans doute. Même si l'on avait prévu des programmes de traitement, on n'arrivait pas à attirer de thérapeutes dans ce pénitencier.

[Texte]

[Traduction]

• 1055

We also need to be looking—I am digressing a bit here—hence our concern about pushing for appropriate locations like the new facilities for federally sentenced women. Those are some of our concerns. When you have them in a place where it is not very accessible or not attractive to professionals, we also then have issues.

We're talking about, obviously, some very complex things and I wish that I had some simple and easy answers—I wish I had all the answers. I don't. But those are some ideas about where we need to be looking, certainly in terms of public education, treatment provisions, victim involvement in a meaningful way, therapeutic interventions for victims, offenders. In many cases, the communities are sufficiently damaged. . . in some of the work that we've done with youth. I'm very familiar with the extent of a young person being either a victim or an offender. The ripple impact that has on an entire community is something that we don't look at in the system and would encourage. In terms of the crime prevention initiatives coming forth, we should look at all those sorts of initiatives as well.

I'm not sure if that answers the question sufficiently.

**Mrs. Jacques:** It is very good. With regard to public education, how could we educate the public? The only way is to use the media, but sometimes we have a problem with the media—

**Some hon. members:** Oh, oh!

**Mrs. Jacques:** Sometimes, especially us. Not you guys, we have. . . How could you try to educate the public? Also, there is the use of money, because it's going to cost a lot of money if you send pamphlets to all the population. How could you tell them? I think when you hire somebody who has come out of prison there is a special program—that is a way to use that. A lot of companies, however, are aware of those programs.

**Ms Pate:** That's right. That is why I mention that I see it as a partnership. I'm sure that you're aware that we share negative publicity as well. That is not exclusive to the government. The non-governmental sectors deal with it all the time. There is usually a different slant put on our negative publicity.

In terms of the issues, I think that it again has to be a multi-layered approach. When we look at the examples we've already spoken about, some of them will require resources, there's no doubt. But a lot can be done at the grass roots level as well. I recall that your colleague last week mentioned that he meets with the people in coffee shops and on the weekends. I think all of us take a responsibility in that way, to inform our constituencies, whether we're Members of Parliament or whether we're members of other constituencies or communities, to inform on that level.

Nous insistons également—et je vais faire une légère digression—pour que l'on choisisse des endroits appropriés pour construire les nouveaux établissements pour femmes qui sont condamnées en vertu de lois fédérales. Quand les établissements se trouvent à un endroit qui n'est pas très accessible ou qui n'attire pas beaucoup les professionnels, cela pose également des problèmes.

Il s'agit évidemment de questions extrêmement complexes et je voudrais avoir des solutions simples et faciles à proposer, mais ce n'est pas le cas. Par contre, il y a des idées qui sont à creuser, surtout en ce qui concerne l'éducation du public, les programmes de traitement, la participation constructive des victimes, les interventions thérapeutiques pour les victimes et les délinquants. Bien souvent, les collectivités sont passablement ébranlées, comme nous avons pu le voir en nous occupant de jeunes. Je sais très bien ce qui se passe avec les jeunes, qu'il s'agisse de victimes ou de délinquants. On ne tient pas compte de l'effet d'entraînement que cela produit dans toute la collectivité dans le système actuel. Dans le contexte des nouvelles initiatives en matière de prévention du crime, il faudrait également envisager toutes sortes d'initiatives.

Est-ce que ces réponses suffisent?

**Mme Jacques:** C'est très bien. Comment feriez-vous l'éducation du public? La seule façon consiste à passer par les médias, mais nous avons parfois des problèmes avec eux. . .

**Des voix:** Oh!

**Mme Jacques:** Parfois, surtout nous. Pas vous, messieurs, mais bien nous. Comment feriez-vous pour essayer d'éduquer le public? Il y a aussi un problème d'argent, parce que cela coûte cher d'envoyer des dépliants à toute la population. Pourriez-vous nous dire comment on pourrait faire? Il existe un programme spécial pour inciter les employeurs à engager des gens qui sortent de prison; c'était là une solution. Il y a toutefois beaucoup de sociétés qui connaissent ces programmes.

**Mme Pate:** C'est exact. C'est pourquoi j'envisage un partenariat. Comme vous le savez certainement, on nous fait également de la mauvaise publicité. Le gouvernement n'a pas l'exclusivité dans ce domaine. On fait continuellement de la mauvaise publicité aux organismes non gouvernementaux. Par contre, elle est différente de celle que l'on fait au gouvernement.

Il faut adopter une approche par étape. Ainsi, si l'on prend les exemples que nous avons déjà cités, il y a des initiatives pour lesquelles il faudra certainement mobiliser des ressources. On peut faire beaucoup au niveau de la population. Je me souviens que la semaine dernière, votre collègue a signalé qu'il rencontrait des gens dans les cafés restaurants et en fin de semaine. Nous devons tous faire notre part, informer les gens de notre milieu, que nous soyons membres du Parlement ou membres d'autres milieux ou collectivités.

[Text]

We also need to be looking at some of the public education projects that are developing at the grassroots level as well as the national level and I think piggyback some of those. I think of the family violence initiatives, the safer communities initiatives, some of those things. Those are some ideas.

As well, some of the best examples of the effect of education on community responses to crime exist in the Netherlands. One of the things that the criminologists, as I understand it, have assessed is that part of the reason the incarceration rate in the Netherlands is low has to do with the people who are teaching at the university levels not teaching something that encourages a punitive approach. They are looking at the realities really of their experiences probably during the war and other times, the need to be looking at more humane and restorative approaches in dealing with people in the criminal justice system.

So those are some ideas, and I'm sure there are many, many more that would take a lot more money. But if we're looking at allocating resources, perhaps we can reallocate some of those resources in that way. We know that if we could do public education on top of the service delivery, it would have a much greater impact than merely providing the service. This is not to in any way suggest that service hasn't been positive. We also know that as people hear about the services, it can allay some of the calls for more punitive measures.

**Mrs. Jacques:** But when we introduced that bill, it was not only because of political pressure. We also had in mind the protection of the public, and they need that too. We have to listen to the population too. It is not because we have pressure, and he told that to my colleague, Mr. Blackburn.

**Ms Pate:** That's right.

• 1100

**Mrs. Jacques:** It was very important, too. But because we listen to the populace, maybe you have the answer when you say we have to educate the public so we don't have to go against that.

**Ms Pate:** Certainly, and I appreciate your clarification. Our perception, looking at the bill, is that it looks like a direct response to public pressure.

**Mrs. Jacques:** No.

**Ms Pate:** That's why I say the objectives are—

**Mrs. Jacques:** No, in a few cases, such as Legere, and also a few cases where the guys go into jail and get off and kill a lot of people. . . That's why we have to move on that.

But I agree we should have some special disposition for women in that bill. People have to consider that when a woman has a child, sometimes the victim is not the woman, it's the child. How do you propose to change that? If the woman goes to jail for a few years. . . Small children need their mother. How do you propose to deal with that?

[Translation]

Il faut également songer à examiner certains des projets d'éducation du public à l'échelle communautaire ainsi qu'à l'échelle nationale, et combiner certains d'entre eux. Je songe notamment aux programmes de lutte contre la violence familiale, aux mesures qui visent à accroître la sécurité dans les agglomérations et autres initiatives de ce genre. Voilà quelques idées.

C'est en Hollande que l'on trouve les meilleurs exemples des avantages de l'éducation du public dans le domaine de la criminalité. A ce qu'il paraît, les criminologues ont constaté que si le taux d'incarcération est aussi faible en Hollande, c'est en partie parce que les gens qui enseignent au niveau universitaire n'encouragent pas leurs étudiants à adopter une attitude répressive. Les Hollandais tiennent compte des réalités qu'ils ont apprises grâce aux expériences qu'ils ont faites probablement pendant la guerre et pendant d'autres périodes; ils sont conscients de la nécessité d'adopter des méthodes plus humaines et plus constructives dans le cadre du système de justice pénale.

Voilà donc quelques idées, et je suis certaine qu'il y en a encore beaucoup d'autres qui seraient toutefois beaucoup plus coûteuses. On peut envisager de réaffecter certaines des ressources dont nous disposons. Nous savons que l'on obtiendrait des résultats beaucoup plus satisfaisants si au lieu de se contenter d'offrir des services, on faisait en outre l'éducation du public. Cela ne veut pas dire que les services n'ont pas donné de bons résultats. Par ailleurs, si les services étaient mieux connus, les gens réclameraient peut-être moins souvent des sanctions plus sévères.

**Mme Jacques:** Nous n'avons pas présenté ce projet de loi uniquement à cause de certaines pressions politiques. Nous avons également songé à la protection du public, car c'est nécessaire. Nous devons écouter la population. Ce n'est pas à cause des pressions auxquelles nous sommes soumis, et il l'a dit à mon collègue, M. Blackburn.

**Mme Pate:** C'est exact.

**Mme Jacques:** C'était aussi très important. Nous devons écouter le peuple, et vous avez peut-être la réponse lorsque vous dites qu'il faut éduquer le public. Nous ne sommes donc pas contre.

**Mme Pate:** Certainement, et j'apprécie vos précisions. En regardant le projet de loi, nous avons l'impression qu'il est le résultat des pressions du public.

**Mme Jacques:** Non.

**Mme Pate:** C'est pourquoi je dis que les objectifs sont. . .

**Mme Jacques:** Non, dans certains cas, comme le cas Légère ainsi que dans quelques cas où des gens sortent de prison et vont tuer toute une série de personnes. . . c'est pourquoi il faut faire quelque chose.

Je suis d'accord qu'il faudrait une disposition spéciale pour les femmes dans ce projet de loi. Ainsi, lorsqu'on a affaire à une femme qui a un enfant, la victime n'est pas la femme, mais plutôt l'enfant. Que peut-on faire pour remédier à cela? Que faire si la femme est en prison pour quelques années? Les petits enfants ont besoin de leur mère.

[Texte]

**Ms Pate:** Especially for very young children, we recommend there be provisions that they can spend time with their mothers while their mothers are incarcerated. So there would be provisions in prisons for children, particularly babies and infants. There would also be provisions in programming for child care and development. As we know, with both men and women the cycles of violence perpetuate themselves. Many women and men are also calling for parenting programs and relationship building.

There are all kinds of programming initiatives that are potentially available or possible. I know there are moves in many institutions to incorporate those in the programming. The start is there, and those are some of the issues we need to look at. Also, we mentioned getting the women closer to home. It is very difficult for a woman to have any meaningful contact with her family when she's being housed thousands of miles from home.

**Mrs. Jacques:** But they will build their prisons—

**Ms Pate:** That's right. We recognize that, and it is part of our push. From the women in the prison we are hearing... I was down two weeks ago and have been in regular contact on the telephone, and there is very much scepticism. That's probably the most positive... They are very disheartened about what is happening, and very skeptical they will even see the prisons built. Some of them are now saying, well, it's not going to have an impact on me. It is very discouraging, given the very positive work that was done—and I keep pointing to this, because it is the document *Creating Choices*—in partnership between our organization and the federal government, looking at creating choices for women.

**Mrs. Jacques:** Do you have a project for La Maison Tanguay in Montreal for the prison and for the *roulotte*?

**Ms Pate:** Yes, the Montreal Elizabeth Fry Society—

**Mrs. Jacques:** Yes. I pushed that file. I gave the letter to the minister to get that, and there was a very successful project for the women inmates. I congratulate you. Any time you need me, call me. You do such good work. The problem is that public education is for everything, because the people also don't recognize the good work you do all the time.

**Ms Pate:** Thank you very much for your comments.

**Mrs. Jacques:** Thank you, and good luck.

**Mr. Thacker (Lethbridge):** I share the admiration for the Elizabeth Fry Society my colleagues have spoken of, and I wish Ms Pate well in her career. I have a request for her at the end.

You referred to the public misconceptions; and I agree they're true in many senses. I think it is because of many things, but you and the members of your society deal with prisoners and come to see them as human beings and speak

[Traduction]

**Mme Pate:** Nous recommandons d'adopter certaines mesures pour permettre aux enfants, surtout s'ils sont très jeunes, de passer un certain temps avec leur mère pendant qu'elle est incarcérée. On ferait donc le nécessaire pour accueillir les enfants, et surtout les bébés et les enfants en bas âge, dans les prisons. Il faudrait également prévoir des services de soins et de développement pour eux. Comme nous le savons, tant chez les hommes que chez les femmes, la violence entraîne les personnes concernées dans un cercle vicieux. Bien des femmes et des hommes réclament également des programmes d'éducation familiale et des cours sur la façon de créer des contacts.

Il y a toutes sortes de programmes qui existent ou que l'on pourrait instaurer. Je connais bien des institutions qui s'efforcent de les intégrer à leurs programmes réguliers. C'est par là qu'il faut commencer. Voilà donc quelques questions qu'il faut prendre en considération. Nous avons également parlé d'essayer de rapprocher les femmes de leur foyer. Il est très difficile pour une femme d'avoir des contacts suivis avec sa famille quand elle est incarcérée à des milliers de milles de chez elle.

**Mme Jacques:** Mais on leur construira des prisons... .

**Mme Pate:** C'est exact. Nous le savons et nous en tenons compte. Je suis allée voir des femmes en prison il y a deux semaines et j'ai régulièrement des contacts téléphoniques, et je constate que l'on est très sceptique. C'est probablement la décision la plus positive que le gouvernement ait prise. Par contre, les femmes sont très découragées et elles doutent beaucoup que l'on construira un jour les prisons en question. Pour le moment, certaines disent que cela ne changera rien pour elles. C'est très décourageant, compte tenu du travail très constructif qui a été fait conjointement par notre organisation et par le gouvernement fédéral, comme on peut le voir dans le document intitulé *La création d'un choix*; nous avons essayé de créer des choix pour les femmes.

**Mme Jacques:** Avez-vous un projet pour La Maison Tanguay de Montréal, pour la prison et pour la «roulotte»?

**Mme Pate:** Oui, la Société Elizabeth Fry de Montréal... .

**Mme Jacques:** Oui. J'ai activé ce dossier. Il y a un projet pour femmes détenues qui a donné d'excellents résultats. Je vous félicite. N'hésitez pas à m'appeler quand vous avez besoin de moi. Vous faites de l'excellent travail. Le problème, c'est qu'il faut faire l'éducation du public à tous les points de vue, parce que celui-ci ne se rend pas toujours compte de l'excellent travail que vous faites continuellement.

**Mme Pate:** Je vous remercie infiniment pour vos commentaires.

**Mme Jacques:** Merci et bonne chance.

**M. Thacker (Lethbridge):** J'admire beaucoup, moi aussi, la Société Elizabeth Fry et je souhaite bonne chance à M<sup>me</sup> Pate dans sa carrière. J'ai une question à lui poser.

Vous avez parlé des conceptions fausses qu'a le public, ce qui est juste, dans une large mesure. Il y a toutes sortes de raisons à cela. Vous et les membres de votre société, vous vous occupez de détenues; vous allez leur rendre visite et

[Text]

very well on their behalf. We, on the other hand, are more oriented to the victims and the families of victims and the population, with all their misperceptions. The minister always has to balance those two imperatives.

Do you agree with some who say this bill simply codifies what is essentially being done now by practice, whether it's in Corrections or in the National Parole Board?

[Translation]

vous les considérez comme des êtres humains; vous êtes d'excellents porte-paroles pour ces personnes. Nous, par contre, nous nous occupons davantage des victimes et de leurs familles, ainsi que de la population en général, qui ont toutes sortes de perceptions fausses. Le ministre doit toujours faire un compromis entre les deux.

Etes-vous d'accord avec ceux qui prétendent que ce projet de loi se borne à codifier ce qui existe déjà dans la pratique, tant pour ce qui est des services correctionnels que de la Commission nationale des libérations conditionnelles?

• 1105

**Ms Pate:** It appears to, in the parole area, with earned remission generally, with the exception of the provisions that are being proposed for dangerous offenders and drug offenders. Certainly nobody convicted of drug offences that I know of has been out on their one-sixth for years. The first time many people get anywhere near a parole board is around their one-third, and many people aren't getting out until around one-half anyway at this stage.

Our concern is still that although that could apply to what's been happening, part of that whole move has been again a response to public perceptions, which, as we seem to agree, are somewhat mistaken. So instead of continuing down the slippery slope toward more sanctions, we should be looking at opening up some of the programs, hence our support for things like enhanced temporary absence programming.

**Mr. Thacker:** It seems to me that the bill is quite a good job overall, given the fact that first-time non-violent offenders are going to be moved out of the system into the rehab and work programs much more quickly. Violent offenders will be in prison much longer. Punishment might be a part of it, and they'll be exposed to rehab longer. If they're violent offenders there'll be more services available for them because the others will be gone. If people stay in jail a long time, they're not out there hurting other people, and as people become older they tend to be less violent I think. I've come to understand that from the things I've read. So it seems to me it's a pretty good balance overall.

I really have a request. For the 13 years I have been in both opposition and on the government side, virtually every move of every government has in a sense been opposed by the Elizabeth Fry Society. Yet I've never had a clear statement from your societies as to exactly what they would propose. So as a new executive director, I would ask that you ask your societies to consider coming up with what you would do in terms of unescorted temporary absences. When would

**Mme Pate:** C'est ce qui semble se passer dans le secteur des libérations conditionnelles, avec la réduction méritée de peine en général, à l'exception des dispositions proposées pour les criminels dangereux et les auteurs d'infractions liées à la drogue. Il y a des années que je n'ai pas vu un délinquant condamné pour une infraction à la législation sur les drogues sortir après avoir purgé un sixième de sa peine. Dans bien des cas, les détenus se présentent pour la première fois devant une commission des libérations conditionnelles après avoir purgé un tiers de leur peine environ, et bien souvent ils ne sortent que lorsqu'ils en ont purgé la moitié à peu près.

Nous craignons toujours que même si l'on cherche ainsi à faire face à la situation, les mesures sont prises en fonction des perceptions du public lesquelles, il semble que nous soyons tous d'accord là-dessus, sont quelque peu erronées. Donc, plutôt que de se laisser aller à la pente facile d'un renforcement des sanctions, il faudrait que nous ouvriions certains programmes, et c'est pourquoi nous appuyons des initiatives telles que l'élargissement des programmes de permission de sortir.

**M. Thacker:** Il me semble que le projet de loi fait dans l'ensemble un excellent travail, étant donné que les délinquants non violents qui ne sont pas des récidivistes sortiront bien plus rapidement du système en passant par les programmes de réinsertion et de travail. Les criminels violents passeront plus de temps en prison. Les peines joueront peut-être un rôle, et ils passeront davantage de temps dans les services de réinsertion. Les criminels violents auront plus de services à leur disposition, puisque les autres ne seront plus là. Si ces gens restent longtemps en prison, ils ne peuvent nuire personne, et il me semble que les délinquants deviennent moins violents en vieillissant. C'est ce que m'ont enseigné mes lectures. Il me semble donc que tous les objectifs ont été bien conciliés dans l'ensemble.

J'ai en fait une requête à vous présenter. J'ai passé 13 ans dans l'opposition et au gouvernement et pratiquement chaque fois qu'un gouvernement a présenté une mesure, il a rencontré l'opposition de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry. Pourtant, je n'ai jamais eu l'occasion de voir un énoncé clair de ce que préconisent vos sociétés dans ce domaine. Vous êtes la nouvelle directrice exécutive de l'Association, et j'aimerais que vous demandiez à vos

[Texte]

you permit that? When would your eligible parole date be? What would you have? How many prisons and what types of rehab services do you think we need? How many people should be employed to do that, etc.?

I think that would put your feet to the fire a bit too. When you actually have to get in and look at some of these things, you realize there's a very sophisticated system in place today and the people who work in those areas are really serious, well-intentioned individuals, trying to do the very best they can.

So I guess I'm not as critical of the system as I once was, since I have gone in and met a lot of people who work in all the different avenues. So I throw the challenge out to you to give your advice to future committees. Come up with your own program and advise what you think the criminal model, corrections model, or parole model should be. Would you consider that?

**Ms Pate:** Well certainly I'd love to have the resources to do that. Given the amount of time and energy that went into the preparation of this document, I question whether we'll be able to provide you with it, in hand the way you would like. As you've mentioned, it's very complex. But I would encourage you, in light of your comments, to look at what has been proposed in the *Creating Choices* document. It is a collaborative effort between the government and the voluntary sector. Our organization, as you're probably aware, co-chaired it with Correctional Services. So in terms of going a long way toward showing what we really would like to see, it does that. So I'd commend it to you and encourage you to have a look at it again.

In terms of what we'd propose, you've probably heard it in many bits and pieces along the way. If there's ever the opportunity to put some comprehensive package together, I would like to do that. Having worked with the voluntary sector for as long as I have, though, I have some suspicions that the time, energy, and resources will not be forthcoming very quickly. But I certainly appreciate your interest in that. Certainly we will continue to provide our input and suggestions for what we think can happen.

• 1110

The other thing is we don't presume, as I mentioned, to know and have the expertise to deal with all of these issues. We certainly have the expertise to talk about working with women and the experience of women in the institution. Many of them have been victims and all of them like to go back and be members of the community. We have lost too many of them over the last number of years to suicides. We would hate to see that continue.

I'd like to go back, though, to one of your comments. You mentioned the balance that's in the proposed legislation and certainly the cascading out of less serious offences is an excellent process. One of the things we'd encourage you to

[Traduction]

sociétés membres d'indiquer ce qu'elles préconisent en matière de permission de sortir sans surveillance. Êtes-vous en faveur de cette mesure? Quelle devrait être selon vous la date d'admissibilité à la libération conditionnelle? Qu'est-ce que vous préconisez? De combien de prisons et de quel type de services de réinsertion avons-nous besoin à votre avis? Combien de gens doit-on employer à cette fin, etc.?

Il me semble qu'il vous faut vous mouiller vous aussi. Considérez l'ensemble du système et vous verrez qu'il est très bien organisé et que les gens qui y travaillent sont en fait des gens sérieux, bien intentionnés, qui s'efforcent de faire du mieux qu'ils peuvent.

C'est pourquoi je critique moins aujourd'hui ce système que j'ai pu le faire par le passé, depuis que j'ai eu l'occasion de rencontrer un grand nombre de gens qui travaillent dans les différents domaines. Je vous demande donc de relever le défi et de donner vos conseils aux futurs comités. Élaborez votre propre programme et conseillez-nous en nous disant quel doit être, selon vous, le modèle criminel, le modèle de service correctionnel ou le modèle des libérations conditionnelles qu'il nous faut employer. Êtes-vous prête à le faire?

**Mme Pate:** J'aimerais, bien entendu, avoir les ressources pour le faire. Compte tenu du temps et de l'énergie que nous avons consacrés à l'élaboration de ce document, je me demande si nous serions en mesure de vous donner ce que vous souhaitez. Comme vous l'avez indiqué, la question est très complexe. Je vous incite toutefois, au vu de vos commentaires, à examiner ce qui a été proposé dans le document *La création de choix*. Il s'agit là d'une collaboration entre le gouvernement et le secteur bénévole. Comme vous le savez probablement, notre organisation en a assumé la coprésidence avec les services correctionnels. C'est ce qui s'approche le plus de ce que nous aimerions voir s'instaurer. Je vous recommande donc ce document et je vous incite à le réexaminer.

Pour ce qui est de nos propositions, vous en avez probablement entendu parler au coup par coup. Si jamais nous avons la possibilité de les réunir dans un document global, nous le ferons avec plaisir. J'ai toutefois une longue expérience de travail au sein du secteur bénévole et j'ai bien peur que le temps, l'énergie et les ressources nécessaires ne soient pas disponibles très rapidement. Je me félicite cependant de l'intérêt que vous portez à la chose. Nous ne manquerons pas d'apporter notre contribution et de faire des propositions pour l'avenir.

D'autre part, nous ne prétendons pas, comme je l'ai indiqué, tout savoir et tout connaître sur toutes ces questions. Nous avons bien sûr les compétences nécessaires pour parler de notre travail auprès des femmes et des expériences des femmes dans les prisons. Nombre d'entre elles sont des victimes, et toutes souhaitent retrouver leur place au sein de la société. Trop d'entre elles, ces dernières années, ont fini par se suicider. Nous voulons que cela cesse.

Je reviens maintenant sur l'une de vos observations. Vous avez dit que la loi proposée était équilibrée, et c'est bien sûr une bonne chose que d'accorder un traitement distinct pour les condamnations les moins graves. Ce que

[Text]

do and why we encourage you to look at sentencing is that if it's a situation where many of those people don't need to be incarcerated, we need again to be looking at the sentencing provisions and asking how are they ending up there. It's an incredible cost and financial drain to taxpayers, as you're well aware, given the fact that it's there now to cascade them out.

Look at the sentencing options that provide for not even getting into the institutions in terms of the long term. What we're seeing is that the impact of long-term incarceration is not healthy for the individuals who are in the institutions and not helpful particularly in keeping them out later on. I encourage more programming in which programs are realigned and longer sentences are shortened. I think this would be useful.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Thacker. We're cutting into the time we were going to spend with the John Howard Society.

**Mr. Thacker:** Yes, I'm sorry.

**The Chairman:** But there is one more questioner who has a couple of short questions. Mr. Wappel.

**Mr. Wappel (Scarborough West):** Thank you, and good morning. I have two very specific questions and one perhaps a little bit broader.

The bill, in clause 4, indicates that the protection of society is the paramount consideration in the corrections process. Do you agree with that?

**Ms Pate:** Do I agree that this should be the objective?

**Mr. Wappel:** Yes, do you agree with that statement that the protection of society be the paramount consideration in the corrections process?

**Ms Pate:** Well, certainly I believe that should be the objective.

**Mr. Wappel:** Okay. Do you see any role for punishment per se in the justice system?

**Ms Pate:** Well, certainly it underlies our criminal justice system. We don't see it as being in any way effective in terms of meeting that objective of the protection of society. It does meet certain needs that everybody has at certain stages of victimization. It tends not to meet those needs in terms of resolution of the crime for the victim or the community and certainly not for the offender. This is given that we know that punishment is not generally effective in terms of changing behaviour, aside from encouraging people to do it better so they don't get caught. I don't presume this is the intention of this government.

**Mr. Wappel:** Perhaps I can be more specific. Do you see a role for punishment in any way in the kind of criminal justice system you envisage?

**Ms Pate:** No.

[Translation]

nous vous invitons à faire pour ce qui est de la détermination des peines, c'est de vous pencher sur les dispositions qui la régissent et de vous demander pour quelles raisons bien des gens qui n'ont pas besoin d'être incarcérés se retrouvent pourtant en prison. Vous n'ignorez pas que le coût en est énorme pour le contribuable, puisqu'il faut ensuite appliquer toutes sortes de mesures transitoires pour faire sortir progressivement les détenus.

Examinons les peines qui évitent purement et simplement une incarcération à long terme dans un établissement. À notre avis, l'incarcération à long terme a des conséquences préjudiciables pour les détenus et ne les aide pas particulièrement une fois qu'ils sont sortis. Je suis en faveur d'un plus grand nombre de programmes offrant toute une gamme de services et raccourcissant la durée des peines. Je crois que ce serait utile.

**Le président:** Merci, monsieur Thacker. Nous sommes en train de prendre sur le temps que nous voulons consacrer à la John Howard Society.

**M. Thacker:** En effet, je suis désolé.

**Le président:** Il reste cependant un dernier membre du Comité qui voudrait poser rapidement une ou deux questions. Monsieur Wappel.

**M. Wappel (Scarborough-Ouest):** Merci et bonjour. J'ai deux questions très précises à vous poser et une autre dont la portée est un peu plus large.

À l'article 4 du projet de loi, on nous dit que la protection du public est le critère prépondérant lors de l'application du processus correctionnel. Êtes-vous d'accord avec cette affirmation?

**Mme Pate:** Si je suis d'accord avec cette objectif?

**M. Wappel:** Oui, êtes-vous d'accord pour dire que la protection du public doit être le critère prépondérant en matière correctionnelle?

**Mme Pate:** Oui, certainement, je suis tout à fait convaincue que c'est cet objectif qui doit primer.

**M. Wappel:** Très bien. Est-ce que vous attribuez un rôle de sanction comme tel à la justice?

**Mme Pate:** Oui, c'est certainement à la base de notre système pénal. Nous n'en voyons absolument pas l'efficacité par rapport à l'objectif qui consiste à protéger la société. Cela répond à certains besoins que nous éprouvons tous à partir du moment où nous sommes une victime mais cela ne résout pas le problème de la criminalité du point de vue de la victime ou de la collectivité, et certainement pas du point de vue du délinquant. Nous savons que la sanction n'a pas généralement d'effets sur le changement des comportements, si ce n'est d'inciter les gens à faire mieux la prochaine fois pour ne pas être pris. Je suppose que ce n'est pas le but recherché par le gouvernement.

**M. Wappel:** Je vais essayer d'être plus précis. Est-ce que la sanction a selon vous un rôle à jouer dans le système de justice pénale que vous préconisez?

**Mme Pate:** Non.

[Texte]

**Mr. Wappel:** I'd like to ask you specifically about victims attending parole hearings.

**Ms Pate:** Yes.

**Mr. Wappel:** I gather, from the way I read your submission, that you're opposed to that feature of this bill. Is that an accurate reading?

**Ms Pate:** We're opposed to that in isolation given that we don't know what's happening with sentencing and we don't know what role victims will have throughout the proceeding. We would be opposed to that in isolation because it doesn't meet the needs, generally, of victims or of offenders. That's our experience.

**Mr. Wappel:** You would be opposed to that in the sense of isolation where the victims have no other role at all except being in attendance? However, if there was other victim involvement, such as perhaps at sentencing, then you might be prepared to consider victim involvement at parole hearings?

**Ms Pate:** Where it was positive and worked toward the goal of the protection of society for all involved we certainly would support it.

**Mr. Wappel:** Would you include in that not merely attendance, but participation in the parole hearing process?

**Ms Pate:** Well, it's tough. We keep moving along that line and I can keep answering of course we support it if it's positive for both people. The difficulty I have is that's not the sense we're getting of where it's going. That's the reason for our lack of support at this point for that provision.

You could be talking about a process where there was a meaningful involvement and where a victim's needs are being met in a meaningful way as opposed to responding to one of the stages that victims go through, and all of us go through, if we've been wronged. That's anger and the call for retribution. Generally, it's not so much a need, because we don't tend to get out of it the response we hope for or envision.

• 1115

Given that's a normal stage, rather than cater to and respond to that one need, really looking at all the needs of victims, yes, if victims are involved and if it's voluntary on all sides. . . I would hate to see a situation, for instance, where victims get dragged to situations. Similarly, I would hate to see a situation where an offender got dragged to a victim involvement where it's not mutual in order to meet all needs.

I mean, there may be situations where a whole community. . . I know in the native communities, many of them are looking at situations where the whole community needs to be involved. So if we're looking at a more holistic approach, that certainly would colour our decisions to not support that, but that's not what is presented at this time.

[Traduction]

**M. Wappel:** J'aimerais maintenant vous interroger plus précisément sur la présence des victimes aux audiences de libération conditionnelle.

**Mme Pate:** Oui.

**M. Wappel:** Je déduis de votre présentation que vous vous opposez à cette mesure. Ai-je raison?

**Mme Pate:** Nous sommes opposés à cette mesure prise isolément parce que nous ne savons pas ce qui se passe en ce qui concerne la détermination de la peine et quel rôle les victimes seront appelés à jouer pendant toute la procédure. Nous nous opposons à cette mesure, prise isolément, parce qu'elle ne répond pas aux besoins en général des victimes ou des délinquants. C'est ce que notre expérience nous a appris.

**M. Wappel:** Est-ce que vous vous opposez à cette mesure prise isolément du fait que les victimes ne sont que des observateurs? Par contre, si les victimes avaient un autre type de participation, au moment de la détermination de la peine par exemple, seriez-vous alors prête à envisager une participation des victimes aux audiences de libération conditionnelle.

**Mme Pate:** Si cette mesure est envisagée de façon positive et vise à protéger la société au bénéfice de tous les intéressés nous y serions bien entendu favorables.

**M. Wappel:** D'après vous, les victimes ne devraient pas s'en tenir à une simple présence, mais devraient participer au mécanisme des audiences sur les libérations conditionnelles.

**Mme Pate:** C'est bien difficile. Nous tournons autour du pot et je peux toujours vous répondre, bien entendu, que nous sommes favorables à cette mesure si elle a des effets positifs pour tout le monde. Le problème, c'est que nous ne voyons pas très bien où l'on veut en venir. C'est pourquoi nous n'avons pas jusqu'à présent appuyer fermement cette disposition.

Nous pourrions envisager un mécanisme de participation utile, répondant véritablement aux besoins des victimes plutôt que de se contenter de répondre à l'une des étapes par lesquelles passent les victimes, par lesquels nous passons tous, si on nous a fait du tort. Je veux parler de la colère et de la vengeance. De manière générale, ce n'est pas tellement un besoin, car nous n'en retirons pas tout ce que nous avons espéré ou prévu.

Étant donné que c'est une étape normale, plutôt que de répondre à ce besoin, il faudrait examiner en fait les besoins véritables de toutes les victimes; oui, si les victimes participent et si toutes les parties sont d'accord. . . Je n'aimerais pas, par exemple, que les victimes soient forcées d'intervenir. Je n'aimerais pas non plus qu'un délinquant soit forcé d'accepter l'intervention d'une victime lorsqu'il n'y a pas une entente mutuelle de façon à répondre aux besoins de tous.

Je veux dire par là qu'il y a des cas où l'ensemble d'une collectivité. . . Je sais que bien souvent dans les collectivités autochtones, il y a des cas où il est nécessaire de faire participer l'ensemble de la communauté. Donc, si l'on adoptait une approche plus globale, nous reviendrions certainement sur notre refus d'appliquer cette mesure, mais ce n'est pas le cas à l'heure actuelle.

[Text]

**Mr. Wappel:** Finally, on page 2 of your comments you indicate, and it's following along from what you just said, in fact, and I'd like to refer to Mr. Thacker's challenge.

Rather than promote this sort of after-the-fact treatment of victims, we encourage the development of legal mechanisms to promote more meaningful victim involvement in sentencing and corrections.

I'm just wondering if when you say corrections you actually mean in the corrections process, which I presume means at the parole hearing process. Or do you see it happening throughout the corrections process?

**Ms Pate:** I can see the potential for it throughout the process. There have been examples, for instance, of victim-offender groups meeting in penitentiaries, armed robbery groups where the victims of armed robbery have met with perpetrators of armed robbery. There have been situations where sexual offences. . . It's been happening. So there are all kinds of examples of situations where it's already happening on a pilot basis and as well as at a sentencing stage being a way for the judge to then have some involvement of the victim.

It does require recognizing that we need a fundamental rethink of many of the things we take for granted about the criminal justice system. It also requires an understanding that we are often dealing with people from different socio-economic literacy levels, all sorts of things that contribute to their ability to abstract. That's why I say we are dealing with a level of abstraction. When you talk about understanding, the level of abstraction that our system is. . . Many of the people who are in the criminal justice system and many of the general public don't understand that, given our stats that came out from the literacy secretariat two years ago that showed that 39% of the population isn't dealing at that level of abstraction.

We're talking at times, it seems, about two different things, because we're talking about what emotionally needs to be done and then talking about trying to meet those emotional needs by bringing it to a level of abstraction. I would suggest that is the issue we need to be dealing with in public education, and dealing with meeting some of those emotional needs in a more realistic way as opposed to continuing to deal on levels of abstraction.

**The Chairman:** I want to thank our witnesses very much for being with us and giving us the answers. You have helped us a great deal with our deliberations. Thank you very much.

• 1118

• 1125

We're very happy now to welcome, from the John Howard Society of Ontario, Mr. Graham Stewart, executive director, and Mr. Stewart Ryan, member of the board of the John Howard Society of Kingston. Welcome, gentlemen. Do you have an opening statement?

[Translation]

**M. Wappel:** Enfin, aux pages 4 et 5 de votre mémoire, ce qui fait suite aux déclarations que vous venez de nous faire, et je vous rappelle d'ailleurs à ce propos le défi que vous a lancé M. Thacker, vous nous dites:

Plutôt qu'un tel traitement des victimes à posteriori, nous préférons encourager la mise sur pied d'un mécanisme juridique destiné à promouvoir une véritable participation des victimes au processus de condamnation et d'incarcération.

Je me demande, lorsque vous parlez d'incarcération, si vous englobez tout le processus correctionnel, ce qui signifie j'imagine, une audience sur les libérations conditionnelle. Ou considérez-vous que cela s'applique à l'ensemble du processus d'incarcération?

**Mme Pate:** Je peux voir des possibilités tout au long du processus. On a vu par exemple, des réunions de groupes de victimes—délinquants dans les pénitenciers, de groupes d'auteurs de vols à main armée rencontrant leurs victimes. Il y a eu des cas où des délinquants sexuels. . . Ces choses sont arrivées. Il y a donc bon nombre d'exemples de ces situations expérimentales. On a vu également que l'étape de la condamnation pouvait être un moyen pour le juge de faire participer les victimes.

Il faut cependant bien comprendre qu'il est nécessaire de revoir en profondeur un grand nombre de choses qui nous paraissent aller de soi dans notre système pénal. Il faut aussi bien comprendre que nous traitons souvent avec des gens qui ont des origines socio-économiques et un niveau d'alphabétisation différents, ce qui nuit à leur capacité d'abstraction. C'est pourquoi je dis que nous nous élevons à un certain niveau d'abstraction. Lorsqu'on parle de compréhension, le niveau d'abstraction au sein de notre système est. . . Nombre d'intervenants de notre système de justice pénale et l'opinion publique en général ne le comprennent pas, mais les statistiques publiées il y a deux ans par le secrétariat sur l'alphabétisation nous révèle que 39 p. 100 de la population n'atteint pas ce niveau d'abstraction.

Nous parlons parfois, il me semble, de deux choses différentes, car nous parlons d'une part des besoins émotifs qui doivent être comblés et d'autre part nous nous efforçons de combler ces besoins émotifs en les amenant à un certain niveau d'abstraction. À mon avis, c'est à ce problème qu'il faut nous attaquer en sensibilisant le public, et chercher à répondre à une partie de ces besoins émotifs de façon plus réaliste plutôt que de rester à un certain niveau d'abstraction.

**Le président:** Je tiens à remercier nos témoins d'être venus nous donner leurs réponses. Vous nous avez grandement aidé dans nos délibérations. Merci beaucoup.

Nous avons maintenant le plaisir d'accueillir parmi nous Graham Stewart, directeur général de la John Howard Society de l'Ontario, et Stewart Ryan, membre du conseil d'administration de la John Howard Society de Kingston. Messieurs, je vous souhaite la bienvenue. Avez-vous une déclaration à faire en guise d'introduction?

[Texte]

**Mr. Graham Stewart (Executive Director, John Howard Society of Ontario):** I would like to begin by introducing Professor Ryan. Although he's from the Kingston branch, the Kingston branch is part of Ontario and we're certainly here together on behalf of the society.

We have a number of opening remarks. I wanted to give Stewart Ryan the opportunity to speak first, and then I will make a few comments on the bill. I will just point out that Professor Ryan is a professor of law from Queen's University, where he's taught since 1958. He's been on the board of directors for the John Howard Society, also, from 1958. He's now retired. He has been a professor emeritus since 1987 and has long been an active person in the field of corrections, being on the Ontario Ministry of Corrections advisory council and on Kingston's Penitentiary Citizens' Advisory Committee as well.

**The Chairman:** Thank you very much. Welcome, Professor. We'd like to hear from you, sir.

**Professor Stewart Ryan (Member of the Board, John Howard Society of Kingston):** Graham Stewart is probably unparalleledly qualified to speak in this area, but the Kingston branch is very closely concerned with the working of the penitentiary system and the parole system and the board has asked me to come and present its views on behalf of itself without in any way taking away from the views of the provincial society.

I understand, Mr. Chairman, that you've received copies of our brief.

**The Chairman:** Yes.

**Prof. Ryan:** I'm going to dwell on parts of it.

This bill was originally introduced to be one of two co-ordinated bills related to the penal aspects of Canadian criminal law. The other was to have dealt with sentencing. This has been shelved. There appears to be no plan to proceed with it.

Our criminal code includes a very severe sentencing pattern. For high treason and murder, life imprisonment is mandatory. By a rough count, life imprisonment is optional for 44 other offences, provided for in 20-some sections, including attempted murder and manslaughter; for 82 offences, which are provided for in some 40 sections, the maximum term is 14 years; for 52 offences, it is 10 years; and for 121 offences, it is 5 years. Accessory parties are punished equally with principals. Severe penalties are provided for incitement, attempt, and conspiracy. Dangerous offenders guilty of offences causing severe bodily harm may be sentenced to preventive detention, which is in effect life imprisonment with special provisions for parole.

[Traduction]

**M. Graham Stewart (directeur général, John Howard Society de l'Ontario):** Laissez-moi tout d'abord vous présenter le professeur Ryan. Il appartient à notre association de Kingston, mais celle-ci fait partie intégrante de l'Association de l'Ontario et nous représentons ici la même institution.

Nous avons un certain nombre d'observations à faire en guise d'introduction. Je laisserai tout d'abord parler Stewart Ryan, puis je ferai quelques commentaires au sujet du projet de loi. Je vous signale que le professeur Ryan est professeur de droit de l'Université Queen, où il a commencé à enseigner en 1958. Depuis 1958 également, il fait partie du conseil d'administration de la John Howard Society. Il est professeur émérite depuis 1987 et cela fait longtemps qu'il s'intéresse activement au domaine correctionnel, puisqu'il a siégé au Conseil consultatif du Service correctionnel de l'Ontario ainsi qu'au Comité consultatif des citoyens du pénitencier de Kingston.

**Le président:** Merci beaucoup. Bienvenue parmi nous, professeur. Vous avez la parole.

**M. Stewart Ryan (professeur, membre du conseil de la John Howard Society de Kingston):** Graham Stewart est certainement le mieux qualifié pour intervenir dans ce domaine, mais notre association à Kingston s'intéresse de près au fonctionnement du système pénitencier et des libérations conditionnelles, et son conseil d'administration m'a demandé de venir ici le représenter sans aucunement préjuger de ce qu'a à dire par ailleurs notre association provinciale. s'intéresse de près au fonctionnement du système pénitencier et des libérations conditionnelles, et son conseil d'administration m'a demandé de venir ici le représenter sans aucunement préjuger de ce qu'a à dire par ailleurs notre association provinciale.

Il me semble, monsieur le président, que vous avez reçu des copies de notre mémoire.

**Le président:** Oui.

**M. Ryan:** Je vais en développer certains passages.

Ce projet de loi a été déposé à l'origine parallèlement à un autre projet pour coordonner différentes questions liées au droit pénal canadien. L'autre projet devait porter sur la détermination de la peine. Il a été mis de côté et il semble que l'on ait décidé de l'abandonner.

Notre Code criminel prévoit un ensemble de peines très sévères. En cas de meurtre ou de haute trahison, la peine d'emprisonnement à perpétuité est obligatoire. Grosso modo, une peine d'emprisonnement à perpétuité est possible dans le cas de 44 autres infractions correspondant à une vingtaine d'articles du Code, notamment les tentatives de meurtre ou d'homicide; pour 82 infractions correspondant à une quarantaine d'articles du Code, la peine maximale est de 14 ans d'emprisonnement; pour 52 autres infractions, elle est de 10 ans d'emprisonnement et enfin, pour 121 autres, de cinq ans d'emprisonnement. Les complices sont punis tous comme les auteurs principaux. Des peines sévères sont prévues en cas d'incitation, de tentative, ou de conspiration. Les criminels dangereux ayant causé de graves blessures corporelles peuvent être condamnés à une peine de sûreté qui correspond en fait à un emprisonnement à perpétuité comportant des dispositions spéciales en matière de libération conditionnelle.

## [Text]

The next sentence contains an error. It should read "For all indictable offences a fine of any amount may be added." If the maximum penalty is five years or less and there is no minimum penalty, then the fine may be substituted for any other penalty. Severe fines are being imposed. The greatest fine of which I am aware is half a million dollars.

Severe penalties can be imposed under other statutes. Under the Narcotic Control Act, life imprisonment has been imposed for importing or exporting or trafficking in a narcotic, or possession for trafficking. Funds and property can be forfeited under this act.

## • 1130

Maximum discretionary sentences for life or very long terms of imprisonment, although not unknown, are seldom awarded. However, they furnish the standard against which sentencing judges measure the terms they impose. As a result Canadian courts impose terms longer on average than the British or many European courts; much longer than some of the European courts.

Reliable Canadian sentencing statistics have not been published since 1973. The impression gained by observers is that there has been a gradual, noticeable, but not great increase in the average length of prison terms in recent years. The inexorable increase in penitentiary populations during the past decade or more, which is predicted to continue, has been the result partly of increased numbers of persons being convicted for serious offences; partly of the accumulation in the prisons of offenders convicted of murder or serving other life terms; partly of the prevailing niggardly policy of release on parole; and partly also, it seems, of the increase in the average length of prison sentences.

The Law Reform Commission of Canada, after prolonged study, concluded our sentencing pattern was excessively severe. It recommended no sentences longer than 20 years be authorized. This recommendation has been ignored although there are many good reasons for supporting it.

The Canadian Sentencing Commission recommended that except for high treason and murder, maximum terms of imprisonment be reduced to 12, 9, 6, and 3 years and shorter periods. This recommendation has been rejected by this government, but other recommendations of the commission should be kept in mind. In particular, the commission recommended restraint in imposition and execution of penal sanctions. I may say in the draft paper, not bill, that was circulated, principles of sentencing that reproduced, I think, those contained in a section of the Criminal Code that was enacted some years ago but never proclaimed were to have been included.

## [Translation]

A la phrase suivante il y a une erreur. On aurait dû dire: «Pour tous les actes criminels, une amende d'un certain montant pourra venir s'ajouter». Si la peine maximale ne dépasse pas cinq ans et s'il n'y a pas de peine minimale, on pourra remplacer la peine par une amende. De lourdes amendes sont imposées. La plus lourde que je connaisse est d'un demi-million de dollars.

Des peines sévères peuvent être imposées en vertu d'autres lois. La Loi sur les stupéfiants impose une peine d'emprisonnement à perpétuité en cas d'importation, d'exportation ou de trafic de stupéfiants, ou encore de possession de stupéfiants en vue d'en faire le trafic. L'argent et les biens peuvent être confisqués en vertu de cette loi.

Les peines discrétionnaires maximales d'emprisonnement à perpétuité ou pour une longue période sont rarement infligées, même si cela peut se produire à l'occasion. Toutefois, elles servent de référence aux juges lorsque ces derniers décident des peines qu'ils vont imposer. De ce fait, les tribunaux canadiens imposent des peines d'une durée plus longue en moyenne que les tribunaux britanniques ou qu'un nombre de tribunaux européens; plus longues que dans certains pays d'Europe.

Aucune statistique fiable sur la détermination des peines n'a été publiée au Canada depuis 1973. Les observateurs ont l'impression qu'il y a eu ces dernières années un rallongement progressif et perceptible, sans être considérable, de la durée moyenne des peines d'emprisonnement. La montée inexorable de la population carcérale depuis 10 ans ou plus, que l'on s'attend à voir se poursuivre, résulte en partie de l'augmentation du nombre de personnes reconnues coupables de graves infractions, en partie de la présence de plus en plus nombreuse dans les prisons de criminels reconnus coupables de meurtre ou purgeant d'autres peines d'emprisonnement à perpétuité, en partie d'une politique timorée des libérations conditionnelles et en partie enfin, semble-t-il, de l'augmentation de la durée moyenne des peines d'emprisonnement.

Après avoir étudié longuement la question, la Commission de réforme du droit du Canada a conclu que les peines que nous prononcions étaient bien trop sévères. Elle a recommandé que l'on n'impose pas de peines supérieures à 20 ans d'emprisonnement. On a pas tenu compte de cette recommandation, même si elle se justifie pour de nombreuses raisons.

La Commission canadienne de la détermination de la peine a recommandé que, sauf en cas de meurtre ou de haute trahison, les peines maximales d'emprisonnement soient ramenées à 12, 9, 6 et 3 ans ou à des périodes plus courtes. Cette recommandation a été rejetée par notre gouvernement, mais il ne faut pas oublier que la Commission a fait aussi d'autres recommandations. Notamment, elle a recommandé que l'on fasse preuve de mesure dans l'imposition et l'application des sanctions pénales. Je dois dire que dans l'avant-projet de loi, et non pas dans ce projet de loi, qui a été distribué, il aurait fallu inclure certains principes de détermination des peines qui reproduisaient à mon avis ceux contenus dans un article du Code criminel, qui ont été adoptés il y a quelques années, mais dont l'existence n'a jamais été proclamée.

[Texte]

Protection of society should be balanced against respect for liberty. This means detention of offenders in custody should not be unduly prolonged.

The provisions of this bill were planned to balance the restraint to be imposed in the other bill. As it is, that balance is missing. Both bills should proceed side by side.

This bill contains many valuable features, which I am not going to dwell on, except I think the provision for exchange of information through all agencies is a very valuable one. I was speaking to the regional deputy commissioner of corrections last week, and he says penitentiary officials wish for effective means of ensuring the police, judges, prosecutors, and others send them the information they have and the Correctional Service needs. There is no way of effectively enforcing that provision from the point of view of sending information to the penitentiary service. They also wish the judges were required to give written reasons for sentences of imprisonment.

I will mention a number of other desirable features, including the movement from commissioner's directives to regulations in a number of provisions of the system.

Unescorted temporary absence for community service and personal development seems to be a promising form of preparation for day parole, and later for full parole. With all forms of conditional release, the parole board is required to time its decisions and impose conditions that will best facilitate rehabilitation and reintegration of offenders into society. Of course there are the new sections leading to early release of offenders convicted of non-violent offences and serving first penitentiary sentences. Laudable as the object is, this process is not likely to affect very many inmates.

• 1135

In all cases parole boards are required to make the least restrictive decisions consistent with the protection of society. But there is the rub. Protection of society is to prevail over all other considerations as the overwhelmingly dominant purpose of this bill. In the context of the bill, protection of society means prevention of commission of future offences by persons now undergoing imprisonment.

Two alternative means of seeking that object are contrasted in the bill. The first is detention of inmates imprisoned for life or until expiry of a term of years. An inmate so held of course cannot commit offences outside of the prison. But there are serious disadvantages in this method in addition to the unnecessary infringement of freedom. An inmate simply released from prison after a long period of incarceration goes out into a world different from

[Traduction]

La protection de la société doit être conciliée avec le respect de la liberté. Cela signifie que la détention des délinquants à incarcérer ne doit pas se prolonger indûment.

Les dispositions de ce projet de loi devaient contrebalancer la mesure adoptée dans l'autre projet de loi. Dans les conditions actuelles, cet équilibre n'existe pas. Il faut que les deux projets de loi avancent parallèlement.

Ce projet de loi comporte de nombreux éléments intéressants, sur lesquels je ne veux pas m'attarder, sauf pour dire qu'à mon avis la disposition qui prévoit un échange d'information entre tous les organismes est très utile. Je parlais la semaine dernière au sous-commissaire régional des services correctionnels, qui m'a dit que les responsables des pénitenciers souhaitaient qu'il existe des moyens véritables leur permettant de recevoir les renseignements dont disposent la police, les juges, les procureurs et divers intervenants et dont a besoin le Service correctionnel. Il n'y a aucun moyen de forcer l'application de cette disposition pour faire en sorte que l'information soit envoyée aux services pénitentiaires. Ils souhaitent aussi que les juges soient tenus de motiver par écrit les peines d'emprisonnement.

Je signalerai aussi un certain nombre d'éléments souhaitables, notamment l'abandon des directives des commissaires en faveur d'une réglementation dans un certain nombre de secteurs.

Les permissions de sortir sans surveillance pour effectuer un service communautaire ou pour des raisons de formation personnelle se présentent comme une forme prometteuse de préparation à la libération conditionnelle de jour puis, par la suite, à la libération conditionnelle totale. Compte tenu des formes diverses que prennent les libérations conditionnelles, la Commission des libérations conditionnelles est tenue d'échelonner ses décisions et d'imposer les conditions les mieux à même de faciliter la réinsertion et la réintégration des délinquants dans la société. Bien entendu, il y a les nouveaux articles qui traitent de la libération anticipée des délinquants reconnus coupables d'une infraction non violente et qui purgent pour la première fois une peine dans un pénitencier. On ne peut que s'en féliciter, mais ce mécanisme a peu de chance de toucher de nombreux détenus.

Dans tous les cas, les commissions de libération conditionnelle sont tenues de prononcer les décisions les moins restrictives et conformes à l'impératif de la protection de la société. C'est là le hic. La protection de la société doit être le critère qui prime sur tous les autres dans ce projet de loi. Dans le cadre de ce projet de loi, on entend par protection de la société le fait d'empêcher les personnes actuellement emprisonnées de commettre à l'avenir d'autres crimes.

Deux types de solution répondant à cet objectif sont illustrés dans le projet de loi. Le premier consiste à garder à perpétuité ou pendant un certain nombre d'années les détenus incarcérés. Bien entendu, ces détenus ne peuvent pas commettre d'infractions à l'extérieur de la prison. Toutefois, cette méthode présente de grands inconvénients en plus d'attenter inutilement à la liberté. Le détenu qui est libéré purement et simplement après une longue période

## [Text]

the one he or she left on entering prison. He or she has been institutionalized and is likely to be psychologically, socially, and economically incapable of coping with the crises and strains of freedom. For this reason the alternative of release before expiry of sentence on parole, under supervision and guidance, subject to return to prison for breach of conditions of release, is preferable. This method involves risk, sometimes with tragic consequences.

Parole failures are often treated in a sensational manner in the media, and government officials and politicians are subjected to pressure by people with causes to take some action designed to prevent tragic consequences. Nevertheless, on balance, the overall result of that form of release is better than that of release on expiry, and better than holding lifers until they die.

There is, of course, in any event, a natural desire on the part of all concerned to avoid releasing an inmate who, as later events seem to show, should not have been released. In support of the desire to retain such a person, it can be argued that offenders who could have been released safely are merely serving the sentences imposed by the courts if they are erroneously detained on expiry.

One influence leading to preference for longer detention and eliminating early release, or confining it to a minimum, is very powerful in contemporary society. Many people share a desire to secure that offenders suffer enough to satisfy the anger and resentment experienced by their victims, as well as of those who sympathize with the victims, and those aroused to anger by contemplation of the offence and its threat to the legal and social orders.

This motive supports the doctrine of what is called "retribution" and the demand for what is called "protection of society". It tends to distort the judgment in considering the appropriate length of sentence and the appropriate time of release. It can lead to holding offenders in custody long after the treatment and training available in prisons, such as they are, can be of any beneficial effect, and long after each offender detained could impose any threat to society at large. In such cases the protection of society, so-called, ceases to have any useful meaning and becomes merely a rationalization of a desire to ensure that the offender continues to suffer as long as possible.

The provisions of this bill by themselves, particularly in light of the apparent abandonment of the intended companion bill, introduce a tilting of the balance away from respect for liberty towards the satisfaction of that desire to prolong the suffering of the offender.

## [Translation]

d'incarcération se retrouve plongé dans un monde différent de celui qu'il a connu lorsqu'il est entré en prison. Il a pris le rythme de l'institution et sur le plan psychologique, social et économique, il est probable qu'il ne sera pas en mesure de faire face aux crises et aux tensions que suppose la liberté. Pour cette raison, il est préférable d'adopter la solution qui consiste à le relâcher en vertu d'une libération conditionnelle avant l'expiration de sa peine, sous surveillance et sous contrôle, étant entendu qu'il lui faudra réintégrer la prison s'il ne respecte pas les conditions de sa libération conditionnelle. Cette méthode implique des risques qui ont parfois des conséquences tragiques.

Les échecs de la libération conditionnelle font souvent les manchettes de la presse à sensation, et fonctionnaires et hommes politiques sont soumis aux pressions de l'opinion publique qui veut que l'on prenne des mesures pour éviter ces conséquences tragiques. Il n'en reste pas moins que tout bien compté, cette forme de libération est préférable à une libération à l'expiration de la peine ou à la solution qui consiste à garder en prison jusqu'à leur mort les condamnés à perpétuité.

Il est tout à fait naturel, bien entendu, que tout le monde cherche à éviter qu'on ne relâche un détenu dont les agissements, par la suite, prouvent qu'il n'aurait pas dû être relâché. Pour justifier ce désir, on peut toujours soutenir que les délinquants qui auraient pu autrement être relâchés en toute sécurité purgent simplement une peine imposée par un tribunal, et qu'ils n'ont pas été injustement gardés en détention jusqu'à l'expiration de leur peine.

Un des facteurs qui amène à préférer les longues peines d'emprisonnement et qui empêche les libérations anticipées ou les réduit à un minimum, est très fort dans notre société contemporaine. De nombreuses personnes souhaitent faire en sorte que les délinquants éprouvent suffisamment de souffrance pour compenser la colère et le ressentiment de leurs victimes ainsi que de ceux qui sympathisent avec les victimes et de ceux que révoltent les délits qui ont été commis et les menaces qu'ils impliquent pour l'ordre juridique et social.

C'est ce qui explique la doctrine de «vengeance» et l'exigence selon laquelle il faut «protéger la société». Cet aspect tend à fausser le jugement lorsqu'il s'agit de fixer la durée appropriée de la peine et le moment approprié pour la libération. On a donc tendance à garder en prison les délinquants bien longtemps après que tous les traitements et tous les programmes de formation dispensés dans les prisons, tels qu'ils se présentent à l'heure actuelle, ont épuisé leur effet bénéfique et alors que les délinquants en question ne présentent plus depuis longtemps de risque pour la société en général. Dans un tel cas, ce qu'on entend par protection de la société n'a plus aucun sens et il ne s'agit alors plus que de la rationalisation du désir de voir le délinquant continuer à souffrir le plus longtemps possible.

En soi, les dispositions de ce projet de loi, étant donné notamment l'abandon probable du projet de loi qui devait en être le pendant, introduisant un déséquilibre au détriment du respect de la liberté et en faveur de la satisfaction du désir de faire souffrir le plus longtemps possible le délinquant.

## [Texte]

Clause 4.(a), which was referred to earlier by one of the members of the committee, says that the protection of society is the paramount consideration of the correctional process, and clause 101.(a) makes the protection of society the paramount consideration in the determination of any case by the National Parole Board. All other laudable principles and goals mentioned in the bill pale into insignificance in the light of this doubly and powerfully emphasized proclamation.

Even without it, the policy of the National Parole Board and other authorities in granting releases of any kind during the past more than 20 years had been restrictive. In particular, the granting of full parole has been reluctant and often unnecessarily delayed.

Before gating was authorized by statute, the board introduced gating by stealth and fought all efforts to restrain the practice until the Supreme Court of Canada held it to be illegal. It is now, of course, authorized by statute. Attempts by applicants for parole to have fairness introduced into the board's processes were contested by the board case by case until the courts forced the board to accept an almost judicial procedure resembling due process.

• 1140

The result, however, is tilted against the applicant, partly by non-disclosure to the applicant of information possessed by the board which the inmate cannot answer because he or she does not know about it. This practice will continue under the bill.

That the purpose of the bill is to prolong imprisonment is witnessed by statements that I mention on page 6, which I won't dwell on. One of the provisions for attaining that purpose is the proposed section 741.2 of the Criminal Code, added to by clause 203 of the bill, which authorizes the trial judge to prolong the period of eligibility for parole of certain offenders to half the length of the sentence. The authorized reasons for the order, denunciation of the offence and general deterrence, have nothing to do with protection of society. In many cases the order will be an expression of the judge's anger.

This provision is misconceived. It is wrong in principle to allow a sentencing judge to control release of an offender years—possibly many years—before conditional release would become possible. Our trial and sentencing processes cannot furnish the judge with information necessary for determination of the proper time of release.

Denunciation of the offence will satisfy persons who are not going to offend anyway. Deterrence will deter the same persons. Neither will influence future offenders who do not intend to be convicted. The difference between one-third and

## [Traduction]

L'alinéa 4.a), auquel s'est référé tout à l'heure l'un des membres du comité, énonce que la protection de la société est le critère prépondérant lors de l'application du processus correctionnel et l'alinéa 101.a) fait de la protection de la société le critère déterminant dans tous les cas présentés devant la Commission nationale des libérations conditionnelles. Tous les autres principes et objectifs remarquables de ce projet de loi sont bien pâles en comparaison de cette double proclamation.

Même sans cela, la politique adoptée depuis 20 ans et plus par la Commission nationale des libérations conditionnelles et par les autres instances chargées d'accorder les différentes formes de libération s'est révélée restrictive. C'est en particulier à contrecœur que l'on a octroyé des libérations conditionnelles totales, et bien souvent elles ont été retardées inutilement.

Avant que le blocage des détenus ne soit autorisé par la loi, la Commission des libérations conditionnelles l'avait introduit subrepticement et s'était opposée de toutes ses forces à ce qu'on limite cette pratique jusqu'à ce que la Cour suprême du Canada ne la juge illégale. Aujourd'hui, bien sûr, elle est autorisée par la loi. Les tentatives faites par les demandeurs de libération conditionnelle pour que la procédure devant la Commission soit plus équitable ont été combattues pied à pied par la Commission jusqu'à ce que les tribunaux ne l'obligent à accepter une procédure quasi-judiciaire s'apparentant à la reconnaissance des droits de l'accusé.

Les dés sont pipés toutefois pour le demandeur, en partie parce qu'on ne lui divulgue pas les renseignements dont dispose la Commission et que le détenu ne peut les contester parce qu'il n'en a pas connaissance. Cette pratique va se poursuivre en vertu de ce projet de loi.

Les déclarations que je mentionne à la page 6, et sur lesquelles je ne m'attarderai pas, attestent du fait que l'objectif du projet de loi est de prolonger la durée de l'emprisonnement. L'une des dispositions qui permet d'atteindre cet objectif est le projet d'article 741.2 du Code criminel, complété par l'article 203 du projet de loi, qui autorise le juge à prolonger la période d'admissibilité à une libération conditionnelle jusqu'à la moitié de la durée de la peine pour certains délinquants. Les raisons avancées pour prendre une telle décision, réprobation de la société pour l'infraction et effet dissuasif en général, n'ont rien à voir avec les objectifs de protection de la société. Dans bien des cas, cette décision ne sera que l'expression de la colère du juge.

Cette disposition est mal fondée. Il n'est pas bon sur le plan des principes d'autoriser un juge chargé de déterminer la peine à contrôler la libération d'un délinquant pendant des années—éventuellement de nombreuses années—avant qu'une libération conditionnelle ne soit possible. Au moment du procès et de la détermination de la peine, le juge n'a pas les renseignements nécessaires lui permettant de fixer le moment approprié de la libération.

La réprobation de l'infraction ne peut satisfaire que les personnes qui de toute façon ne vont pas commettre d'infraction. La dissuasion agira elle aussi sur ces mêmes personnes. Dans un cas comme dans l'autre, cela n'aura

*[Text]*

one-half of a sentence they do not mean to serve will be of no significance to them. Denunciation will flow off their backs like water off the back of a duck. This provision, which has no correctional value and is based on mistaken premises, should be dropped from the bill.

Another provision designed to prolong imprisonment is the statutory authority for gating inmates otherwise entitled to statutory release. For those convicted of offences in schedule I of the bill, this provision is not new. If properly safeguarded, this power may be reasonable, although determination of propriety of detention is difficult and somewhat uncertain.

Recent experience, however, indicates sharply rising trend in gatings and an apparent disregard for safeguards. In fact, the power may be being abused. It may seem from a glance that gating may be appropriate for some of those convicted of drug offences. However, some penitentiary officials say it is hard enough to make judgments to hold or release violent offenders, and error cannot be eliminated. Even moderately reliable criteria for making judgments about drug offenders are lacking. The possibility of error will be greater.

Inclusion in schedule II of persons convicted of failure to disclose previous prescriptions under both statutes must be an aberration. That practice is common among persons who have become dependent on prescription drugs. They impose threats on nobody but themselves. Even if the individual sells drugs so obtained, the traffic must be on a small scale.

Restriction of day parole to six months before parole eligibility date is an error. This form of release is granted cautiously, at first for short periods and gradually for longer ones, to help in preparation for full parole. It should begin fairly early in the prison term. Parolees are kept under strict parole supervision and are usually required to live in open institutions or community centres or halfway houses.

Consideration for victims of crime is laudable. It should take the forms of comfort and consolation, other emotional support, counselling, social assistance, and compensation. The trial court should order a monetary compensation of the offender whenever possible. Otherwise public funds should be used. Funds could be obtained from more and heavier fines.

Concern for victims is misapplied when victims are encouraged and even incited to seek to increase and prolong the suffering of offenders. Unless the offender would impose a further threat to the victim, actually or in reasonable

*[Translation]*

aucune influence sur les futurs délinquants qui n'ont aucune intention d'être condamnés. La différence entre le tiers et la moitié d'une peine qu'ils n'ont pas l'intention de purger n'aura aucune signification pour eux. La réprobation va les laisser complètement froids. Il faut supprimer dans le projet de loi cette disposition, qui n'a aucune valeur d'un point de vue correctionnel et qui s'appuie sur des principes erronés.

Une autre disposition qui vise à prolonger la durée des peines d'emprisonnement est celle qui prévoit, en vertu de la loi, la possibilité de bloquer à la sortie des détenus auxquels la loi reconnaît par ailleurs une possibilité de libération. Cette disposition n'est pas nouvelle pour les détenus reconnus coupables d'une infraction répertoriée à l'annexe 1 du projet de loi. Si l'on prévoit des garde-fous, cette disposition n'est pas déraisonnable, même s'il est bien difficile et parfois incertain de déterminer jusqu'à quel point la détention est appropriée.

L'expérience récente nous montre cependant que l'on bloque de plus en plus de détenus à la sortie et que l'on a prévu apparemment aucun garde-fou. Il semble en fait que l'on abuse de ce pouvoir. À première vue, le blocage des détenus à la sortie peut paraître approprié pour certaines personnes reconnues coupables d'infractions à la législation des drogues. Certains responsables des pénitenciers nous disent toutefois qu'il est déjà bien difficile de se prononcer sur la libération ou non des criminels violents et qu'on ne peut éviter les erreurs. Dans le cas des délinquants liés à la drogue, on n'a même pas de critères suffisamment fiables pour se prononcer. Les risques d'erreur seront plus grands.

Le fait de faire figurer à l'annexe II les personnes reconnues coupables de ne pas avoir divulgué la prise antérieure de médicaments sur ordonnance est une aberration. Cette pratique est courante chez les personnes qui sont devenues dépendantes des médicaments obtenus sur ordonnance. Ces gens ne menacent qu'eux-mêmes. Même si la personne en cause revend les médicaments ainsi obtenus, le trafic se fait nécessairement à petite échelle.

Le fait de ne pas accorder de libération conditionnelle de jour avant les six mois précédents l'admissibilité à une libération conditionnelle est une erreur. Cette forme de libération est accordée avec précaution, d'abord pour de courtes périodes puis pour des périodes de plus en plus longues, afin de préparer le détenu à une libération conditionnelle totale. Il faut qu'elle se produise assez tôt pendant l'emprisonnement. Les bénéficiaires de libérations de ce type sont surveillés étroitement et sont tenus habituellement d'habiter dans des établissements ouverts, dans des centres communautaires ou dans des maisons de transition.

Le fait de tenir compte des victimes des crimes est une bonne chose. Elles doivent être réconfortées, consolées, recevoir une aide psychologique, des services de consultation, une aide sociale et elles doivent être indemnisées. Chaque fois que c'est possible, il faut que le tribunal exige en première instance une réparation sous forme monétaire. Sinon, il faut faire appel aux fonds publics. On pourrait obtenir ces fonds en imposant des amendes plus nombreuses et plus lourdes.

On utilise mal la volonté de tenir compte des victimes lorsqu'on encourage les victimes et même lorsqu'on les incite à accroître et à prolonger la souffrance des délinquants. À moins que le délinquant ne constitue effectivement une

[Texte]

apprehension, the victim should not take part directly or indirectly in the decision-making on release and should not be encouraged to attend the hearing of the parole application of the offender.

• 1145

I also submit that early parole for deportation should be retained, and I point out that under subclause 121.(2) an inmate who is terminally ill and is serving life for murder or preventive detention cannot be given parole, by exception. This form of release may be increasingly appropriate for victims of AIDS, some of whom are turning up in prison. That provision must have been inserted only through meanness. It should be deleted.

I make a final submission that ineligibility for parole for murderers and others serving very long terms is far prolonged than what it should be. I point out that murderers are usually good risks on parole, and those who are not are usually identifiable and can be denied parole. Five years should be a suitable maximum period of ineligibility.

That is our submission, Mr. Chairman.

**The Acting Chairman (Mr. Thacker):** Thank you, Dr. Ryan. Mr. Stewart.

**Mr. Stewart:** Thank you. You have, I believe, a copy of the brief that was prepared by the John Howard Society of Ontario, which criticizes specific provisions in the bill that are of greatest concern to us. I will not go over that again. However, I would like to say that, in listening to the questions from the committee to the last witnesses, I was aware of the fact that a considerable focus of those questions related to public perception. Of course, that makes sense, coming from a group that has to deal with those public perceptions day by day. There are some comments that I would like to make about that.

I think all of us who are involved in the debate around criminal justice are confronted daily with the debate. It is often a very, very difficult one and it is often a very angry and hostile one. But I think we shouldn't lose sight of the research that has been done and public attitudes towards crime and justice generally. In particular, I would like to bring to your attention some research that was done in the United States with respect to important initiatives relating to conditional release from prisons, which was abandoned by legislators because of the belief that the public was so hostile to those principles.

The research in effect established that the public were quite supportive of those initiatives, but the perception was quite hostile. Similarly, in Canada we have had research done by Tony Doob on sentencing. People will be very critical of the sentencing process and critical of the sentences that they believe are given by the courts. But when put through exercises of sentencing themselves, they, in fact, tend to be more lenient in sentences than those which the courts are giving.

[Traduction]

menace pour la victime ou qu'on puisse le craindre raisonnablement, il ne faut pas que cette dernière intervienne directement ou indirectement dans les décisions concernant la libération, et il ne faut pas les inciter à assister aux audiences de libération conditionnelle des délinquants.

Je soutiens par ailleurs qu'il faut conserver la libération conditionnelle anticipée en cas de déportation, et je signale aux termes du paragraphe 121.(2), un détenu malade en phase terminale qui purge une peine d'emprisonnement à perpétuité pour meurtre ou une peine de sûreté ne peut pas bénéficier d'une libération conditionnelle, par mesure exceptionnelle. Cette forme de libération pourrait être de plus de plus indiquée pour les victimes du SIDA, dont un certain nombre se trouvent en prison. C'est par pure cruauté qu'on a inclus cette disposition. Il faut la supprimer.

Pour finir, je dirais que le délai prévu avant que les meurtriers et d'autres condamnés à des peines de longue durée puissent être admissibles à une libération conditionnelle est bien plus long que nécessaire. Je ferais remarquer que les meurtriers présentent généralement peu de risques pour ce qui est des libérations conditionnelles, que l'on reconnaît généralement ceux qui présentent des risques et que l'on peut toujours la leur refuser. Ce délai ne devrait pas dépasser cinq ans.

Voilà ce que nous avons à dire, monsieur le président.

**Le président suppléant (M. Thacker):** Monsieur Ryan, je vous remercie. Monsieur Stewart.

**M. Stewart:** Merci. Vous avez, je crois, un exemplaire du mémoire, rédigé par la John Howard Society de l'Ontario, qui critique certaines dispositions précises du projet de loi qui nous inquiètent particulièrement. Je n'y reviendrai pas. J'ai constaté cependant, après avoir entendu les questions posées par le comité aux témoins qui vous ont précédés, que bon nombre de ces questions portaient sur les perceptions de l'opinion publique. Voilà bien entendu qui est logique, venant d'un groupe qui doit affronter tous les jours les perceptions de l'opinion publique. À ce sujet, j'aimerais faire les observations suivantes.

À mon avis, tous ceux d'entre nous qui s'intéressent à la justice pénale sont confrontés tous les jours à ce débat. C'est un débat souvent bien difficile et parfois hostile et plein d'animosité. Cependant, il ne faut pas à mon avis perdre de vue les recherches qui ont été faites et l'attitude de l'opinion publique envers le crime et la justice en général. Notamment, j'attire votre attention sur une recherche qui a été faite au États-Unis au sujet d'importants projets relatifs aux libérations conditionnelles de détenus, projets abandonnés par les législateurs parce que ces derniers avaient l'impression que l'opinion publique y était trop hostile.

Cette recherche a établi en fait que l'opinion publique y était tout à fait favorable, mais qu'on la percevait comme hostile. Ainsi, au Canada, Tony Doob a fait une recherche sur la détermination de la peine. Les gens critiquent très fortement le mécanisme de détermination des peines et les peines qui seront prononcées par les tribunaux. Toutefois, lorsqu'ils sont appelés à faire eux-mêmes cet exercice et à prononcer des peines dans la pratique, ils sont plus indulgents que les tribunaux.

[Text]

Third, there's a study by Julian Roberts in Canada, with respect to parole and remission. Surprisingly, I think, the public is much more supportive of remission than they are parole. And I say surprisingly, because remission is not a prediction of future risk. There is no sense that it is being offered for public protection or has any response. It's simply a reward for not getting into trouble while in institutions. I believe, by the way, the reason for that support is that remission is much more easily understood than parole, but it is not related to public protection. It's the sense of justice.

Having said that, I would like to say that we have serious concerns about the bill as presented, because we think it will fail to do what it articulates to do. We do not feel that it will in fact significantly detain violent offenders any longer than currently, nor do we think it will expedite the release of non-violent offenders. It in fact could conceivably have the very opposite effect in both cases. Certainly it's not predictable. Based on what's known of criminal justice today and the way in which the systems of release work, we cannot anticipate the kind of result that seems to be anticipated in the framing of this bill.

Another major point for us, however, is that what we do in corrections, particularly around variations with parole and release, is unlikely to have any impact anyway. The simple fact is that, although people believe that parole contributes substantially to the reduction of imprisonment, it does not. Only one in three of those who are released from prison is on parole at all. So two out of three are detained until their mandatory supervision date. Of those who are released, on average they have served something close to 50% of their sentence, ranging from about 42 to 47 of the last few years.

Our best estimate is that the net impact of parole in Canada at the federal level is approximately 10% of time served. When we only have 10% of time to play with in the first place, there isn't a great deal that can be done to vary parole that can in any substantial way assure anyone in the community anywhere else that there is a strategy for public protection behind the kinds of initiatives that are taken.

We are concerned that over the last 20 years legislation and policies have been developed with the apparent intention of public protection. There has been the legislation around mandatory supervision which in effect extended the time of the sentence by 50%. There have been a variety regulatory and policy changes with respect to eligibility parole from the parole board and various other pieces of legislation, negating legislation and so on. These have all focused the public

[Translation]

Troisièmement, il y a une étude qui a été faite au Canada par Julian Roberts au sujet des libérations conditionnelles et des réductions de peine. L'opinion publique, et c'est surprenant à mon avis, y est bien plus favorable aux réductions de peines qu'aux libérations conditionnelles. Je dis que c'est surprenant, parce que la réduction de peine ne permet pas en soi de prévoir les risques futurs. Il ne s'agit absolument pas par là de protéger le public ou de faire quoi que ce soit de ce genre. Il s'agit tout simplement de récompenser le détenu qui s'est bien comporté à l'intérieur de l'établissement. Je considère en passant que cet appui s'explique par le fait que la réduction de peine est bien plus facile à comprendre que la libération conditionnelle, mais elle n'est pas liée à la protection du public. Elle procède d'un certain sens de la justice.

Cela dit, je dois ajouter que nous sommes très préoccupés par le projet de loi tel qu'il se présente à l'heure actuelle, parce qu'à notre avis il ne permettra pas d'atteindre les objectifs que l'on s'est fixé. Nous ne croyons pas qu'il permettra effectivement de retenir plus longtemps en prison les criminels violents qu'à l'heure actuelle ni qu'il permettra de libérer plus rapidement les délinquants non violents. Il se pourrait bien d'ailleurs qu'il ait des effets tout à fait contraires dans les deux cas. De toute façon, on ne peut rien prévoir. Compte tenu de ce que l'on sait de la justice pénale à l'heure actuelle et de la façon dont le système des libérations fonctionne, on ne peut pas prévoir les résultats qu'aura la mise en oeuvre des dispositions prévues par ce projet de loi.

Il y a toutefois pour nous un autre point important, c'est que quoi que nous fassions au sein du service correctionnel, notamment en modulant les régimes de mise en liberté et de libération conditionnelle, il est probable que cela n'aura pas grand effet de toute façon. Il faut bien voir que même si les gens croient que la libération conditionnelle contribue largement à la réduction des peines d'emprisonnement, il n'en est rien en réalité. À sa sortie de prison, seulement un détenu sur trois a bénéficié d'une libération conditionnelle. Il y en a donc deux sur trois qui sont restés incarcérés jusqu'à la date de la mise en liberté obligatoire sous surveillance. Ceux qui sont libérés ont purgé en moyenne près de 50 p. 100 de leur peine, les chiffres allant de 42 à 47 p. 100 ces dernières années.

• 1150

On a pu calculer que les libérations conditionnelles au niveau fédéral au Canada portent sur environ 10 p. 100 de la durée des peines purgées. À partir du moment où l'on ne joue au départ que sur 10 p. 100 de la durée des peines purgées, on ne peut pas faire grand-chose pour modifier les libérations conditionnelles d'une manière qui garantisse plus ou moins à la collectivité qu'il existe une stratégie de protection du public derrière les initiatives qui sont prises.

Nous sommes préoccupés de voir qu'au cours des 20 dernières années, on a élaboré des lois et des politiques dans le but apparent de protéger le public. Il y a eu la législation concernant les mises en liberté surveillées qui a en fait prolongé la durée des peines de 50 p. 100. Il y a eu différentes modifications des règlements et des politiques qui ont porté sur l'admissibilité aux libérations conditionnelles et sur d'autres domaines visés par la loi, remettant en cause les

[Texte]

attention and allowed the general beliefs in the community that somehow varying sentencing slightly is the only strategy of public protection. It's the only way in which there's any sense that people in the community can live safer lives.

The fear of crime is very high in Canada. The fact is that Canadians perceive their risk of crime—I'm raising this because I also heard these questions—to be fairly similar to the risk of crime in the United States. In fact the violent crime rate in the United States is five times that of Canada.

We are also faced with the fact that the United States, with the most violent crime rate, also has the longest penitentiary sentences. It is a country that has invested all of its criminal justice resources into further detention, but there has been no let-up in the public fear in that community or increase of public perception of safety.

So our concern is not that public protection is not a worthwhile goal. We're saying that variations in parole cannot be dressed up to stand the scrutiny that it will effectively change the actual risk in the community. At the same time, I think it tends to promote the myth that our parole decision-makers are fools, that they have to be told that public protection is the important principle, that they have to be told that they're not to take undue risks and so on, when in fact that's never been the basis of those bodies.

There's some substantial criticism that can be made around parole decision-making, but that is not something new. I'll be glad to respond to further specific questions, but our concern is that the content of this bill was presented in the context of major criminal justice reform, and most important element was sentencing. We're very concerned that we've gone through a consultation process and looked at this type of legislation in the context of overall criminal justice reform, but this bill has now been brought forward without any reference to the sentencing provisions. As such, we're very concerned that all that has come are the things that we feared the most. The things we thought had the greatest opportunity to give the public a sense of confidence in the criminal justice system appear to not be on the agenda.

**The Acting Chairman (Thacker):** Thank you, Mr. Stewart. Mr. Wappel, would you lead us off please?

**Mr. Wappel:** First of all, may I say welcome to both of you and in particular a special welcome to Professor Ryan. He will not remember me, but I remember him as being one of my professors at Queen's University Law School. He always offered a stimulating class and particularly left us with things to think about, as indeed he's done today with the paper he's presented. So a special welcome.

[Traduction]

législations adoptées et ainsi de suite. Chaque fois on a attiré l'attention de l'opinion publique et on a laissé croire à la collectivité en général que la seule façon de protéger le public consistait à modifier légèrement le régime de l'imposition des peines. C'est la seule façon pour les gens d'avoir le sentiment de vivre davantage en sécurité au sein de la collectivité.

La criminalité fait très peur au Canada. En fait, les Canadiens ont l'impression qu'ils courent tout autant de risques d'être victimes de la criminalité—j'en parle parce que j'ai entendu évoquer ces questions—que la population des États-Unis. Pourtant, le taux de criminalité violente aux États-Unis est cinq fois plus élevé qu'au Canada.

Il y a aussi le fait que les États-Unis, tout en ayant le taux de criminalité violente le plus élevé, est aussi le pays qui inflige les peines d'incarcération les plus longues. Ce pays a consacré toutes les ressources de son système de justice pénale à augmenter la durée des peines, sans parvenir à apaiser les craintes de la collectivité ou à faire en sorte que l'opinion publique se sente plus en sécurité.

Nous ne disons donc pas que la protection du public n'est pas un objectif utile. Nous disons qu'on ne peut pas apporter des retouches au régime des libérations conditionnelles pour masquer le fait que les risques véritables courus par la collectivité ne vont pas vraiment changer. Par la même occasion, je crois que l'on aurait tendance à nous faire croire ici que les responsables de notre régime des libérations conditionnelles ne sont pas dignes de confiance, qu'il faut leur répéter que la protection du public est un principe important, qu'il faut leur dire de ne pas prendre des risques inutiles, etc., alors qu'en fait cela n'a rien à voir avec la façon dont ils fonctionnent.

On peut faire des critiques de fond au sujet des décisions qui sont prises en matière de libérations conditionnelles, mais ce n'est pas nouveau. Je suis tout disposé à répondre à des questions précises sur ce sujet, mais notre préoccupation vient du fait que ce projet de loi nous a été présenté dans le cadre d'une réforme globale de la justice pénale dont l'élément le plus important était la détermination des peines. Nous sommes très inquiets, car après être passés par l'étape de la consultation et avoir examiné ce projet de loi dans le cadre d'une réforme globale de la justice pénale, nous voyons aujourd'hui que ce projet de loi nous est présenté sans allusion aucune aux dispositions régissant la détermination de la peine. À ce titre, nous sommes très préoccupés de voir arriver ce que nous craignons le plus. Ce qui nous paraissait devoir donner une plus grande confiance au public dans le système de justice pénale ne semble pas être à l'ordre du jour.

**Le président suppléant (Thacker):** Merci, monsieur Stewart. Monsieur Wappel, voulez-vous poser les premières questions?

**M. Wappel:** Je tiens tout d'abord à vous souhaiter à tous deux la bienvenue et tout particulièrement au professeur Ryan. Il ne se souvient peut-être pas de moi, mais je l'ai eu comme professeur à l'école de droit de l'université Queen. Ses cours ont toujours été très intéressants et il nous a toujours donné matière à réfléchir, comme il l'a fait aujourd'hui avec le document qu'il a présenté. Il est donc particulièrement le bienvenu.

[Text]

I have four specific areas. I'll start off with the two questions that I ask every witness, because I'd like it on the record and I'd like it very clear. Clause 4.(a) states that "the protection of society be the paramount consideration in the corrections process". I'd like to know if your organizations view that as a correct statement. Do you agree with it?

**Mr. Stewart:** The whole nature of corrections implies the reduction of crime. We've been committed for many years to the whole commitment of people coming out of jail and not going back. So in that sense I agree absolutely. We have some problem, however, with the translation of what public protection means. If it is translated into meaning only detention, then it would fail that test.

• 1155

**Mr. Wappel:** Okay. I just want to also say that I read your paper with great interest. While these are not the only two points with which I'm in agreement, I want to single them out because I am in agreement with them. On page 2 you state a whole sentence, but I'm cutting it in half. I think it's an accurate comment: "the community often confuses eligibility with actual release". I think that's a very accurate statement and something we have to be aware of when we're talking to our constituents.

I also think it's very cogent of you to point out the anomaly of judges who are, in theory at least, sentencing without considering parole. I think there are some statistics that indicate that perhaps a third of judges do, in fact, consider parole when they're sentencing and two-third don't. Let us assuming that the judge doesn't consider parole. He's supposed to consider parole in certain cases after he's decided on what the sentence is. To me this is a bit of a strange way of approaching the problem. So I agree with the things that you've identified there.

I'd like to go specifically to section 119. This is what you say:

Day parole has resulted in more inmates staying in prison longer while at the same time contributing to the myth that the system is too lenient.

I'd like to know how you arrived at that conclusion.

**Mr. Stewart:** Day parole was introduced after parole was in place. When day parole was introduced it had an earlier eligibility than parole. As you're aware, the bill attempts to address this earlier eligibility by restricting it from one-sixth of the sentence to six months prior. The fact is, in our experience, there are extremely few people who ever receive a day parole more than six months before their full parole date. The vast majority of them in fact are already past their parole eligibility date. So most of the time that's spent on day parole was time which previously would have been spent on parole. The development of day parole has not been at the expense of imprisonment in our view but at the expense of

[Translation]

J'aborderai quatre domaines en particulier. Je commencerai par les deux questions que je pose à tous les témoins parce que je veux que les réponses soient très claires et qu'il en soit pris acte. L'alinéa 4a) dispose que «la protection de la société est le critère prépondérant lors de l'application du processus correctionnel». J'aimerais savoir ce qu'en pensent vos organisations. Êtes-vous d'accord?

**M. Stewart:** De par sa nature, le service correctionnel vise à réduire la criminalité. Depuis des années, nous nous engageons à faire en sorte que les gens qui sortent de prison n'y retournent pas. De ce point de vue, je suis donc tout à fait d'accord. Nous avons toutefois des difficultés à comprendre exactement ce que l'on entend par protection du public. Si cela veut dire que l'on doit insister uniquement sur la détention, les conditions ne sont alors pas réunies.

**M. Wappel:** Très bien. Je tiens aussi à dire que j'ai lu votre document avec grand intérêt. Bien que ces deux points ne soient pas les seuls sur lesquels je suis d'accord avec vous, je tiens quand même particulièrement à les souligner. À la page 5, je cite en partie une phrase, et je pense que c'est une observation plutôt juste; vous dites: «la population confond souvent admissibilité et libération...» Je pense que vous avez tout à fait raison, et que c'est un point sur lequel nous devons particulièrement insister lorsque nous parlons avec nos commettants.

Je pense aussi que vous faites preuve de beaucoup de lucidité quand vous soulignez le fait que des juges imposent bien souvent une peine sans tenir compte de la libération conditionnelle. Les statistiques indiquent qu'il n'y a peut-être que le tiers des juges qui tiennent compte de la libération conditionnelle lorsqu'ils imposent une peine, et que les deux tiers des juges ne le font pas. Supposons que le juge ne le fasse pas. Il est pourtant censé envisager la possibilité d'une libération conditionnelle dans certains cas, après avoir imposé une peine. Je trouve que c'est une façon plutôt étrange d'aborder le problème. Je suis donc d'accord avec vous là-dessus.

Au sujet de l'article 119, vous dites:

Au Canada, la semi-liberté s'est traduite par un plus grand nombre de personnes restant en prison plus longtemps, et, parallèlement, a proposé le mythe selon lequel le système de justice pénale est extrêmement indulgent.

Comment êtes-vous arrivé à cette conclusion?

**M. Stewart:** On a instauré le principe de la libération de jour après que le système de libération conditionnelle soit entré en vigueur. Au début, un déteru était admissible à une libération conditionnelle de jour plus tôt qu'à une libération conditionnelle complète. Comme vous le savez, on tente de régler cette difficulté dans le projet de loi en limitant l'admissibilité à la libération de jour à six mois avant l'admissibilité à la libération conditionnelle complète. Selon notre expérience, il n'y a vraiment que très peu de détenus qui se sont vus accorder la libération de jour plus de six mois avant la date où ils devenaient admissibles à une libération conditionnelle complète. La très grande majorité d'entre eux,

[Texte]

parole. The fact is that they've gone through the same decision-making processes that they went through before. It's taken the same amount of time.

In 1969, when I began with the John Howard Society, 60% of those released from federal penitentiaries were released on full parole and most of them were close to their parole eligibility date. It's now 35% and they're being released close to the 50% mark. At the same time we've seen the development of day parole. There's just no way that one can look at the numbers that are involved in releases and not conclude that day parole has been at the expense of parole rather than imprisonment.

**Mr. Wappel:** Should day parole be abolished then?

**Mr. Stewart:** Day parole is a mechanism. We support the idea of gradual release. What we're saying, and what we're concerned about, is that bringing in halfway measures often doesn't achieve that, particularly when there's no policy framework that ensures that it will be used that way. If we bring in a halfway measure it's often chosen, but it's not usually at the expense of the more onerous side of things but at the less onerous side.

I'm not in favour of the abolition of day parole. But we have a serious concern about the expanded TA program being used that way. It would have the same effect as in fact to simply delay parole. It's not that I'm opposed to an expanded TA program or to the idea of a work program release for temporary absence. But when you place a mechanism in the stepping stones out of prison, particularly when there are so few resources to actually allow that kind a program to work, we may well be creating a bottleneck which would prevent the release of the people we're least concerned about. That in itself could have a significant impact on increasing incarceration much more so than the provisions with respect to parole eligibility for violent offenders. At the same time it could interject both a bottleneck and also an additional step in the release process.

**Mr. Wappel:** Section 119 of course deals with eligibility for day parole. You're not in favour of the abolition of day parole. What portions of section 119 are acceptable? Where would you offer us your expertise in making them better?

• 1200

**Mr. Stewart:** The John Howard Society essentially has two sets of positions with respect to parole and sentencing. There are those that we would have in the ideal system if we could design it from the ground up. They are very similar, by

[Traduction]

en fait, ont déjà dépassé leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle. Donc, le temps passé en libération conditionnelle de jour était du temps que le détenu aurait passé auparavant en libération conditionnelle complète. L'application de la libération conditionnelle de jour ne s'est donc pas faite au détriment de l'emprisonnement, selon nous, mais plutôt de la libération conditionnelle. En réalité, le processus décisionnel est le même. Il demande autant de temps.

En 1969, quand je suis entré au service de la John Howard Society, 60 p. 100 des détenus qui étaient libérés des pénitenciers fédéraux bénéficiaient d'une libération conditionnelle totale, et la plupart étaient très proche de leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle. Aujourd'hui, cette proportion est de 35 p. 100, et environ 50 p. 100 des détenus obtiennent une libération conditionnelle. Parallèlement, la libération conditionnelle de jour a pris de plus en plus d'importance. Quand on examine les chiffres sur les libérations, on ne peut qu'en conclure que la libération conditionnelle de jour a été appliquée au détriment de la libération conditionnelle plutôt que de l'emprisonnement.

**M. Wappel:** Faudrait-il abolir la libération conditionnelle de jour, alors?

**M. Stewart:** La libération conditionnelle de jour est un mécanisme. Nous appuyons l'idée d'une libération graduelle. Ce que nous disons, et ce qui nous inquiète particulièrement, c'est que les demi-mesures ne permettent pas souvent d'atteindre les objectifs, surtout quand l'encadrement fait défaut. On choisit souvent une étape intermédiaire comme celle-là, mais ce n'est pas généralement au détriment de l'aspect le plus onéreux, mais plutôt de celui qui l'est moins.

Je ne suis pas en faveur de l'abolition de la libération conditionnelle de jour. Mais nous avons de sérieuses réserves à l'égard de l'utilisation du programme d'absence temporaire à cette fin. Le résultat serait le même si l'on retardait tout simplement la libération conditionnelle. Ce n'est pas tellement que je m'oppose à l'utilisation d'un programme AT élargi ou à l'idée d'un programme de travail en fonction de l'absence temporaire, mais quand on instaure un mécanisme de sortie progressive, particulièrement quand les ressources qui permettraient à un tel programme de bien fonctionner sont si rares, on peut fort bien créer un goulot d'étranglement qui empêchera la libération de gens qui nous inquiètent moins. Cette approche pourrait contribuer bien davantage à augmenter le taux d'incarcération que les dispositions ayant trait à l'admissibilité à la libération conditionnelle pour les délinquants violents. En plus de la possibilité de créer un engorgement, ce serait ajouter une étape au processus des libérations.

**M. Wappel:** À l'article 119, il est évidemment question de l'admissibilité à la libération conditionnelle de jour. Vous ne préconisez pas l'abolition de ce genre de libération. Quelles parties de l'article 119 vous paraissent acceptables? Quels aspects pourriez-vous nous aider à améliorer?

**M. Stewart:** La John Howard Society a essentiellement deux types de position en ce qui a trait à la libération conditionnelle et à la détermination de la peine. La première position s'inscrirait dans le cadre d'un système idéal, si nous

[Text]

the way, to those that were proposed by the Sentencing Commission of Canada. Then there are those that try to deal with the system as it exists today. Basically, as it exists today, we're not in favour of simply arbitrarily changing eligibilities. For instance, changing the eligibility from one-sixth to six months before we feel makes no difference, because people don't get those day paroles anyway. So in a sense that is simply bringing the law in line with practice. I suppose there is some value to that in terms of public perception, but it is not making any difference in terms of its impact on corrections.

What we prefer overall would be a system that involves sentencing guidelines which puts some overall rationale, proportionality, and sense into the sentencing process, and have a process of gradual release which is attached to the last portion of every sentence not because the person is considered to be deserving or because there should be some clemency, but simply recognizing that everyone is coming out of jail and it makes sense to put some resources into a gradual release program.

In the system we would propose the resources are targeted to the people we're most concerned about, rather than being targeted to the people we think are the best bets and in effect ignoring the people who we think are a risk.

**Mr. Wappel:** I am perhaps having some difficulty expressing what I want to say. We don't have sentencing before us. We have a bill. It has a clause 119. Do I understand your statement to be that basically clause 119 is putting into statutory form what is already the practice?

**Mr. Stewart:** Yes.

**Mr. Wappel:** So you don't have a difficulty with it on that basis?

**Mr. Stewart:** Yes, it is not important in that sense.

**Mr. Wappel:** All right. Now my final area would be in terms of remission. In your paper you indicate... I want to preface this by bringing you back to your comment about public perceptions. You stated that—and I believe this is what you said—the public is more supportive of remission than parole because they can understand when an offender earns remission, as I take it, by behaving well then they can parole. Having said that, you recommend the abolition of earned remission, and the reinstatement of statutory remission. That, to me, takes away what you said the public's understanding would be. That is, if you are a good person in prison, we will reduce your sentence. Now you are suggesting that it shouldn't be earned remission, as I see it, but rather statutory remission, which is a guaranteed remission unless something else happens. Could you just expand on that for the record so we can answer these public perceptions?

[Translation]

pouvions rebâtir le système à partir de zéro. Elle s'apparente de très près, soit dit en passant, à celle qu'a proposée la Commission canadienne sur la détermination de la peine. Et notre deuxième position a trait au système existant. Dans la situation actuelle, d'une manière générale, nous ne voulons pas que l'on se contente de modifier arbitrairement les conditions ayant trait à l'admissibilité. Par exemple, il est inutile de modifier la date d'admissibilité de un sixième de la peine à six mois avant l'admissibilité à une libération conditionnelle, car ces libérations de jour sont généralement refusées de toutes façons. D'une certaine façon, il ne s'agit que de consacrer la réalité dans la loi. Je suppose que cela peut avoir une certaine valeur sur le plan de la perception au public, mais il n'en est rien pour ce qui est du système correctionnel.

Ce que nous préférons, dans l'ensemble, ce serait un système qui comporterait des lignes directrices en matière de détermination de la peine qui confèreraient un certain sens des proportions et une certaine logique au processus, ainsi qu'un élément de libération graduelle qui serait rattaché à la dernière partie d'une peine, pas vraiment parce que l'on considère que la personne en cause mérite une certaine clémence, mais tout simplement pour reconnaître que tous les détenus sortent un jour de prison et qu'il est logique d'investir quelques ressources dans un programme de libération graduelle.

Nous proposerions que les ressources soient davantage axées sur les personnes qui nous préoccupent le plus, plutôt que vers celles qui nous paraissent présenter le moins de risque.

**M. Wappel:** J'ai peut-être un peu de difficulté à exprimer ma pensée. Il n'est pas question de la détermination de la peine, mais plutôt d'un projet de loi. Dans ce projet de loi, il y a l'article 119. Si je comprends bien, vous soutenez que l'article 119 ne fait en réalité que consacrer juridiquement la pratique existante.

**M. Stewart:** Oui.

**M. Wappel:** Et cela ne vous gêne pas vraiment?

**M. Stewart:** Non, car ce n'est pas vraiment important.

**M. Wappel:** Très bien. Ma dernière question a trait à la réduction de la peine. Dans votre document, vous dites... Je veux vous ramener à ce que vous dites au sujet de la perception du public. Vous dites que—et je pense que c'est ce que vous avez dit, en réalité—la population est davantage en faveur de la réduction de la peine que de la libération conditionnelle, parce qu'elle peut comprendre qu'un détenu puisse obtenir une réduction de sa peine pour bonne conduite. Ceci dit, vous recommandez que l'on abolisse la formule de la réduction de peine méritée et que l'on rétablisse le principe de la réduction statutaire de peine. Cela ne va pas tellement avec ce que vous avez dit au sujet de la compréhension du public. On dit à un détenu que si sa conduite est bonne pendant son séjour en prison, sa peine sera réduite. Mais vous dites que ce ne devrait pas être une réduction de peine méritée, mais plutôt une réduction statutaire de peine, ce qui équivaut à garantir la réduction de la peine à moins qu'un incident ne survienne. Pouvez-vous développer un peu votre pensée là-dessus de manière à ce que nous sachions quoi dire à la population à cet égard?

[Texte]

**Mr. Stewart:** Yes. It is a good point. I think what we are talking about here is an accounting mechanism as opposed to a concept. The concept the public hold is that time off a sentence for co-operative behaviour makes sense, that it is an incentive and it is worthwhile. How it is calculated is another matter, and the two ways of calculating it are to give people credits for good behaviour or to have them lose those credits for bad behaviour. The fact is it is only the latter that happens, regardless of what we call it. Although the system we have today talks about earning the credits, the fact is it is very difficult to do anything exceptionally positive while in a prison. What you do is you avoid fights, you avoid riots, you avoid throwing your food, you avoid having contraband in your cell, and then in fact you have remission. So regardless of what accounting mechanism we use, the fact is that remission is something that is present and is lost for bad behaviour. It makes sense that the counting reflect what in practice happens.

**Mr. Blackburn:** I too welcome our guests this morning.

I want to start off at a point Mr. Wappel raised with respect to clause 119, the eligibility for parole. I gather both you and our previous witnesses this morning would agree that what this bill is doing, at least in part, is codifying a practice that has been in place for some time, that in fact the government is not really, quote unquote, getting tougher with violent offenders—

**Mr. Stewart:** No.

**Mr. Blackburn:** —that the parole system itself has already practised that toughness.

• 1205

**Mr. Stewart:** The point we made in our brief is that certainly for the vast majority we are delaying the point at which a person is denied parole.

**Mr. Blackburn:** I see what you mean, yes. Okay. In other words, this whole approach to eligibility for parole is... Would you go as far as to say that it's a hoax?

**Mr. Stewart:** I think there's some value in bringing practice in line with policy, and one of the problems we have is that people constantly do confuse eligibility with actual practice.

I guess what troubles me about the bill, however, in the way it's presented, is that it seems to confirm that what was happening before was what people believed was happening, in that the criminal justice system is not one which is concerned particularly with public protection, where decision-making is foolish, and where the only safety to the community that's available is through detention. The actual impact, I believe, particularly with the violent offender provisions, will have no impact whatsoever on violent offenders as a group.

[Traduction]

**M. Stewart:** Oui. C'est une bonne question. Ce qui fait problème, en réalité, c'est la façon dont sont comptabilisés les jours de réduction de peine. La population pense qu'il est justifié de réduire la peine lorsqu'un détenu a une bonne conduite, que c'est une incitation valable pour les détenus. C'est l'application du processus qui fait défaut, par contre, car on attribue aux détenus des jours de réduction de peine quand leur conduite est bonne, et on leur en enlève quand leur comportement ne convient pas. Dans la réalité, toutefois, on ne fait que leur enlever des jours de réduction de peine. Même si le système permet de mériter des jours de réduction de peine, il n'en demeure pas moins qu'il est très difficile de faire quelque chose qui soit vraiment exceptionnel dans une institution. Tout ce que l'on peut faire pour obtenir une réduction de sa peine, c'est éviter la bagarre, éviter les émeutes, ne pas lancer sa nourriture, n'avoir aucun objet de contrebande dans sa cellule. Quelle que soit la formule que l'on utilise, la réduction de la peine est un avantage que l'on ne peut que perdre en cas de mauvaise conduite. Il est logique que le processus reflète la réalité.

**M. Blackburn:** Je souhaite moi aussi la bienvenue à nos témoins ce matin.

Je veux discuter un peu d'un point que M. Wappel a soulevé au sujet de l'article 119, de l'admissibilité à la libération conditionnelle. Je suppose que vous seriez tous les deux d'accord avec les témoins qui vous ont précédés ce matin pour dire que ce projet de loi, en partie en tout cas, donne en fait un caractère juridique à une pratique qui a cours depuis déjà quelques temps, qu'en fait, le gouvernement ne devient pas plus sévère envers les délinquants violents...

**M. Stewart:** Non.

**M. Blackburn:** ...et que le système des libérations conditionnelles s'en est déjà chargé, en réalité.

**M. Stewart:** Ce que nous disons dans notre mémoire, c'est que d'une manière générale, nous retardons sûrement le moment où un détenu se voit refuser une libération conditionnelle.

**M. Blackburn:** Je vois ce que vous voulez dire, oui. Très bien. Autrement dit, toute cette approche à l'égard de l'admissibilité à la libération conditionnelle... Iriez-vous jusqu'à dire que c'est de la supercherie?

**M. Stewart:** Je pense qu'il faut reconnaître l'utilité de faire correspondre davantage la pratique avec la politique, car l'une des difficultés est que les gens confondent constamment l'admissibilité avec la pratique réelle.

Je pense que ce qui me trouble particulièrement à propos de ce projet de loi, toutefois, dans sa formulation actuelle, c'est qu'il semble confirmer les impressions qu'avait la population, à savoir que le système de justice pénale ne s'intéresse pas vraiment à la protection du public, que c'est un système où les décisions ne sont pas prises avec tellement de sérieux, et que la seule façon d'assurer la sécurité de la collectivité, c'est la détention. Le projet de loi n'aura pas tellement d'effet sur les délinquants violents collectivement, et cela vaut particulièrement pour les dispositions qui les concernent.

[Text]

There may be some individuals whom it will have an impact on, some positively and some negatively, in terms of their perception of release. But the numbers, the actual experience with the Correctional Service of Canada could not lead anyone to believe these provisions will have a significant impact on the amount of time served.

**Mr. Blackburn:** Then this bill, as presently written, particularly clause 119, is misleading the public into thinking that this bill will provide them with greater safety against violent offenders?

**Mr. Stewart:** As I mentioned earlier, parole only accounts for about 10% of time served in total. Even if it were totally abolished, we would be talking about not a great impact on incarceration, although it would certainly influence some individuals in fairly dramatic ways. I think we have to distinguish between the two. But there's not much you can do with parole that can credibly be presented as a major strategy to significantly change public protection, even if you accept that the only mechanism for public protection is incarceration.

**Mr. Blackburn:** I go back to my question: is this bill misleading then, in terms of delivering a message, if it were passed as written? The message that the government I think is trying to get across is that we're going to toughen up on violent offenders; we're going to keep them longer. Is this bill misleading the public?

**Mr. Stewart:** If that's what the public believes from the bill, I think they are coming to improper conclusions. I wouldn't say that the government is necessarily misleading the public, but I certainly think the bill—

**Mr. Blackburn:** I didn't say deliberating misleading. I said misleading.

**Mr. Stewart:** But I think it exploits public ignorance.

**Mr. Blackburn:** This bill exploits public ignorance.

**Mr. Stewart:** Yes.

**Mr. Blackburn:** Okay. I note at the very beginning of your brief that, and I quote:

National and international research has confirmed time and again that varying sentence length has no identifiable impact on crime rates in the community.

Now, this seems to go against the popularly held belief that long sentences not only serve to reform offenders but also deter those thinking about a life of crime. Could you provide us with this evidence. I know you've alluded to it in your brief, but perhaps you could be a little more specific.

[Translation]

Il influera peut-être sur la perception de la libération d'un certain nombre de personnes, d'une manière positive pour certains, et d'une manière négative pour d'autres. Mais les chiffres, l'expérience réelle du Service correctionnel du Canada ne pourront convaincre personne que ces dispositions auront une incidence importante sur la durée de l'incarcération.

**M. Blackburn:** Donc, dans la formulation actuelle, ce projet de loi, et notamment l'article 119, donne à la population la fausse impression qu'elle sera mieux protégée contre les délinquants violents après son adoption.

**M. Stewart:** Comme je l'ai mentionné plus tôt, les libérations conditionnelles ne représentent qu'environ 10 p. 100 de la durée totale des incarcérations. Même si les libérations conditionnelles étaient éliminées complètement, l'incidence ne sera pas tellement importante pour l'incarcération, bien qu'elle pourrait-l'être de façon dramatique pour certains détenus. Je pense qu'il y a une distinction à faire à cet égard. Mais il n'y a pas grand chose que l'on puisse faire pour présenter la libération conditionnelle, avec le moindre impact de crédibilité, comme une stratégie importante qui devrait améliorer considérablement la protection du public, même si l'on accepte le fait que le seul moyen d'assurer la protection du public est l'incarcération.

**M. Blackburn:** Je reprend ma question. Ce projet de loi est-il trompeur, alors? Le message qu'il envoie donne-t-il une fausse impression? Je pense que par ce projet de loi, le gouvernement tente de dire à la population qu'il va se montrer plus sévère à l'égard des délinquants violents, qu'ils vont demeurer plus longtemps en prison. Ce projet de loi donne-t-il une fausse impression à la population?

**M. Stewart:** Si c'est l'impression que la population dégage du projet de loi, je pense que leurs conclusions sont erronées. Je ne dirais pas forcément que le gouvernement trompe la population, mais je suis convaincu que le projet de loi...

**M. Blackburn:** Je n'ai pas dit que c'était un geste délibéré.

**M. Stewart:** Mais je pense qu'il exploite l'ignorance de la population.

**M. Blackburn:** Ce projet de loi exploite l'ignorance de la population.

**M. Stewart:** Oui.

**M. Blackburn:** D'accord. Au début de votre mémoire, vous dites:

Bon nombre d'études au Canada et à l'étranger ont prouvé maintes et maintes fois que la variation de la durée des peines n'avait aucun effet notable sur le taux de criminalité dans la collectivité.

Cela semble aller à l'encontre de la croyance populaire qui veut que des peines de longue durée permettent non seulement de réformer les délinquants, mais aussi de décourager ceux qui pensent à mener une vie de criminalité. Pouvez-vous donner des précisions? Je sais que vous y faites allusion dans votre mémoire, mais vous pourriez peut-être nous donner quelques détails.

[Texte]

**Mr. Stewart:** The source that I gave with my brief was the Canadian Sentencing Committee's report, because they in fact... Not in their report, but in the supplement papers that they had prepared for them, they did an exhaustive review of the literature on sentencing and its impact on crime rates and simply can't find any indication at all that there's some relationship.

In a way it shouldn't be too surprising. The fact is that we're looking at this in the context of the variation that's possible, not the variation that's impossible. For instance, when we look at the provisions of this bill and other bills, we're really talking about a variation in this case of say parole eligibility of a sixth of a sentence and so on. That the public can take that kind of variation, quantify it, attribute it to their motivation and make this kind of very sophisticated decision implies a degree of rationality around crime for which there's simply no basis to feel confident.

The fact is that no one knows now what people are sentenced for and they're not going to know what they're sentenced for in the future, through some modification. No data have been collected since 1973 on sentencing, to actually know what the practice is.

So what we're saying is that people are already operating from a position of not knowing. Even the Sentencing Commission had great difficulty finding out what was happening with sentencing. To suggest there is going to be some variation that would then be translated into some noticeable change in crime... it is really very unlikely to take place.

• 1210

**Mr. Blackburn:** Another point I want to raise refers to the brief Professor Ryan presented. It relates specifically to judges sentencing and judges saying, in a particularly heinous criminal offence case, no parole before 10 years, no parole before 15 years, whatever it happens to be. That has always struck me as being somewhat unfair, although I can understand in the heat of the moment public passion and public rejection of that kind of offence does influence a judge's sentencing to some extent. Yet I think it's grossly unfair in a sense, because even the worst offender is sometimes capable of rehabilitation over a period of time.

What would you propose, Professor Ryan? Do you propose Parliament should restrict judges in this sense—judges should not be allowed to impose a minimum period of time before an offender is eligible for parole?

**Prof. Ryan:** Yes, I think I would recommend that. In fact, I am not very happy about Parliament imposing minimum periods of time either. Even before this bill, in most cases the minimum period of full parole has been one-third of the sentence or seven years, whichever is the less, except in the case of murder. The minimum period for life is seven years, unless it's murder, in which case for second-degree murder it's 10 years, but the judge may increase that

[Traduction]

**M. Stewart:** La source que je cite dans mon mémoire, c'est le rapport de la Commission canadienne sur la détermination de la peine, parce qu'en fait—pas dans le rapport, mais dans les documents additionnels que l'on a préparés pour la Commission, il a été fait une revue exhaustive des ouvrages portant sur la détermination de la peine et sur son incidence sur la criminalité, et l'on n'a tout simplement pas pu trouver de preuve qu'il existe un rapport entre les deux.

Cela n'a rien d'étonnant, d'une certaine façon. En fait, on examine la question sous l'angle de la variation qui est possible et non de celle qui ne l'est pas. Par exemple, quand on examine les dispositions de ce projet de loi ainsi que d'autres, c'est vraiment d'une variation de l'admissibilité à une libération conditionnelle à un sixième de la peine et ainsi de suite qu'il s'agit. Pour que la population puisse quantifier cette variation, l'adapter à ses perceptions et arriver à une conclusion aussi élaborée que celle-là, il faudrait un degré de rationalité au sujet des questions de criminalité qui n'existe tout simplement pas dans la population.

La réalité est que personne ne sait vraiment à quoi les détenus sont véritablement condamnés, et rien ne changera vraiment à cet égard. Il n'existe aucune donnée sur la détermination de la peine depuis 1973, qui permettrait de se faire une idée de ce qui se passe dans la pratique.

On fonctionne donc sans trop savoir ce qui se passe vraiment. Même la Commission canadienne sur la détermination de la peine a eu de la difficulté à le découvrir. De là à laisser entendre qu'il y aura une variation qui se traduira par un changement important dans la criminalité... c'est vraiment très douteux.

**M. Blackburn:** L'autre point que je veux soulever a trait au mémoire que nous a présenté M. Ryan. Il concerne particulièrement les juges qui, dans les cas d'infractions criminelles particulièrement graves, décident qu'il n'y aura pas de libération conditionnelle avant 10 ou 15 ans, selon le cas. Cela m'a toujours semblé plutôt injuste, bien que je puisse comprendre que toute la passion et la réprobation qu'un tel crime a susciter dans la population puissent influencer dans une certaine mesure un juge dans la détermination de la peine. Je pense pourtant qu'il s'agit d'une véritablement injustice car même le pire délinquant peut parfois se réadapter après un certain temps.

Que proposeriez-vous, monsieur Ryan? Pensez-vous que le Parlement devrait imposer certaines limites aux juges à cet égard—que les juges ne devraient pas pouvoir imposer une période de temps minima avant qu'un délinquant puisse bénéficier d'une libération conditionnelle?

**M. Ryan:** Oui, je pense que c'est ce que je recommanderais. En fait, je ne suis pas tellement satisfait non plus du fait que le Parlement puisse imposer une durée minimale. Même avant ce projet de loi, la période minimale pour pouvoir obtenir une libération conditionnelle complète était généralement un tiers de la peine ou sept ans, le moindre des deux, sauf dans les cas de meurtre. La période minimale pour une condamnation à perpétuité est de sept

[Text]

period up to 25 years. The minimum period for first-degree murder is 25 years, which is a lifetime.

I'm not happy about Parliament setting those minimum periods, but I think making judges responsible is a gross error. I don't think the judges have the training or the means, the information, to enable them to make judgments about the possibility of release on parole far in the future.

**Mr. Blackburn:** Is your argument based at least in part on the fact that here, we'll say in 1992, a judge sentences a convicted criminal to 15 years before eligibility for parole and that judge has no way of knowing, and nobody else has any way of knowing, how that convicted person will behave himself or herself behind bars and how receptive they will be to rehabilitation and so on and so forth? Is that the basis of your argument?

**Prof. Ryan:** Yes. It's difficult enough for the parole board, even if they were eager to grant parole, and with all the experience they've had, with the compilation of information and the assessments of the individual after a period of incarceration, to determine whether the inmate is a proper person to be released. But to say to the judge, you must decide 7 years, 10 years, 12 years, even 5 years ahead, is just to demand the impossible.

**Mr. Blackburn:** Putting those convicted of first-degree murder behind bars for 25 years: is that self-defeating in terms of rehabilitation? Is 25 years simply too long? Is it virtually impossible to rehabilitate a person, or for a person to rehabilitate himself, if he or she knows he or she is behind bars for a minimum of 25 years?

**An hon. member:** You're leading the witness.

**Mr. Blackburn:** This is not a courtroom.

**Prof. Ryan:** Individuals respond differently to that prospect. Some of them spin cocoons for themselves and retire into them until some time near their parole eligibility date. Some of them become troublesome. Some of them spend all their time planning escape. You can't predict how the individual will respond to it. But on the whole it's dead time for most of them. There are no programs that really serve them. It is just, as some people have said, "warehousing".

Of course I understand why it was done. It was a bargain. It had to be made to get the bill abolishing capital punishment through the House and the Senate. I imagine in the state of public opinion, which is being constantly whipped up by the media today, it would probably be impossible to obtain any release in that minimum. But it has no foundation in principle at all.

[Translation]

ans, à moins qu'il s'agisse d'une condamnation pour meurtre, et dans le cas d'un meurtre au deuxième degré, la durée minimale est de dix ans, mais le juge a le loisir de l'augmenter à 25 ans. La période minimale pour un meurtre au premier degré est de 25 ans, ce qui équivaut à la durée d'une vie.

Je n'apprécie pas tellement que le Parlement établisse ses périodes minimales, mais je pense que l'on commet une erreur grossière en en donnant la responsabilité aux juges. Je ne pense que les juges aient la formation, les moyens et les renseignements nécessaires qui leur permettent de juger de la possibilité de libéré quelqu'un d'une manière conditionnelle dans un avenir lointain.

**M. Blackburn:** Votre argument se fonde-t-il, en partie, en tout cas, sur le fait qu'un juge qui condamne, en 1992, un criminel à ne pouvoir obtenir une libération conditionnelle avant 15 ans, ne peut pas savoir, pas plus que quiconque, quel comportement aura le détenu et dans quelle mesure il sera réceptif aux efforts de réadaptation? Est-ce là-dessus que repose votre argument?

**M. Ryan:** Oui. Même à la Commission des libérations conditionnelles, malgré toute sa bonne volonté à accorder des libérations conditionnelles, avec l'expérience qu'elle possède, avec tous les renseignements à sa disposition et les évaluations du détenu après un certain temps, a de la difficulté à déterminer s'il est justifié de le libérer. Mais, dire aux juges qu'ils doivent décider si ce sera 7 ans, 10 ans, 12 ans, même 5 ans avant qu'un détenu puisse demander une libération conditionnelle, c'est tout simplement demander l'impossible.

**M. Blackburn:** A-t-on raison de condamner à 25 ans d'emprisonnement une personne qui a été reconnue coupable de meurtre au premier degré? Cela ne risque-t-il pas de nuire à sa réadaptation? Est-ce que vingt-cinq ans est une peine trop longue? Est-il presque impossible de réadapter une personne, ou pour une personne de se réadapter, si elle sait qu'elle doit passer au moins 25 ans en prison?

**Une voix:** Vous suggérez des réponses au témoin.

**M. Blackburn:** Nous ne sommes pas dans un tribunal.

**M. Ryan:** Les gens ne réagissent pas tous de la même façon. Certains s'enferment dans un cocon et n'en sortent que lorsque la date d'admissibilité à une libération conditionnelle approche. Certains deviennent des fauteurs de trouble. D'autres passent tout leur temps à planifier leur évasion. On ne peut pas savoir comment une personne réagira. Mais en général, c'est un temps mort pour la plupart d'entre eux. Il n'existe pas vraiment de programme à leur intention. Comme certains l'ont dit, ils sont entreposés.

Evidemment, je comprends l'intention derrière tout cela. C'était un échange. Il fallait parvenir à abolir la peine de mort en faisant adopter ce projet de loi à la Chambre et au Sénat. J'imagine que compte tenu de l'opinion publique, qui est constamment fouettée par les médias aujourd'hui, il aurait probablement été impossible d'obtenir quelques concessions à l'égard de ces durées minimales. Mais la chose n'a absolument aucun fondement réel.

[Texte]

[Traduction]

• 1215

**Mr. Blackburn:** Well, sir, I've been around here for quite a few years. I was here when we voted against the death penalty in 1976, or 1977, and again just a couple of years ago. If there's one issue across this country where Parliament and governments are out of whack with public opinion, whether it's Conservative or Liberal—I dare say it would be same with the NDP—it is in this whole area of capital punishment, and crime and punishment in general.

We are all constantly being accused by our constituents, whenever the subject arises, of being soft on criminals, that the system doesn't work, that it's a revolving door—criminals are going in and coming out and committing crimes again.

The perception is that the recidivism rate is extremely high and that virtually all crime is heinous crime, diabolical crime, and so on. Those of us who may be labelled liberal in this field, but nonetheless still put public safety first, are on the hot seat all the time.

It's very easy for a Member of Parliament to go home and say I'm all for capital punishment, I'm all for throwing those buggers in jail and throwing the key away, I'm all for beating them or bringing back the strap—it's the easiest thing in the world. It'll get some re-elected, let me tell you, if that's one of the issues in the next election. It's the easiest route for a politician to take, particularly for a challenger who has never been elected.

This is one of the problems we face. It's not just a question of survival in the political process as Members of Parliament, but it's trying to do the right thing.

**Mr. Stewart:** I think one of the suggestions that came from the sentencing commission actually had tremendous potential to take some of that stress or some of that pressure off by in fact creating a different, more rational forum for talking about sentencing. Our assessment is that there is, in effect, a lobby group for every crime.

There are those who think impaired drivers should be given more. Sexual assault should be given more. Violent crimes should be given more. It's always more, but nobody every says what's less important. Until there is a forum that actually talks about a rational process of sentencing from beginning to end, all we end up with is this pressure that has no bench-marks. No one knows what it's more than, and nobody knows when it's enough.

The Sentencing Commission proposed a principled set of sentencing guidelines that are based on the concept of proportionality. Now that's important, because that's something where there's tremendous consensus. All the

**M. Blackburn:** Monsieur, je suis député depuis plusieurs années. J'étais là quand nous avons voté contre la peine de mort en 1976, ou en 1977, et j'y étais aussi quand nous l'avons fait encore une fois, il y a environ deux ans. S'il y a une question au pays au sujet de laquelle le Parlement et les gouvernements ne sont pas d'accord avec la population, que ce soit les Conservateurs ou les Libéraux qui sont au pouvoir—et j'oserais même dire que ce serait aussi le cas si le NPD accédait au pouvoir—c'est bien la question de la peine capitale, des peines à l'égard des actions criminelles en général.

Nos électeurs nous accusent constamment, dès que la question fait surface, d'être trop doux pour les criminels, ils nous disent que le système ne marche pas, que c'est une véritable porte tournante—que les criminels sont mis en prison, qu'ils en ressortent, et qu'ils commettent encore d'autres crimes.

On pense que le taux de récidive est extrêmement élevé et que presque tous les crimes sont sordides, des crimes diaboliques. Ceux d'entre nous que l'on qualifie de libéraux dans ce domaine, mais qui n'en accordent pas moins la priorité à la sécurité du public, se retrouvent tout le temps sur la sellette.

Il est très facile pour un député de rentrer dans sa circonscription et de dire qu'il est totalement en faveur de la peine capitale, qu'il faudrait enfermer tous ces truands et jeter la clé, qu'il faudrait leur donner une bonne raclée ou ressortir le fouet—c'est la chose la plus facile au monde. Si cette question est à l'ordre du jour des prochaines élections, je vous parie que c'est le genre de commentaires qui permettraient à certains d'être réélus. C'est la voie la plus facile à adopter pour un politicien, particulièrement pour quelqu'un qui n'a encore jamais été élu.

C'est l'une des difficultés auxquelles nous devons faire face. Ce n'est pas seulement une question de survie pour un député dans le contexte politique, mais bien de tenter d'agir selon ses convictions.

**M. Stewart:** Je pense que l'une des propositions qui est ressortie de la Commission sur la détermination de la peine offre en réalité un excellent moyen d'alléger un peu cette pression en créant une tribune différente, plus rationnelle, pour discuter des questions de la détermination de la peine. Nous pensons que chaque crime a son groupe de pression.

Il y a ceux qui pensent que les conducteurs accusés de conduite avec facultés affaiblies devraient écoper davantage. Les infractions à caractère sexuel devraient être punies plus sévèrement. Les crimes violents devraient aussi être punis plus sévèrement. Il faudrait toujours que les peines soient plus sévères, mais personne ne discute jamais des infractions moins graves. Tant et aussi longtemps qu'il n'y aura pas un mécanisme qui permettra de discuter d'une façon rationnelle de déterminer les peines, du début à la fin, cette pression sans référence s'exercera toujours. Personne ne peut faire de comparaison, et personne ne sait à partir de quand une peine est suffisante.

La Commission sur la détermination de la peine a proposé un ensemble de lignes directrices à l'égard de la détermination de la peine, qui s'inspirent de la notion de la proportionnalité. C'est un élément important, car c'est un

[Text]

research that's been done on the public mind about what constitutes a more or less serious offence has generated a tremendous degree of consensus, regardless of one's views of criminal justice. There's tremendous consensus that says this offence is more serious than that one, and if that's the principle for sentencing, then you have a forum in which the public can debate what's more or less serious.

The maximum is life in our system. The minimum is a fine. Within that context, it would make sense to have a sensible, rational process, but so long as there are no rules—and there are virtually no rules in sentencing as there are virtually no rules with parole in Canada—then inevitably, that frustration, I think, is being directed at the political process.

There's no mechanism that you as politicians can turn to and say, this is another forum in which we can develop a rational approach to this. It gets mired in the sense that somehow varying sentencing or parole will in fact make a difference to crime or fear of crime. My sense of what's happening is that the lack of specificity and clarity is in fact what increases the sense of fear in a community.

**The Acting Chairman (Mr. Thacker):** Thank you, Mr. Blackburn. Mr. Lee.

**Mr. Lee:** I too am a graduate of the Queen's law faculty, and Professor Ryan won't remember me either—it was twenty years ago—but I certainly do want to pay tribute to his continuing and many years of service to the law faculty and the university and the John Howard Society, and all the other things he's done as a public person. When he was giving his lecture earlier, I did take notes and I'm ready for a test.

• 1220

I want to just deal with one issue and I'll put it to either one of you for a response. It's already been touched on by Mr. Blackburn. As we attempt to make some changes—and some people say we're just tinkering now with the corrections system—we are listening to our electorate, our voters, and you both have suggested there is a material amount of ignorance out there on the part of the voter. You haven't said it in quite that way, but there is ignorance out there.

Yet when we do our job, we've got to represent the voter whether he or she might be ignorant or not. We know there is a very clear message from voters who pay for the criminal justice system and who are the victims of crime: they believe the system is not working right and they're moving us in a certain direction. So I see the direction of the statute and the direction you're pointing the way to as being different. How are we ever going to start walking in the same direction?

**Mr. Stewart:** We don't come here purporting to have advice on how to deal with the political problems of the change. We're coming here with some information and advice to do with corrections. If we are going to develop public

[Translation]

principe sur lequel presque tout le monde s'entend. Toutes les recherches que l'on a effectuées au sujet de la perception du public sur ce qui constitue une infraction plus ou moins grave ont engendré un très fort degré de consensus, quelle que soit l'opinion que l'on ait de la justice criminelle. On s'entend de façon générale pour reconnaître que telle ou telle infraction est plus grave qu'une autre, et si c'est le principe dont la détermination de la peine doit s'inspirer, on a alors un cadre dans lequel le public peut débattre de ce qui est plus ou moins grave.

L'emprisonnement à perpétuité est la peine maximale que l'on donne dans notre système. La peine minimale est une amende. Avec un éventail aussi large, il serait souhaitable qu'il existe un processus logique, mais s'il n'y a aucune règle—et il n'y en a pratiquement pas pour la détermination de la peine, pas plus que pour les libérations conditionnelles au Canada—il est inévitable que cette frustration se manifeste contre le processus politique.

Il n'y a aucun mécanisme sur lequel vous pouvez compter, en tant que politicien, pour élaborer une approche logique à cet égard. On se trompe dans la mesure où l'on pense que les variations de peine ou de libération conditionnelle influenceront en réalité sur la criminalité ou la peur de la criminalité. Je pense que c'est le manque de précision et de clarté qui augmentent les craintes de la collectivité.

**Le président suppléant (M. Thacker):** Merci, monsieur Blackburn. Monsieur Lee.

**M. Lee:** Je suis moi aussi diplômé de la Faculté de droit de l'Université Queen, et M. Ryan ne se souviendra pas de moi non plus—c'était il y a 20 ans—mais je tiens sûrement à rendre hommage à ses nombreuses années de service à la Faculté de droit, et à l'université ainsi qu'à la John Howard Society, ainsi qu'à tout ce qu'il a accompli comme personnalité publique. J'ai bien écouté le cours qu'il nous a donné tout à l'heure, j'ai pris des notes, et je suis prêt pour un examen.

Je veux aborder une seule question, et l'un ou l'autre d'entre vous pourra me répondre. M. Blackburn a d'ailleurs déjà abordé le sujet. Pendant que nous tentons d'apporter quelques modifications—et certains prétendent que nous ne faisons que jouer avec le système correctionnel—nous écoutons nos électeurs, et vous avez laissé entendre, tous les deux, qu'il y a beaucoup d'ignorance dans la population. Vous ne l'avez pas vraiment exprimé ainsi, mais il y a une ignorance certaine dans la population.

Et pourtant, dans le cadre de nos fonctions, nous devons représenter l'électeur, tout ignorant qu'il puisse être. Nous savons que les électeurs qui payent pour le système de justice pénale et qui sont les victimes d'actes criminels nous transmettent un message très clair. Ils pensent que le système fonctionne mal, et ils nous orientent dans une certaine direction. Mais, je constate que l'orientation du projet de loi et celle que vous nous indiquez sont différentes. Comment allons-nous jamais parvenir à marcher dans la même direction?

**M. Stewart:** Nous n'avons pas la prétention de vous donner des conseils sur la façon d'apporter des changements sur le plan politique, nous sommes plutôt ici aujourd'hui pour vous donner quelques renseignements et quelques

*[Texte]*

policy purely on what the public perceives, then the research is irrelevant, the royal commissions are irrelevant, the Sentencing Commission is irrelevant, the Law Reform Commission is irrelevant, the training we have is irrelevant.

I realize it's very difficult, and one in the political process cannot get what one necessarily thinks is best, because that is a reality, and public perception is not just something to be dismissed. I realize that. But we're saying that if we really want in the long run to make a better society, one that is safer, one that doesn't waste tremendous resources on useless incarceration or areas where they have no impact, then we have to look at the research, we have to look at the facts, and that's what we think we can contribute as a society, the John Howard Society, to this discussion.

We don't believe our particular pearls of wisdom will dictate the law. It clearly hasn't. We've had very little success, frankly, over the years, and we can sympathize with the kinds of compromises necessary in a political process, but we hope by reinforcing what we think to be the facts of the situation and what's known in the field, that will at least empower our Members of Parliament to be agents of community enlightenment rather than simply confirming the myths and fears out there.

**Mr. Lee:** It's a good answer. Thank you.

**The Chairman:** Mr. Rideout.

**Mr. Rideout (Moncton):** In the area of victims and their involvement in the process—and I think we get right back into the same type of issue—do you see no role the victim can play in the process?

**Mr. Stewart:** The concern we have is when you look at parole decision-making, it's not at all clear what the purpose of the hearing is and what's to be achieved. We're concerned bringing victims into the parole decision-making process will make it an adversarial process and in fact a new sentencing hearing rather than an assessment of risk. We're also concerned about that mechanism within sentencing, but the reason we're concerned is because there are no rules for sentencing and there are no rules for parole.

What we've proposed in our brief on victims is that they, as well as anyone, any citizen, should be allowed to participate at either parole or sentencing hearings, but the purpose and the forum for decision-making must be structured.

Within sentencing guidelines, for instance, the argument could be how the guidelines apply to this person. If we're talking about a gradual release mechanism rather than some form of clemency, simply recognizing that if a person's

*[Traduction]*

conseils au sujet des peines. Si toute politique publique doit s'inspirer des perceptions du public, alors, la recherche est inutile, les commissions royales sont inutiles, la Commission sur la détermination de la peine est inutile, la Commission de la réforme du droit est inutile, et la formation que nous avons est aussi inutile.

Je comprends que c'est très difficile, et quelqu'un qui œuvre dans le domaine politique ne peut pas toujours forcément atteindre l'idéal, parce que c'est une réalité, et il ne faut pas faire fi de la perception du public. Je comprends cela. Mais nous soutenons que si nous voulons vraiment à long terme faire de notre société une société meilleure et plus sûre, une société qui ne gaspille pas d'énormes ressources pour des incarcérations inutiles ou pour des mécanismes qui n'ont aucun effet, nous devons nous tourner vers la recherche, nous devons examiner les faits, et c'est la contribution que peut faire la John Howard Society à cette discussion.

Nous ne pensons pas que nos petites perles de sagesse dicteront la loi. Il faut se rendre à l'évidence. Nous n'avons pas eu beaucoup de succès, pour être francs, depuis le nombre d'années que nous participons à ces discussions, et nous pouvons comprendre les genres de compromis qui sont nécessaires dans le processus politique. Mais nous espérons qu'en renforçant les faits que nous avons constatés et ce que l'on sait déjà sur le terrain, nos députés pourront au moins éclairer davantage la collectivité plutôt que de simplement confirmer les mythes et les craintes.

**M. Lee:** C'est une bonne réponse. Merci.

**Le président:** Monsieur Rideout.

**M. Rideout (Moncton):** En ce qui concerne les victimes et leur participation au processus—et je pense que cela nous ramène au même genre de question—la victime peut-elle jouer un rôle dans le processus?

**M. Stewart:** La préoccupation particulière que nous avons à l'égard du processus décisionnel concernant les libérations conditionnelles, c'est que le but de l'audience est loin d'être clair. Nous craignons qu'en introduisant les victimes dans le processus des libérations conditionnelles, nous allons conférer un caractère d'affrontement au processus et le transformer, en fait, en une audience qui consistera à déterminer une nouvelle peine plutôt qu'à évaluer le risque. Nous nous inquiétons aussi de la possibilité que l'on introduise ce principe dans la détermination de la peine, mais la principale raison, c'est qu'il n'y a aucune règle qui régit tant la détermination de la peine que les libérations conditionnelles.

Ce que nous proposons dans notre mémoire, au sujet des victimes, c'est qu'elles puissent assister, comme n'importe quel autre citoyen, aux audiences de libération conditionnelle ou de détermination de la peine, mais il faut que l'objectif et le cadre de la prise de décision soient structurés.

Dans le cadre des lignes directrices relatives à la détermination de la peine, par exemple, on pourrait demander comment celles-ci s'appliquent à telle ou telle personne. Si nous envisageons la chose comme un mécanisme

[Text]

coming into the community, how do we best manage the risk he presents rather than whether he deserves to be released, then the input of victims is relevant and important and is part of the planning process. But if it's simply a question of deciding whether someone deserves a parole, well when would anybody ever deserve parole? So the concern is we try to make the system objective by excluding people who have strong feelings rather than having objective policy and then allowing people to participate because they have strong feelings.

**Mr. Rideout:** Thank you.

• 1225

**The Acting Chairman (Mr. Thacker):** I have just a couple of points I'd like to take up.

Mr. Stewart, I'd like to put your feet to the fire too, and the John Howard Societies across the country. Do you have a sentencing and a parole model that you think would be perfect, against which we can guide what the government does and does not do, and would you share it with this committee?

**Mr. Stewart:** I was hoping you would ask the question. I have the brief with me. We've actually had it around since 1989. We've prepared extensive briefs to the Sentencing Commission, the Law Reform Commission, and the Correctional Law Review. In 1989 we compiled that into a shorter brief that outlines our overall view of both sentencing and gradual release, and I'd be delighted to leave a copy with you. We've attempted to address in policy form, in a broad scope, how we would like to see the criminal justice system as a whole operate.

**The Acting Chairman (Mr. Thacker):** Would this bill be more acceptable to you if it was accompanied by a sentencing bill that moved closer to, for example, what the Law Reform Commission was recommending 12 years, 9, 6, 3, etc.?

**Mr. Stewart:** I think the sentencing provisions have far greater potential to have an impact on the criminal justice system as a whole. My feeling was that, because there had been so many myths about corrections, some of the changes that are in this legislation, although they have very little real impact on time served, could form a framework in which at least some of the sentencing provisions might have been implemented.

My concern is that now it might be all that much more difficult in fact to bring in a comprehensive sentencing bill. The promise in *Directions for Reform* was comprehensive reform spanning both corrections and sentencing. What's

[Translation]

de libération graduelle plutôt que comme une forme de clémence, en reconnaissant tout simplement que si une personne est réintégrée dans la collectivité, il faut se demander comment déterminer le risque qu'elle présente plutôt que si elle mérite d'être libérée. . . À ce moment-là, la contribution des victimes a sa place et est importante, et elle fait partie du processus de planification. Mais s'il s'agit tout simplement de décider si quelqu'un mérite une libération conditionnelle, comment savoir quand un détenu mérite une libération conditionnelle? Il faut donc tenter de rendre le système objectif en excluant les gens qui ont des sentiments trop forts, plutôt que d'établir une politique objective et permettre ensuite aux gens de participer en raison des forts sentiments qu'ils entretiennent.

**M. Rideout:** Merci.

**Le président suppléant (M. Thacker):** Il y a un ou deux aspects que je voudrais aborder.

Monsieur Stewart, je vais vous mettre au défi, ainsi que tous les groupes de la John Howard Society au Canada. Avez-vous un modèle de détermination de la peine et de libération conditionnelle que vous pourriez nous proposer? Un modèle qui serait parfait, selon vous, et qui pourrait servir de guide au gouvernement?

**M. Stewart:** J'espérais que vous me poseriez cette question. J'ai apporté le mémoire en question. Nous l'avons rédigé en 1989, ou à peu près. Nous avons préparé des documents approfondis pour le compte de la Commission sur la détermination de la peine, la Commission de la réforme du droit et la Commission d'examen du droit correctionnel. En 1989, nous avons fait un résumé de ces documents, qui donnent les grandes lignes de notre pensée au sujet de la détermination de la peine et de la libération graduelle, et je suis heureux de vous en remettre un exemplaire. Nous avons tenté d'expliquer d'une manière générale, comment nous pensons que le système de la justice criminelle devrait fonctionner dans l'ensemble.

**Le président suppléant (M. Thacker):** Ce projet de loi vous paraîtrait-il plus acceptable s'il était accompagné d'un projet de loi sur la détermination de la peine qui se rapprocherait, par exemple, de ce que recommandait la Commission de la réforme du droit il y a 12 ans, 9 ans, 6 ans, 3 ans, etc.?

**M. Stewart:** Je pense que les dispositions concernant la détermination de la peine sont beaucoup plus susceptibles d'avoir une incidence sur l'ensemble du système de la justice pénale. J'avais le sentiment que malgré les très nombreux mythes qui existent au sujet de la peine, certaines des modifications qui sont proposées dans ce projet de loi, bien qu'elles n'aient en réalité que très peu d'influence réelle sur la durée de la peine, établiraient un cadre dans lequel certaines dispositions concernant la détermination de la peine pourraient au moins être mises en oeuvre.

Ce qui m'inquiète, c'est qu'il est peut-être devenu encore plus difficile de présenter un projet de loi complet sur la détermination de la peine. Dans le document *Vers une réforme*, on promettait une réforme complète allant des

[Texte]

come forward has been just the corrections side of it, so the rumour mill certainly suggests that if anything's coming in sentencing, it's going to be substantially watered down from what was proposed.

Our feeling is that there are things in this bill that we don't like in principle. We're not terribly upset about it in practice, because it won't make that much difference, but we might have lost the opportunity to bring in a much broader set of legislation which could have given some control over the criminal justice system as a whole.

**The Acting Chairman (Mr. Thacker):** I can understand your concern. I don't think you'll be so unhappy when the sentencing comes out, albeit that as a special interest group, well-founded and with the best of intentions, you'll be pushing that sentencing report or bill when the government ultimately introduces it.

I was sorry to hear you say that you don't think this is a general toughening up of corrections and parole and so on, because I had come to the conclusion that it was and that it would be easier in terms of people—first-time offenders, non-violent offenders—and that we'd get them out under work release programs, which is good from all of the general perspective, but that violent offenders would be kept in prison longer. I thought that was responding very much to what the public's been telling us.

If you're telling us that there's been no tightening up, then I can assure you that the Members of Parliament in the government caucus will want it to be a hell of a lot tougher. I guess I'm just sad to hear you say that there's really no change, because I'm of the view that clearly it is a toughening up.

**Mr. Stewart:** What I'm saying is that without very radical change, there's not much left to tighten up, because the system is much tougher than people perceive it to be. Those are the simple circumstances. We have mandatory supervision that was added to the time served; now that's being subject to greater restriction. We have parole eligibilities varying when the majority of people aren't getting parole anyway.

The point is that people might believe that the system's very slack, very liberal, and needs to be tightened up, but it isn't. When you haven't got that room to work with, very little can be done with these tools. I'm not advocating that you do something radical to make it much, much tougher, but what we're finding is that the constant minor adjustments and changes have in fact abolished parole through attrition in Canada. There is very little that is left. Further changes in that way will not bring about a substantial change in the amount of time served. But it does tend to confirm in people's minds that the system indeed is, and continues to be, lax.

[Traduction]

affaires correctionnelles à la détermination de la peine. Mais, jusqu'à maintenant il n'a pas été question que des affaires correctionnelles. La rumeur veut donc que s'il y a quelque chose au sujet de la détermination de la peine, ce sera certainement très dilué par rapport à ce qui était proposé.

Il y a des choses dans ce projet de loi que nous n'aimons pas en principe. Dans la pratique, elles ne nous dérangent pas tellement, car elles ne feront pas tellement de différence, mais il se peut que nous ayons manqué l'occasion de nous doter de mesures législatives beaucoup plus larges qui auraient pu nous permettre d'exercer un certain contrôle sur l'ensemble du système de la justice pénale.

**Le président suppléant (M. Thacker):** Je comprends votre inquiétude. Vous ne serez peut-être pas aussi déçu que vous le pensez du document sur la détermination de la peine, bien qu'en tant que groupe d'intérêt particulier, reposant sur de bonnes assises et avec les meilleures intentions du monde, vous allez insister pour que le projet de loi sur la détermination de la peine soit adopté lorsque le gouvernement le présentera.

J'ai été déçu de vous entendre dire que, selon vous, ce projet de loi ne resserre pas la vis pour ce qui est des peines et des libérations conditionnelles, car j'étais arrivé à la conclusion contraire, et je me disais que ce serait plus facile pour les gens—les délinquants primaires, les délinquants non violents—et que nous aurions des programmes pour les libérer, ce qui est bien en général, mais que les délinquants violents demeureraient en prison plus longtemps. J'étais persuadé que cela répondait très bien aux attentes de la population.

Si vous nous dites qu'il n'y a eu aucun resserrement, je peux vous assurer que les députés du côté du gouvernement vont vouloir le rendre beaucoup plus sévère. Je suppose que je suis seulement un peu triste de vous entendre dire qu'il n'y a vraiment aucun changement, parce que je pense, personnellement, qu'il y a bel et bien eu un resserrement.

**M. Stewart:** Ce que soutiens, c'est que sans changement très radical, il ne reste pas grand chose à resserrer, parce que le système est beaucoup plus sévère qu'on ne le pense. Voilà les faits. La surveillance obligatoire, que l'on a ajoutée à la durée de l'incarcération, va maintenant être encore plus limitée. Nous avons une variation des périodes d'admissibilité à une libération conditionnelle alors que la majorité des détenus n'obtiennent pas de libération conditionnelle de toute façon.

Les gens peuvent penser que le système est très mou, très libéral, et qu'il a besoin d'un resserrement, mais ce n'est pas le cas. Quand on n'a pas suffisamment de latitude, on ne peut pas faire grand chose avec de tels instruments. Je ne préconise pas une intervention radicale pour rendre le système beaucoup plus sévère, mais nous sommes forcés de constater que les ajustements et les modifications mineures que l'on a constamment apportés ont en réalité eu raison du principe de la libération conditionnelle au Canada, l'ont en quelque sorte éliminé. Il n'en reste que très peu de choses. D'autres modifications de ce genre ne changeront pas grand-chose quant à la durée de la peine écoulée. Mais elles confirment dans l'esprit des gens que le système est relâché, et qu'il continue de l'être.

[Text]

[Translation]

• 1230

**The Acting Chairman (Mr. Thacker):** My last point is a question for Professor Ryan.

I take you as an expert in this area. I would like your views on the impact of the number of people incarcerated in Canada compared to the United States and Europe within the context of the way we organize ourselves as a society. We know that the United States was ruggedly independent. It has an entrenched charter that stresses the individuality and freedom of people. They have over 400 people per 100,000 incarcerated. We know Europe is much smaller, has more compact societies, more homogeneous societies. Their incarceration rate is between say 40 and 70, depending on which country in Europe. And Canada, again small population, spread out over a big country, the pioneering spirit, our incarceration rate is a little over 100. It seems to me that the argument is there that Canada is doing very well indeed when you consider our stress on the individual and the way we organize ourselves as a society compared to the United States and given the reality of Europe being quite different. Would you respond to that?

**Prof. Ryan:** I hope we never approach the United States in imprisonment. But of course we must remember they have a much different society from ours. We have our poverty and our degradation to a degree, but nothing to compare with theirs. Their problems are much more severe than ours. I don't know that we can claim any particular merit in having a much lower degree of imprisonment than they have.

Speaking from memory, as a matter of fact I think ours is much the same as Australia's. We seem to have a pattern that is not too different from theirs.

The British have by no means a homogeneous society today. They have tremendous problems with immigrants from the Commonwealth and former Commonwealth countries: blacks and browns and others. Their imprisonment rate has been climbing, I think, but nevertheless they managed to keep it below ours. The continental Europeans, particularly the Germans and the French, do not have homogeneous societies any more; certainly the French haven't.

It's true that when you get into the Scandinavian countries you have a different picture. Their imprisonment rate is very low. It's true they haven't really taken in much immigration. But the French have and the Germans have. They're very unwelcome, and they are disturbing elements. Nevertheless, they manage to keep their imprisonment rates below ours, I think.

The trouble is we are apparently, as Mr. Stewart has pointed out, influenced by television and other media, which create the impression that our criminal problems are the same as those of the United States. We're seen as lenient

**Le président suppléant (M. Thacker):** Ma dernière question s'adresse à M. Ryan.

Je m'adresse à vous en tant qu'expert dans ce domaine. Je voudrais savoir ce que vous pensez de l'incidence que peut avoir le nombre de personnes incarcérées au Canada, comparativement à la situation aux États-Unis et en Europe, dans le contexte de notre organisation sociale. Nous savons que les États-Unis sont farouchement indépendants. Ils sont dotés d'une charte qui insiste particulièrement sur l'individualité et la liberté de la personne. Il y a à l'heure actuelle plus de 400 personnes incarcérées par 100,000 habitants aux États-Unis. Nous savons que l'Europe est composée de sociétés plus réduites, plus compactes, plus homogènes. Le taux d'incarcération se situe entre 40 et 70, selon le pays. Au Canada, où la population est aussi réduite, où elle est éparpillée sur un très grand territoire, notre taux d'incarcération se situe un peu au-dessus de 100 personnes. Il me semble que nous nous débrouillons fort bien par rapport aux États-Unis et par rapport à l'Europe, compte tenu de la réalité différente sur le continent européen, quand on considère notre degré de stress et la façon dont nous nous organisons. Que pouvez-vous nous dire là-dessus?

**M. Ryan:** J'espère que notre taux d'incarcération ne se rapprochera jamais de celui des États-Unis. Mais, évidemment, il ne faut pas oublier que la société américaine est bien différente de la nôtre. Nous avons bien nos problèmes de pauvreté et de dégradation, mais rien qui se compare aux leurs. Leurs problèmes sont beaucoup plus graves que les nôtres. Je ne sais pas si nous avons tellement de mérite à ce que notre taux d'emprisonnement soit beaucoup plus faible que le leur.

De mémoire, je pense que notre taux d'incarcération est à peu près au même niveau que celui de l'Australie. Nous semblons suivre à peu près la même courbe que l'Australie.

La société britannique est loin d'être homogène aujourd'hui. Les Britanniques ont des problèmes extrêmement importants avec les immigrants du Commonwealth et des anciens pays du Commonwealth—des noirs, des bruns, et d'autres. Leur taux d'incarcération a grimpé, je pense, mais il est quand même inférieur au nôtre. Les Européens, notamment les Allemands et les Français, n'ont désormais plus de sociétés homogènes; c'est sûrement le cas en France, en tout cas.

Il est vrai que dans les pays scandinaves, la situation est différente. Leur taux d'emprisonnement est très bas. Il est vrai qu'ils n'ont pas vraiment ouvert les portes aux immigrants. Mais les Français et les Allemands l'ont fait. Les immigrants sont très mal accueillis, ce sont des éléments qui dérangent. Pourtant, ils arrivent à maintenir leur taux d'emprisonnement en-deçà du nôtre, je pense.

La difficulté, comme l'a fait remarquer M. Stewart, c'est que nous sommes apparemment influencés par la télévision et d'autres médias qui donnent l'impression que les difficultés que nous éprouvons sur le plan de la criminalité sont les

[Texte]

because we're not as harsh as they are. But really we haven't a criminal problem to compare with theirs in any respect, even in the drug scene. We just do not have anything like the magnitude of drug problems they have, nor the magnitude of crime that arises from degradation that they have.

[Traduction]

mêmes qu'aux États-Unis. On nous trouve indulgents, parce que nous ne sommes pas aussi sévères qu'ils le sont. Mais, en réalité, nos problèmes de criminalité ne se comparent aucunement aux leurs, même en ce qui concerne le trafic des stupéfiants. Nos difficultés à cet égard sont loin d'avoir atteint les mêmes proportions qu'aux États-Unis, et cela vaut autant pour la criminalité que provoque la dégradation aux États-Unis.

• 1235

So I don't think there is anything to boast about. I think that we rely too much on imprisonment as part of our tradition. It was part of the doctrine by which imprisonment was promoted as a corrective process that began 200 years ago in Britain and the United States, and we bought the argument.

Il n'y a donc pas de quoi se vanter, je pense. Nous avons encore trop recours à l'emprisonnement. L'incarcération était préconisée comme un moyen de correction par l'Angleterre et les États-Unis il y a 200 ans, et nous avons accepté cet argument.

We think of prison as a corrective system, which is, in my opinion, a gross misnomer. The tendency has always been to think of imprisonment as the normal sentence, whereas it shouldn't be the normal sentence. One of the proposals of the sentencing commission, the Law Reform Commission, and the amendments to the Criminal Code that were passed in 1984 was to develop the sense that imprisonment is not the norm. It should be imposed only when necessary. But we have this tradition, and unless people go to prison we don't think they're properly punished. Unless they stay a long time in prison, we don't think they're properly punished. That's about it.

Nous concevons la prison comme un système de correction, ce qui est à mon avis une erreur grossière. Nous avons toujours eu tendance à considérer l'emprisonnement comme la peine normale, alors que cela ne devrait pas être le cas. L'une des propositions de la Commission sur la détermination de la peine, de la Commission de la réforme du droit, et les modifications que l'on a apportées au code criminel en 1984, voulaient faire accepter le fait que l'emprisonnement n'est pas la norme. Il ne devrait être imposé qu'en cas de nécessité. Mais nous avons cette tradition, et si les délinquants ne sont pas emprisonnés, on pense qu'ils n'ont pas été punis comme ils le devraient. S'ils ne passent pas beaucoup de temps en prison, on pense qu'ils n'ont pas reçu une juste punition. C'est à peu près cela.

**The Acting Chairman (Mr. Thacker):** To what extent do you think our whole system is determined by our dominant religion, which stresses good, bad, heaven, hell, etc.?

**Le président suppléant (M. Thacker):** Dans quelle mesure notre système est-il influencé par notre religion dominante, qui met particulièrement l'accent sur le bon, le mauvais, le ciel, l'enfer, etc.?

**Prof. Ryan:** A dominant religion. We're becoming an irreligious society. We're a post-Christian society. If there is any dominant religion, it may be Islam.

**M. Ryan:** Religion dominante. . . ? Nous sommes en train de devenir une société sans religion. Nous sommes une société post-chrétienne. S'il y a une religion dominante, c'est peut-être l'Islam.

For the past 300 years Christianity has decreasingly affected behaviour in society, and that has reached a nadir of influence today. Even the adherents of religion such as the zealous Roman Catholics, for example, are not influenced by their clergy or by their doctrine as they used to be.

Au cours des 300 dernières années, la chrétienté a perdu de plus en plus d'influence dans notre société, et aujourd'hui, elle n'en a presque plus. Même les plus fervents catholiques, par exemple, ne sont plus influencés par leur clergé ou leur doctrine comme auparavant.

More and more people are professing no religion, or merely a tenuous religion. They perhaps attend TV religious exercises put on by some of these evangelists, which gives them a thrill but there is no real involvement. So I don't think we're religious any more.

De plus en plus de gens disent n'appartenir à aucune religion, de façon très tenue. Ils assistent peut-être aux exercices religieux de quelques télévangélistes, ce qui les amuse pendant un certain temps, mais il n'y a pas d'implication réelle. Je ne pense pas que nous sommes une société religieuse.

**The Acting Chairman (Mr. Thacker):** Thank you, gentlemen. We appreciate your taking the time and putting your brief together. It will be helpful to us.

**Le président suppléant (M. Thacker):** Messieurs, je vous remercie. Nous vous remercions d'avoir pris le temps de venir nous rencontrer et de rédiger ce mémoire. Il nous sera utile.

The committee stands adjourned.

La séance est levée.



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

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

---

**WITNESSES**

*From the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:*

Kim Pate, Executive Director.

*From John Howard Society of Ontario:*

Graham Stewart, Executive Director.

*From John Howard Society of Kingston:*

Stewart Ryan, Member of the Board.

**TÉMOINS**

*De l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry:*

Kim Pate, Directeur exécutif.

*De la Société John Howard d'Ontario:*

Graham Stewart, Directeur exécutif.

*De la Société John Howard de Kingston:*

Stewart Ryan, Membre du conseil.